

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Gestión

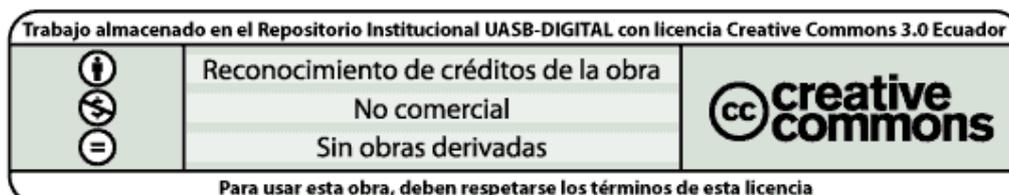
Programa de Maestría en Gerencia para el Desarrollo

Mención en Gerencia Social

El trabajo de la Organización de las Naciones Unidas en la frontera norte del Ecuador, en el marco de Cooperación de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) 2010-2014 y su vinculación con el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013

Evelyn Alexandra Flores Estévez

Quito, 2017



CLAÚSULA DE CESIÓN DE DERECHO DE PUBLICACIÓN

Yo, Evelyn Alexandra Flores Estévez, autora de la tesis titulada “El trabajo de la Organización de las Naciones Unidas en la frontera norte del Ecuador, en el marco de Cooperación de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) 2010-2014 y su vinculación con el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir uno de los requisitos previos para la obtención del título de magíster en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como uso en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital electrónico.

.....

Evelyn Alexandra Flores Estévez

6 de junio de 2017

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Gestión

Maestría en Gerencia para el Desarrollo

Mención Gerencia Social

**El trabajo de la Organización de las Naciones Unidas en la frontera norte del Ecuador,
en el marco de Cooperación de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) 2010-2014
y su vinculación con el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013**

Evelyn Alexandra Flores Estévez

Tutor

Magíster Pedro Montalvo

Quito- Ecuador

2017

RESUMEN

Las fronteras además de establecer límites territoriales, marcan puntos de encuentro y de conflicto. Se han caracterizado por ser zonas desprotegidas y carentes de condiciones adecuadas de medios de vida para sus poblaciones. En el caso particular de la frontera del Ecuador norte, estos aspectos se hacen latentes, ya que sus provincias registran los mayores índices de pobreza y los más bajos niveles de desarrollo a nivel nacional. A esto se suma que la frontera ha permeabilizado los efectos del conflicto armado de Colombia generando una situación de mayor vulnerabilidad en la zona, lo que ha motivado las intervenciones por parte del Estado, la Cooperación internacional, ONGs y la sociedad civil.

El propósito central de esta investigación es inicialmente analizar los enfoques teóricos en torno a las fronteras que contempla de manera general: el enfoque de frontera, el enfoque de conflicto en las fronteras, analizar los diferentes actores en las fronteras y finalmente determinar cuál es su rol como espacios de cooperación e integración.

Para el caso particular de la frontera norte del Ecuador, el objetivo de este trabajo consiste en analizar el contexto histórico de la frontera norte; desarrollar un diagnóstico general sobre la frontera norte del Ecuador; así como el desarrollo de la política pública en la frontera norte, considerando las intervenciones y presencia del Estados en la zona. De igual manera se hará un análisis del conflicto interno armado de Colombia; sus antecedentes y los principales efectos que han trascendido al país.

Finalmente, se busca determinar la efectividad de un modelo de gestión de la cooperación internacional en la zona, como es el caso de Naciones Unidas, en coordinación y apoyo con las políticas del Gobierno focalizadas en el Plan Nacional para el Buen Vivir. Esto en base al análisis de las respuestas que la Organización de las Naciones Unidas ha dado a la crisis social y humanitaria en la frontera norte del Ecuador en su Marco de Cooperación de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF).

AGRADECIMIENTO

A Dios por su infinito cariño; a mis padres Juan y Fanny, por todo el apoyo, dedicación, esfuerzo y amor que me han brindado siempre; a mis hermanos Juan y Fanny, por ser mis compañeros de vida y mi ejemplo a seguir; a mi esposo Saúl por su infinito amor y por ser mi compañero de vida, a mi tutor, Magíster Pedro Montalvo por todo su apoyo brindado durante el desarrollo de este trabajo y a la Universidad Andina Simón Bolívar por esta valiosa oportunidad.

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN.....	4
INTRODUCCIÓN	9
I. ENFOQUES DE FRONTERAS, CONFLICTO Y COOPERACIÓN.....	12
1.1 <i>Enfoque de fronteras</i>	12
1.2 <i>Enfoque de conflicto en las fronteras</i>	17
1.3 <i>Los actores en las fronteras</i>	23
1.4 <i>La cooperación en las fronteras</i>	28
II. CONTEXTUALIZACIÓN DE LA FRONTERA NORTE DEL ECUADOR ...	33
2.1 <i>Contexto histórico de la frontera norte del Ecuador</i>	33
2.2 <i>Análisis socio-económico de la frontera norte del Ecuador</i>	39
2.3 <i>El Estado ecuatoriano en la frontera norte</i>	58
2.3.1 <i>Plan Ecuador</i>	62
2.3.2 <i>Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 en la frontera norte</i>	67
2.4 <i>Conflicto armado de Colombia</i>	71
2.4.1 <i>Antecedentes y desarrollo del conflicto armado de Colombia</i>	72
2.4.2 <i>Desborde del conflicto armado colombiano en el Ecuador</i>	77
2.4.3 <i>Efectos del conflicto armado colombiano en el Ecuador</i>	78
III. LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS Y LA FRONTERA NORTE DEL ECUADOR.....	91
3.1 <i>La cooperación de la Organización de las Naciones Unidas en la frontera norte del Ecuador</i>	92
3.2 <i>El Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) en el Ecuador 2010-2014</i>	94
3.3 <i>El caso del UNDAF en la frontera norte del Ecuador</i>	95
3.4 <i>Vinculación del UNDAF en la frontera norte del Ecuador con el Plan Nacional para el Buen Vivir</i>	107

IV. CONCLUSIONES Y DESAFÍOS PENDIENTES.....	118
4.1 Conclusiones	118
4.2 Desafíos pendientes.....	122
BIBLIOGRAFÍA.....	127
ANEXOS.....	134

LISTADO DE ANEXOS

1. Documento de Plan Ecuador
2. Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, Objetivo Nro. 5
3. Marco de Cooperación de Naciones Unidas (UNDAF), Definición
4. Marco de Cooperación de Naciones Unidas (UNDAF) en Ecuador 2010-2014, Efectos Directos, Efecto Directo Nro. 9 y Efectos de Organismo 1-5
5. Matriz de resultados para el Efecto Directo Nro. 9 del UNDAF

INTRODUCCIÓN

Determinar cuál es el rol que desempeña la Organización de las Naciones Unidas, como actor de la cooperación internacional en la frontera norte del Ecuador, así como la eficiencia que han tenido sus intervenciones en la zona, es el objetivo general de esta investigación. El interés de este trabajo se centra fundamentalmente en el hecho que la dinámica que gira en torno a la frontera norte del Ecuador ha adquirido una gran importancia a nivel nacional, regional y mundial, debido a la difícil situación de la zona, que viene dada por diversos factores internos y externos.

La hipótesis de la investigación plantea que un modelo de cooperación articulado de ayuda oficial al desarrollo y asistencia humanitaria, como es el de Naciones Unidas genera mayores índices de eficiencia, además de contribuir con el mejoramiento de la calidad y condiciones de vida en las poblaciones de la frontera norte del Ecuador.

Con este estudio, se pretende identificar las posibilidades de apoyo que puede brindar Naciones Unidas a las políticas del Gobierno Nacional en la zona de la frontera norte para afrontar la situación económica y social actual, a través de la aplicación de alternativas de desarrollo, asistencia humanitaria y social; planteados en los efectos del Marco de Cooperación de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF)¹.

Para el desarrollo de esta investigación inicialmente se contempla una fase exploratoria, en donde se obtendrá datos cualitativos y conocimientos generales y preliminares concernientes a la investigación. Posteriormente, habrá una fase descriptiva en la que se ejecutará una investigación exhaustiva para evaluar las acciones realizadas por las agencias de las Naciones Unidas en el país, particularmente en la zona de frontera norte. Se realizará

¹ El Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF, por sus siglas en inglés) es el marco estratégico de programación que describe la respuesta colectiva del Sistema de Naciones Unidas a las prioridades de desarrollo nacionales de un país. Originalmente, fue concebido como parte del proceso de modernización de las Naciones Unidas iniciado en 1997, pero actualmente se ha convertido en el principal instrumento de planificación estratégica que utilizan las oficinas del Sistema de forma conjunta a nivel mundial. (ONU 2009).

una fase analítica, en la cual se examinará con profundidad las características internas de Naciones Unidas y su rol como Organismo Internacional de desarrollo y asistencia humanitaria. Por último, en la fase causal, se establecerá las diferentes relaciones existentes entre las variables investigadas para llegar a las conclusiones requeridas y determinar, de esta manera, el accionar que tiene Naciones Unidas en vinculación con el Plan de Desarrollo del Gobierno en la frontera norte.

La metodología a ser empleada para el análisis y evaluación de la investigación será el Enfoque de Evaluación basado en Resultados², dado que la investigación se centra en el análisis y evaluación del UNDAF, el mismo que fue estructurado en base a una cadena de resultados; dentro de la misma, se evaluará el Efecto Directo número nueve que corresponde a la frontera norte, con sus cinco resultados respectivos.³

Dado que el trabajo de Naciones Unidas se centra en el Enfoque de Derechos Humanos, que en este caso particular repercuten en el cumplimiento y garantía de los mismos para los habitantes de la frontera norte, se empleará como metodología para el análisis el Enfoque Basado en los Derechos Humanos⁴. Mediante esta metodología se podrá determinar si los planes, las políticas y los procesos de desarrollo del UNDAF y del Plan Nacional para el Buen Vivir están alineados con el sistema de derechos y de los correspondientes deberes

²La Gestión basada en Resultados (Abr.) es la estrategia de gestión según la cual todos los actores, contribuyendo directa o indirectamente a alcanzar una serie de resultados, garantizan que sus procesos, productos y servicios contribuyan al logro de los resultados esperados (productos, efectos, metas de más alto nivel o impactos). Los actores por su parte utilizan la información y evidencias sobre resultados tangibles para informar la toma de decisiones sobre el diseño, recursos y ejecución de programas y actividades, así como la rendición de cuentas y elaboración de informes. (PNUD 2011, 10).

³Efecto Directo 9 de UNDAF. Al 2014, las instituciones promueven y fortalecen políticas públicas orientadas a la seguridad, la paz y el desarrollo preventivo para la población de las provincias de la frontera norte, con énfasis en los cantones del cordón fronterizo, con un enfoque en derechos humanos y enfoque de género. Los 5 resultados están vinculados con: 1) Prevención del conflicto e integración fronteriza, 2) Servicios sociales e infraestructura, 3) Promoción de medios de vida sostenible y seguridad alimentaria, 4) Acceso a la justicia y Derechos Humanos y 5) Asilo, asistencia humanitaria e integración local (ACNUR 2014, 27).

⁴Enfoque de Derechos Humanos es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos. Su propósito es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo. (ACNUDH 2006, 15).

establecidos por el derecho internacional y de esta manera confirmar si se ha promovido la sostenibilidad de la labor de desarrollo; si se ha potenciado la capacidad de acción efectiva de la población, especialmente de los grupos más marginados, que en este caso son los habitantes de la frontera norte. Si la población de incidencia ha participado en la formulación de políticas y finalmente permitirá determinar el cumplimiento por parte de los sujetos de obligaciones, frente a los sujetos de derechos.

Al finalizar esta investigación, se espera que todas las temáticas analizadas contribuyan al desarrollo de lineamientos de modelos de gestión de cooperación internacional interrelacionados con las políticas de desarrollo del Estado y que puedan ser utilizados como un referente para futuras acciones a realizarse en la zona en temáticas de desarrollo, asistencia humanitaria, defensa de derechos humanos, protección del medio ambiente, entre otros; esto con el fin de contrarrestar los problemas sociales que ha enfrentado la población de la frontera norte del Ecuador.

Para desarrollar este trabajo se analizará en la primera parte de manera general la temática de fronteras, con sus particularidades específicas en torno a conflictividad, los principales actores y los procesos de integración y cooperación. Posteriormente se realizará un diagnóstico de la situación de la frontera norte, en el que se analizará el contexto histórico de la frontera norte, la situación socio-económica y la política pública del Estado en la zona; de igual manera se analizará el conflicto armado en Colombia y sus principales repercusiones en el país. Finalmente, se hará un análisis de las intervenciones y trabajo de Naciones Unidas en el marco del UNDAF, en coordinación con las políticas de desarrollo del Estado en aras de mejorar las condiciones sociales, económicas y humanitarias; así como de garantizar una mejor calidad de vida de los habitantes de la zona de la frontera norte.

CAPÍTULO I

I. ENFOQUES DE FRONTERAS, CONFLICTO Y COOPERACIÓN

El propósito central de este capítulo es abordar de manera general los principales enfoques y temáticas que constituirán el marco conceptual en torno al cual se desarrollarán los posteriores capítulos. Al abordar el tema de la frontera norte del Ecuador, es importante partir del análisis de la definición de fronteras, considerando fundamentalmente la visión del enfoque en la actualidad con sus componentes de geopolítica, soberanía, territorio, Estado, poder, actores en las fronteras, integración fronteriza y para el caso particular de frontera norte se considerará adicionalmente el tema de conflictividad.

1.1 Enfoque de fronteras

En esta primera parte, se pretende determinar el enfoque que tienen las fronteras en la actualidad considerando sus principales elementos y componentes. Si bien se hará una mención a los orígenes de la delimitación de las fronteras, el análisis sobre la temática se centrará en la década de los años noventa, período en el cual varios autores afirman que la sociedad mundial ha experimentado numerosas y rápidas transformaciones a causa de los cambios políticos y al establecimiento del llamado nuevo orden mundial y es donde los territorios fronterizos adquieren una nueva dimensión (Taylor 1994, 153).

Partiendo del concepto general de frontera, varios autores afirman que este concepto no es estático y que está sujeto a constantes cambios, además de depender de una serie de factores como: las relaciones internacionales, el sistema mundial, el rol del Estado, la economía global, la cooperación, la integración, la geografía, la historia, la cultura, entre otros. Todos estos elementos determinan que los conceptos de fronteras se vayan modificando y redefiniendo (Newman 1998, 195).

Se reconoce que la temática de frontera siempre ha tenido una gran importancia investigativa, pues aun cuando los estudios de fronteras por lo general son objeto de estudio

de la geografía política, éstos han sido abordados por una amplia variedad de disciplinas. Sin embargo, los estudios tradicionales se han centrado particularmente en la localización física del límite y en su función protectora de la soberanía del Estado (Newman 1998, 200). De hecho, tradicional e históricamente el término frontera ha estado estrechamente asociado con los conceptos de territorio, territorialidad, soberanía, poder y Estado (Taylor 1994, 155).

Desde el concepto tradicional de Estado, la frontera se ha concebido como el área limítrofe del territorio nacional hasta donde el Estado ejerce su soberanía (Taylor 1994, 155). En este entorno se hace explícito que las fronteras establecieron el límite hasta el que podía ser efectiva la política soberana de un Estado y el límite hasta el que había derecho para que los actores sociales le reclamaran a ese Estado (Grimson, UNSAM y CONICET 2006, 6).

Sin embargo, han sido los diferentes procesos históricos, los que han determinado las nuevas conceptualizaciones que van adquiriendo las fronteras. Sus funciones y roles trascienden y van adquiriendo otras competencias en todo ámbito; de esta manera, las fronteras reafirman su carácter poli-funcional, el mismo que está estrechamente relacionado con la temporalidad, sus actores e intereses (Martínez 2000, 7).

Uno de los principales teóricos contemporáneos que aborda el tema de fronteras es el antropólogo Alejandro Grimson, quien destaca que las fronteras necesitan representaciones múltiples y flexibles, además que se debe entender a las fronteras como un centro: en cuanto a objeto de investigación, enfoque de análisis y problemática teórica; en este contexto, Grimson destaca que la frontera debe ser entendida como un lugar y una metáfora, una división de territorios y un límite simbólico y sobre todo y lo más destacado entender que una frontera no es todas las fronteras (A. Grimson 2000, 301).

Partiendo desde los orígenes de la concepción de la frontera, ésta es definida como el punto límite, para Mignolo las fronteras fueron concebidas como la línea indicadora del último punto en la civilización, para él de un lado de las fronteras estaba la civilización y del otro

lado la barbarie o el vacío. El autor asegura que, desde su creación, las fronteras o bordes no fueron solamente geográficos sino también políticos, culturales y epistémicos y que el propio concepto de borde implica la existencia de personas, lenguajes, religión y conocimiento en ambos lados, ligados a través de las relaciones establecidas por la colonialidad del poder (Mignolo 2008, 5). Es así que, al definir un concepto de límite, intrínsecamente se establecía el concepto de fronteras como elementos de separación, muro o barrera que operan a diferentes escalas y en distintos contextos espaciales, tales como el internacional, el nacional, el regional y el local (Bradshaw y Linares de Gomez 1999, 17).

En la actualidad, el concepto de frontera está sometido a una profunda discusión. En los años 90 el mundo fue testigo de transformaciones territoriales en el marco del proceso de la globalización. Por un lado, se señala la tendencia hacia un mundo sin fronteras y la formación de grandes territorios, como en el caso de la Unión Europea; mientras, por otro lado, se registra la fragmentación del territorio a pequeña escala. Ambos puntos de vista han hecho resurgir la discusión acerca de frontera e identidad territorial, basada en un contexto de integración y cooperación fronteriza, la emergencia de nuevos movimientos sociales y la construcción de identidades socio-espaciales (Bradshaw y Linares de Gomez 1999, 14).

La frontera ha sido tradicionalmente asumida y aceptada como un espacio periférico que cierra o protege al territorio y a la población de una determinada comunidad, imperio o nación. Sin embargo, desde mediados del siglo XX las fronteras empezaron a ser espacios con un papel articulador fundamental en los procesos de integración (A. M. Bustamante 2004, 575).

Andrés Fábregas propone que para analizar las fronteras en la actualidad se deben considerar tres ejes temáticos: 1) reformular el análisis de los nuevos contextos enmarcados en la globalización y la acentuación de los procesos locales; 2) se deben analizar las fronteras internas de los Estados nacionales en el contexto de la disputa por la territorialidad nacional y

3) se debe hacer un análisis de la articulación entre frontera, región y nación (Fábregas 2005, 35).

Por otro lado, se afirma que, con el desarrollo de los procesos de globalización, las fronteras adquieren un doble significado e incluso contradictorio. Por una parte, han comenzado a ser menos permeables con respecto al movimiento de bienes, personas e información, reforzando su papel de barreras arancelarias, migratorias e identitarias (Vidal 1997, 4). Por otro lado, desde el punto de vista de la globalidad económica y de los procesos de cooperación transfronteriza y de integración regional, la tendencia es hacia un mundo sin fronteras (Taylor 1995, 35).

Grimson afirma que actualmente hay un elemento característico de muchas zonas fronterizas que deben ser considerados con precaución, el mismo que hace referencia a un discurso nativo, un mito compartido por muchos de sus habitantes, que dice que "la frontera no existe", que "estamos integrados desde siempre". Es posible que la frontera no exista para algunas cosas y sí exista para otras (A. Grimson 2000, 3).

Grimson afirma que la frontera debe ser abordada dentro del concepto de "fronterización"⁵, donde los elementos de la frontera son construidos por los poderes centrales y por las poblaciones locales, los mismos que han permitido establecer lazos de hermandad entre los habitantes que comparten una frontera común, esto ha generado un escenario en el cual se construyen identidades propias características de estas poblaciones en un período histórico determinado, para Grimson la frontera se define por el accionar de los fronterizos, en tanto sujetos productores de la frontera y, a la vez producidos por ella (A. Grimson 2000, 2).

En el siglo XXI surgen nuevas percepciones sobre la concepción de fronteras, como es analizar a las fronteras desde una perspectiva geográfica y otra sociocultural, aquí las fronteras son percibidas desde una visión territorial y a la vez desde referentes sociales y

⁵Grimson define a la fronterización como un proceso para designar los procesos históricos, a través de los cuales los diversos elementos de la frontera son construidos por los poderes centrales y por las poblaciones locales. (A. Grimson 2000, 7).

culturales que determinan la dinámica de la franja de la frontera, es decir tanto los factores geográficos, como los sociales y culturales llegan a establecer un espacio físico común entre los dos Estados que comparten una frontera (Londoño Mota 2003, 3). En este contexto, Grimson plantea ver a las fronteras estatales con una perspectiva abierta que permita detectar y comprender no solo la multiplicidad y mixtura de identidades, sino también sus distinciones y conflictos, convirtiéndose de esta manera en espacios de condensación de procesos socioculturales (A. Grimson 2001, 3).

Grimson afirma que cuando se dice “frontera” se hace referencia simultáneamente a procesos y categorías muy distintos. Es así que se presentan diferentes categorías que deben ser distinguidas como la frontera jurídico-política, la institucional (que sólo existe cuando intervienen aduanas, fuerzas de seguridad, control de migraciones), la económica (que separa a veces sistemas productivos y por otra parte distingue precios de productos y cargas impositivas), la soberana (que establece territorios donde actúan las fuerzas represivas y derechos de ciudadanía diferenciales), las fronteras identitarias y el límite entre regímenes de significados (A. Grimson 2001, 12).

Varias son las teorías que viene anunciando un mundo sin fronteras, una comunidad global donde las interconexiones entre ciudadanos muy distantes fluyen sin barreras, donde los productos y las personas se transportan, donde las informaciones y los mensajes viajan, aunque la gente permanezca en su sitio. Sin embargo, si se considera que continúa aumentando la desigualdad entre sectores sociales, podría casi afirmar que el mundo del futuro tendrá aún más fronteras (Grimson, UNSAM y CONICET 2006, 2).

Finalmente, para Grimson, pese a que el concepto de frontera es cambiante, basado en el hecho que las fronteras pueden desplazarse, desdibujarse y trazarse nuevamente; éstas no pueden desaparecer ya que son constitutivas de toda vida social. Recalca que un proyecto de abolición de todas las fronteras estaría destinado a fracasar, ya que no puede vivirse fuera del

espacio y sin categorías de clasificación. Para Grimson el debate actual en torno a la temática de frontera es de determinar en dónde colocar a las fronteras, por un lado; y, por otro lado, cuándo pretender cruzarlas, debilitarlas, asumirlas reflexivamente o reforzarlas (A. Grimson 2001, 20).

1.2 Enfoque de conflicto en las fronteras

Tal como fue mencionado en la parte inicial, desde que las fronteras fueron concebidas como elementos geográficos de demarcación de los Estados, dentro de esta concepción que se les da de barrera o límite, estuvo siempre inmersa la temática de conflicto para ambos lados de las fronteras. A continuación, se hará un análisis del enfoque de conflicto que gira en torno a las fronteras sobre la base del análisis de elementos como poder, intereses, división de territorios, disputas fronterizas, prácticas ilegales, controles, militarización, cruces de flujos migratorios, presencia de grupos insurgentes, entre otros.

Tomando en cuenta la idea de frontera vista como barrera y límite territorial, el Consejo Nacional de Población de México (CONAPO), afirma que el límite es la expresión de una forma de ejercer la autoridad y concebir un territorio en términos de grupos de poder: “mi propio territorio versus el territorio de otros” (CONAPO 2000, 3). En este contexto, para Grimson las zonas fronterizas se revelaron no solo como lugares de cruce, sino también como espacios de poder, conflicto y de desigualdades crecientes (A. Grimson 2001, 4).

Para Grimson se trató de ir a las fronteras estatales con una perspectiva abierta que permitiera detectar y comprender no solo la multiplicidad y mixtura de identidades, sino también sus distinciones y conflictos; no solo las combinatorias transfronterizas, sino también las lógicas locales de disputas interfronterizas. Ir a las fronteras para mostrar la contingencia e historicidad del límite no implicaba enfatizar exclusivamente su porosidad y sus cruces, sino también las luchas de poder, los estigmas persistentes y nuevas formas de nacionalismo (A. Grimson 2000, 2).

Desde una dimensión política y de poder, las fronteras constituyen áreas óptimas para mantener un control estratégico (Accord 2011, 4). Para muchos autores es precisamente el fortalecimiento del Estado (“statebuilding o construcción del Estado”), el que puede frenar la construcción de paz y puede pasar por alto o hasta exacerbar la dinámica del conflicto transfronterizo; de esta manera, se genera una negligencia por parte de los gobiernos nacionales en las áreas fronterizas, que se fundamenta en el sostenimiento del principio de soberanía nacional (Accord 2011, 2).

Desde una perspectiva hegemónica, los Estados han buscado desde siempre un proyecto de ejercer una hegemonía subcontinental y para lograrlo, el objetivo era el de superar militar y económicamente a otros países. Se afirma que han sido excepcionales los momentos en que el futuro del país se relacionó con su capacidad para participar en un proyecto compartido con sus vecinos. Por el contrario, según esta visión de hegemonía, el futuro dependía de dominar a los otros, los mismos que eran vistos como los enemigos (Grimson, UNSAM y CONICET 2006, 8). Por un lado, en términos económicos, las hipótesis de conflicto implicaron desarrollar políticas de poblamiento de zonas fronterizas hasta generar políticas para no invertir en infraestructura e industria en territorios que se suponían podían quedar en manos del "enemigo" (Grimson, UNSAM y CONICET 2006, 10).

Uno de los principales elementos que genera conflicto es el tema de la ilegalidad. Grimson sostiene que en las fronteras la tensión entre legalidad e ilegalidad es parte constitutiva de la vida cotidiana. Las transacciones comerciales entre las poblaciones son consideradas muchas veces como «contrabando» por los Estados, mientras es la actividad más natural para la gente del lugar. Grimson afirma que, si al entrar por el frente y salir por el fondo de una vivienda se atraviesa una línea interestatal, ni las aduanas, ni la policía tendrán mucho por hacer, lo que convierte a la frontera en un refugio muchas veces para delincuentes (A. Grimson 2000, 3).

En este entorno, para Cabrera, las fronteras facilitan actividades de financiación que dependen de redes internacionales como el tráfico de piedras preciosas, el contrabando de bienes y personas o la exportación de cultivos ilícitos (Cabrera 2011, 8). Pero a su vez, este tipo de conflictos también puede cruzar las fronteras, o involucrar o enfrentar territorios fronterizos. En fronteras porosas y mal administradas pueden existir redes de narcotráfico, como en el caso de las fronteras entre Colombia, Venezuela y Ecuador (Accord 2011, 2).

Las disputas entre los habitantes de las fronteras se perciben como otro elemento de conflicto, es así que cada zona fronteriza, en el proceso histórico de su propia delimitación y en el proceso social de renegociación y conflictos constantes, conjuga de un modo peculiar la relevancia de la acción estatal y de la población local (A. Grimson 2001, 8). Cardoso de Oliveira afirma que de manera general las relaciones en las fronteras pueden ser simétricas, asimétricas y jerárquicas, o parte de un sistema de dominación y sujeción como en las áreas de fricción interétnica (Cardoso de Oliveira 1976, 114).

Para Grimson las fronteras políticas constituyen un terreno sumamente productivo para pensar las relaciones de poder en el plano sociocultural, ya que los intereses, acciones e identificaciones de los actores locales encuentran diversas articulaciones y conflictos con los planes y la penetración del Estado nacional. Las zonas fronterizas constituyen espacios liminales donde se producen a la vez identidades transnacionales, así como conflictos y estigmatizaciones entre grupos nacionales (A. Grimson 2005, 4).

En un informe presentado por el Centro Africano para la Resolución Constructiva de Disputas (Accord), se refleja que los límites y fronteras pueden atravesar comunidades étnicas y culturales y que las desigualdades entre comunidades a los distintos lados de una frontera pueden originar tensiones y reclamos (Accord 2011, 2). Esta afirmación es corroborada por Grimson quién afirma que la globalización, al acortar las distancias espacio-temporales, produce un incremento cualitativo de las interacciones entre grupos sociales y

culturales. Sin embargo, el aumento de la interacción, no implica necesariamente que se produzca un aumento de la integración, armonía, inclusión y complementariedad; por el contrario, puede generar un aumento de los conflictos (Grimson, UNSAM y CONICET 2006, 13).

Para Bustamante la relación entre poblaciones fronterizas se define por el “poder”, es decir la probabilidad de que un actor, dentro del contexto de una relación social, esté en condiciones de lograr que se imponga su voluntad aún en contra de la resistencia de la otra parte de la relación. Es aquí donde las relaciones bilaterales entre dos naciones, tanto como la experiencia cotidiana de la vecindad fronteriza, muestra que esa asimetría puede aparecer tanto en los niveles micro-dimensionales en las relaciones más simples, como en los niveles macro-dimensionales en las relaciones más complejas entre ambos Estados nacionales (J. A. Bustamante 1989, 6).

De igual manera, si bien se establecen mecanismos fronterizos que los Estados denominan la apertura de las fronteras, que podría concebirse como una flexibilización de la frontera para los movimientos de capital; por otro lado, se establecen mecanismos restrictivos que frenan esa apertura y que se desarrollan en base a “un mayor control de la frontera por parte de los organismos del Estado”, generando mayores restricciones en los cruces de la población principalmente (A. Grimson 2005, 6).

Cabrera hace un análisis de las dinámicas de confrontación de los Estados y determina que los espacios fronterizos siempre han sido funcionales para el desarrollo del conflicto (Cabrera 2011, 3). Es así que varias de las respuestas que han dado los Estados al conflicto han priorizado políticas de seguridad más “fuertes” como: seguridad fronteriza, cooperación militar o coaliciones para conservar la paz. En el informe de Accord se hace referencia al hecho que la seguridad transfronteriza resulta difícil de implementar en la práctica, puesto que los agentes causantes de la inseguridad por lo general tienen mayor movilidad para

atravesar la frontera que los agentes de seguridad y que las iniciativas que se concentran en la seguridad están orientadas solamente a los síntomas y no a las causas del conflicto (Accord 2011, 3).

Para Grimson el cruce de las fronteras es otro de los elementos característicos que genera cierto tipo de conflicto, donde el "cruzador de fronteras", es visto como lo que el autor denomina el "bicho del mestizaje".⁶ En este entorno, la frontera es vista como el canal de cruce hacia el otro lado ya sea por motivos económicos, sociales, o de conflictos internos. Sin embargo, la dinámica de cruzar las fronteras trajo a su vez otra dinámica, que fue la de control de las fronteras, con la aplicación de nuevas leyes más rígidas que han afectado los derechos de los migrantes. Es así que las articulaciones y desajustes entre diferencia y desigualdad son una de las claves de la frontera, dónde las aduanas y controles migratorios refuerzan la producción de desigualdad entre ambos lados de la frontera (A. Grimson 2001, 6).

Finalmente, otro de los elementos característicos que ha generado conflicto en las fronteras son los grupos insurgentes, los mismos que se han servido de las fronteras como zonas de retaguardia estratégica para prolongar el conflicto armado y garantizar su supervivencia. En medio de las dinámicas de guerra, el control de los espacios limítrofes se ha convertido en un desafío ineludible para las políticas militares de los Estados (Cabrera 2011, 2).

Para Cabrera incluso el uso de las fronteras como medio de la confrontación entre los grupos insurgentes y el Estado ha generado serias perturbaciones en las relaciones diplomáticas con los Estados vecinos, debido al traspaso de fuerzas regulares e irregulares más allá de los límites internacionales. Y, de hecho, el autor afirma que varios episodios de

⁶La metáfora del cruzador de fronteras., bicho del mestizaje, devino una de las metáforas preferidas de la teoría social posmoderna. La concepción de las culturas puras (con fronteras claras), que marcaron una parte significativa de los estudios clásicos, ha llegado a su fin. El problema es que la nueva conceptualización reemplazó de modo terminante la organización por el desorden, la pureza por el sincretismo y la frontera por su cruce. Y que colocó el énfasis en la mezcla al mismo tiempo que el control de las fronteras le hacía más rígido y nuevas leyes afectaban los derechos de los migrantes. (A. Grimson 2001, 94).

violación de soberanía y múltiples acusaciones sobre supuestas colaboraciones de los gobiernos vecinos con los grupos irregulares, se han convertido en un obstáculo para lograr una cooperación regional sobre los territorios fronterizos (Cabrera 2011, 2).

Sobre el tema de conflicto tanto interno como externo se asegura que, en la mayoría de los conflictos, las fronteras constituyen espacios de refugio, repliegue y abastecimiento (Saleyhan 2009). Es así que, desde esta lógica, el uso de las zonas limítrofes ha sido una tendencia presente en el 71% de los conflictos armados que han tenido lugar en el mundo desde 1950 (Buhaug y Gates 2002). Para Cabrera la localización de los grupos ilegales en estos territorios fronterizos, lejos de indicar su arrinconamiento, en numerosos casos posibilita su supervivencia e incluso genera ganancias políticas, ya que su presencia transnacional puede desestabilizar las relaciones diplomáticas de la subregión y deteriorar una atención suficiente de los gobiernos sobre las franjas limítrofes (Cabrera 2011, 3).

Cabrera afirma que el control de las zonas limítrofes por parte de grupos rebeldes es un elemento transversal que ha posibilitado una continuación de la confrontación. El acceso de los grupos rebeldes a territorios fronterizos es bastante útil en términos militares, debido a dos razones centrales: primero, porque que desde estos escenarios pueden desplegar con facilidad operaciones armadas en contra de su Estado objetivo y segundo, por la posibilidad de mejorar su economía de guerra (Cabrera 2011, 6).

En la mayoría de los casos estos grupos no buscan el control de los centros políticos y administrativos más importantes, por el contrario, su interés está redirigido hacia el control de zonas de menor atención, pero que desde un punto de vista estratégico son claves para su supervivencia. Desde esta lógica, los grupos rebeldes han buscado mantener su poder político y dominio mediante actividades armadas y violencia en zonas de frontera (Cabrera 2011, 6).

Como resultado, la presencia de los rebeldes en las fronteras no solo les permite evadir los ataques esporádicos del gobierno en su contra, también es una posición clave para acceder a

diferentes líneas de abastecimiento militar y económico que son fundamentales para su continuidad en el conflicto. Finalmente, el mayor registro de actividades militares, financieras y de la violencia homicida en zonas limítrofes, indica que allí se mantiene una iniciativa militar que deja en entre dicho la capacidad de los Estados para controlar los territorios en mención (Cabrera 2011, 13).

De esta manera, tal como ha sido analizado, el conflicto juega un papel determinante en torno al rol que desempeñan las fronteras por elementos como el dominio del territorio, ser vistas como ejes divisorios entre las poblaciones de ambos lados, ser espacios propicios para el desarrollo de prácticas ilegales de los grupos insurgentes y haberse convertido en los centros de control y militarización, que han extremado sus medidas restrictivas de acceso y cruce.

1.3 Los actores en las fronteras

Tal como ha sido analizado, la dinámica de las fronteras está definida por una serie de factores que determinan sus particularidades y naturaleza propia. Desde la concepción que han ido adquiriendo las fronteras durante los diferentes procesos históricos, hasta su particularidad como zonas de conflicto, es evidente que existen elementos que van determinando el accionar de las fronteras. Considerando las particularidades mencionadas anteriormente sobre el tema de conflictividad, a continuación, se hará un análisis de los diferentes actores de las fronteras.

Sin duda el Estado desde su creación ha sido el actor principal en la dinámica de una nación. La importancia que tiene el Estado es indudable dentro de los procesos de desarrollo social, económico y político de los países; este análisis pretende definir cuál es el accionar que tiene el Estado en las fronteras.

Uno de los elementos centrales al analizar el papel del Estado es precisamente determinar su vigencia e importancia, en este entorno Francis Fukuyama plantea que los cambios

contemporáneos conducen a un proceso de des-territorialización en el cual las fronteras tienden a derrumbarse, en tanto los componentes básicos del Estados como la soberanía, la territorialidad y el poder pierden vigencia (Fukuyama 1992, 57); por otro lado, Taylor plantea por el contrario, que todos estos cambios hacia una fragmentación del territorio o territorialización determinan que todos los componentes del Estado tiendan a recobrar su importancia (Taylor 1994, 152).

Pero el accionar del Estado está sujeto a una serie de factores y como punto inicial Donnan y Wilson mencionan que no hay una concordancia precisa entre Estado y nación y que las relaciones entre poder e identidad en las fronteras y entre las fronteras y sus Estados respectivos son problemáticas precisamente porque el Estado no puede siempre controlar las estructuras políticas que se establece en sus extremidades (Donnan y Wilson 1994, 18).

Donnan y Wilson advierten que el Estado mantiene un rol dominante como árbitro del control, la violencia, el orden y la organización para aquellos cuya identidad está siendo transformada por fuerzas mundiales (Donnan y Wilson 1994, 20).

Por otra parte, el control del Estado sobre las poblaciones fronterizas parece haberse fortalecido, en relación a la circulación tanto de personas como de pequeñas mercaderías. Así, en muchos casos, los pobladores fronterizos perciben una mayor presencia estatal. Para Grimson en las fronteras el Estado se retira en su función de protección y reaparece en su papel de control y regulación (A. Grimson 2005, 7). Esta tesis es ratificada en el informe de Acoord donde se menciona que, en el caso de Estados frágiles, la presencia estatal en las fronteras puede estar limitada a la policía y el ejército, con poca presencia de servicios sociales y de bienestar (Accord 2011, 2).

Taylor define al Estado soberano como 'container' de poder y concentrador de funciones, al respecto, argumenta que el Estado-nación continúa preservando sus funciones territoriales a diferentes escalas, la primera dentro de la cual el Estado, como contenedor de poder, tiende a

preservar las fronteras existentes; la segunda, el Estado actúa como contenedor de riqueza y tiende hacia la formación de grandes territorios y la tercera, concebida como una escala local, el Estado, como contenedor cultural, tiende a la creación o fortalecimiento de pequeños territorios (Taylor 1994, 154-155).

Para Bradshaw y Linares de Gomez, la saturación del Estado como 'container' y la porosidad de éste para filtrar y absorber situaciones al mismo tiempo, ha producido no sólo el debilitamiento de la estructura del poder y control, sino también cambios y revisiones de los aspectos concernientes a soberanía y territorio. Las fronteras son vistas como las paredes porosas del container, ya no pueden seguir siendo vistas como muros y defensas, sino como una realidad en la que convergen dos comunidades - homogéneas o heterogéneas - e interactúan, bien en acuerdo o en desacuerdo (Bradshaw y Linares de Gomez 1999, 6).

Para Grimson aceptar un diagnóstico que afirma que el Estado ya no tiene capacidad de intervención, implica aceptar el creciente retiro del Estado de áreas sociales, económicas y científicas de carácter estratégico (Grimson, UNSAM y CONICET 2006, 2). Esto es corroborado por Bustamante que afirma que las poblaciones fronterizas reclaman al Estado la protección económica, de infraestructura, servicios, y seguridad política y fiscal, entre otras (A. M. Bustamante 2004, 4).

Uno de los actores claves en las fronteras son precisamente las comunidades fronterizas, que son catalogadas como agentes de cambios sociopolíticos significativos más allá de su localidad e incluso más allá de su Estado (Wilson y Donnan 1994, 23).

Para Grimson cada zona fronteriza, en el proceso histórico de su propia delimitación y en el proceso social de renegociación y conflictos constantes, conjuga de un modo peculiar la relevancia de la acción estatal y de la población local. Su aporte principal consiste en mostrar que los fronterizos pueden y deben ser vistos como agentes de su propia historia. De igual manera asegura que la complejidad de las sociedades de fronteras nacionales plantea la

existencia de intereses diversos al interior de cada una de esas poblaciones y la existencia, a cada lado del límite, de un Estado o, mejor dicho, de diferentes niveles del Estado: el nivel municipal, provincial/estatal y federal o nacional (A. Grimson 2001, 2).

Par Grimson las fronteras políticas constituyen un terreno sumamente productivo para pensar las relaciones de poder en el plano sociocultural, ya que los intereses, acciones e identificaciones de los actores locales encuentran diversas articulaciones y conflictos con los planes y la penetración del Estado nacional. La crisis del Estado, como se ha visto en diversas fronteras, se expresa fundamentalmente en términos de la poca protección social, frente al incremento de los sistemas de control y represión (A. Grimson 2001, 8).

En el informe de Accord se hace alusión al hecho que la legitimidad proviene de la población y no de las instituciones, y que la legitimidad política en las zonas fronterizas resulta especialmente compleja. Las comunidades fronterizas pueden resultar marginalizadas políticamente y sentirse más identificadas con las comunidades del otro lado de la frontera que con las capitales de los Estados, lo que puede obligar a la población a buscar refugio al otro lado de la frontera (Accord 2011, 2).

Tomando en cuenta que los procesos de globalización se caracterizan por una complejidad de situaciones, en las cuales los asuntos internos y externos del Estado ya no le son de absoluta exclusividad ante la demanda y exigencia de participación por nuevos actores sociales, como las ONGs, empresas transnacionales, organismos supranacionales, movimientos autonómicos, etc. y cuyos impactos trascienden de lo local a lo global (Bradshaw y Linares de Gomez 1999, 16).

La importancia que adquieren estos movimientos viene dado desde la década de los años 90 y se asegura que sus raíces se sientan en tres aspectos resultantes del modernismo, que: a) el resquebrajamiento de las comunidades tradicionales y la sustitución por el desarrollo de grandes ciudades, b) el acelerado desarrollo tecnológico y las consecuentes amenazas

ambientales y estabilidad militar y c) el fracaso del Estado-nación para resolver las contradicciones entre el desarrollo y el crecimiento económico y sus efectos en los aspectos sociales, culturales y ambientales (Painter 1995, 16).

Para Grimson los actores de la sociedad civil pueden jugar papeles significativos en la construcción de paz, llenando el vacío que dejan los gobiernos y las entidades intergubernamentales. Las experiencias, tradiciones, estructuras sociales y afinidades compartidas aportan herramientas poderosas para incentivar cohesión y cooperación social cuando los canales diplomáticos están bloqueados (A. Grimson 2000, 5).

Desde el punto de vista de la teoría de la integración regional, la participación de actores, distintos al Estado, en el proceso de integración es incorporada por el enfoque neofuncionalista, que prevé que en la medida que los individuos y los grupos de interés juegan un papel dinámico en el proceso de integrar comunidades, de igual manera la integración regional tendrá posibilidades de éxito. Así mismo, para Bustamante desde el punto de vista político estos nuevos actores se definirían y comportarían como grupos de presión o de interés (A. M. Bustamante 2004, 7).

Como fue analizado en el enfoque de conflicto los actores irregulares cumplen un rol determinante en las fronteras. Hablar de algunas fronteras contemporáneas es en buena medida hacer referencia a territorios en poder del Estado y de una proliferación de actores irregulares o ilegales, donde tanto en los territorios nacionales y más aún en las zonas de fronteras el poder de estos grupos se ha ido expandiendo y poseen una vigencia dramática (A. Grimson 2001, 9).

Los grupos irregulares siguen aprovechando la poca movilidad y las limitaciones en inteligencia para seguir realizando acciones armadas en las fronteras y garantizar su supervivencia (Cabrera 2011, 24). En el informe de Accord se hace mención al hecho que las fronteras pueden ser ignoradas o cuestionadas por actores de conflicto “itinerantes”, las

guerras civiles interconectadas y las zonas de inseguridad pueden abarcar regiones enteras, y los grupos armados pueden buscar santuarios de seguridad y anonimato en fronteras amigables o en zonas fronterizas con poca presencia estatal (Accord 2011, 2).

Como respuesta del Estado a la presencia de estos grupos irregulares, se ha generado un fenómeno de militarización de las fronteras y tal como asegura Cabrera esta situación militar ha tendido a favorecer al Estado. La mayor capacidad ofensiva en contra de los grupos irregulares y de autodefensa ha permitido numerosos golpes a los irregulares incluso en escenarios de frontera. De hecho, en las políticas más recientes de seguridad, se ha reconocido la importancia de las fronteras por ser zonas estratégicas para el resguardo de los irregulares y en este sentido se han incrementado las labores militares sobre estas zonas en particular (Cabrera 2011, 15).

Para Cabrera aunque una mayor disponibilidad de recursos militares, en principio le otorgaría a los Estados una capacidad superior para hacer frente a insurrecciones o amenazas internas, en realidad la efectiva contención de los grupos irregulares implica de manera adicional, una visión estratégica sobre la localización de su presencia armada y de los medios de financiación que lo soportan, lo que implica mirar si es necesaria una cooperación con agentes más allá de las fronteras nacionales (Cabrera 2011, 16).

1.4 La cooperación en las fronteras

Frente a la dialéctica que surge en torno al rol que cumplen las fronteras en la actualidad y ya que ha sido abordado el análisis de concebir a las fronteras como espacios divisorios y de conflicto, es importante analizar las perspectivas que surgen en torno a las fronteras desde el otro ámbito, al ser vistos como espacios de integración y cooperación. Para Bradshaw y Linares de Gomez en el nuevo contexto del nuevo orden mundial se afirma que el nuevo rol y función de las fronteras debe ser el de facilitador del proceso de

integración y cooperación transfronteriza en el marco de un proyecto de integración regional o supranacional (Bradshaw y Linares de Gomez 1999, 6).

Para Valero Martínez existe otro lado de las fronteras que se distancia del carácter excluyente, para concebirlas como espacios de encuentros, solidaridad, convergencia de culturas y con potencialidades económicas, dotadas de un contenido opuesto al habitual de defensa territorial. Tomando como referencia estos parámetros, Valero afirma que las fronteras tienen una doble valoración complementaria, por una parte, en el ámbito local y nacional, conforman unos territorios indispensables para el desarrollo económico en sus respectivas escalas; por otra parte, son espacios útiles para la articulación de los procesos de integración bilateral y multilateral (Martínez 2000, 3-5).

Para Bustamante la frontera tiene una dinámica propia que actúa y cambia independientemente y algunas veces en contra del Estado-nación. Las actividades económicas y comerciales han seguido siendo importantes y generalmente se basan en redes de parentesco, amistad y asociaciones empresariales que se extienden a ambos lados de la frontera (A. M. Bustamante 2004, 10). Grimson afirma en este contexto de cooperación, que la demarcación no implica necesariamente enfrentamiento, también pueden producirse identidades diferenciadas en situaciones de solidaridad (A. Grimson 1999, 4).

De manera diversa, a partir de los años noventa puede percibirse en diversas fronteras del Cono Sur que los proyectos de “integración regional” como el Mercosur, disuelven las hipótesis de conflicto (A. Grimson 2005, 7). Esta afirmación es sustentada por Valero cuando afirma que ha sido relevante el acuerdo para impulsar la creación de zonas de integración fronteriza, su desarrollo económico y las estrategias productivas que, de acuerdo a sus particularidades, posibiliten la generación de un vasto desarrollo económico y social de las fronteras mediante el diseño de estrategias políticas nacionales fronterizas que han dado especial atención a la inversión, investigación y desarrollo (Martínez 2000, 8).

Otro elemento importante es el tema de la integración regional, que según el informe de Accord puede ayudar a “ablandar” las fronteras problemáticas. Además, que la vinculación de la sociedad civil regional y las redes comerciales con las políticas oficiales de “primera vía” puede ayudar a llenar el vacío de políticas transfronterizas y en zonas fronterizas, y permite avanzar de la cooperación regional en seguridad a la prevención y resolución de conflictos (Accord 2011, 4).

En la actualidad se ha incrementado el número de actas de cooperación o colaboración, con énfasis en la promoción del desarrollo económico y social de la región fronteriza común (Lezzi 1994). Para Bradshaw y Linares de Gomez la mayoría de estas actas y convenios transforman a las fronteras en el factor de oportunidad para adelantar la cooperación entre naciones (Bradshaw y Linares de Gomez 1999, 7).

Grimson afirma que estos acuerdos y proyectos de integración regional están diseñados actualmente para integrar tecnologías y capitales, pero no se ha avanzado seriamente en cuestiones de fuerza de trabajo y derechos ciudadanos (Grimson, UNSAM y CONICET 2006, 16). Sin embargo, pese a este inconveniente se destaca a la integración como un proceso y un hecho bueno y favorable para la frontera (A. M. Bustamante 2004, 8).

Para Bustamante las ideas de abandono del Estado y de buena vecindad con el país vecino se fueron entretejiendo para dar lugar a lo que empezó a llamarse la “integración fronteriza”. Ello era posible ya que fundamentalmente entre los pequeños y medianos productores y comerciantes de las poblaciones más próximas al límite internacional, se asoció límite y frontera a “controles excesivos”, tráfico de influencias, extorsión, maltrato y abuso de poder; es decir, todo lo negativo asociado a la fuerza represiva y militar del Estado y menos a su aporte al desarrollo económico local (A. M. Bustamante 2004, 11).

Otro de los elementos que marca la integración es el hecho que las zonas de fronteras tienen la “misma cultura” a ambos lados, lo que Grimson denomina una “cultura fronteriza” o, al

menos, que comparten un conjunto de prácticas y rituales característicos. Para Grimson las relaciones y los elementos culturales transfronterizos son un ámbito clave en el cual se producen y reproducen las fronteras simbólicas, tanto en el plano de las identificaciones de las personas y los grupos como en el sentido de sus prácticas (A. Grimson 2000, 4).

En este contexto, autores como Wilson y Donnan afirman que en una parte importante de los estudios sobre fronteras de los estados latinoamericanos prevalece la imagen de que las poblaciones limítrofes han llevado a la práctica desde hace mucho tiempo una "integración" por abajo y que, más allá de las hipótesis de conflicto de los Estados, los pueblos fronterizos han dado muestras de su "hermandad" (Wilson y Donnan 1994, 21).

En el informe de Accord se resalta la importancia que tienen los actores dentro de los procesos de integración, en el informe se afirma que con frecuencia hay liderazgos y capacidades locales infravalorados, como líderes y estructuras tradicionales. También se pueden identificar potenciales gestores de paz inusitados, como personas desplazadas o refugiadas, que pueden pasar de ser víctimas a agentes de construcción de paz transfronteriza (Accord 2011, 6).

Otro de los elementos eje para propiciar los procesos de integración es estas zonas son los fuertes sistemas de intercambio (comerciales, políticos, culturales). En ese sentido, puede haber una mayor o menor permeabilidad de la frontera. Más bien, es sobre la existencia misma de la frontera que se organiza un sistema social de intercambios entre grupos que se consideran distintos (A. Grimson 2000, 4).

En ambos lados de la frontera se localizan ciudades donde convergen los intereses de sus habitantes, que se expresan en redes de flujos y circuitos comerciales e intercambios cotidianos, que en su diversidad organizativa muchas veces se desenvuelven por encima de las normas y leyes que definen la territorialidad entre ambos países. Son, en síntesis, espacios de fusión cultural y familiar que preservan sus relaciones incluso por encima de las

diferencias gubernamentales, estatales diplomáticas y conflictos bilaterales. Además, son fronteras altamente dependientes unas de otras, que se ven alteradas y beneficiadas por lo que ocurra en cada uno de sus ámbitos (Martínez 2000, 3).

En el informe de Accord se menciona el hecho de que el comercio transfronterizo puede contribuir a construir confianza o a establecer interdependencias a lo largo de las fronteras que incentiven la colaboración y la acción colectiva, y que incrementen los costos de la guerra. Y que el mundo de los negocios reacciona más rápidamente a la dinámica de los conflictos transfronterizos que la diplomacia o la sociedad civil. El reto es aprovechar este potencial para la paz y no para la guerra (Accord 2011, 3).

Finalmente, para Cabrera uno de los retos más importantes para establecer una cooperación fronteriza multilateral es definir cuáles son las amenazas y los fenómenos comunes que se deben combatir. Por último, todos los esfuerzos de cooperación deben estar diseñados y ser ejecutados en un marco estricto de respeto a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. En este sentido, la unión de esfuerzos entre varios países debe tener como objetivo principal el fortalecimiento del Estado de derecho en estos tres escenarios y la creación de una base legal y legítima que permita la construcción de paz (Cabrera 2011, 26).

CAPÍTULO II

II. CONTEXTUALIZACIÓN DE LA FRONTERA NORTE DEL ECUADOR

Una vez analizados los elementos teóricos centrales de esta investigación, el propósito de este capítulo es definir una contextualización actual de la situación de la frontera norte del Ecuador. Se iniciará con un análisis de los factores internos que han caracterizado la situación de la zona, en sus componentes sociales, económicos, institucionales y de seguridad; así como la situación humanitaria de los habitantes de la frontera entre Ecuador y Colombia, considerando los principales indicadores sociales y económicos para las provincias de esta zona. Finalmente, en esta primera parte se hará un análisis sobre la política pública y las intervenciones del Estado en la frontera norte, tomando en cuenta elementos centrales como el Plan Ecuador y el Plan Nacional para el Buen Vivir.

Para finalizar este diagnóstico, en una segunda parte se analizará el conflicto armado de Colombia, dada la importancia que éste tiene para el Ecuador y en particular para la zona de frontera. Aquí se hará un breve análisis de los antecedentes del conflicto armado de Colombia, seguido de un análisis de los principales efectos del mismo en el Ecuador, como la crisis de movilidad humana de la población colombiana, el desarrollo de actividades ilícitas, crimen organizado, narcotráfico, los grupos armados irregulares, la violencia generalizada y la militarización de las fronteras, entre otros.

2.1 Contexto histórico de la frontera norte del Ecuador

En base a los enfoques teóricos analizados en el capítulo anterior, se pretende definir el contexto histórico de la frontera común entre Ecuador y Colombia. Partiendo del enfoque de fronteras, considerando inicialmente el concepto de frontera como límite, planteado por Mignolo, la frontera entre Ecuador y Colombia en la actualidad se define como la franja de 686 kilómetros que divide a los dos territorios. Esta delimitación se remonta a la época de la colonia, cuando se da la separación del Distrito Sur de la Gran Colombia y en 1830 se otorga

a la República del Ecuador todos los territorios que eran parte de la Real Audiencia de Quito. Posterior a esta separación se firmaron una serie de Protocolos y Tratados que fueron definiendo los límites del territorio ecuatoriano.

Desde el concepto de fronterización planteado por Grimson, las relaciones entre los dos países se han caracterizado por una gran dinámica de intercambio comercial principalmente, la misma que ha estado acompañada por vínculos políticos cordiales entre los dos gobiernos y por vínculos sociales, culturales y familiares entre los habitantes de ambos países que comparten esta frontera y viven en una cotidianidad común.

Durante varias décadas las relaciones con Colombia se caracterizaron por ser relaciones de buena vecindad e incluso de hermandad. Sin embargo, tal como fue planteado por Taylor, los años noventa determinaron una nueva dimensión para los territorios fronterizos con el establecimiento de los procesos de globalización y el nuevo orden mundial, factores que afectaron las relaciones entre los dos países. En esta caracterización propia de los años 90, se podría asegurar que en base a las diferentes categorías de frontera definidas por Grimson, la frontera de Ecuador y Colombia se caracteriza por ser una frontera jurídico-política en la que intervienen las aduanas, las fuerzas de seguridad y el control de los flujos migratorios de personas y además es una frontera soberana, donde actúan las fuerzas represivas.

Tomando en cuenta el enfoque de conflicto, el informe de CONAPO define a las fronteras como el límite para ejercer autoridad, en este contexto desde que se determinaban los límites limítrofes entre Ecuador y Colombia, la visión de las relaciones binacionales entre los dos países ha sido asimétrica, pues Colombia siempre ha considerado al Ecuador como su “hermano menor” (Egas, y otros 2009, 8). Para Roque Espinosa la frontera era entendida como el "borde" exterior a partir del que se ubicaban los enemigos o los sospechosos amigos siempre dispuestos a hincarle el diente a los territorios que no eran suyos; en este contexto, la

frontera norte al ser una zona limítrofe se presentó siempre como una región desprotegida, vulnerable, frágil; en una palabra, la frontera apareció como una zona en disputa (Espinosa 2005, 2006, 2)

Basado en la teoría del conflicto y considerando el fortalecimiento del Estado planteado por Accord, los gobiernos de Ecuador y Colombia ejercieron su soberanía nacional a nivel central, dejando de lado las zonas periféricas de sus naciones. Esto a su vez coincide con el hecho que plantea Grimson que, en base a la hipótesis del conflicto, tanto Ecuador, como Colombia en realidad plantearon las políticas de no invertir en infraestructura, servicios sociales y de fomentar la industria en estos territorios para evitar que esto pudiera quedar en manos del país vecino o del “enemigo, como lo define Grimson. Posiblemente ésta pudiera ser una primera explicación del por qué tanto el Estado ecuatoriano como colombiano han estado ausentes en estas zonas desde hace varias décadas atrás.

Dejando de lado el conflicto que pudo generar la determinación de los límites territoriales entre Ecuador y Colombia, las relaciones posteriores entre los dos países como ya fue mencionado se caracterizaron por ser relaciones pacíficas. Sin embargo, en los años 90 se presentan diferentes fenómenos que agitan este ambiente pacífico para tornarlo en un ambiente de conflicto. Como punto de partida se puede mencionar el hecho que en los años 90 Colombia incrementó su producción de cocaína, lo que generó que Ecuador fuera un país ruta de narcotráfico, de igual manera el conflicto interno armando entre el gobierno de Colombia y las FACR se recrudeció y con esto se da la implementación del denominado Plan Colombia en territorio colombiano en el año 1999. Otro elemento que generó disputa fueron las fumigaciones aéreas de glifosato que repercutieron en territorio ecuatoriano en los años 2005 y 2006; pero sin duda, lo que generó el mayor impase entre ambos gobiernos fue el ataque de Angostura en el año 2008, cuando fuerzas colombianas irrumpieron en territorio ecuatoriano,

lo que provocó el rompimiento de las relaciones diplomáticas entre ambos países (Egas, y otros 2009, 9).

La situación del conflicto armado interno de Colombia trajo consigo diversas repercusiones en territorio ecuatoriano, las mismas que devinieron directamente en conflictos entre los dos Gobiernos y entre sus poblaciones. Podemos citar como uno de ellos el desplazamiento de personas solicitantes de asilo hacia el Ecuador, lo que ha generado una disputa entre los habitantes de las fronteras, que se sienten amenazados por la presencia de población colombiana en territorio ecuatoriano, este elemento fue resaltado por Grimson como uno de los principales elementos de conflicto.

De igual manera, en la concepción que plantea Cabrera de la frontera como espacio de relaciones no formales; sin duda, el conflicto armado de Colombia, ha facilitado en la frontera actividades ilícitas como narcotráfico, trata de personas, migración ilegal, tráfico de armas y contrabando, entre otros (Egas, y otros 2009, 24).

En el margen de los efectos directos del conflicto armado hacia el Ecuador se da el fenómeno planteado por Accord sobre la aplicación de políticas de seguridad más fuertes, que han implicado la militarización de la zona, lo cual también ha generado un malestar en la población en general. Como afirma Grimson en este entorno la frontera norte del Ecuador pasó a convertirse en un centro de control migratorio y aduanero donde las personas son sometidas a todo tipo de control por parte de las Fuerzas Armadas.

Para el caso específico de la frontera norte, sin duda uno de los elementos centrales que ha generado conflicto en la zona, es precisamente la presencia de los grupos insurgentes como las FARC, el ELN, los grupos paramilitares, las Águilas Negras, entre otros; los mismos que se han apoderado del control de este espacio limítrofe, elemento que fue considerado por Cabrera. De igual manera, no es solo la presencia de estos grupos en la zona lo que genera inseguridad en la misma, sino que a su vez esto ha generado situaciones de

tensión diplomática entre los dos países, como fue el caso del ataque a Angostura, antes mencionado y de igual manera, como evidencia Cabrera la presencia de estos grupos denota las falencias de la presencia estatal que han tenido ambos Gobiernos en esta zona.

En base al enfoque de cooperación en las fronteras tal como fue aseverado por Valero Martínez en su afirmación que las fronteras son espacios articuladores de procesos de integración bilateral y multilateral. Como ya ha sido mencionado, desde el siglo XX las relaciones entre los dos países han sido cordiales, incluso se establecieron vínculos a través de organismos multilaterales de integración y cooperación como la Comunidad Andina de Naciones, la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, la Comisión Permanente del Pacífico Sur y en la actualidad la UNASUR. A nivel político, en 1989 se creó la Comisión de Vecindad e incluso ambos países han elaborado estrategias para que se logre un desarrollo fronterizo (Egas, y otros 2009, 8).

Si hay algo que ha caracterizado la dinámica de la frontera entre Ecuador y Colombia es precisamente lo que afirma Bustamante al definir a las fronteras como eje de integración en base a las relaciones comerciales y económicas; pues el desarrollo del intercambio comercial ha sido evidente en esta frontera durante décadas. Como afirma Egas las relaciones económicas con Colombia se incrementan a partir de la segunda mitad del siglo XX, impulsadas por la política de sustitución de importaciones y los procesos de reforma agraria que se efectuaban en toda América Latina. Posteriormente las relaciones económicas bilaterales se formalizan con el Tratado de Comercio de 1942, el Convenio Comercial de 1955, la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y la creación del Pacto Andino en abril de 1969, donde Ecuador y Colombia participaron (Egas, y otros 2009, 17).

De esta manera los dos países se convierten en contrapartes comerciales importantes, es así, como afirma Egas, que Colombia se convirtió en el segundo socio comercial del

Ecuador. En los años 90 si bien se mantuvieron buenas relaciones comerciales entre los países, el auge comercial disminuyó cuando Ecuador adoptó la dolarización y en la actualidad el comercio de igual manera se encuentra relegado en base a la imposición de salvaguardias por parte del Ecuador, que ha limitado la importación de más de 600 productos, mediante aumento de aranceles y fijación de cupos (Egas, y otros 2009, 17).

Tomando como elemento lo anunciado por Valero, Grimson, Wilson y Donan de ver a la frontera como espacios de encuentro y solidaridad, es evidente que en la frontera entre Ecuador y Colombia su población comparte una historia común y una realidad similar, las poblaciones de ambos lados han sufrido por décadas el abandono de las entidades de ambos Estados, viven en una situación de pobreza y falta de desarrollo y adicionalmente enfrenten una cotidianidad basada en la violencia. Frente a esta perspectiva es evidente que la realidad que comparten permite que se establezcan entre ellos lazos de hermandad e incluso de familiaridad, pues además comparten una misma cultura y realidad, lo que les ha permitido convertir a la zona fronteriza en una zona de solidaridad.

Finalmente, en el contexto de la integración de fronteras, Saley hace alusión al hecho que un factor determinante es que los países vecinos actúen de manera cooperativa contra los grupos irregulares. El Gobierno ecuatoriano ha impulsado la prevención del "derrame del conflicto colombiano" hacia el Ecuador como un tema prioritario en su agenda de seguridad, donde la política de seguridad ecuatoriana pretende prevenir que grupos guerrilleros, paramilitares y grupos e individuos vinculados al narcotráfico y la delincuencia de origen colombiano se asienten en el país, trasladando sus operaciones militares o ilegales a territorio nacional (Centro Andino de Estudios, 2002, 2).

Como fue analizado en el capítulo anterior, la dinámica de las fronteras está determinada por el rol que desempeñan los actores que interactúan en ellas como el Estado, las fuerzas armadas, la población fronteriza, la sociedad civil, los actores de la cooperación

internacional y en este caso particular los grupos armados irregulares. En relación a las temáticas del Estado, las fuerzas armadas y los grupos irregulares en la frontera norte del Ecuador se hará un análisis dentro de este capítulo en la tercera parte cuando se analice la política pública en la frontera norte y cuando se haga la contextualización de los antecedentes del conflicto armado de Colombia y el desborde del mismo al Ecuador.

En relación a los actores internacionales, como bien destacó Bradsahw y Linares, con los procesos de globalización varias de los asuntos internos y externos de los Estados pasaron a ser asumidos por otros actores sociales como las ONGs, Organismos Internacionales, empresas transnacionales, entre otros. En el caso de la frontera norte, se evidencia el incremento de la presencia de estos grupos en la zona desde la década de los años 90, los mismo que se centraron en atender temas relacionados con la asistencia de servicios básicos y de infraestructura, además de los problemas medioambientales y con la crisis humanitaria que se agudizó a finales de los años 90, atendieron temas relacionados con asistencia humanitaria, atención a población desplazada y migrante. Incluso varios de estas entidades se convirtieron en los cooperantes económicos de iniciativas de los dos Gobiernos en la zona y han sido los autores de iniciativas propias en favor del bienestar y desarrollo de la población en la frontera.

2.2 Análisis socio-económico de la frontera norte del Ecuador

Una vez analizado el contexto histórico de la frontera norte en base a los enfoques teóricos vistos en el capítulo I, se procederá con un análisis de la situación socio-económica actual de la frontera norte del Ecuador, para este análisis se tomará como ejes de referencia las principales problemáticas tanto internas como externas de la zona con sus correspondientes indicadores.

Para Roque Espinoza, el escenario fronterizo en el que vive la población de la zona tiene componentes históricos, catástrofes naturales, guerras políticas, eventos económicos

específicos de Ecuador y Colombia y desde los años 60 el conflicto armado colombiano entre el Ejército y grupos guerrilleros (el cual incluye actualmente a los paramilitares), el mismo que cobra relevancia a partir de la ejecución del Plan Colombia, cuyos dispositivos producen dinámicas y transformaciones importantes en el escenario colombiano, con repercusiones previsibles en Ecuador (Espinosa 2008, 15-18).

En un informe realizado por Naciones Unidas sobre la frontera norte se destaca la inigualable riqueza en recursos naturales renovables y no renovables que posee esta zona del país, su privilegiada ubicación geográfica, su capacidad productiva, su riqueza y potencial turístico, su diversidad cultural y étnica y su capital humano. Sin embargo, también se considera que es una zona de mucha vulnerabilidad con altos niveles de pobreza y déficit histórico en materia de servicios e infraestructura social básica, con debilidad y ausencia institucional, con un elevado deterioro de las condiciones de competitividad y empleo y con fuertes presiones a las que se encuentran sometidos los recursos naturales (ONU 2004, 8).

Esta situación se ve profundizada debido a la cercanía de la zona con Colombia, donde es afectada por los impactos del conflicto interno armado colombiano como: desplazamiento humano, industria del narcotráfico, actividades ilícitas, paramilitarismo, trata y tráfico de personas, violencia sexual y de género, reclutamiento forzado, industria del secuestro, crimen organizado, contrabando, entre otros; lo que convierten a la frontera norte en una zona aún más vulnerable.

En los diferentes informes que se han realizado sobre la frontera norte se destacan de manera general como los principales problemas en la zona: a) pobreza, exclusión e inequidad, b) carencias relacionadas con una presencia del Estado en términos institucionales “positivos”, c) la explotación inclemente de los recursos naturales en la región, d) conflictos inter e intraétnicos entre Awas y Afro ecuatorianos, e) violencia de género y explotación, f) fragilidad de la población más joven, e g) inseguridad en la zona (A. Paez 2011, 34-35).

A continuación, se hará un análisis en base a cinco áreas de desarrollo en la frontera norte, las mismas que nos permitirán determinar la situación de vida de los habitantes de la frontera norte del Ecuador y fundamentalmente permitirán demostrar sus principales necesidades y carencias. Estas áreas contemplan indicadores referentes a población, vivienda, educación, tecnologías y recursos naturales. Para el análisis de los indicadores se considerarán las cinco provincias de la frontera norte del Ecuador: Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos y Orellana.

Se ha considerado hacer un análisis en estas 5 áreas, ya que partiendo del hecho que, en los nuevos conceptos sobre desarrollo, la pobreza abarca una amplia gama de conceptos que no tienen netamente relación directa con el poder adquisitivo o el dinero y que la pobreza está definida por una serie de factores que determinan el bienestar, privilegios, libertades y desarrollo de las personas. Al tomar en cuenta esta consideración, hacer un análisis en base a estas 5 áreas de desarrollo permitirá tener una idea más clara de la precariedad de las condiciones de vida la población, la falta de desarrollo social y tecnológico y el deterioro de los recursos naturales en la zona.

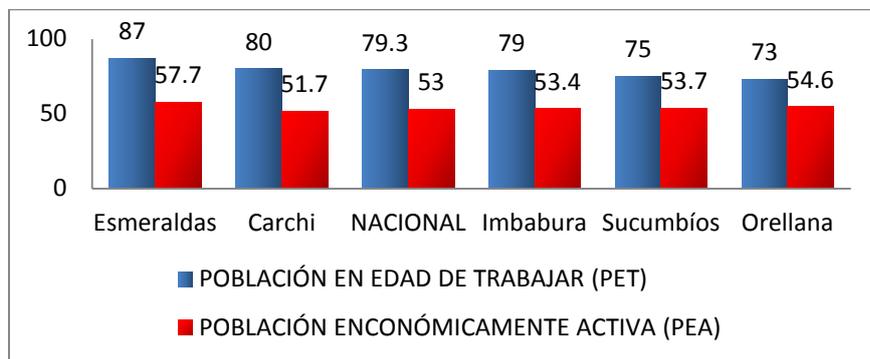
Población:

De manera general en el informe de los ODM para la frontera norte del año 2007, se hace referencia al hecho que la pobreza se ha reducido desde 1990 en todo el país; sin embargo, las provincias de la frontera norte aún presentan niveles de pobreza que están entre los más elevados del país (CISMIL, SENPLADES, PNUD, FLACSO 2007, 1).

En relación a la ocupación de las personas en las provincias de la frontera norte, sólo en Carchi el porcentaje de la población económicamente activa (PEA) está por debajo del promedio nacional, con un 51.7%; mientras que Esmeraldas, Imbabura, Carchi, Sucumbíos y Orellana se encuentran por encima de la media nacional que es del 53%. Esmeraldas presenta una población en edad de trabajar (PET) del 87%. En relación a la diferencia que

existe entre la PET y PEA, Esmeraldas presente la mayor brecha (87% vs 57.7), mientras que Orellana posee la menor brecha entre los dos indicadores (73% vs 54.6%).

Gráfico 1. Población Económicamente Activa (PEA)



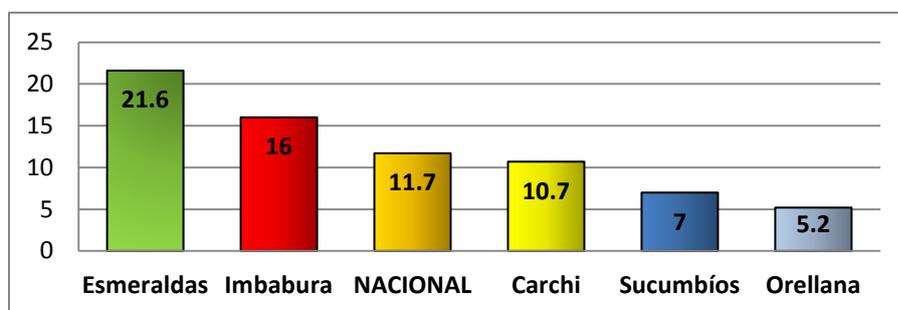
Fuente: INEC, Censo 2010.

Elaboración: EF

*La población en edad de trabajar y la PEA se calcular para 10 años y más

En cuanto a la insuficiencia de ingresos, Esmeraldas presenta la peor situación con el porcentaje más elevado de las provincias de la frontera norte, correspondiente al 21.6%; de igual manera, Imbabura se encuentra por encima de la media nacional con el 16%. A nivel nacional el porcentaje por insuficiencia de ingresos es del 11.7%, Carchi, Sucumbíos y Orellana se encuentran por debajo de esta media nacional, con el 10.7%, 7% y el 5.2% respectivamente.

Gráfico 2. Insuficiencia de ingresos

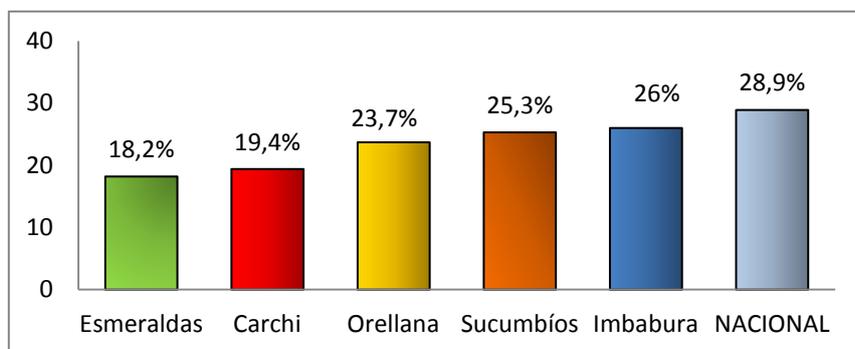


Fuente: INEC, Censo 2010.

Elaboración: EF

Con respecto a la situación de la población en las provincias de la frontera norte, en relación a las personas que tienen una ocupación y cuentan con un seguro general, se evidencia que todas las provincias de frontera norte se encuentran por debajo de la media nacional que es del 28.9%. La población más afectada corresponde a las provincias de Esmeraldas y Carchi con un porcentaje de 18.2% y 19.4 % respectivamente.

Gráfico 3. Porcentaje de ocupados con seguro general*



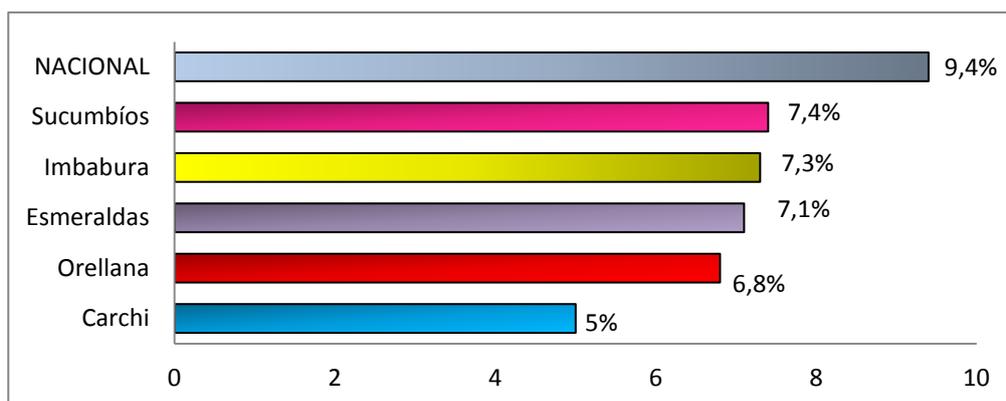
Fuente: INEC, Censo 2010.

Elaboración: EF

*Con respecto al total de personas ocupadas

De igual manera en relación a las personas que disponen de un seguro de salud privado, la media nacional corresponde al 9.4%; sin embargo, para los habitantes de las provincias de la frontera norte el acceso a un seguro de salud privado es bastante limitado, principalmente para la provincia de Carchi, donde apenas el 5% de la población tiene acceso.

Gráfico 4. Porcentaje de personas con seguro de salud privado



Fuente: INEC, Censo 2010.

Elaboración: EF

Otro de los factores internos que ha generado una problemática en la zona es la situación de fragilidad en la que se encuentra la población joven. En las provincias de la Amazonía la edad media de la población corresponde a 24.9 y 23.5 años para Sucumbíos y Orellana respectivamente, lo mismo ocurre con Esmeraldas cuya edad media es de 25.8 años. Únicamente en las provincias de las Sierra la edad media está por encima de la media nacional de 28.4 años.

Gráfico 5. Edad media de la población



Fuente: INEC, Censo 2010.
Elaboración: EF

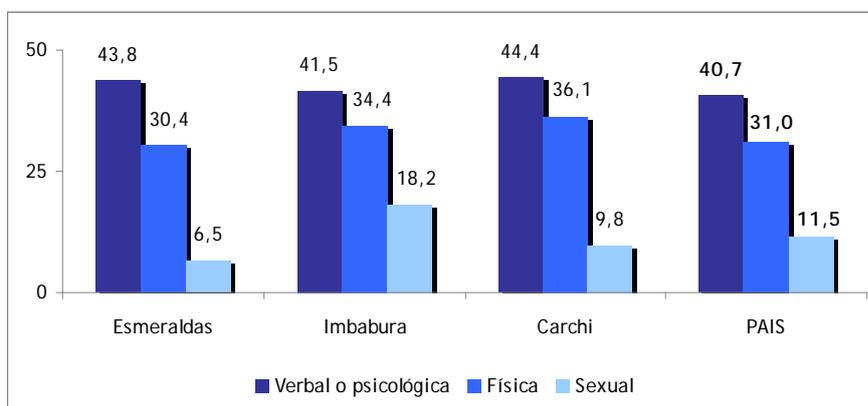
Adicionalmente la situación para las mujeres es un factor determinante que ha desembocado en un proceso de violencia de género y explotación sexual. Para Páez uno de los factores determinantes para este fenómeno es la presencia de una desproporción clara de población masculina respecto a la femenina, impulsada por la dinámica petrolera y la presencia militar, entre otros aspectos (Páez 2011, 35).

Según el informe de los ODM, las mujeres son más pobres si se mide su acceso a ingresos propios, en el país 70% de las mujeres mayores de 15 años dependen exclusivamente de ingresos masculinos: padres, esposos, hermanos, hijos, etc. En 2006 en Carchi el porcentaje de mujeres en esta situación alcanza el 68%, en Imbabura el 69% y en

Esmeraldas el 75%. De igual manera, en el ámbito educacional el informe hace referencia al hecho que las mujeres acceden a educación en proporciones equiparables a las de los hombres (CISMIL, SENPLADES, PNUD, FLACSO 2007, 6).

Con relación al tema de la violencia en el informe se destaca que 4 de cada 10 mujeres han experimentado violencia por parte de su pareja, lo cual se resalta como una cifra elevada. Y se menciona el hecho que los datos para Esmeraldas, Imbabura y Carchi son algo más altos que los promedios nacionales.

Gráfico 6: porcentaje de mujeres en edad fértil alguna vez casadas o unidas que han sufrido violencia, 2004



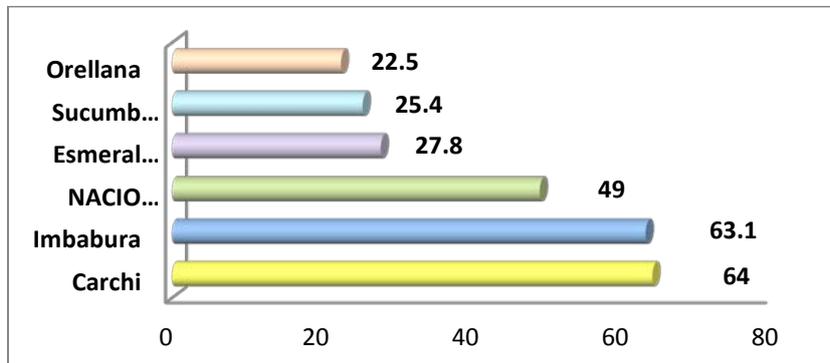
Fuente: CEPAR, ENDEMAIN 2004.
Elaboración: CISMIL.

Vivienda:

En relación a la situación de vivienda de los habitantes de la frontera norte, principalmente la situación en las provincias de la Sierra (Imbabura y Carchi) es bastante positiva, donde el porcentaje de viviendas que cuentan con servicios básicos públicos es del 63.1% y 64% respectivamente, incluso se encuentran por encima de la media nacional que es del 49%. Sin embargo, para las provincias de la Costa y de la Amazonía, la situación es bastante precaria, profundizándose aún más en las zonas rurales, apenas el 22.5% en Orellana y el 25.4% en Sucumbíos de la población en estas provincias cuentan con una vivienda que

dispone de servicios de agua, escusados y eliminación de basura por recolectores. Es decir que más del 75% de la población en estas provincias no cuentan con una vivienda con servicios básicos públicos.

Gráfico 7. Viviendas con servicios básicos públicos*



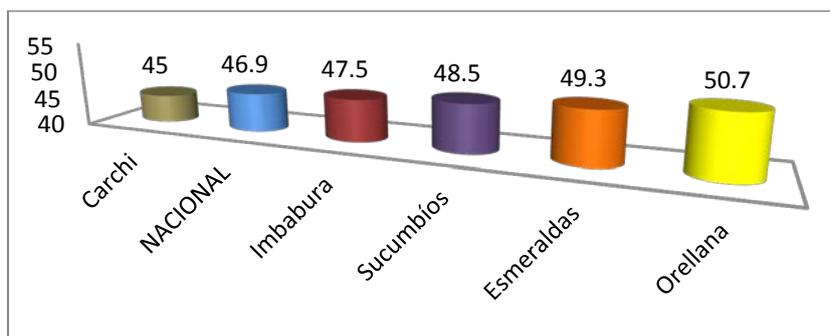
Fuente: INEC, Censo 2010.

Elaboración: EF

* incluye: agua, escusado y eliminación de basura por carro recolector

En relación con el porcentaje de hogares que disponen de viviendas propias, Esmeraldas, Orellana, Sucumbíos e Imbabura son las provincias donde su población cuenta con viviendas propias, por encima de la media nacional que corresponde al 46.9%. Sin embargo, como fue analizado anteriormente las viviendas en un limitado porcentaje cuentan con servicios básicos. La mayoría de hogares en Esmeraldas y Orellana contaría con viviendas propias pero la vida de los hogares sería precaria al no contar con servicios básicos en sus viviendas. En Carchi el porcentaje de la población con vivienda propia es limitado.

Gráfico 8. Porcentaje de hogares en viviendas propias y totalmente pagadas



Fuente: INEC, Censo 2010.

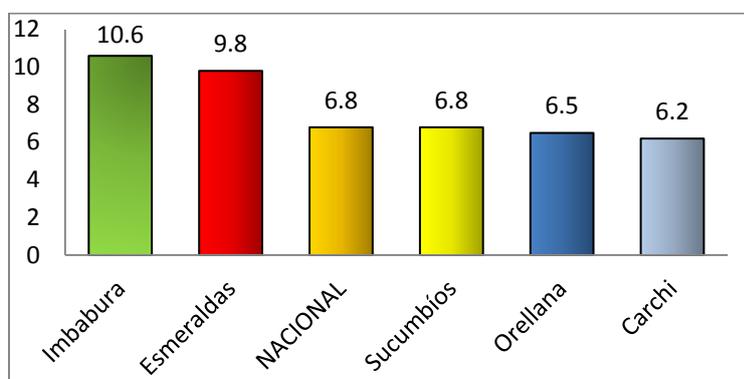
Elaboración: EF

Educación:

La educación es un factor determinante en el desarrollo de la población. En el informe de los ODM se menciona que, en el Ecuador, pese a que la educación básica (10 años) es obligatoria, en 2006, solo 5 de cada 10 personas mayores de 15 años han completado ese nivel. En Esmeraldas e Imbabura, 4,2 de cada 10, mientras que en Carchi solo 3,5 (CISMIL, SENPLADES, PNUD, FLACSO 2007, 4).

En relación al porcentaje de analfabetismo, las provincias que presentan los mayores índices son Esmeraldas con 9.8% e Imbabura con 10.6%, con lo que se evidencia que, efectivamente por la condición de etnia en Imbabura, al ser la provincia con mayor número de población indígena, la tasa de analfabetismo es la más alta, casi el doble que la media nacional, que corresponde al 6.8%.

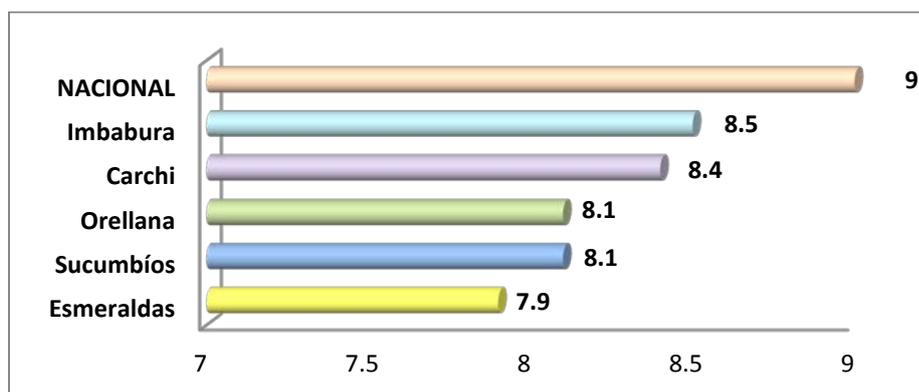
Gráfico 9. Porcentaje de analfabetismo = 15 años



Fuente: INEC, Censo 2010.
Elaboración: EF

El promedio de años de escolaridad a nivel nacional es de 9 años, en lo referente a las provincias de la frontera norte todas se encuentran por debajo de la media nacional. Sin embargo, la provincia con menos número de años de escolaridad es Esmeraldas con un promedio de 7.9 años de escolaridad.

Gráfico 10. Promedio de años de escolaridad: 10 años

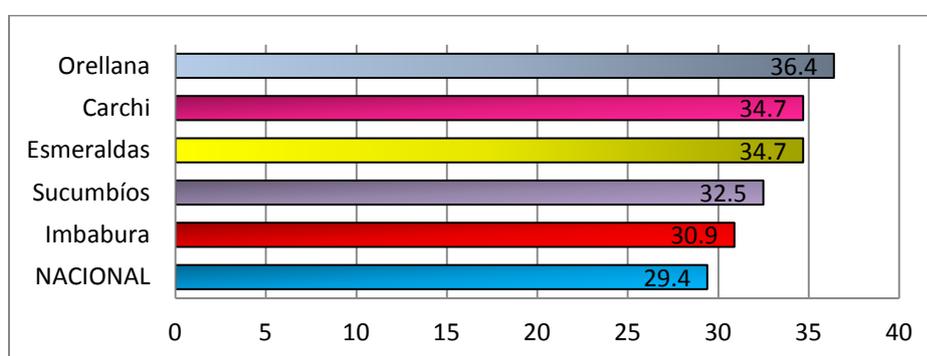


Fuente: INEC, Censo 2010.
Elaboración: EF

Tecnologías:

Un elemento importante para el análisis del desarrollo de un país en la actualidad corresponde al uso y manejo de la tecnología. En relación a la frontera norte el porcentaje del analfabetismo digital en las cinco provincias se encuentra por encima de la media nacional que corresponde al 29.4%. Los niveles de analfabetismo tecnológico en la frontera norte son bastante considerables, la provincia que registra el mayor porcentaje de analfabetismo digital es Orellana con el 36.4%.

Gráfico 12. Porcentaje de analfabetismo digital =10 años

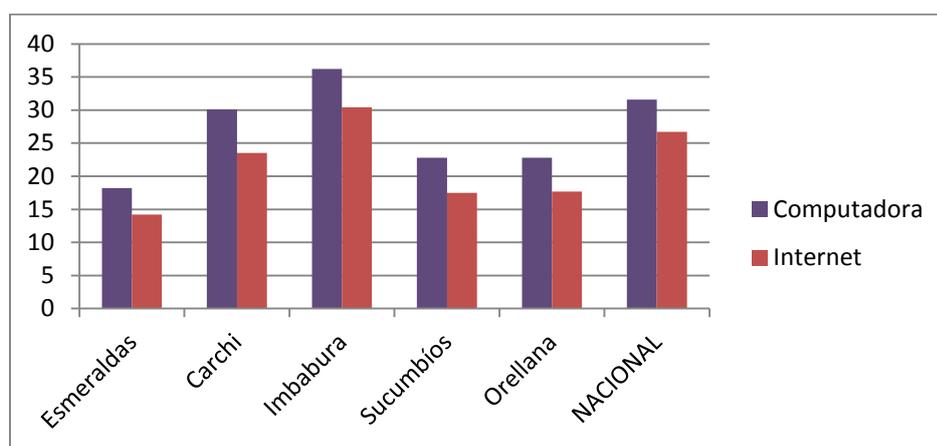


Fuente: INEC, Censo 2010.
Elaboración: EF

El uso de computadores e internet también representa un factor determinante en el uso y manejo de tecnologías, es así que provincias como Esmeraldas, Sucumbíos y Orellana,

presentan porcentajes muy por debajo de la media nacional en relación al uso de estas tecnologías, esto puede deberse al hecho que no cuentan con los recursos suficientes para acceder a este tipo de servicios tecnológicos, o que no haya la infraestructura necesaria para brindar y garantizar estos servicios. Únicamente la provincia de Imbabura se encuentra por encima de la media nacional en relación al uso de computadora 36.2% e internet 30.4%.

Gráfico 13. Porcentaje de personas que utilizan computadora e internet

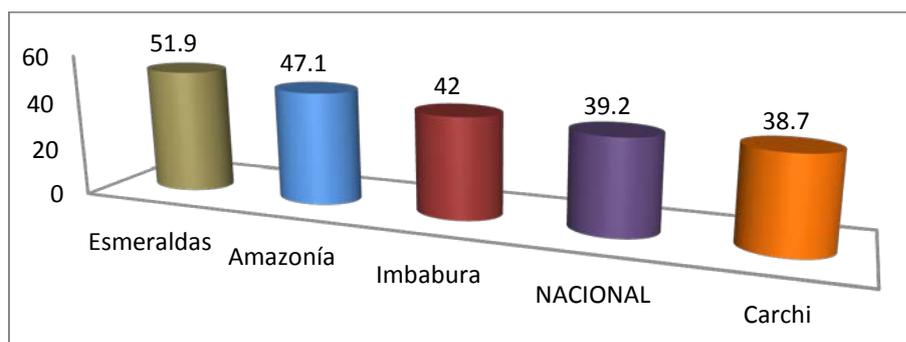


Fuente: INEC, Censo 2010.
Elaboración: EF

Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

Otro concepto apropiado para hacer un análisis sobre pobreza es en base al índice de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), planteado por la CEPAL, que define a este índice como un método directo para identificar carencias críticas en una población y caracterizar la pobreza. Las NBI consisten en la insatisfacción real de las necesidades básicas de la población y se enmarcan en 4 áreas principales: a) acceso a vivienda, b) acceso a servicios sanitarios, c) acceso a educación, y d) capacidad económica. (Feres 2001, 9).

Gráfico14. Índice de NBI para las provincias de la frontera norte del Ecuador



Fuente: INEC, Censo 2010.
Elaboración: EF

En evidente que en cuanto a las NBI todas las provincias de la frontera norte se encuentran por encima del porcentaje de la media nacional, con excepción de Carchi. Esmeraldas se presenta con un porcentaje elevado de 51.9%, es decir que para la mitad de su población sus necesidades básicas no son cumplidas. Tomando en cuenta que las NBI implican elementos mencionados anteriormente de vivienda, servicios sanitarios, educación y capacidad económica, se denota claramente la carencia que tienen las poblaciones de estas fronteras en torno a todas las necesidades antes mencionadas.

Es claro que la situación de la población en la frontera norte para algunas provincias es bastante crítica, no sólo por los niveles de pobreza registrados que tiene relación directa con la insuficiencia de ingresos y por las NBI, sino por las no garantías, o acceso limitado a ciertos derechos.

Recursos Naturales

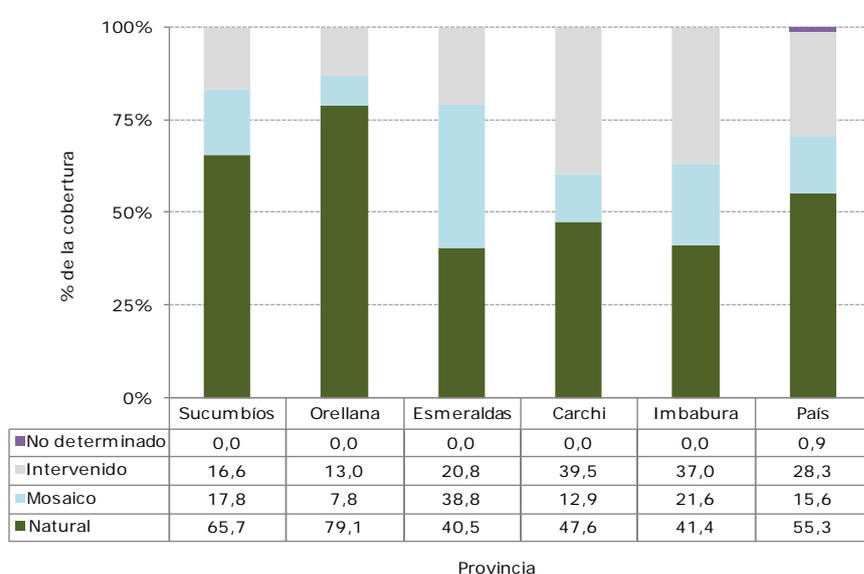
Para Páez otro de los problemas importantes para ser considerados es la explotación inclemente de los recursos naturales en la región, alude a una depredación ecológica que implica conflictos socio-ambientales con diversas características en cada caso específico: la deforestación masiva está presente en Esmeraldas y Sucumbíos. La explotación petrolera, la presencia del Sistema del Oleoducto Trasandino Ecuatoriano (SOTE), la extracción de crudo

en Sucumbíos y su refinación en la destartalada y anacrónica refinería de Esmeraldas. (Páez 2011, 35).

En el informe de los ODM, en el objetivo 7, se hace referencia a que en las provincias amazónicas de frontera norte existe una cobertura natural y boscosa remanente por encima del promedio nacional. Sin embargo, a la vez se observa un alto grado de degradación debido a actividades extractivas, principalmente forestales e hidrocarburíferas, cultivos y extracción de madera (CISMIL, SENPLADES, PNUD, FLACSO 2007, 15).

En el gráfico del informe se evidencia que Sucumbíos y Orellana muestran todavía superficies importantes de áreas protegidas y bosques protectores: 42% y 41% respectivamente, mientras que Esmeraldas posee 21% de su superficie protegida, Carchi e Imbabura apenas 10% y 13%. Respecto de la remanencia ecosistémica el panorama es similar con las provincias amazónicas con 65% y 79% claramente sobre el promedio nacional de 55%, mientras que las restantes provincias están por debajo del mismo, 48% Carchi y alrededor de 41% Esmeraldas e Imbabura (CISMIL, SENPLADES, PNUD, FLACSO 2007, 15).

Gráfico 15: Remanencia ecosistémica en las provincias de frontera norte, 2001



Fuente: PROMSA CDC / EcoCiencia, 2001.
Elaboración: CISMIL

Como ha sido analizado, de manera general las cinco provincias que conforman la zona de la frontera norte del Ecuador presentan características similares en cuanto a los elementos de desarrollo previamente analizados. Sin embargo, es importante considerar que cada una de las provincias posee características propias y que de ellas dependen otros elementos como la percepción de la violencia y la inseguridad, las necesidades en cuanto a la atención de servicios sociales y de infraestructura y la demanda y el cumplimiento de derechos humanos.

Es por esto que es importante realizar una breve lectura territorial de la frontera norte, tomando en cuenta los elementos diferenciadores de cada una de las provincias, basados en los indicadores analizados anteriormente sobre las condiciones de vida de la población, asistencia de servicios básicos e infraestructura, violencia e inseguridad, movilidad humana y medio ambiente. Este análisis permitirá determinar el estado y las necesidades de cada una de las provincias.

Esmeraldas. - En relación al tema de las condiciones de vida de la población, Esmeraldas es la provincia con el mayor número de habitantes, por lo tanto, podemos percibir que su población en edad de trabajar y la población económicamente activa son mayores al resto de provincias. Sin embargo, pese a que posee una PEA elevada, también es la provincia que posee el menor porcentaje de ingresos para satisfacción de necesidades.

La población de Esmeraldas es la segunda provincia luego de Orellana que posee vivienda propia, pero cabe acotar que la asistencia de servicios sociales de estas viviendas es medianamente asistida. Otro aspecto importante es el tema de la educación, la provincia posee uno de los porcentajes más elevados de analfabetismo luego de Imbabura y en relación a los años de escolaridad es la provincia que tiene el menor número de años de escolaridad, esto puede deberse en gran parte a que la provincia no cuenta con la debida infraestructura escolar y lo mismo ocurre para los servicios de atención de salud, existen muy pocos centros

médicos en poblaciones lejanas a la capital de la provincia. El índice de NBI de la provincia de Esmeraldas es el mayor de las 5 provincias.

Con respecto al tema de violencia e inseguridad, Esmeraldas presenta una de las peores condiciones de la zona, tomando en cuenta que en localidades como San Lorenzo el porcentaje de la criminalidad y homicidios se ha intensificado. De igual manera, el tema de la violencia es latente en esta provincia, destacando la violencia de género, en gran parte las mujeres son víctimas de violencia verbal y psicológica. Lo mismo ocurre con los jóvenes y niños están expuestos a un ambiente donde operan grupos irregulares que los usan como parte de prácticas ilegales como contrabando y sicariato (Páez 2011, 18).

En cuanto a al flujo de personas solicitantes de refugio y refugiados, según cifras del ACNUR, Esmeraldas es la segunda provincia con el mayor número de solicitudes de refugio y de igual manera el total de refugiados viviendo en la provincia es el segundo mayor por debajo de Sucumbíos, esto puede deberse en gran parte a que varias de las familias prefieren quedarse en entornos similares a los que vivían en su país de origen y uno de los elementos importantes que consideran es el tema del clima cálido de la provincia (ACNUR 2015, 1)

Finalmente, sobre el medio ambiente podemos mencionar que la destrucción ambiental en esta zona es igual de grave que en las provincias de la Amazonia, esto se debe en gran medida a las prácticas de extracción mineras, a la tala de bosques y a la refinería de Esmeraldas.

Carchi. - La provincia de Carchi se caracteriza principalmente por ser el espacio físico e histórico que ha dividido a los dos países a través del Puente Rumichaca. Adicional a esta característica esta provincia se ha caracterizado por ser una de las provincias donde el intercambio comercial terrestre ha sido uno de los dinámicos del país. En cuanto a las condiciones de vida de su población, Carchi cuenta con una población total de cerca de 200.000 habitantes, cuya PEA es la segunda mayor de la frontera norte luego de Esmeraldas.

Con respecto a la insuficiencia de ingresos la situación es mejor que en Esmeraldas e Imbabura, este puede deberse en gran medida a que la provincia se ha caracterizado por ser una zona de intercambio comercial.

Un dato importante es el hecho que en Carchi la mayoría de las familias no cuenta con una vivienda propia y este es el porcentaje más elevado en las 5 provincias; sin embargo, pero a que las viviendas no son propias cuentan con el mayor porcentaje de servicios básicos públicos, factor que es medianamente visible, o poco visible en el resto de provincias. De igual manera la asistencia de servicios de salud y de educación es mejor que en otras zonas, Carchi es la provincia con el menor porcentaje de analfabetismo en la frontera norte, contando con un mayor número de unidades educativas y de centros de salud. El índice de NBI en Carchi es el menor de las 5 provincias y su lógica responde al hecho que es la provincia donde se visibiliza una mayor presencia del Estado.

En relación al tema de violencia e inseguridad, al tratarse de una frontera netamente comercial, una de las características históricas de esta provincia ha sido el tema de contrabando. Durante los últimos años se han intensificado las prácticas de contrabando sobre todo de gas, gasolina y tráfico de armas; adicionalmente es la provincia donde se han encontrado la mayoría de pasos clandestinos entre los dos países. A su vez, en Carchi se registran los mayores índices de violencia de género en la frontera norte, esto puede deberse en gran medida al alto número de presencia militar en la provincia y a la violación de derechos humanos por parte de las autoridades del orden.

Carchi se ha caracterizado por ser una zona con un elevado flujo migratorio, sobre todo relacionado con prácticas comerciales. En cuanto a flujo de personas solicitantes de asilo, sorprendentemente es la provincia con el menor número de solicitantes de asilo y en cuanto al total de refugiados, es la segunda provincia con menor número, por encima de

Imbabura. Esto se debe en gran manera a que el ingreso de las personas en necesidades de protección internacional no se realiza por esta provincia (ACNUR 2015, 1).

Finalmente, en relación al tema del medio ambiente, la provincia de Carchi con respecto al resto de provincias no se ve mayormente afectada en temas de medioambiente. Esta lógica responde sin duda al hecho que es esta provincia no se realizan actividades extractivistas como petroleras, madereras o forestales.

Imbabura. - A pesar de que la provincia de Imbabura geográficamente no limita con Colombia, ésta ha sido una de las provincias de la parte norte del país que directamente ha sido afectada por los efectos del conflicto armado de Colombia y de igual manera históricamente la presencia del Estado ha sido limitada. En relación a las condiciones de vida de la población, la PEA está en un punto medio en relación al resto de provincias, por encima de Sucumbíos y Orellana; la insuficiencia de ingresos es la segunda más alta de la zona, luego de Esmeraldas.

El porcentaje de familias que tiene vivienda propia es el segundo menor, después de Carchi y con respecto a la dotación de servicios básicos públicos, de igual manera es la segunda provincia mejor dotada de estos servicios. En cuanto a servicios de salud y educación, la provincia presente el más alto índice de analfabetismo en el país y es la provincia con el menor número de años de escolaridad, claramente esto se debe a la falta de la presencia del Estado en la provincia en cobertura de servicios de salud y de educación, que por lo general han sido escasos e insuficientes. En cuanto a las NBI, Imbabura posee el segundo índice menor de la zona, con lo que se evidencia que las condiciones de vida con mejor que en Esmeraldas, Sucumbíos y Orellana.

Con respecto al tema de violencia e inseguridad, la ventaja que tiene la provincia de no estar geográficamente en la frontera con Colombia, ha evitado que se visibilicen prácticas ilegales, que es común en el resto de provincias; esto se debe en gran medida a que tanto la

guerrilla, como las bandas criminales operan específicamente en la zona de frontera entre los dos países y no se han registrado infiltraciones de estos grupos en Imbabura. Por otro lado, la provincia registra índices elevados de violencia de género, que puede responder más a un factor cultural.

En cuanto a las solicitudes de refugio, Imbabura posee más solicitudes de refugio que Carchi, esto puede deberse en gran medida a que los refugiados que ingresan por Sucumbíos se desplazan hacia la parte oeste del país, al intentar llegar hasta Quito y pasan por esta provincia. Con respecto al número total de refugiados, Imbabura posee el menor número de refugiados de todas las provincias de la frontera norte (ACNUR 2015, 1).

En relación al tema del medioambiente, al igual que Carchi, no se reportan mayores impactos en daños y afectaciones al ambiente. Esta provincia se caracteriza por ser una zona agrícola y ganadera y sus actividades económicas no están ligadas a procesos que puedan afectar el medioambiente y la salud de la población.

Orellana y Sucumbíos. - Básicamente las dos provincias de la región amazónica presentan características similares y de igual manera sus indicadores son semejantes entre sí. Orellana al igual que Imbabura, si bien geográficamente no comparte la frontera con Colombia, se ve igual afectada por los efectos del conflicto armado y la presencia del Estado en esta región amazónica del país también ha sido limitado. Con relación a las condiciones de vida de la población, en las dos provincias la PEA es la más baja que el resto de provincias, siendo la más baja la de Orellana. Lo mismo ocurre con el tema de los ingresos las dos provincias reportan los ingresos más bajos de la zona de frontera y Orellana percibe el porcentaje más bajo.

La población de las dos provincias en su mayoría posee una vivienda propia y Orellana es la provincia con el porcentaje más elevado; sin embargo, estamos haciendo referencia a viviendas precarias, que no cuentan con cobertura de servicios sociales básicos,

el porcentaje de cobertura es el más bajo de las 5 provincias y Orellana es la provincia con la menor cobertura.

Con relación a los servicios de educación y de salud, las dos provincias presentan los porcentajes bajos de analfabetismo y en cuanto al promedio de años de escolaridad, las dos provincias está por encima de Esmeraldas. Con respecto a la cobertura de servicios de salud y de educación, las dos provincias cuentan con una cobertura mediana de centros de educación y de salud, esto puede deberse en gran medida a las actividades petroleras que se realizan en las dos zonas y que demandan una presencia del Estado atendiendo este tipo de requerimientos de su población (Páez 2011, 19).

En el tema de recepción de personas en búsqueda de protección internacional, la provincia de Sucumbíos presenta el mayor número de solicitantes de asilo y de igual manera el mayor número de refugiados de toda la frontera norte. Esto se debe al hecho que los principales departamentos de origen de los refugiados provienen de las localidades de Nariño, Putumayo y Valle del Cauca, los mismos que geográficamente tienen una mayor cercanía a estas provincias de la Amazonía. Y en una segunda instancia, al igual que en Esmeraldas, esta población prefiere quedarse cerca de su país de origen y en una zona con características similares en cuanto a clima y actividades económicas (ACNUR 2015, 1).

En el tema del medioambiente, no cabe duda que las dos provincias son las más afectadas, principalmente por las prácticas extractivistas que se desarrollan en estas zonas, relacionadas con actividades petroleras y de tala de bosque, factor que ha sido un determinante para que varios ecosistemas hayan sido destruidos. Por otro lado, Sucumbíos fue la provincia más afectada por las fumigaciones con glifosato que afectaron los sembríos legales y la salud de la población y de animales. Finalmente, en cuanto a las NBI la Amazonía registra el segundo índice más bajo de las provincias de la frontera norte, después de Esmeraldas.

Es evidente que las cinco provincias de frontera han registrado históricamente los niveles más bajos de desarrollo a nivel nacional y que además cada una de ellas posee características específicas que demuestran que las condiciones y necesidades sus poblaciones son aún más críticas. Las poblaciones fronterizas no cuentan con las condiciones y medios de vida adecuados en asistencia de servicios básicos de salud, educación, saneamiento, infraestructura, acceso a trabajo, acceso a derechos, entre otros. A esto se añade la situación de violencia en la que vive la población lo cual ha contribuido para deterior sus condiciones de vida.

2.3 El Estado ecuatoriano en la frontera norte

Como fue ya mencionado, es evidente el abandono histórico por parte del Estado ecuatoriano en la zona norte del país, donde las condiciones de vida de sus habitantes han sido totalmente diferentes a las del resto del Ecuador. La frontera norte se caracteriza por ser una zona en la que no se ha garantizado la cobertura de servicios sociales básicos, infraestructura adecuada para su población, al igual que la garantía de sistemas adecuados de justicia y con ello el asegurar el cumplimiento de los principales derechos básicos fundamentales para sus habitantes.

De igual manera, es innegable que, en los últimos años, el Gobierno ha emprendido esfuerzos en estas provincias con la ampliación de dotación de servicios básicos, así como la construcción de carreteras e infraestructura y es evidente que las condiciones de vida han mejorado para algunas poblaciones en relación a décadas pasadas; sin embargo, aún las cifras e indicadores muestran grandes brechas y carencias para las poblaciones de las provincias de la frontera norte.

Montenegro destaca que una característica común de ambos lados de la frontera es ser marginada, menciona que en gran parte esto se debe a que las decisiones centralistas han permitido que se mantengan dentro de un desequilibrio constante en relación con el resto de

zonas de sus respectivos países. Para Montenegro ninguno de los dos lados ha tenido políticas claras para fomentar su desarrollo económico y social, lo que ha generalizado un nivel de atraso en las condiciones de vida de sus habitantes; de igual manera, destaca que la inversión en infraestructura ha sido escasa o casi inexistente y que los niveles de cobertura en servicios básicos, educación, salud, energía, acueducto, etc., están dentro de los rangos más bajos con respecto al resto de zonas de ambos países (Montenegro 2005, 9).

Específicamente para el caso de Ecuador, el Centro Andino de Estudios Internacionales destaca que el gobierno ecuatoriano ha advertido que la presencia del Estado como parte de la vida cotidiana de los habitantes de las provincias fronterizas es pobre. De igual manera, Roque Espinoza recalca el hecho que la violencia de la frontera producto del desorden y el caos imperante cuyo correlato ha sido la escasa presencia del Estado y la vigencia de una débil y frágil democracia, han sido portadores de varios males sociales (Espinoza 2005, 2006, 14).

Espinoza destaca el hecho que junto a la violencia ha surgido el miedo en la población, a la vez que se ha generado una nueva concepción de seguridad en la zona (Espinoza 2005, 2006, 14). Para el Estado ecuatoriano según el Centro Andino de Estudios Internacionales esta nueva política de seguridad producto del miedo proponía objetivos tales como fortalecer la vigencia del Estado de Derecho, e impulsar el desarrollo social y económico (provisión estatal de bienes y servicios) (Centro Andino de Estudios, 2002, 6).

En este contexto según destaca Celi, Molina y Weber como estrategias de seguridad para combatir el conflicto en la zona norte, en el año 2000 se creó la Unidad de Desarrollo del Norte, UDENOR, entidad encargada de planificar, coordinar y ejecutar el desarrollo del área fronteriza y a través de la cual se canalizaba la asistencia humanitaria. Esta agencia gubernamental tenía como objetivo implementar un “desarrollo alternativo preventivo” que

consistió en la inclusión social, equidad, paz y seguridad, descentralización, organización y participación y sustentabilidad (Celi, Molina y Weber 2009, 10).

Si bien UDENOR se constituyó como una entidad del Estado, su financiamiento dependió principalmente de la asistencia internacional. Desde el año 2000 cuando inició su operación tanto la asistencia financiera como técnica dependieron de la agenda de la cooperación de Estados Unidos, USAID y de la Organización Internacional para las Migraciones OIM, con esto se evidencia que para la cooperación internacional había un gran interés en la zona de la frontera norte del Ecuador.

Uno de los puntos controversiales para UDENOR se dio a nivel del gobierno central y los gobiernos locales, donde los gobiernos locales con apoyo de la población organizaron manifestaciones y paralizaciones para demandar del gobierno central la provisión de recursos y servicios básicos, tales como construcción de caminos, electrificación y seguridad, como resultado de las presiones directas (no institucionales) de los gobiernos locales se incorporaron nuevas actividades y proyectos al plan de UDENOR (Centro Andino de Estudios, 2002, 10).

También se destaca en el informe del Centro Andino de Estudios Internacionales, que los gobiernos locales aseguraron siempre que no existía una presencia real de UDENOR en la zona. En el informe se destaca el hecho que UDENOR no fortaleció, ni incrementó la presencia institucional del Estado en la zona por parte del gobierno central y que no fue capaz de coordinar y financiar a través de esa agencia acciones que benefician a sectores de la población (Centro Andino de Estudios, 2002, 12).

Si bien esta iniciativa no tuvo el éxito esperado por diversos motivos, en una primera instancia por el hecho que las políticas fueron nuevamente desarrolladas a nivel central y no local, se operaba desde Quito, sin contar con ninguna oficina en las provincias fronterizas; dependía financieramente y técnicamente de la comunidad internacional y los proyectos

tenían duraciones muy cortas de máximo dos años y el alcance de estos proyectos era para un mínimo de beneficiarios. Pese a todos estos inconvenientes desde el año 2000 con UDENOR el Estado creó un precedente para ampliar sus acciones y atención hacia las provincias de la frontera norte cuyas condiciones de vida estaban sumidas en la pobreza y el abandono.

A partir del año 2000 se empieza a generar una nueva necesidad en la zona, esta vez una necesidad de seguridad y protección para sus habitantes. Como destaca Páez los años 90 para Ecuador se trataba de una visión definida hacia evitar en el lado ecuatoriano la difusión del conflicto colombiano y la expansión de las lógicas combinadas de la contestación armada, el paramilitarismo, el narcotráfico, la expansión cocalera, colonización agresiva e incontrolada, deforestación, explotación de recursos mineros, choques interétnicos, desequilibrios demográficos, refugio, desplazamiento, violencia de género y vulnerabilidad extrema de grupos étnicos (Páez 2011, 22).

Carrión destaca que el índice de percepción de inseguridad en las provincias fronterizas es elevado y como respuesta el Estado ecuatoriano ha establecido como necesaria la intervención militar bajo el argumento de que el desborde del conflicto interno colombiano hacia la frontera norte del país intensifica las acciones delictivas y criminales que se han observado en las provincias fronterizas y en otras ciudades ecuatorianas (Carrión 2011, 12).

Es así como destaca Páez que el Gobierno ecuatoriano ha impulsado firmemente esta posición, considerando que la prevención del "derrame del conflicto colombiano" hacia el Ecuador es un tema prioritario en su agenda de seguridad, cuya política de seguridad pretende prevenir que grupos guerrilleros, facciones paramilitares y grupos e individuos vinculados al narcotráfico y la delincuencia de origen colombiano se asienten en el país, trasladando sus operaciones militares o ilegales a territorio nacional. Además, asegura que, si la frontera norte ha adquirido relevancia en la agenda estatal, se debe específicamente a la intensificación del conflicto colombiano (Páez 2011, 3).

En este contexto, se destaca el papel importante que cumple las Fuerzas Armadas en la zona, pues de manera conjunta con la Policía Nacional son las encargadas de frenar los actos ilícitos que se vienen produciendo la frontera norte. El rol de las Fuerzas Armadas se extiende hacia una política de seguridad. El Estado ejerce una presencia militar en la zona como nunca antes lo había hecho, el número de militares y policía se incrementa de manera inmensurable y con ello lo concerniente a gastos de operativos militares en tres áreas específicas: defensa interna, seguridad ciudadana y apoyo antinarcóticos.

La labor del Estado en la frontera norte se centró en una política securitista basada en los operativos conjuntos de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional que se encargaron de garantizar la vigilancia militar en la zona y controlar actividades ilícitas vinculadas con operaciones antinarcóticos. En el marco de esta nueva política de seguridad, en las provincias de la frontera norte se crean los Centros de Atención y Control de la Frontera (CENAF), los cuales combinan tareas migratorias, policiales y militares (Centro Andino de Estudios, 2002, 21).

Por otro lado la población ha denunciado el abuso de poder de las Fuerzas Armadas y la violación de varios derechos humanos, varios sectores de la población se han sentido violentados debido a las actitudes de discriminación y xenofobia hacia población colombiana, indígena y afrodescendiente; también hay una percepción de abuso de poder en las comunidades fronterizas generando tensión con la población residente en la zona y parecería haber avanzado solo parcialmente hacia el propósito de sellar la frontera al paso y acción de grupos irregulares y delincuentes comunes procedentes de Colombia (Centro Andino de Estudios, 2002, 23).

2.3.1 *Plan Ecuador*

Como fue analizado la política pública del Estado vuelca su atención en la zona norte del país desde el año 2000 con la creación de UDENOR, lamentablemente los esfuerzos de

esta entidad fueron insuficientes para la demanda social y de seguridad de la población de las provincias de la zona. En este entorno, mientras las demandas seguían creciendo y el conflicto interno armando de Colombia acrecentaba sus repercusiones en el país, se establece el denominado Plan Ecuador en el año 2007.

Plan Ecuador es una política del Estado ecuatoriano que concibe a la seguridad humana como el resultado de la paz y el desarrollo y tiene tres ejes centrales: 1) consolidar la seguridad y una cultura de paz centradas en el ser humano, la satisfacción de sus necesidades y la potenciación de sus capacidades y libertades; 2) mantener una política de relaciones internacionales equitativa y solidaria; y 3) afirmar una política de defensa basada en la protección de la población, de los recursos naturales, del patrimonio nacional y el control efectivo de su territorio (Plan Ecuador 2008, 2).

Desde su creación la Secretaría Técnica de Plan Ecuador no solo consideró la situación interna del país y las necesidades de servicios básicos y cumplimiento de derechos históricos de la zona, sino que tomó como uno de sus ejes centrales a los impactos del conflicto interno colombiano en la sociedad ecuatoriana, cuyo texto específico señalaba que el Plan Ecuador orienta todos sus esfuerzos en base a un enfoque preventivo, multidimensional y multisectorial, que apunta a solucionar los graves problemas derivados de la pobreza, la exclusión y la violencia (Plan Ecuador 2008, 3).

En la presentación oficial de Plan Ecuador, en abril de 2007, el Presidente Rafael Correa en su discurso señaló en la apertura de su intervención la frase "a través del Plan Ecuador, vamos a oponer la paz a la guerra". Adicionalmente indicó que el objetivo principal era el de impulsar un proceso de paz, desarrollo y seguridad integral, centrado en el ser humano, dentro del absoluto respeto a los Derechos Humanos.

El Plan Ecuador se centró en ofrecer a las provincias de la frontera norte una presencia estatal basada en el fortalecimiento de la economía de las regiones fronterizas, el

impulso a su desarrollo social y a mejorar la calidad de vida de los compatriotas. Ésta se configuró como la entidad encargada de prevenir y evitar el riesgo de que grupos y organizaciones dedicadas a actividades ilegales penetren en territorio ecuatoriano, provoquen daños a personas o bienes públicos o privados, realicen acciones contra la estabilidad interna y constituyan un elemento distorsionador de las relaciones bilaterales.

Finalmente, en su discurso de lanzamiento del Plan el mandatario se refirió al hecho histórico que estatalmente nunca antes se puso la debida atención a la naturaleza del conflicto armado de Colombia y que los gobernantes prefirieron callar y someterse a otros designios. Resaltó el hecho que el conflicto interno de Colombia es una guerra que injustamente el Ecuador heredó y que no se trata de un conflicto que se mantenga interno, salvaguardado por fronteras ni murallas, lo definió como la agonía de pueblos que, a su vez, inundan de angustia, incertidumbre y violencia a sus vecinos y hermanos y que por este motivo era necesario la búsqueda urgente de la paz.

Para Fernando Carrión esta entidad fue creada con el fin de fomentar la inversión de la cooperación internacional en la frontera norte, es así que en sus inicios fue USAID la entidad que invirtió en Plan Ecuador. Para el año 2010 la entidad pasó a formar parte del Ministerio de Coordinación de Seguridad, justificado este hecho bajo la premisa que el Plan Ecuador respondía a un criterio enfocado sobre todo en la seguridad (Carrión 2011, 7).

Posterior a 3 años de su creación y pese a contar con el respaldo de la comunidad internacional de entidades como USAIS y Naciones Unidas, no se presentaron los resultados esperados y las poblaciones de la frontera norte manifestaron su inconformidad con las acciones que se habían realizado en el marco del Plan Ecuador, lo que como bien señala Carrión repercutió en el hecho que el Presidente Rafael Correa fijara como plazo el mes de junio de 2010, para realizar una evaluación del trabajo desarrollado por Plan Ecuador en la zona y decidir si la Secretaría Técnica debería desaparecer o continuar (Carrión 2011, 7).

Para mediados del año 2013 la Secretaría Técnica de Plan Ecuador pasó a formar parte de la SENPLADES, en un informe preliminar presentado por SENPLADES se destacó que Plan Ecuador había beneficiado a cerca de 250.000 personas en las provincias fronterizas de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos, incrementando la gestión, coordinación, planificación y presencia de las instituciones estatales en la zona y mejorando la gestión de los gobiernos locales. El informe indicó que cerca de 50 millones fueron invertidos en la frontera norte con servicios de centros infantiles, equipamiento y construcción de subcentros de salud, sistemas de agua potable, sistemas de alcantarillado, sistemas de unidades básicas sanitarias, entre otros (SENPLADES 2013, 3).

Como fue mencionado, Plan Ecuador contó con los aportes de la Comunidad Internacional y en caso particular de Naciones Unidas, los esfuerzos de la organización se encaminaron en torno a su componente de seguridad humana. En el año 2007 el entonces Secretario Técnico de Plan Ecuador solicitó a Naciones Unidas consolidar un paquete de apoyo técnico, de esta manera se establece un compromiso formal por parte de Naciones Unidas y Plan Ecuador, en el cual las agencias se comprometían en apoyar técnicamente en base a los 6 ejes que planteaba Plan Ecuador : Eje 1, Fortalecimiento institucional; Eje 2, Reactivación económica y empleo; Eje 3, Infraestructura social básica; Eje 4, Recursos naturales; Eje 5, Administración de justicia y eje 6, Derechos Humanos, asistencia humanitaria y refugio. El apoyo que brindó Naciones Unidas a Plan Ecuador fue netamente económico y técnico a través de consultorías sobre los temas antes mencionados.

Desde su creación en el año 2007, Plan Ecuador ha estado adscrito a tres carteras de Gobierno, adicionalmente la lista de personas que ha estado a cargo de la entidad ha sido numerosa, lo cual ha dificultado dar una continuidad en las tareas que se han acordado previamente con otras instituciones como gobiernos locales, ONGs y con actores de la cooperación internacional como fue el caso de Naciones Unidas. Adicionalmente a esto se

añade el hecho que resalta Fernando Carrión que Plan Ecuador ha tenido una baja y desgastada presencia a nivel local y que la mayoría de instituciones gubernamentales carecen de credibilidad entre la población (Carrión 2011, 7-8).

Finalmente, se destaca el hecho que, debido al histórico abandono del Estado en las provincias de la frontera norte, sus actores civiles en apoyo con ONGs y actores de la cooperación internacional han buscado alternativas para coordinarse, esto es corroborado por Carrión al hacer referencia al hecho que, en las provincias fronterizas, la sociedad civil organizada ha ocupado los espacios que el Estado ha abandonado o donde ha mantenido una débil presencia (Carrión 2011, 8).

Específicamente al ser Plan Ecuador concebido como un plan contra la guerra, en los temas de seguridad, si bien es claro el incremento de la presencia militar que se ha dado en la zona, se ha ejercido en mayor parte un tipo de seguridad coercitiva, represiva e incluso violadora de derechos. Para Carrión el tema de seguridad ciudadana no ha sido una línea directa de intervención en proyectos que se ejecutan, pese a que varios proyectos han buscado mejorar las condiciones de vida de la población y mejorar la convivencia entre los habitantes (Carrión 2011, 8).

Finalmente, una de las mayores fallas que presentó Plan Ecuador fue replicar lo que efectuó su entidad predecesora UDENOR, al realizar la planificación, estructura y diseño de proyectos desde Quito y sin tomar en cuenta la participación de los habitantes de la zona y mucho menos la realidad propia de estas provincias. Carrión señala que, dado que Plan Ecuador fue concebido como una respuesta política frente al Plan Colombia, se esperaba que sus acciones conllevasen una mayor presencia en la zona fronteriza, coordinación interinstitucional, y mayor involucramiento en el trabajo con las autoridades y organizaciones locales (Carrión 2011, 9).

2.3.2 Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 en la frontera norte

La Constitución de la República del Ecuador de año 2008 en su artículo 280 menciona que “el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos”.

El Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) se establece como una herramienta de planificación para el cumplimiento y garantía de los derechos del Buen Vivir establecidos en la Constitución, su carácter vinculante obliga a que la formulación de políticas, programas, proyectos, la programación del presupuesto estatal, los proyectos de inversión y la asignación de recursos públicos, se alineen a esta herramienta de planificación. Con una mirada holística, el PNBV busca superar el modelo de exclusión, establece vínculos integrales entre la política social y política económica que busque una movilidad social ascendente y que sea incluyente (SENPLADES 2011, 3).

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), planteó el proceso de desconcentración del Ejecutivo en los niveles de planificación, esto con el fin de promover la descentralización del Estado ya que consideró que la base fundamental para alcanzar el Buen Vivir es precisamente la transformación del Estado, con lo que se garantizaría la distribución y provisión de bienes y servicios públicos de calidad para la ciudadanía (SENPLADES 2011, 7).

En este contexto, se dio una división territorial definida por zonas, distritos y circuitos, cada zona está constituida por distritos y estos a su vez por circuitos y el objetivo es que desde este nivel se coordine estratégicamente las entidades del sector público. En total se establecieron nueve zonas, de las cuales la zona uno está conformada por las provincias de Esmeraldas, Imbabura, Carchi y Sucumbíos, es decir la zona uno corresponde a la zona de la frontera norte del Ecuador. El Estado plantea que esta descentralización garantiza la

presencia del Estado en la zona y por ende esté más cerca de la ciudadanía (SENPLADES 2012, 6).

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 planteó 10 estrategias y 12 objetivos nacionales, dentro de los cuáles el objetivo 5 planteaba el “Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración Latinoamericana”. El objetivo 5 estaba compuesto de 7 políticas: (SENPLADES 2009, 243-270).

1. Ejercer la soberanía y promover la convivencia pacífica de las personas en una cultura de paz.
2. Defender la integridad territorial y los derechos soberanos del Estado.
3. Propender a la reducción de la vulnerabilidad producida por la dependencia externa alimentaria y energética.
4. Promover el diálogo político y la negociación soberana de la cooperación internacional y de los instrumentos económicos.
5. Impulsar la integración con América Latina y el Caribe.
6. Promover relaciones exteriores soberanas y estratégicas, complementarias y solidarias.
7. Combatir la delincuencia transnacional organizada en todas sus manifestaciones.

Dentro del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 las metas específicas para la frontera norte del Ecuador plantearon: Reducir la pobreza por NBI en la frontera norte en un 25% en el área urbana y en un 50% en el área rural al 2013 y la no existencia de conflictos con fuerzas regulares e irregulares que afecten la soberanía nacional o amenacen al Estado al 2013. Es así que la política de desarrollo del Estado planteó atacar las dos vertientes centrales en la frontera norte como ya ha sido mencionado, por un lado, centrarse en los elementos internos que se focalizaron en la reducción de la pobreza y la atención al desarrollo y por otro lado centrados en el tema del conflicto armado.

Para el caso particular de las fronteras en el objetivo 5 del Plan Nacional para el Buen Vivir en el documento oficial reconoce que una mayor y mejor presencia del Estado es fundamental para el ejercicio de la soberanía dentro de las fronteras, así como su proyección hacia fuera. Adicionalmente se hace mención al hecho que esta presencia no puede darse únicamente en un ámbito coercitivo con el incremento de miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en estas zonas, sino que esta tiene que planificarse a través del desarrollo, del cumplimiento y garantías de la satisfacción de las necesidades básicas de las poblaciones de las provincias de la frontera (SENPLADES 2009, 246).

Como un análisis de la situación en las fronteras y particularmente en la frontera norte, se recalca que la pobreza en estas poblaciones ha sido un factor determinante que ha desembocado en la inseguridad de sus habitantes, y es la generadora de diferentes tipos de violencia, así mismo esto ha generado una inadecuada explotación de los recursos naturales de esta zona. Frente a la problemática social de la zona en la propia Constitución del Ecuador se establece como mandatorio dar especial atención a los cantones cuyos territorios se encuentran dentro de las franjas fronterizas (SENPLADES 2009, 247).

En este marco, dentro del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 se planteó por parte del Gobierno que se dé un incremento considerable de la presencia estatal y de la esfera pública en estas zonas, mediante la articulación de las intervenciones del Estados en las zonas de frontera, esto con el objetivo en primera instancia de reducir los índices de pobreza y de esta manera reducir a la par los índices de inseguridad. Para el caso específico de la frontera norte el documento hace mención al hecho que los impactos negativos del Plan Colombia han deteriorado la calidad de vida de las poblaciones de la zona, principalmente en los grupos de atención prioritaria, generando un ambiente de inseguridad y la violación de derechos humanos (SENPLADES 2009, 246).

El Plan Nacional para el Buen Vivir planteó para la zona como eje central afianzar una cultura de paz, la misma que estaba acompañada de un desarrollo socio-económico y las garantías de una seguridad integral de sus habitantes. Adicionalmente se plantea la garantía del cumplimiento de los derechos humanos, el respeto a la diversidad étnica y cultural, así como el respeto al medio ambiente en la zona (SENPLADES 2009, 261).

El documento recalca claramente que la integridad territorial sienta las bases para las demás soberanías, e incluso se hace mención a que esto evitará que en un futuro se repitan hechos como el acontecido en año 2008 en Angostura. El plan de Desarrollo del Ecuador es claro al afirmar que el desarrollo no se puede dar sin seguridad; por lo tanto, las acciones que se den en torno a la defensa de la soberanía nacional y las garantías de seguridad de sus habitantes, sobre todo aquellos que se encuentran en zonas vulnerables con elevados índices de seguridad y violencia, servirán y promoverán su desarrollo (SENPLADES 2009, 262).

Es claro que la política pública en el Ecuador de manera histórica se ha despreocupado de la atención a las zonas fronterizas, de igual manera se evidencia que el detonante que determina el punto de inicio de acciones para garantizar la presencia del Estado en la zona fue un factor externo a la realidad propia del país. Si bien el desborde del conflicto interno armado de Colombia ha traído consigo efectos negativos en el país, desde antes de su agudizamiento la situación de los habitantes de la frontera norte del Ecuador ya era crítica, con elevados índices de pobreza, carencia en atención de servicios sociales, violaciones de derechos humanos, no acceso a justicia y diferentes tipos de violencia.

Como fue analizado el Estado ha realizado varios esfuerzos institucionales por garantizar una presencia en la zona, desde la creación de UDENOR en el 2000, Plan Ecuador en el 2007, hasta el mismo Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 en el que se enfatiza en la atención a la frontera norte. Se han ejecutado y se siguen ejecutando proyectos y planes de atención para la población de esta zona, se han establecido políticas de seguridad para

frenar la violencia, se ha invertido en servicios sociales y de infraestructura, así como en sistemas de justicia y protección de derechos humanos. De igual manera, la inversión económica que se ha hecho en la frontera norte ha sido significativa por parte del Estado y de otros actores que trabajan en la zona.

Pero pese a todos los esfuerzos que el Estado ha realizado principalmente desde el año 2000, la situación de la población en la zona sigue siendo precaria en algunas provincias como Sucumbíos y Esmeraldas, no se ha garantizado en un elevado porcentaje la cobertura de servicios sociales en la zona, incluso hasta los índices de criminalidad se mantienen, pese a las políticas de seguridad empleadas. Es entonces que la interrogante surge en torno a qué tipo de plan debería ser el adecuado para implementar en la zona, cuales son las acciones que se deberían tomar que no aseguren únicamente seguridad; sino que promuevan el desarrollo en la zona; o de qué manera los actores presentes en estas provincias deben articularse. La realidad es que la frontera norte muestra aún elementos de una zona vulnerable en relación al resto de la realidad nacional y requiere de una atención de calidad y prioritaria.

2.4 Conflicto armado de Colombia

Como fue mencionado el contexto que gira en torno a la situación de la frontera norte del Ecuador tiene dos aristas determinantes, por un lado todo lo concerniente a las características internas propias del país que fueron analizadas previamente; por otro lado ésta es una zona que presenta una particularidad que no se presenta en ninguna otra zona, provincia, o localidad en el Ecuador y es precisamente un elemento que ha hecho recrudecer las vulnerabilidades ya existentes en las provincias de la frontera norte del Ecuador y esto es el desbordamiento del conflicto interno armado de Colombia en esta zona del país.

A continuación, se hará en un breve análisis de los antecedentes del conflicto armado de Colombia, considerando las causas estructurales del conflicto, los principales actores del conflicto, las consecuencias que este conflicto ha traído consigo para la población

colombiana y ecuatoriana en la zona de frontera y los principales escenarios del conflicto. Finalmente, el capítulo concluirá con el análisis de los efectos que tiene el conflicto de Colombia en el Ecuador.

2.4.1 Antecedentes y desarrollo del conflicto armado de Colombia

Para el historiador Alejo Vargas pueden identificarse como antecedentes al conflicto colombiano a cuatro momentos posteriores a la instauración de la República de Colombia. Inicialmente en el siglo XIX se gestan una serie de guerras civiles en las que se enfrentaron los incipientes partidos políticos, liberal y conservador. En una segunda instancia, a inicios del siglo XX se da el surgimiento de diferentes organizaciones políticas entre las que se encuentran el Partido Socialista Revolucionario (PSR) y el Partido Comunista Colombiano (PCC), quienes apoyaron algunas 'insurrecciones pueblerinas'. Un tercer momento se identifica como el denominado "violencia bipartidista", que se caracterizó por ser un enfrentamiento entre los partidos Liberal y Conservador con el surgimiento de la República Liberal; es aquí que surgen las guerrillas campesinas vinculadas a partidos políticos. Finalmente, como último momento Vargas menciona a la "Violencia Revolucionaria", la misma que inicia en los años 60 hasta la actualidad (Vargas 1996, 9-14).

Los actores del conflicto están identificados por un lado por el Gobierno, considerado el único actor con legitimación democrática y por otro lado se encuentran la Guerrilla, que tienen como actores principales a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), que surge en el marco de la autodefensa campesina en contra de los terratenientes y cuyo objetivo fue el de mejorar las condiciones de vida de la población por medio de una reforma agraria. Por otro lado, se tiene al Ejército de Liberación Nacional (ELN), que surge como respuesta a las protestas estudiantiles y son considerados como la guerrilla intelectual ya que vinculan sus ideales con los enfoques de liberación y revolución cubana (Kurtenbach 2005, 29-30).

Los paramilitares se presentan como otro actor importante del conflicto, éstos surgen como bandas conformadas por jóvenes y se denominan los grupos de autodefensa, cuyo objetivo principal era la eliminación de la guerrilla. Finalmente, como otro actor se menciona a la comunidad internacional que en los últimos años ha prestado mayor atención a este conflicto y ha estado presente en los procesos de diálogos de paz, o en el establecimiento de nuevas políticas (Kurtenbach 2005, 30).

Durante los 50 años que lleva en desarrollo este conflicto se han presentado características similares como: la diversidad de actores armados estatales y no estatales, diferentes formas de violencia política, social y criminal y los ingresos del narcotráfico como fuente de financiamiento de los actores armados irregulares. En este contexto, considerando todas las características del conflicto, Kurtenbach, menciona que se debe señalar cuatro causas que han determinado la dinámica central del conflicto: 1) una cultura política de la violencia, 2) la debilidad del Estado colombiano, 3) los límites de participación política y 4) el acceso desigual a la tierra y a los recursos naturales (Kurtenbach 2005, 14-17).

El conflicto ha ido evolucionando en las diferentes décadas de su desarrollo, los años 60 se identifican como el punto de inicio de la confrontación armada, con la fundación de las FARC, de igual manera en la misma década surge el ELN. Como característica de esta década se destaca el hecho que estos grupos se alojaron en los espacios en los que el Estado colombiano no estaba presente. En los años 70 se empieza a dar una expansión por parte de la guerrilla, lo que permitió que la guerra empezara a tener una incidencia tanto a nivel nacional como internacional. En los años 80 se da el primer intento por poner fin a la guerra mediante un proceso de negociación de paz que estuvo liderado por el presidente Belisario Betancur; sin embargo, el fracaso de este proceso marcó el recrudecimiento de la violencia, el incremento de los actores armados como grupos paramilitares y la expansión y dominio de territorios de estos grupos y del conflicto (Kurtenbach 2005, 17-19).

A inicios de los años 90 se dio una aproximación del Gobierno de César Gaviria con distintos grupos armados y se intentó por una nueva ocasión establecer un proceso de diálogo; sin embargo, este proceso fracasó y el Gobierno instauró una nueva política de guerra integral cuyo objetivo era el fortalecer las Fuerzas Militares con el fin de derrotar por vía militar a la insurgencia (Vargas 1996, 20).

A mediados de los años 90, el conflicto se desarrolla en su máxima expresión, esto debido a una serie de factores como el surgimiento de nuevos actores de violencia, presencia de bandas de narcotraficantes e incremento de grupos paramilitares, el reclutamiento masivo de nuevos miembros de los grupos armados, la expansión del conflicto a otras zonas, el dominio de los grupos armados en zonas periféricas como las fronteras, el incremento de la economía de la droga y de los estupefacientes y el hecho que la crisis política que se desarrollaba en ese entonces devino en una grave crisis económica (Kurtenbach 2005, 40).

Para finales de los años 90 se da un nuevo intento de parte del Gobierno de Pastrana por abrir un espacio para un nuevo diálogo de paz, el mismo que contó con la participación de la comunidad internacional, a la par el Gobierno también estaba preparando un plan especial para la zona que implicaba el establecer una política de inversión para el desarrollo social, la desactivación de la violencia y la construcción de la paz. Lamentablemente los intentos de diálogo vuelven a fracasar y en el año 1999 se consolida por parte del Gobierno colombiano el denominado Plan Colombia, que estableció 5 estrategias para conseguir la paz y fortalecimiento del Estado: 1) lucha contra el narcotráfico, 2) reactivación de la economía, 3) modernización del sistema judicial y carcelario, 4) desarrollo social y 5) negociación con los grupos insurgentes (Espinosa 2008, 73).

Para el año 2002 con la llegada al Gobierno de Álvaro Uribe, se establece el Plan Patriota, que consistió en la modernización y fortalecimiento de las Fuerzas Armadas, con el objetivo de debilitar la guerrilla desde el uso de la fuerza militar en todo el territorio y

principalmente en las zonas sur del país dónde tanto las FACR como el ELN tenía el control. Adicionalmente a este incremento de presión militar, se da un incremento de las fumigaciones en las zonas de los cultivos de coca, con el objetivo de frenar la principal fuente de financiamiento de los grupos irregulares (Espinosa 2008, 76).

Para Espinosa, el Plan Colombia inaugura una etapa nueva y diferente del conflicto en Colombia debido a los cambios de escenarios que éste ha producido; por un lado Espinosa señala que el conflicto pasó del ámbito nacional al internacional, por otro lado destaca que el reforzamiento militar se ha dado tanto en el interior del país y principalmente en las fronteras ha repercutido en el control y vigilancia de las dinámicas fronterizas, de los grupos irregulares y sus acciones y de las poblaciones fronterizas. También menciona que debido a la crisis humanitaria presente en esta zona surgen nuevos actores, internacionales que brindan apoyo principalmente en asistencia humanitaria; finalmente destaca el hecho que la presencia de estos nuevos actores ha dado pie a la regionalización e internalización del conflicto (Espinosa 2008, 76).

Para la sociedad civil colombiana este conflicto ha repercutido en una grave crisis social y humanitaria, debido al deterioro de sus condiciones de vida, principalmente en las zonas periféricas con presencia de los grupos irregulares. Se han presentado factores que han afectado directamente la situación de estas poblaciones como: la concentración de la tierra, los cultivos de coca, el reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes, actividades ilícitas vinculadas con el narcotráfico, violaciones de derechos humanos, secuestros, extorsiones, violencia de género, trata y tráfico de personas y desplazamientos internos forzados.

Para Espinosa las transformaciones producidas en el carácter y el tratamiento del conflicto en Colombia repercuten en las dinámicas sociales, económicas y culturales de la población más vulnerable de las zonas fronterizas, no sólo en el interior de Colombia, sino en

las localidades fronterizas de los países vecinos. En este contexto, destaca la importancia de establecer impactos y alcances que deban ser discutidos y analizados en el margen de las agendas estatales, políticas y académicas, con el fin de dar respuestas y establecer alternativas a la crisis social de estas poblaciones (Espinosa 2008, 76).

Desde los años 80 como fue mencionado, varios han sido los intentos que han realizado los Gobiernos en Colombia por abrir el diálogo con los grupos irregulares y llegar a un acuerdo de paz, lamentablemente todos los intentos realizados han fracasado al no poder establecer un acuerdo común en los temas centrales que se han planteado en las mesas negociadoras. A finales del año 2012 el Gobierno de Juan Manuel Santos da la apertura para abrir una nueva negociación y firmar de manera definitiva la paz entre los dos frentes. El denominado proceso de paz en Colombia por parte del Gobierno y de las FARC propone la terminación del conflicto y la búsqueda de la paz con justicia social. El proceso desde su inicio contó con el apoyo de la comunidad internacional y de varios países como actores de mediación y veeduría.

Los temas planteados en el proceso de paz actual son: una política de desarrollo agrario integral, la participación política, el fin del conflicto, la solución al problema de las drogas ilícitas y el tratamiento de víctimas. Desde que inició el proceso en Oslo, hasta la actualidad en que se han desarrollado varias reuniones en la Habana, se ha demostrado la apertura por ambas partes negociadoras, incluso se establecieron acuerdos previos de cese al fuego.

Después de 52 años de conflicto y casi 4 años del proceso de negociación de paz, el pasado 24 de junio de 2016, el Gobierno colombiano y las FARC en una ceremonia histórica que contó con la presencia del presidente Juan Manuel Santos; Rodrigo Londoño, líder de las FARC, el Secretario General del Naciones Unidas y mandatarios de los países que participaron en los procesos de negociaciones, acordaron el cese al fuego bilateral y

definitivo y plantearon a los meses de julio y agosto de 2016 como el posible escenario para la firma definitiva de la paz en Colombia, la misma que incluye una tregua entre las partes involucradas, la ubicación del grupo guerrillero en 23 zonas de concentración temporales y la entrega de armas, que serán fundidas por la ONU .

Al poner fin al conflicto más antiguo en América Latina, se presentan diversos escenarios tanto positivos, como negativos que tendrán repercusiones internas en Colombia y también repercusiones regionales, que en mayor parte serán visibilizadas por los países vecinos. Los riesgos que se estima puedan suscitarse a nivel interno implican: resistencia de miembros de la guerrilla para abandonar las armas, incremento en el desarrollo de las economías de criminales que giran alrededor del tráfico de cocaína, la minería ilegal, el tráfico de madera, el tráfico y trata de personas y el contrabando. Por otro lado, se menciona la ocupación de territorios vaciados por bandas criminales y la reproducción consiguiente de ciclos de violencia (Álvarez Vanegas 2015, 2).

2.4.2 Desborde del conflicto armado colombiano en el Ecuador

Desde la década de los años 90 empiezan a evidenciarse ciertos vestigios del conflicto armado de Colombia en el Ecuador, los mismos que hasta la actualidad han tenido repercusiones políticas, económicas, sociales y culturales en el país. Esta situación ha provocado que la dinámica en la zona se vea afectada de manera directa por un conflicto externo a su realidad, lo cual como ha sido mencionado anteriormente en varias ocasiones ha convertido a la zona norte del Ecuador, en una zona con mayor vulnerabilidad en relación al resto del territorio nacional.

El fenómeno de que la realidad de un lado de la frontera puede extenderse o replicarse del otro lado para Espinosa encuentra la respuesta en lo que Grimson denominó fronterización, como fue analizado en la primera parte de esta investigación para Grimson las fronteras son dinámicas y durante los procesos históricos se están construyendo

constantemente considerando las dinámicas locales, nacionales e internacionales donde se conjugan intereses sociales, económicos y políticos. Espinosa resalta lo que menciona Grimson que las fronteras deben ser vistas desde su cotidianidad y desde los diferentes agentes sociales que participan en este espacio, considerando elementos de conflicto, alianzas y redes; por lo que resulta de suma importancia considerar las relaciones entre las poblaciones fronterizas, las relaciones entre sus Estados y las relaciones de los Estados con sus respectivas poblaciones (Espinosa 2008, 77).

Para Margarita Vallejo, el Plan Colombia y posteriormente el Plan Patriota pueden ser identificados como los elementos que marcan el desborde del conflicto hacia el Ecuador debido a las repercusiones directas que han tenido en el país con la incursión permanente de la guerrilla y de grupos paramilitares en territorio ecuatoriano; el incremento del flujo de desplazados por el conflicto; la alteración en el medio ambiente como efecto de las fumigaciones a los cultivos de coca en el sur-este colombiano; y el involucramiento paulatino con las dinámicas del narcotráfico sobre todo las que tienen relación con el tráfico de drogas, precursores químicos y el lavado de dinero (Vallejo 2008, 3).

2.4.3 Efectos del conflicto armado colombiano en el Ecuador

No se puede asegurar que la dinámica del conflicto armado interno de Colombia se ha replicado con la misma intensidad en el Ecuador, pues éste como fue analizado previamente es un conflicto que tiene más de 50 años de existencia y el escenario interno del conflicto es más controversial y problemático que los mismos efectos del conflicto que han desbordado las fronteras y han tenido repercusión en los Estados vecinos. Sin embargo, por otro lado, tampoco se puede negar la realidad que este conflicto tiene repercusiones a nivel internacional y que ha generado situaciones y escenario complejos en las poblaciones vecinas fronterizas de Colombia produciendo situaciones de crisis sociales, humanitarias y de violencia sobre todo en Ecuador.

Existe una serie de estudios que han analizado los efectos del conflicto colombiano en el Ecuador, a continuación, se hará un análisis de los fenómenos que son mencionados de manera recurrente en estos estudios y se añadirán otros elementos que se considera son clave para el desarrollo del capítulo 3 en el que se analizará el trabajo de las Naciones Unidas en la zona norte del Ecuador.

Fumigaciones con glifosato en la zona de frontera

El Plan Colombia, implicó entre sus objetivos una política de lucha contra las drogas y estupefacientes. Una de las acciones que adoptó el Gobierno colombiano para este efecto fue realizar fumigaciones aéreas en las localidades de Putumayo y Nariño con el fin de erradicar los cultivos de coca en estas zonas. En un informe realizado por la Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA) se destaca el hecho que las fumigaciones realizadas desde el año 2000 disminuyeron en gran medida las áreas cultivadas de coca; sin embargo, las poblaciones del lado ecuatoriano reportaron la pérdida de cultivos lícitos lo que afectó su seguridad alimentaria. Adicionalmente se evidenció que las fumigaciones contaminaron el agua y produjeron la muerte de varias especies animales (Dumas y Frank 2008, 11).

Pero el mayor daño producto de las fumigaciones se produjo en la salud de los pobladores de la zona de frontera, en investigaciones realizadas por varias ONGs y carteras de Gobierno ecuatoriano se registró que hasta el 2003 el saldo de muertes por intoxicación química era de 16 personas, adicionalmente en varias muestras de sangre tomadas en los pobladores se evidencia la presencia de altas concentraciones de glifosato y otros pesticidas que fueron empleados en las fumigaciones por parte de Colombia, así como el aumento de enfermedades gastrointestinales, genéticas y de la piel (Dumas y Frank 2008, 11).

Después de varias solicitudes realizadas por el Gobierno ecuatoriano al gobierno de Colombia, inicialmente de limitar las fumigaciones a 10 kilómetros de la frontera y posteriormente de suspender las fumigaciones aéreas y realizar brigadas de erradicación

manual de los cultivos ilícitos; en el año 2008 el presidente Rafael Correa presenta una demanda por efecto de las fumigaciones con glifosato en la frontera norte del país en contra de Colombia ante la Secretaría de la Corte Internacional de Justicia, en La Haya y antes de la que demanda fuera presentada frente el Tribunal de la Haya, el Gobierno colombiano suspendió las aspersiones (Vallejo 2008, 7). En la actualidad las fumigaciones de los cultivos de coca se las realiza de manera manual y las pocas fumigaciones aéreas que se han realizado en la zona respetan los 10 kilómetros solicitados por el Gobierno de Ecuador.

Refugio y asistencia humanitaria

Históricamente el flujo migratorio entre Ecuador y Colombia ha mantenido una dinámica regular; sin embargo, desde lo año 90 se inicia un fenómeno de desplazamiento de población colombiana solicitante de refugio a territorio ecuatoriano, el mismo que se agudiza a inicios del año 2000. Producto del conflicto interno que vive Colombia, las poblaciones de los departamentos que se encuentran en la zona de frontera han tenido que desplazarse forzosamente de su país de origen y buscar protección internacional en los países vecinos, el principal motivo de la huida de estas personas responde a la ola de violencia que viven estas localidades, a los constantes ataques de los que han sido víctimas por parte de los grupos armados irregulares, a los intentos de reclutamiento forzado de sus hijos para formar parte de la guerrilla o para redes de trata de personas, entre otros.

Se puede afirmar que éste sin duda es uno de los mayores dramas humanos producto del conflicto armado de Colombia. Ecuador es el país en la región con el mayor número de refugiados, según cifras del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana en el período 2000-2013, en total 170.965 personas han solicitado refugio en el Ecuador. En el año 2000 el número total de refugiados reconocidos era de 390, la cifra a septiembre del 2013, es de 54.865 personas refugiadas que han sido reconocidas por el Estado ecuatoriano; de las cuales cerca del 23% son niños, niñas y adolescentes.

Según cifras del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana el Ecuador gasta aproximadamente 60 millones de dólares al año en educación, salud y subsidio al gas para este sector de la población. La expectativa es el establecer una coordinación efectiva entre Colombia, como país de origen y Ecuador, como país receptor o de asilo; con el fin de llegar a acuerdos que beneficien a esta población (Egas, y otros 2009, 27).

Si bien la población refugiada y solicitante de asilo en el territorio ecuatoriano cuentan con la protección del Gobierno, la mayoría está expuesta a una serie de limitantes que impiden que sus vidas se desarrollen de manera óptima; entre las más destacadas se encuentran: el acceso a servicios básicos y bancarios y la intolerancia y discriminación por parte de la población local que los ve como delincuentes, narcotraficantes, criminales, prostitutas, sin considerar que el hecho que hayan huido de un conflicto, de una zona de guerra, no los convierte en delincuentes, todo lo contrario son personas vulnerables con necesidades de protección, que huyeron por salvar sus vidas y que buscan una oportunidad para desarrollarse.

Con el proceso de paz, el Gobierno de Colombia plantea el plan de retorno y garantiza a la población refugiada y solicitante las condiciones óptimas en su territorio para que puedan regresar a su país; sin embargo, en entrevistas realizadas a los refugiados en Ecuador ellos manifiestan su intención de no regresar a Colombia en caso que se llegara a firmar un acuerdo de paz. Adicionalmente, se confirma que hasta la presente fecha se reciben cerca de 1.100 solicitudes de refugio mensuales (ACNUR 2014, 3).

Población vulnerable y violación de derechos humanos

La violencia producto del conflicto armado de Colombia no sólo corresponde a la violencia relacionada con el uso de la fuerza, en la frontera norte del Ecuador se evidencia otros tipos de violencia vinculados con la violación de derechos humanos como consecuencia

de este conflicto, los mismo que han afectado de manera directa a población vulnerable como niños, niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres.

En el informe desarrollo por FFLA se hace mención al incremento en la violencia de género y se hace referencia a la explotación sexual y la trata de personas en forma clandestina, que, si bien esta práctica ya existía en la zona como consecuencia de la actividad petrolera, su incremento ha sido mayor con la llegada de mujeres colombianas refugiadas que son víctimas de estas redes (Dumas y Frank 2008, 16).

En este mismo tema se resalta el hecho de una cultura de violencia hacia la mujer, niños y niñas, por lo general las denuncias corresponden a violencia intrafamiliar y se señala como uno de los problemas fundamentales la falta de conocimientos de sus derechos de parte de las mujeres y la falta de sensibilidad entre autoridades. Además, se añade el abuso de poder por parte del ejército que no tienen conocimientos sobre cómo tratar a ciertos grupos vulnerables (Dumas y Frank 2008, 16).

Uno de los sectores más vulnerables son los jóvenes, de manera inicial el no contar con las condiciones adecuadas de servicios de educación y la limitada oferta laboral en la zona, los obliga a vincularse con prácticas ilícitas producto del conflicto. Esta población está expuesta a ser reclutada por parte de la guerrilla en primera instancia o a pertenecer a redes de narcotráficos, de sicariato, o redes de trata y tráfico de personas.

Actividades ilícitas y crimen organizado

Desde la implementación del Plan Colombia se evidencia que en territorio ecuatoriano los índices de criminalidad y de violencia incrementaron, el número de asesinatos se incrementó en todas las provincias de la frontera, incluso en localidades como San Lorenzo la tasa de homicidios por habitantes se presenta como una de las más altas de América del Sur, si bien en el estudio de FFLA se menciona que la mayoría de crímenes son cometidos por

bandas locales, estas están vinculadas en mayor medida con actividades ilícitas (Dumas y Frank 2008, 110).

Colombia es uno de los países con mayor producción de cocaína y heroína del mundo, se estima que el 60% de la cocaína destinada al mercado mundial es producida en este país. Los cultivos de cocaína en la frontera sur de Colombia corresponden a cerca del 42% del total de cultivos de coca en ese país. Andrade señala como uno de los impactos más probables del conflicto en Ecuador el traslado de cultivos y producción ilegales de droga al país (Andrade 2005, 79). El narcotráfico se ha convertido en una actividad transnacional y para el Ecuador esto ha significado el realizar acciones de producción, industrialización, comercialización e inversión a base de lavado de dinero. En este entorno, el Gobierno ha adoptado una política para contrarrestar el narcotráfico que implica la erradicación de los cultivos y operativos antinarcóticos y militares (Vallejo 2008, 9).

El lavado de dólares de igual manera se ha convertido en una actividad común en territorio ecuatoriano, Andrade hace alusión al hecho que el país dio facilidad para esta práctica en primera instancia debido a que la moneda circulante en el país es el dólar y en segunda instancia por la crisis de finales de los 90 que permitió oportunidades de inversión cuya procedencia no pudieron ser rastreadas y comprobado su origen legal (Andrade 2005, 80).

Existe una estrecha relación entre las actividades vinculadas con el tráfico de drogas y el tráfico de armas, donde ambas actividades son operadas por bandas criminales. En relación con el tráfico de armas en el informe de FFLA se asegura que un gran porcentaje de población en la frontera norte posee armas de fuego con permisos legales, por otro lado, una gran cantidad de población posee armas que son usadas con fines delictivos y para esto se han realizado operativos de incautación en todas las provincias de la frontera norte (Dumas y Frank 2008, 110).

El contrabando en la zona de la frontera se ha incrementado de manera notoria, si bien esta ha sido una práctica que se la ha venido realizando desde antes de la aplicación del Plan Colombia, desde el año 2000 se ha dado un claro incremento del mismo, esto debido a la situación precaria de los habitantes de la frontera que en mayor parte se dedican al contrabando de gas doméstico y gasolina. Se resalta que en su mayoría esta actividad es realizada por jóvenes. El contrabando opera en los cerca de los más de 55 pasos clandestinos que unen a los dos países (Dumas y Frank 2008, 13).

Seguridad y militarización de la zona

Como fue ya mencionado a raíz del desborde del conflicto de Colombia en el Ecuador, el Gobierno ecuatoriano centra su presencia en la zona en base al incremento de sus miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional. Hasta el año 2013 el número de militares y policía asciende a 15.000 efectivos, los mismos que se encuentran distribuidos en todos los destacamentos de todas las provincias de la frontera norte. Según cifras del Ministerio de Defensa el despliegue militar y policial del Estado ecuatoriano asciende a cerca de 100 millones de dólares anuales.

Para Egas las razones principales para la militarización de la zona responden al malestar e inseguridad que perciben los pobladores en la zona principalmente por las incursiones a territorio ecuatoriano de los grupos irregulares armados que usan el territorio como lugar de descanso, de refugio y de aprovisionamiento (Egas, y otros 2009, 27).

Para Roque Espinosa desde el tema de seguridad la frontera ha sido resignificada bajo nuevos paradigmas. Afirma que, dentro de los imaginarios tradicionales, se ha tratado de "leer" la democracia, la institucionalidad, el tejido social, los desequilibrios económicos y ambientales, así como el tema desplazados, refugiados e inmigrantes, a partir de los impactos que la violencia generada por el "narcoterrorismo" ha tenido y tiene sobre las regiones de frontera. Para ello, con base en esta nueva lectura acerca de la seguridad, se ha considerado

indispensable generar medidas preventivas que posibiliten conjurar esta amenaza que tiene que ver con el "criminal negocio del tráfico de drogas" (Espinosa 2005, 2006, 15).

Espinosa destaca el hecho que en el discurso de frontera ha adquirido especial importancia en los últimos años el tema de la inseguridad, por lo que se ha destacado la necesidad de introducir medidas de carácter militar y político que permitan conjurar el peligro real y potencial que estos grupos suponen (en tanto portadores de una violencia que se está extendiendo como una plaga sobre la región andina) para el Estado ecuatoriano y para la población asentada en esa región (Espinosa 2005, 2006, 17).

Para Espinosa si antes la frontera norte era una zona periférica no conflictiva en la que convivían hermanos ecuatorianos y colombianos, a pesar de que la democracia estaba poco consolidada, existía una escasa presencia del Estado, un débil tejido institucional y social, etc., actualmente es una zona de guerra, en donde la violencia es la nota característica y en la que circula el miedo y el terror. Como zona de guerra ya no conviven pacíficamente hermanos de ambos países sino rivales y hasta enemigos (Espinosa 2005, 2006, 19).

Alexei Páez destaca que posterior al ataque a Angostura, el Estado ecuatoriano implementó el Plan Emergente de la Frontera Norte como estrategia de reforzamiento del control de la zona para evitar la incursión de grupos irregulares, el plan incluía 38 unidades militares y 40 destacamentos policiales a lo largo de la frontera norte, a diferencia de Colombia que tenía para ese entonces únicamente 5 unidades permanentes con apenas 2.765 hombres en la frontera sur (Páez 2011, 36).

Para Bonilla el origen del conflicto entre ambos países puede provenir del hecho de que las agendas de seguridad son distintas y en cierto punto hasta contradictorias, lo que se evidencia es la incapacidad de manejar eficientemente los temas de seguridad en la frontera. Por un lado, la prioridad de Colombia es el conflicto con la guerrilla, mientras que las necesidades de Ecuador son: la prevención del desarrollo de operaciones militares en

territorio ecuatoriano, la prevención de una tragedia humana o de una serie de dinámicas de desplazamiento de población colombiana desplazada, la prevención de impactos ambientales en territorio ecuatoriano y la emergencia de índices de seguridad ciudadana similares a las existentes en Colombia (Bonilla 2009, 11).

Problemas interétnicos

Las poblaciones indígena y afro-descendiente son considerada como poblaciones vulnerables frente a los efectos del conflicto de Colombia, para Egas este conflicto ha afectado seriamente a comunidades indígenas en la zona de frontera, menciona que de acuerdo con las cifras de la Organización Nacional Indígena de Colombia-ONIC, 17.000 indígenas sufrieron violación directa de los derechos humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario (Egas, y otros 2009, 26).

Una de las mayores crisis es la que vive la población indígena Awá, según datos del ACNUR esta población en la zona de frontera no cuenta con servicios básicos, ni carreteras, lo cual dificulta el acceso a estas localidades, además destaca que cerca de 1.500 Awá al estar confinados en el departamento de Nariño y al no tener vías de acceso se ven imposibilitados de huir de los combates, a esto se añade que sus tierras están llenas de minas. Según cifras del ACNUR cerca de 600 Awás han buscado refugio desplazándose internamente en Colombia y algunos han atravesado la frontera con Ecuador (ACNUR 2014, 6).

Destrucción del medio ambiente

Como una de las mayores afecciones al medio ambiente, consecuencia del conflicto armado de Colombia en Ecuador se encuentra el daño que las fumigaciones aéreas con glifosato y otros pesticidas produjeron en las zonas de la frontera norte, como ya fue mencionado se dio una contaminación de agua, afectó a la tierra y produjo la muerte de ganado.

Las zonas de la Amazonía han sido en gran medida las más afectadas por la destrucción de su medio ambiente. Las comunidades de la zona reclaman el poco control por parte del Estado en actividades de extracción de madera, en las palmicultoras y en las extracciones petroleras. El estudio de FFLA revela que los conflictos relacionados con el medio ambiente involucran la atención de las empresas madereras, los pueblos indígenas, colonos, instancias estatales y organizaciones no gubernamentales. Para FFLA ha habido una falta de control por parte del Ministerio del Ambiente y una marcada ausencia del Estado, lo que ha provocado que estos problemas ambientales se hayan convertido en conflictos sociales y muchos de ellos han provocado actos de violencia por parte de la comunidad (Dumas y Frank 2008, 33).

Podemos concluir sin duda afirmando que la frontera norte del Ecuador es una zona social, cultural y ambiental muy rica y diversa del país; sin embargo, pese a sus potencialidades es una zona desamparada, donde se presentan los mayores índices de pobreza a nivel nacional (ONU 2004, 16). Como se menciona en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, en la franja fronteriza existe una clara asimetría en los niveles de desarrollo, así como en la cantidad y la calidad de oportunidades en lo territorial y en lo social, en relación al resto del territorio nacional (SENPLADES 2009).

En el caso particular de la frontera norte esta problemática se ve profundizada debido a su cercanía con Colombia, donde es afectada por los impactos del conflicto interno armado colombiano como: desplazamiento humano, industria del narcotráfico, actividades ilícitas, paramilitarismo, trata y tráfico de personas, violencia sexual y de género, reclutamiento forzado, industria del secuestro, crimen organizado, contrabando, entre otros; lo que convierten a la frontera norte en una zona aún más vulnerable.

Con la firma del cese al fuego en el mes de junio de 2016 y la firma definitiva de la paz en Colombia planificada para los próximos meses, el Ecuador se prepara para las posibles

repercusiones del post-conflicto. El presidente Rafael Correa posterior a la firma del cese al fuego, mencionó que, si bien el balance de la paz con las FARC es extremadamente positivo para Colombia y Ecuador, pueden suscitarse problemas y ciertos impactos negativos concretos para los que el gobierno se está preparando para enfrentarlos. Resaltó como aspectos principales la no desmovilización de militantes de la guerrilla y la posibilidad que estos grupos se conviertan en bandas desorganizadas y delictivas, frente a este posible escenario Ecuador ha tomado como primera acción el blindar militarmente a la frontera, con el fin de minimizar al máximo los posibles efectos negativos (El Universal 2016, 1).

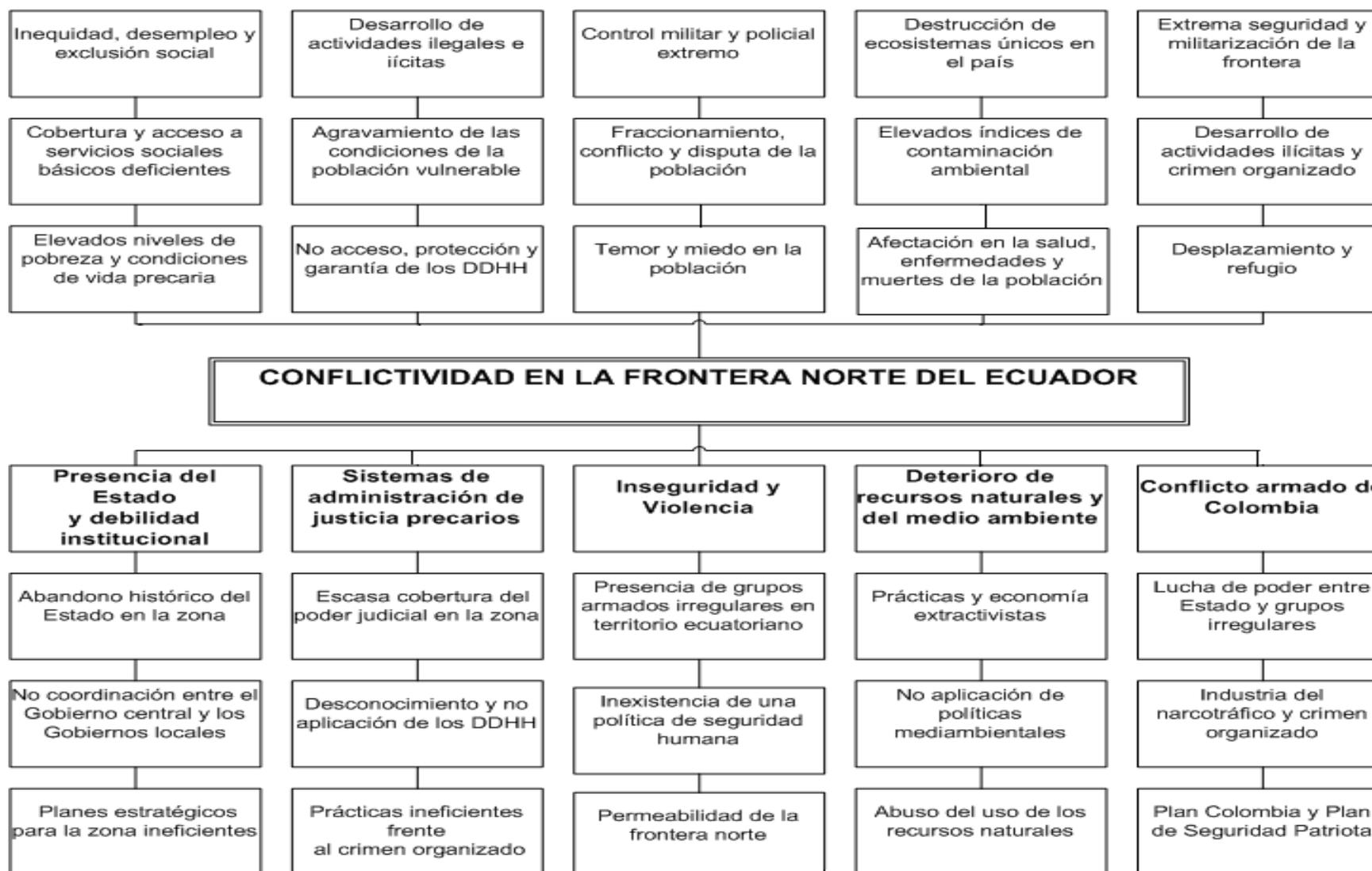
Otro de los temores que surgen en torno al post-conflicto es el hecho que la violencia se traslade a territorio ecuatoriano, al igual que el desarrollo de actividades ilícitas, principalmente el narcotráfico, pues como fue mencionado anteriormente existen decenas de pasos ilegales por donde se desarrollan la mayoría de estas actividades. En torno al tema de la violencia se teme también que la fuerza especial integrada por menores de edad no entregue las armas y usen el adiestramiento militar para realizar actividades criminales en la zona de frontera (El Comercio 2016, 6).

Otro elemento importante a considerar como destaca Oswaldo Jarrín, ex ministro de Defensa, es que el proceso de paz en Colombia no elimina la violencia en la frontera, y tampoco implica el fin del conflicto y el restablecimiento de la seguridad, debido al hecho que este proceso no considera a las bandas criminales que han sido las generadoras de violencia y del crimen transnacional; así como otros actores que han sembrado un ambiente de inseguridad en la frontera. Jarrín menciona el hecho que el Estado y las Fuerzas Armadas deben seguir cumpliendo su responsabilidad de brindar seguridad y protección a la frontera, evitando que la violencia y actividades como el narcotráfico afecten la soberanía, convivencia y seguridad del Estado (Jarrín 2016, 3).

Adicional al tema de la violencia, no se puede dejar de lado, otro de los elementos característicos del conflicto que es la crisis humanitaria que deja. En Ecuador según las últimas cifras de Cancillería y del ACNUR, existen cerca de 60.000 personas en condición de refugio y según estudios realizados por el ACNUR y sus socios se estima que el impacto del proceso de paz en la situación de refugiados será limitado por varios motivos: en primera instancia existe un alto porcentaje de población refugiada y solicitante de refugio que no se acogería a un posible plan retorno a su país de origen, esto puede deberse en gran parte al hecho que varias de estas familias han logrado estabilidad en Ecuador y no desean abandonar el país, por otro lado hay otros que no confían en las garantías de regresar a su país y de contar con el apoyo real del Estado colombiano para que los asista, adicionalmente la mayoría no tienen confianza en que este acuerdo de paz pueda generar un mejoramiento de su seguridad y de su economía (Borda 2013, 6) (Gottwald 2016, 1).

La zona norte del Ecuador frente a toda la dinámica que presenta y los escenarios del conflicto que se mantendrán incluso ahora que finalmente se avizora la firma de la paz entre las FARC y el gobierno colombiano después de más de 50 años de guerra, requiere de una atención especial por parte no solo del Estado, pues la situación de la calidad de vida de las poblaciones de la frontera corresponde ser una responsabilidad social que involucra a varios actores, cuya función específica debe ser el establecer los lineamientos adecuados para intervenir en los principales problemas que han sido mencionados en este capítulo y adicionalmente los posibles problemas que tendrán que enfrentar las poblaciones tanto de Ecuador, como de Colombia en el proceso del post-conflicto.

A continuación, a manera de síntesis de este capítulo se presenta un árbol de problemas de la frontera norte, en el que constan las principales causas tanto internas como externas (que básicamente provienen del conflicto interno armado de Colombia); y a su vez se refleja cada uno de los efectos producto de las previamente descritas en este capítulo.



Elaboración: EF

CAPÍTULO III

III. LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS Y LA FRONTERA NORTE DEL ECUADOR

Una vez realizado el análisis de la contextualización de la frontera norte del Ecuador, se ha evidenciado que hay varios actores que convergen entre sí y son parte de las dinámicas en esta área del país. En las provincias de la frontera norte es evidente la presencia de actores no estatales que tienen intervenciones de carácter social, humanitario, medio ambiental, entre otros; por lo cual resulta importante analizar cuáles han sido los aportes y beneficios de estas intervenciones. En este caso particular se analizará los aportes que ha brindado la cooperación internacional en la frontera norte, analizando como caso específico a la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

El objetivo de este último capítulo es realizar un análisis de las intervenciones de Naciones Unidas en la frontera norte del Ecuador, dentro del Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF). El estudio se centrará fundamentalmente en el efecto número nueve del UNDAF, específico para la frontera norte, aquí se hará un análisis de cada uno de los efectos de organismo y en base al enfoque basado en resultados y al enfoque de derechos humanos se analizarán los indicadores de los efectos, con lo que se permitirá determinar la eficiencia de las intervenciones de las Naciones Unidas en la frontera norte.

Finalmente, se analizará la vinculación del UNDAF con las principales políticas del Estado aplicadas en la zona norte del Ecuador y de esta manera determinar si ha habido un aporte tanto en temas de desarrollo, como asistencia humanitaria que han permitido mejorar las condiciones de vida de la población en la frontera norte del país. Adicionalmente se analizarán las falencias, logros, ventajas y desventajas que pudieran haberse dado durante los años de aplicación del UNDAF 2010-2014 y de esta manera crear un precedente para el

desarrollo del futuro UNDAF y fundamentalmente para el trabajo y planes conjuntos que realiza Naciones Unidas y el Gobierno ecuatoriano en esta zona.

3.1 La cooperación de la Organización de las Naciones Unidas en la frontera norte del Ecuador

A nivel general como fue analizado en el capítulo anterior, el nuevo milenio trajo consigo una situación particular en la frontera norte del Ecuador. Con la aplicación del Plan Colombia en el año 2000 se empieza a visibilizar efectos desbordantes del conflicto interno armado de Colombia en territorio ecuatoriano, los mismos que generaron mayor vulnerabilidad en esta zona y situaciones de inseguridad y violencia. Frente a la falta de la presencia del Estado en la zona y a la dificultad que tuvieron los diferentes Gobiernos por responder a las necesidades de los habitantes de la zona, en el año 2002, en la Asamblea General de las Naciones Unidas, el entonces presidente de la República del Ecuador solicitó el apoyo de las Naciones Unidas y de la comunidad internacional para enfrentar esta situación latente en la zona norte del país.

Como respuesta a la solicitud realizada por el Presidente en la Asamblea General de Naciones Unidas, en el año 2003 el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Sr. Kofi Annan visitó el Ecuador y la zona de la frontera norte y determinó a la frontera norte del Ecuador como una zona de alta prioridad nacional e internacional. Posteriormente dada la importancia que cobró la frontera norte a nivel internacional y nacional en el año 2005 se creó como un programa del PNUD, el Programa de Paz y Desarrollo para la frontera norte y de manera paralela en el mismo año se organizó el trabajo de Naciones Unidas en la zona a través de la conformación del Grupo de Trabajo Interagencial para la Frontera Norte (GTI-FN) con varias agencias y programas de la ONU en el Ecuador.

El objetivo central de las Naciones Unidas en la frontera norte del Ecuador es el de apoyar a la población fronteriza y a los diferentes niveles del gobierno para reducir el nivel de

conflictividad e inseguridad a través de una respuesta integral que abarca el conjunto de los desafíos de pobreza, exclusión, inequidad, marginalización, débil institucionalidad, presencia de actividades ilícitas y grupos irregulares (ONU 2005, 2).

El trabajo de las Naciones Unidas en la frontera norte se alineó con las políticas del Gobierno para la frontera promulgadas por la Secretaría Técnica de Plan Ecuador, lo cual implicó un trabajo por parte de la Organización en 4 ejes centrales: 1) convivencia pacífica, 2) ampliación y mejoramiento de servicios, 3) conservación del patrimonio cultural y 4) reactivación productiva. Adicionalmente la Organización plantea dar una respuesta integral para que las agencias trabajen de manera coordinada y alineada a las políticas del Gobierno en base a dar una respuesta al conjunto de desafíos que hace a la población de la frontera norte vulnerable frente a los vacíos de desarrollo en la zona y a los efectos desbordantes del conflicto interno colombiano.

Las Naciones Unidas operan bajo diferentes ejes transversales, en este caso particular frente a la respuesta de desarrollo y de seguridad humanitaria aplicada en la zona norte del país, los principios transversales utilizados son: 1) la prevención de conflictos; 2) género; 3) interculturalidad; 4) generacional y 5) todo lo relacionado a lo binacional. Se considera que la situación de la zona y las posibles alternativas de solución deben ser responsabilidad de Ecuador y Colombia y se requiere de una respuesta integral por parte de los dos Gobiernos.

La inversión económica de las Naciones Unidas en la frontera desde el año 2005 hasta el año 2009 fue la siguiente: 2005 (\$7.967.019), 2006 (\$5.926.054), 2007 (\$10.787.413), 2008 (\$13.613.764) y 2009 (\$21.785.549), el monto total del período 2005-2009 asciende a \$ 60,000.000 aproximadamente, monto que ha sido invertido por Naciones Unidas en la zona norte del Ecuador principalmente para la atención de temas de asistencia social y humanitaria. (GTI-FN 2009, 6).

3.2 El Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) en el Ecuador 2010-2014

El Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2010-2014 (UNDAF) define la respuesta colectiva y coordinada por parte del sistema ONU a la problemática y las prioridades identificadas por el Ecuador en su Plan Nacional de Desarrollo, en los planes y políticas sectoriales y en el nuevo marco constitucional aprobado a fines de 2008. (Naciones Unidas 2009). En el caso del Ecuador, el primer UNDAF se suscribió con el Gobierno ecuatoriano en el año 2003 y cubrió el período 2004-2009. Posteriormente se suscribe el UNDAF 2010-2014, objeto de este estudio y cuyo monto total de cooperación financiera para el período de 4 años fue de \$100.523.000.

Dentro del vigente UNDAF se identificaron cinco áreas de concentración estratégica las cuales fueron: 1) Capacidades, potencialidades, calidad y esperanza de vida de la población, 2) Producción, empleo, soberanía alimentaria y sistema económico solidario, 3) Sostenibilidad ambiental y gestión del riesgo 4) Reforma del Estado, participación, justicia y derechos humanos y 5) Desarrollo, paz e integración fronteriza en la zona norte.

Se destaca que la fortaleza y mayor ventaja comparativa de los organismos que componen el sistema de las Naciones Unidas no reside en su capacidad de aportar recursos financieros para el proceso de desarrollo. La cooperación del sistema va más en la línea de fortalecer capacidades nacionales, proveer asistencia técnica, promover iniciativas innovadoras, facilitar procesos y aproximaciones entre diversos actores/as y compartir el conocimiento y la experiencia que se ha acumulado alrededor del mundo en las áreas del mandato de la ONU. (Naciones Unidas 2009).

A continuación, se hará un análisis específico sobre el UNDAF en la frontera norte del Ecuador, con sus respectivos efectos directos e indicadores, con el objetivo de determinar si su la aplicación y el trabajo de las agencias de las Naciones Unidas han contribuido con las

políticas del Estados para el mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones en la zona de la frontera norte del Ecuador.

3.3 El caso del UNDAF en la frontera norte del Ecuador

En el discurso del Presidente Rafael Correa en el lanzamiento de Plan Ecuador, el mandatario hizo referencia al hecho que el país se ha aislado de la comunidad internacional y que ya era tiempo de ver hacia el futuro y apostar por la comunidad internacional para el desarrollo de la zona norte del país.

En el año 2009, en la planificación del Marco de Cooperación de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF), se resalta la importancia de incorporar a la frontera norte como uno de los ejes principales en los cuales deberá intervenir Naciones Unidas, en temáticas relacionadas con: prevención de conflictos e integración fronteriza; servicios sociales básicos e infraestructura social; promoción de medios de vida sostenible; seguridad alimentaria, manejo/conservación del patrimonio natural y cultural; fortalecimiento de acceso a la justicia, derechos humanos y seguridad ciudadana y fortalecimiento del sistema de asilo, políticas migratorias, asistencia humanitaria e integración local.

En el UNDAF 2010-2014 el trabajo de las Naciones Unidas en la frontera norte se ubica dentro del área quinta de concentración que corresponde a la de Desarrollo, paz e integración fronteriza en la zona norte, cuyo Efecto Directo es el número nueve del UNDAF. Dentro de este efecto se plantaron cinco Efectos de Organismo. (Naciones Unidas 2009, 42-43).

Efecto de Organismo 1: Vinculado al tema de la prevención, la integración fronteriza y una cultura de paz. El Total de fondos para el período de 4 años fue de: \$19.660.000.

Efecto de Organismo 2: Vinculado con el desarrollo integral, promoción de una mejora en la calidad de los servicios sociales básicos e infraestructura social de las comunidades. El total de fondos para el período de 4 años fue de: \$28.000.000.

Efecto de Organismo 3: Relacionado con la generación de oportunidades para la población, la construcción de medios de vida sostenibles, la seguridad alimentaria y el manejo y conservación del patrimonio natural y cultural. El total de fondos para el período de 4 años fue de: \$2.275.972.

Efecto de Organismo 4: Plantea mejores condiciones a la justicia, el respeto, la protección y conocimiento de derechos humanos, derechos de las mujeres y la seguridad ciudadana. El total de fondos para el período de 4 años: \$27.269.000.

Efecto de Organismo 5: Vinculado con el fortalecimiento del sistema de asilo y las políticas migratorias; garantizar la asistencia humanitaria, promover la integración local y adecuados mecanismos de respuesta ante los flujos transfronterizos de población colombiana. El total de fondos para el período de 4 años: \$20.740.06.

En este contexto, una vez identificados los principales problemas y necesidades de la frontera norte en el capítulo anterior y a su vez los Efectos de Organismos del Efecto número nueve del UNDAF, mediante el enfoque basado en resultados y el enfoque de derechos humanos identificaremos las acciones concretas, logros, cumplimiento y no cumplimiento de objetivos y metas del UNDAF. Conjuntamente se hará un análisis de los fondos invertidos en el período del UNDAF 2010-2014 y si estos han logrado cubrir las principales necesidades de las poblaciones de estas provincias.

Precariedad de las condiciones de vida y acceso a servicios sociales básicos

Esta problemática está directamente ligada con el Efecto de organismo número dos. Una de las metas centrales en torno al apoyo de Naciones Unidas para dar respuesta y promover una mejora en la calidad de los servicios sociales básicos e infraestructura social planteaba que se incrementaba en un 10% el acceso de niños, jóvenes y adultos a la educación básica y como una segunda meta que se incrementaba en un 10% la cobertura de servicios obstétricos y neonatales.

Con relación a la meta uno, de momento no se cuenta con el total del porcentaje de incremento del acceso a la educación básica; sin embargo, se estimada que el incremento pudo haber sido mayor ya que se dieron programas junto con las alcaldías para la construcción de entidades educativas, así como proyectos de permanencia de escolar que cubrieron Esmeraldas, Sucumbíos, Carchi e Imbabura. En lo relacionado con la meta dos se garantiza que se superó el 10% planteado para la cobertura de servicios obstétricos y neonatales, esto se debe a la implementación de salas de cuidados obstétricos y de vigilancia, las capacitaciones a personal médicos sobre atención de partos adecuados, lo que se reflejó en la disminución de muertes maternas y de niños recién nacidos en las provincias de la frontera.

El total de los fondos invertidos desde en el período 2010-2013 fue de \$23.710.463 de un total de \$28.000.000 estipulados para este efecto, si se toma en consideración la inversión del 2014 se podría garantizar la inversión del monto en su totalidad.

Como fue mencionado si bien existe la constancia del cumplimiento de las metas planteadas para esta problemática dentro del Efecto de organismo número dos, lo cual es considerado como un logro. Una de las principales falencias es que no se conoce el porcentaje total del incremento de acceso a la educación básica y de la cobertura de acceso a servicios obstétricos y neonatales como se plantea en las metas. Este elemento hubiera sido de gran valor para tener una idea clara del incremento de acceso en estas dos áreas y adicionalmente constatar la eficiencia de la intervención de Naciones Unidas.

Para esta problemática era importante considerar que una de la mayores ventajas eran las capacidades de Naciones Unidas y de sus agencias en torno a la atención de servicios sociales básicos en general, lamentablemente se puede mencionar como desventaja que para este Efecto sólo se tomó en consideración en tema de educación en torno al acceso a la educación básica y el tema de salud en torno al acceso de servicios obstétricos y neonatales;

dejando de lado el considerar otros componentes dentro de los servicios básicos, e incluso dentro de las áreas de educación y de salud ampliar el apoyo a otros elementos.

Acceso a sistemas de justicia y violación de derechos humanos

Las acciones realizadas en torno a mejores condiciones de acceso a la justicia y conocimiento de derechos humanos, dentro del UNDAF están reflejadas en el Efecto de organismo número cuatro. Para este efecto se plantearon tres metas. La primera vinculada al número de programas e iniciativas para la promoción de los derechos humanos de la población de la frontera norte con enfoque de género; la segunda plantea que al menos el 50% de la población conoce, el 30% utiliza y el 20% expresa satisfacción con los servicios de justicia y la última meta establece que se fortalecerán seis mecanismos de justicia alternativa en la frontera norte en base a lo establecido en la Constitución.

Para la meta dos se han confirmado la implementación de programas con enfoque de género en las provincias de la frontera norte, pero se desconoce de momento el número total de programas. Con relación a la meta dos, la meta se ha cumplido en torno al conocimiento y utilización de los servicios de justicia, esto debido a que ya se han dado campañas junto con los Gobiernos locales y entidades de justicia para el conocimiento de la población sobre los servicios de justicia; sin embargo, en torno al 20% de satisfacción la meta no fue cumplida ya que aún se registra cierta insatisfacción por parte de la población con la atención de los servicios, pero los conocen y los emplean. Para la meta tres, no se conoce si los seis mecanismos fueron establecidos, pero dentro del Plan de Seguridad Ciudadana⁷ se garantiza que se consideró varios mecanismos de justicia alternativa en la frontera norte.

Los fondos invertidos en el período 2010-2013 fue de \$14.624.310 de un total de \$27.269.000 estipulados para el cumplimiento del efecto, es decir que en 4 años se ha

⁷El Plan de Seguridad Ciudadana, llevado a cabo por el Ministerio de Gobierno, Policía y cultos surge como una respuesta a mejorar los niveles y la recepción de seguridad den el país. Sus objetivos son: 1) Reducir la violencia, criminalidad y temor a ambas; 2) Reducir la perfección de inseguridad; 3) Garantizar el debido proceso, DDHH y acceso a justicia, 4) Mejorar los servicios de atención pública en temas de seguridad e 5) Involucrar a la sociedad en todo momento. (Ministerio de Gobierno 2012)

invertido la mitad de lo planteado. Si se añade el estipulado de fondos gastados en el año 2014 no se llegaría a cubrir el total del monto planteado para la atención de acceso a justicia y a derechos humanos.

Como logros en esta problemática se puede señalar el trabajo que se ha realizado en temas de capacitación en torno a la promoción de los derechos humanos de la población de la frontera norte con enfoque de género, esto sobre todo por el hecho que se trata de una zona donde el porcentaje de la violencia de género es elevado. Como otro logro se puede mencionar el trabajo de promoción de servicios de justicia que se ha difundido en las provincias de la frontera, esto debido a que se ha llegado a difundir esta información en gran parte de la población. Finalmente, se destaca como otro logro el haber incorporado dentro del Plan de Seguridad Ciudadana mecanismos de justicia alternativa en la frontera norte.

Dentro de esta problemática se refleja sin duda como una de las principales falencias la insatisfacción de la población en torno a la atención de los servicios de justicia, en este marco se reconoce que una de las falencias podría ser el hecho que adicional a la difusión de la información en torno a los servicios de justicia, Naciones Unidas debió trabajar a la par en todo lo relacionado a la atención que brindan las entidades de justicia.

Se destaca como otra de las falencias una similar a la mencionada en el análisis anterior y es el hecho que el trabajo y apoyo de Naciones Unidas se concentró únicamente en temas de género, acceso a la justicia y justicia alternativa. Tomando en cuenta que la temática de derechos humanos y justicia es bastante amplia y más aún en una zona que se caracteriza por ser precisamente una zona donde se registran elevados índices de violencia, violación de derechos humanos, Naciones Unidas debió realizar para esta problemática un análisis de todos estos elementos y debió haberlos incorporado.

Deterioro del medioambiente y recursos naturales

La problemática vinculada con los temas de recursos naturales y de medioambiente están reflejados en el Efecto de organismo número tres. Dentro del efecto se planteó una meta vinculada al indicador del % de la población en los cantones priorizados que se beneficia directamente de los emprendimientos productivos implementados. En el indicador planteado para este efecto, no se dispone de información de la línea de base, ni de la meta; por lo cual no se puede hacer referencia al cumplimiento del mismo. Se puede mencionar que se realizaron talleres, implementación de emprendimientos, desarrollo de consultorías, capacitaciones, apoyo con la planificación de desarrollo y ordenamientos territoriales de los Gobiernos, programas de articulación de redes territoriales, implementación de sistemas productivos, apoyo a proyectos de microcréditos, entre otros.

Los fondos invertidos para este efecto en el período 2010-2013 fueron \$3.634.486 del total de \$2.275.972 planificado; a esto se tiene que añadir lo invertido en el 2014, es decir que en esta temática la inversión sin duda fue mayor de lo planificado inicialmente.

Este efecto implicaba un trabajo dirigido a promover la construcción de medios de vida sostenibles, la seguridad alimentaria y el manejo y conservación del patrimonio natural y cultural. Dentro de la meta planteada para este efecto únicamente se consideró elementos de medios de vida sostenible y seguridad alimentaria, dejando por fuera el tema de la conservación del patrimonio natural y cultural. Las acciones que se realizaron en este entorno fueron dirigidas al cumplimiento de la única meta establecida, lamentablemente al no disponer de la información referente a una línea de base y a un porcentaje estipulado en la meta, esto no permite llegar a determinar si hubo o no un logro en torno al trabajo realizado por Naciones Unidas en esta área.

Como fue antes mencionado la mayor falencia en esta problemática es no haber considerado el tema de medioambiente y recursos naturales como prioritario, cuando este sin

duda es uno de los principales problemas en la zona. Se conoce que la frontera norte enfrenta una de las mayores crisis en torno al deterioro del medioambiente fundamentalmente por la dinámica de prácticas extractivistas que se realizan en las provincias de la frontera como las explotaciones petroleras, madereras y mineras, etc. Adicionalmente se conoce de su gran variedad de biodiversidad, la mayor en el país, la cual se encuentra precisamente amenazada por estas prácticas. En este entorno, es una lástima que se haya dejado de lado esta problemática y que Naciones Unidas haya concentrado sus esfuerzos únicamente en acciones de sistemas productivos, medios de vida sostenible y seguridad alimentaria.

Refugio y asistencia humanitaria

El apoyo de la ONU en el UNDAF vinculado con el apoyo para fortalecer el sistema de asilo y las políticas migratorias; garantizar la asistencia humanitaria, promover la integración y garantizar la atención, la seguridad integral y la defensa de sus derechos, se encuentra dentro del Efecto de organismo número cinco. Se plantearon tres metas dentro de este efecto. La meta uno planteaba incrementar en al menos el 15% la tasa de reconocimiento, la meta dos que al menos el 80% de la población refugiada en el país acceden a servicios básicos de calidad y la meta tres plantea que al menos tres programas de protección de la población migrante en la frontera norte eran aplicados.

Con relación a la meta uno, la meta no fue cumplida, esto se debe principalmente al hecho que con la aplicación del Decreto 1182⁸ la tasa de reconocimiento ha disminuido considerablemente, ya que las personas solicitantes no cumplen con los requerimientos

⁸El Decreto Ejecutivo 1182, sobre el Reglamento para la Aplicación en el Ecuador del Derecho a la Refugio, con fecha 30 de mayo de 2012, fue establecido por el Estado en respuesta al procedimiento de asilo. Artículo 1.- La protección de las personas refugiadas en el Ecuador se regirá por las disposiciones y principios de aplicación de los derechos humanos establecidos en la Constitución de la República, el Derecho Internacional en el ámbito de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario, el Derecho Internacional de los Refugiados, la Convención de las Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967, y lo que se dispone en el presente Reglamento. Artículo 2.- Toda persona podrá invocar la condición de refugiado/a dentro de las fronteras nacionales y se garantizará el acceso al procedimiento para la determinación de la condición de refugiado/a, autorizando su permanencia en el país, hasta que se haya decidido definitivamente sobre su solicitud. Artículo 3.- Las personas refugiadas tendrán en el territorio nacional los mismos derechos y deberes que las personas ecuatorianas, de acuerdo a la Constitución de la República y la legislación pertinente. Más Artículos 4, 5, 6, 7,8. (Registro Oficial 2012)

estipulados en el Decreto, es un hecho que las solicitudes de refugio como se mencionó inicialmente se mantienen en un promedio mensual de mil personas por mes; sin embargo, la tasa de reconocimiento ha disminuido anualmente.

Para la meta dos el porcentaje de acceso de personas refugiadas a servicios básicos se cumplió en un 80%, incluso las acciones realizadas en atención a estos servicios, también benefició a la población ecuatoriana receptora. Sin embargo, aún existen grandes retos relacionados con factores de discriminación en entidades de salud, de educación, bancarias, de justicia, que no validan sus documentos legales. Para la meta tres, se implementaron los 3 planes de la meta en relaciones a instancias de protección para población migrante, a través de convenios que se dieron con entidades públicas y privadas en temas relaciones con integración local y protección a la población en movilidad humana en la zona

El total de fondos invertidos en el período 2010-2013 fue de \$21.022.081 del total estipulado para el efecto de \$20.740.062; a esto debe adicionarse el monto que se ha realizado en el año 2014, con esto se evidencia que la inversión para atención a población en necesidad de protección internacional ha sido mayor al planificado.

En torno a esta temática se evidencian varios logros dentro del UNDAF fundamentalmente las acciones que se han realizado en torno al acceso a servicios básicos, pues pese a que aún existen vestigios de discriminación y xenofobia se han dado acciones que han permitido que esta población tenga acceso a servicios de salud, educación, servicios bancarios, servicios de justicia, entre otros. Como desventaja se puede señalar el hecho que esta población al estar expuesta a prácticas xenofóbicas sea más difícil su acceso a servicios en general, pese a los esfuerzos que se pueda realizar Naciones Unidas, en varias ocasiones son las mismas instituciones estatales o privadas las que frenan los procesos y proyectos y no permiten su desarrollo.

De igual en temas de protección se han dado acciones para garantizar la protección en el país de esta población, fundamentalmente para la población más vulnerable que son mujeres y niños. Si bien de igual manera como en el caso anterior se han presentado inconvenientes a niveles de tasa de reconocimiento, se han realizado acciones en torno a temas de soluciones (fortalecer el derecho al asilo, acceso a soluciones duraderas y mejora en la información pública para el combate a la discriminación). Esto garantizó la eficiencia de las acciones en esta problemática.

Militarización y seguridad en la zona

El tema vinculado con la seguridad en la zona, fundamentalmente dentro del UNDAF está relacionado con la prevención a la conflictividad, implementación de programas de desarrollo y seguridad humana y el establecimiento de una cultura de paz, el mismo que se refleja en el Efecto de Organismo número uno. Este efecto presenta dos metas, la primera plantea que al menos se establecerá una política o programa territoriales que incorporan el enfoque de prevención de conflicto, DDHH y género a nivel regional y al menos una en cada provincia fronteriza incorporando los enfoques transversales. Y una segunda meta plantea que estarán activos y operando doce de grupos de diálogo provincial y cantonal en las provincias de la frontera norte.

Según los resultados obtenidos, la meta uno fue cumplida ya que se estableció un Plan de manejo ambiental para la prevención de conflictos, se dio la presentación del Programa de Seguridad Humana (Fortalecimiento de capacidades locales para la paz y el desarrollo a través de un enfoque de seguridad humana en la frontera norte del Ecuador)⁹ en la zona, alineado con el Plan Nacional de Seguridad Integral que aprobó el Gobierno Nacional. De

⁹La meta del programa es fortalecer la paz y el desarrollo a través de un enfoque de seguridad humana en frontera norte (FN). Los principales objetivos del programa son: 1) Fortalecer las capacidades locales y las oportunidades de subsistencia y las oportunidades de prevención de la trata de personas y el reclutamiento forzado de jóvenes por parte de grupos ilegales, 2) Mejorar las capacidades locales para la integración social y la solución pacífica de los conflictos en las provincias de la FN de Sucumbíos y Esmeraldas, y 3) Aumentar el acceso de los grupos más vulnerables a los servicios de salud y educación en la FN. (ONU 2013-2016)

igual manera para la meta dos se establecieron los doce grupos de diálogo provincial establecidos en la meta del indicador.

En cuanto a los fondos invertidos, en el período 2010-2013 se reporta en total \$8.031.774 del total de \$19.660.000 estipulados, es decir que la inversión fue de menos de la mitad, incluso con los aportes del año 2014, no se podría garantizar el monto en su totalidad.

Como el mayor logro se destaca el hecho de haber incorporado el Programa de Seguridad Humana en la zona que incluye actividades relacionadas con implementación de programas de desarrollo y seguridad humana y el establecimiento de una cultura de paz. Adicionalmente como un logro a destacar la dinámica y el aporte que han tenido los grupos de diálogo provincial¹⁰ en Esmeraldas, Sucumbíos, Tulcán e Imbabura, esto ha permitido una coordinación entre las entidades de gobierno central, los GADs, la sociedad civil y las agencias de Naciones Unidas.

Si bien el Programa de Seguridad Humana es considerado uno de los logros alcanzados, por otro lado, una de las mayores falencias es que este programa fue aprobado en el año 2014, lo que significa que en el período 2010-2013 no se contó con la implementación de este programa, motivo por el cual puede asumirse que el total de la inversión sea un 60% menor al monto total estipulado para este efecto de organismo.

Fortalecimiento de la Presencia del Estado en la zona

En cuanto al fortalecimiento de la presencia del Estado en la zona, todos los Efectos de Organismo del uno al cinco, dentro del Efecto número nueve del UNDAF, están estrechamente ligados con el apoyo que Naciones Unidas pueda brindar al Estado en los

¹⁰El Programa ART/PDP-FN como programa de Articulación de Redes territoriales ha establecido un grupo núcleo articulador compuesto por SENPLADES Z1, Gobiernos Provinciales, Gobiernos locales, Plan Ecuador, agencias de Naciones Unidas y sociedad civil en las Provincias de Carchi, Bolívar, Los Ríos, Azuay, Loja, El Oro y Esmeraldas. El objetivo de este grupo núcleo es apoyar la articulación de actores, actividades, instituciones, esfuerzos, a través del Grupo de Diálogo Provincial, que es el mecanismo territorial de la Provincia donde se encuentran el sector público de todos los niveles de gobierno, el sector privado, el sector de la universidad y la sociedad civil, con la presencia de la cooperación internacional en el territorio. (ART-PNUD 2009).

cinco componentes antes ya analizados: 1. Prevención a la conflictividad, seguridad humana y cultura de paz; 2. Mejora de la calidad de los servicios sociales básicos e infraestructura; 3. Construcción de medios de vida sostenible, seguridad alimentaria y conservación del patrimonio natural y cultural; 4. Mejores condiciones de acceso a la justicia, respeto, protección y conocimiento de derechos humanos y 5. Fortalecimiento del sistema de asilo y las políticas migratorias, asistencia humanitaria, integración local. Cada uno de ellos fue ya previamente analizado con el cumplimiento de sus logros y metas, las falencias presentadas, sus ventajas y sus desventajas.

Fumigaciones aéreas en la zona

En el UNDAF no consta nada relativo a este tema, esto puede deberse en gran parte al hecho que el año 2009 cuando fue elaborado el UNDAF las fumigaciones fueron suspendidas. En la actualidad las fumigaciones cercanas a la zona de la frontera con el Ecuador se realizan de manera manual y aquellas que se realizan vía aérea no han pasado los 10 km solicitamos por el Gobierno ecuatoriano. Sin embargo, debió haberse considerado el impacto que las fumigaciones trajeron consigo a la población y sobre todo al medio ambiente y se debió haber establecido algún tipo de acción frente a estos daños.

Conflicto interétnico

En el UNDAF no consta nada relativo a este tema. Ésta sin duda también es una gran falencia que tuvo Naciones Unidas al no considerar la particularidad de la diversidad de nacionalidades en las provincias de la frontera norte. Y más aún cuando se tiene conocimiento de los conflictos interétnicos que han afectado las relaciones de las poblaciones. Era importante el tomar en cuenta esta particularidad, incluso por el hecho que estas nacionalidades enfrentan situaciones de discriminación, lo cual hace que sus condiciones de vida incluso sean en gran parte mucho más críticas que el resto de la población en la frontera norte.

Actividades ilícitas y crimen organizado

En el UNDAF dentro de los planes de acción se mencionó en brindar apoyo en esta temática; sin embargo, no se presenta ningún resultado al respecto. Considerando que éste es uno de los mayores problemas que se vive en la zona, era de suma importancia tomar esta problemática como prioritaria para la frontera norte y más aún cuando en Ecuador la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), tiene como mandato la lucha contra las drogas ilícitas, el crimen y el terrorismo. Sin duda, ésta es una gran falla frente a la magnitud de esta problemática y las capacidades que tuvo Naciones Unidas para apoyar al Gobierno en este tema.

Finalmente, de manera general se puede destacar como un gran logro del Efecto Directo número nueve que se reconociera a la zona de la frontera norte como prioritaria para el trabajo de Naciones Unidas, con lo cual los esfuerzos de la organización se centraron en territorios cuya situación de pobreza, desarrollo y seguridad son diferentes a las del resto del país. A esto se añade que se realizaron acciones en temáticas particulares de la zona que beneficiaron en mayor parte a la población vulnerable de las provincias de la frontera norte.

Una de las principales falencias es el hecho en primera instancia que las acciones se hayan dado de manera unilateral por cada uno de las agencias y no de manera coordinada entre las agencias de Naciones Unidas, esto sin duda pudo haber creado espacios adecuados para un intercambio y articulación de esfuerzos para cada una de las temáticas planteadas. Otra de las falencias que se presentaron es el hecho que en varios de los Efectos de organismo para la frontera norte no se trabajó de manera conjunta con las entidades de Gobierno.

En cuanto a las desventajas se destaca el hecho que para el seguimiento y progreso de resultados del UNDAF, Naciones Unidas planteó la realización de exámenes anuales, una revisión de medio término y una evaluación final. En caso particular del Efecto número nueve

se realizaron las revisiones anuales de los años 2010, 2011, 2012 y 2013, las cuales estuvieron a cargo del Grupo de Trabajo Interagencial para la frontera norte (GTI-FN), una de las características presentes es que los resultados presentados se dieron de manera unilateral por cada una de las agencias y no se presentaron resultados en común como organización.

Con respecto a la revisión de medio término en el año 2011 y la evaluación final que estaba planificada para el año 2013, ninguna de las dos se realizó, lo cual impide que se pueda hacer una evaluación objetiva del cumplimiento de resultados y metas alcanzadas planteados en los Efectos Directos del UNDAF. Esto ha sido una gran falla y un limitante para la determinación de la efectividad del trabajo de Naciones Unidas a nivel nacional y a nivel de la frontera norte. Adicionalmente se destaca el hecho que una evaluación final realizada de manera conjunta con las entidades de Gobierno hubiera permitido determinar las buenas prácticas, ventajas comparativas, respuestas efectivas a las prioridades nacionales y el aporte de Naciones Unidas al logro de las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de esta manera sentar un referente para el próximo UNDAF 2015-2019.

3.4 Vinculación del UNDAF en la frontera norte del Ecuador con el Plan Nacional para el Buen Vivir

Dentro del área de concentración del UNDAF número cinco “Desarrollo, paz e integración fronteriza en la zona norte”, el Efecto Directo número nueve correspondiente a la frontera norte se vincula directamente con las prioridades nacionales siguientes:

Objetivo 5 Plan Nacional para el Buen Vivir: Garantizar la soberanía nacional, la paz y auspiciar la integración latinoamericana.

Constitución 2008, Art. 249: Los cantones cuyos territorios se encuentran total o parcialmente dentro de una franja fronteriza de cuarenta kilómetros, recibirán atención preferencial para afianzar una cultura de paz, desarrollo socioeconómico mediante políticas integrales que precautelen la soberanía, biodiversidad natural e interculturalidad.

Ejes de Plan Ecuador: (Mencionados previamente, pg. 56)

Objetivos de Desarrollo del Milenio: (1-8 ODM)

Como se mencionó en el capítulo anterior el Plan Nacional para el Buen Vivir en el caso de fronteras y específicamente de la frontera norte planteó trabajar de manera general en la reducción de la pobreza, la atención al desarrollo y la no existencia del conflicto. A continuación, se hará un análisis de las principales temáticas vinculadas con la frontera norte del objetivo número cinco del Plan Nacional para el Buen Vivir (PNPBV), cada una con sus respectivas políticas y lineamientos y los desafíos especiales identificados por las Naciones Unidas para cada una de las prioridades identificadas.

Reducción de la pobreza y mayor presencia del Estado

En el objetivo cinco se hace mención al hecho que en la franja fronteriza existe una clara asimetría en los niveles de desarrollo y que la pobreza generalizada en estas regiones remarca el abandono histórico por parte del Estado. En este contexto, dentro de las principales políticas y lineamientos SENPLADES planteó robustecer la presencia del Estado en la franja fronteriza considerando las particularidades territoriales y sociales, poniendo énfasis en la reducción de brechas respecto al resto del territorio nacional.

Con el fin de alcanzar este objetivo, Naciones Unidas dentro del UNDAF, Efecto Directo número nueve propone de manera integral un conjunto de acciones que se comprometieron con brindar apoyo para que se fortalezcan las capacidades del Estado y trabajar en temas de desarrollo preventivo en la frontera norte. El objetivo central fue de apoyar a los esfuerzos del Estado plasmados en el Plan Nacional para el Buen Vivir en torno a reducir la pobreza en los cantones del cordón fronterizo con Colombia.

Para Naciones Unidas un verdadero desarrollo de la zona y las garantías de la reducción de la pobreza, así como de brindar a sus habitantes las condiciones adecuadas de paz y seguridad se basan en el apoyo al Estado mediante la promoción de la prevención a la

conflictividad y la integración fronteriza; la atención adecuada y cobertura de los servicios básicos e infraestructura; la promoción de medios de vida sostenible, seguridad alimentaria y manejo/conservación del patrimonio natural y cultural; fortalecer el acceso a justicia, los derechos humanos y seguridad ciudadana y finalmente apoyar al Estado a fortalecer el sistema de asilo, políticas migratorias, asistencia humanitaria e integración local.

Como fue visto en el tema anterior de los resultados alcanzados en el UNDAF para la frontera norte, dentro de este componente se puede señalar que se han realizado grandes esfuerzos, avances y logros en el tema de fortalecimiento de las capacidades del Estado, como un ejemplo se puede señalar el apoyo que Naciones Unidas ha brindado en torno al fortalecimiento de entidades de gobierno en temas de educación, salud, justicia y a entidades encargadas de las políticas migratorias. Esto sin duda ha tenido una repercusión positiva en torno a la mejora de las condiciones de vida, desarrollo y situación de pobreza de la población de la frontera norte. Por otro lado, también cabe señalar que aún quedan esfuerzos pendientes por realizar en torno las capacidades que Naciones Unidas podría brindar al reforzamiento de una presencia positiva del Estado en la zona.

No existencia de conflictos y fomentar una cultura de paz y desarrollo socioeconómico

SENPLADES plantea que el Ecuador es un territorio de paz y resalta como idea fundamental la importancia de afianzar una cultura de paz, acompañada por desarrollo socio-económico como la mejor manera de ejercer y reclamar soberanía, a la vez que se garantiza la seguridad integral de las y los habitantes. Es así que plantea como lineamientos: impulsar actividades internacionales de promoción de paz y la construcción de fronteras de paz con los países vecinos, respaldar y apoyar las iniciativas de solución pacífica de actuales y eventuales conflictos internos de los Estados, generar mecanismos para monitorear las fronteras y brindar soluciones oportunas a los incidentes fronterizos mediante el diálogo y los canales

diplomáticos e impulsar el establecimiento de zonas de paz regionales en Suramérica y los mecanismos de defensa regional.

Al ser la paz uno de los cuatro principios básicos de Naciones Unidas y con el fin de apoyar al Estado en fomentar una cultura de paz en la zona, se identificaron como ejes centrales para la Organización que los actores que intervienen en la frontera norte sean estas entidades estatales y no gubernamentales incorporen en sus políticas y programas un enfoque de prevención a la conflictividad y el de no hacer daño, esto con el fin de que se garantice una reducción de daño y prevención del conflicto, lo que a su vez garantizará el promover un enfoque de seguridad humana.

Adicionalmente se propone establecer y fortalecer espacios de diálogo mediante los grupos de diálogo en las provincias de la frontera norte y finalmente como una forma de contribuir con este enunciado, de igual manera Naciones Unidas plantea establecer un sistema concertado de desarrollo fronterizo a través de proyectos binacionales y/o espejos en diferentes temáticas prioritarias binacionales.

Ya en la práctica se confirma que Naciones Unidas ha brindado un apoyo al Estado y sus entidades al incorporar el enfoque de prevención de conflicto, adicionalmente como ya fue señalado en el tema anterior se logró establecer el Fondo de Seguridad Humana. Si bien no se pudo aportar de manera directa con el Estado en evitar los conflictos con fuerzas irregulares, se buscó que estas acciones puedan fomentar el desarrollo de las poblaciones de ambos lados de las fronteras y esto a su vez tiene una repercusión en la reducción del conflicto.

Inseguridad en la zona y los diferentes tipos de violencia

En PNPBV destaca que en las zonas fronterizas la pobreza ha sido un factor dinamizador de la inseguridad y de los diferentes tipos de violencias, es así que la misma Constitución plantea dar especial atención a los cantones cuyos territorios se encuentren total

o parcialmente dentro de una franja fronteriza muy particularmente en la frontera norte, debido a los impactos negativos del Plan Colombia que ha deteriorado la calidad de vida de la población. En este escenario los lineamientos planeados por SENPLADES buscan identificar amenazas, prevenir riesgos y reducir vulnerabilidades, para proteger a las personas, reforzar la prevención y sanción de delitos de trata de personas, tráfico internacional ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, combustibles y armas; así como el control del uso, distribución y comercialización de precursores químicos.

Naciones Unidas frente a esta temática planteó incorporar el enfoque género en el desarrollo de políticas públicas creando instancias de protección del derecho a una vida libre de violencia de género.

Si bien es responsabilidad directa del Estado a través de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional el contrarrestar la delincuencia, el tipo de delincuencia que se gesta en la zona norte del Ecuador se caracteriza por una dinámica distinta a la del resto del país, cuya vinculación directa tiene que ver con el crimen organizado consecuencia del conflicto interno armado de Colombia. En este contexto, Naciones Unidas plantea el trabajar en jornadas formativas con jóvenes que prevengan su participación en actividades ilícitas o delincuenciales.

Se puede mencionar que Naciones Unidas ha contribuido de manera positiva en lo relacionado a la violencia de género, pues como se vio en el tema anterior uno de los resultados del UNDAF es precisamente la incorporación de políticas y programas con enfoque de género y el trabajo con jóvenes. De igual manera como ya fue mencionado y de forma lamentable no se presentaron resultados en torno al control de drogas, precursores químicos, armas, etc.; donde se hubieran planteado posiblemente el diseño e implementación de sistemas de control y prevención de producción y tráfico de precursores químicos y de drogas y el control de armas pequeñas.

Preservación de recurso natural del Estado

Para SENPLADES la preservación de los recursos naturales es un tema clave para la frontera norte, es así que el Gobierno Nacional asume el compromiso de preservar el patrimonio natural del Estado pues el Ecuador es un territorio con enormes cualidades geopolíticas, por lo que su defensa es de vital importancia para la preservación del Estado y para garantizar condiciones dignas de vida para sus ciudadanos y ciudadanas. Para tal efecto en los lineamientos del PNPBV se establece que se impulsarán programas que favorezcan la conservación y recuperación de los ecosistemas en la franja fronteriza, en coordinación con los países vecinos.

En apoyo a este enunciado Naciones Unidas planteó mejorar la seguridad alimentaria y nutricional a través del uso sostenible de los recursos naturales. Lamentablemente no se obtuvieron resultados del UNDAF concreto en torno a este tema, únicamente se menciona el apoyo con prácticas agrícolas y productivas en las que el impacto ambiental fue bajo. Esta sin duda es una de las mayores fallas en torno al apoyo para el cumplimiento del objetivo cinco del PNPBV por parte de Naciones Unidas, pues el tema ambiental y el de preservación de recursos naturales en la zona son trascendentales.

Cumplimiento de derechos humanos

En el objetivo cinco se plantea que, si bien el sector de la defensa nacional juega un papel clave, siendo su misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial, no se deja de lado la protección de los derechos, libertades y garantías de las y los ciudadanos. Dentro de esta temática SENPLADES plantea como lineamientos: fortalecer y especializar las capacidades estratégicas de la seguridad integral del Estado, bajo el estricto respeto de los derechos humanos, promover el uso eficaz de los mecanismo para la protección de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario y construir un sistema integral de prevención y protección a los y las víctimas de trata, tráfico y explotación

internacional, orientado preferentemente a diversos y diversas sexuales, mujeres, niños y niñas.

Dentro de esta prioridad del Estado, Naciones Unidas en el UNDAF plantea el apoyo para el fortalecimiento del acceso a la justicia, así como el respeto, protección y conocimiento de derechos humanos, en particular los derechos de niños, niñas, adolescentes y mujeres que debido a su situación geográfica y la violencia de la zona ven vulnerados sus derechos. Adicional al alcance de los servicios de justicia, se planteó el tema de protección y seguridad ciudadana. Para este efecto en el UNDAF también se manifiesta la necesidad del diseño e implementación de un marco normativo de justicia de las comunidades indígenas de la zona.

En torno al cumplimiento de derechos humanos el apoyo que ha brindado Naciones Unidas ha sido de gran importancia pues mediante las formaciones continuas sobre estándares y principios de derechos humanos que ha dado la Organización a diferentes actores como los operadores de justicia, defensa pública, miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional y sociedad civil se ha conseguido en gran parte garantizar la cobertura de los derechos humanos. Cabe indicar que, si bien se han dado avances en el tema de derechos humanos en la zona, debido a su dinámica de conflicto aún se dan violaciones al cumplimiento de los derechos humanos.

Defensa y soberanía del territorio nacional

El objetivo cinco del PNPBV plantea que para ejercer soberanía, el Estado comprende que debe estar presente a lo largo y ancho de todo el país, garantizando la defensa irrestricta del territorio patrio y promoviendo el desarrollo para todos sus habitantes, incluyendo las localidades más apartadas, en consecuencia se plantean como lineamientos: fortalecer y especializar la institucionalidad de seguridad interna; defender los derechos soberanos del Estado sobre su territorio nacional a través del control y vigilancia de los límites fronterizos; mejorar la capacidad operativa y reestructurar el sector de la defensa nacional.

En relación a este enunciado, al ser un tema de soberanía nacional, Naciones Unidas no presentó ningún tipo de acción de apoyo, pues basado en el principio de no intervención, el Estado ecuatoriano es el único capaz de establecer los lineamientos para la defensa y soberanía de su territorio. Sin embargo, cabe destacar que Naciones Unidas respalda la soberanía de las naciones y cuando se dio en ataque a Angostura en el año 2008, la Organización brindó todo su respaldo al gobierno del Ecuador.

Movilidad humana y refugio

Para el gobierno ecuatoriano la movilidad humana es clave para la soberanía, pues se refiere a la autodeterminación de los pueblos y al ejercicio de sus derechos. Ecuador además de ser un país de migrantes, es también uno de inmigración, de tránsito y de refugio, lo que lo convierte en un país único en la región en el ámbito de la movilidad. En el objetivo cinco se menciona que en los últimos años han visto un incremento acelerado de ciudadanos colombianos entrando al territorio patrio, desplazados por la violencia y que este gran influjo de personas ha supuesto redoblar esfuerzos por parte del Gobierno para proteger a esta población vulnerable. En este marco SENPLADES planteó los siguientes lineamientos: fortalecer los programas de cooperación humanitaria y atención a personas refugiadas y promover mecanismos que faciliten la libre movilidad de las personas en necesidad de protección internacional dentro de la región.

Sin duda al ser este uno de los temas de mayor importancia en la frontera norte en torno a la crisis humanitaria que ha generado, la respuesta de apoyo de Naciones Unidas en el UNDAF planteó: la descentralización y fortalecimiento institucional de la Dirección de Refugio en todas las provincias de la frontera norte y la mejora de las garantías en el procesamiento de solicitudes de asilo y en el respeto de los derechos de la población refugiada; apoyo para que los sistemas estatales de asistencia humanitaria brinden atención a los/las refugiados/as en iguales condiciones que a los/las ecuatorianos/as, particularmente a

los casos más vulnerables; promover respuestas eficaces al tema de la “invisibilidad” y marginalización de la población refugiada; fortalecer la integración entre las comunidades receptoras y los solicitantes de refugio y refugiados y apoyo en situaciones de emergencia a personas colombianas en búsqueda de protección internacional en territorio ecuatoriano.

El aporte que ha brindado Naciones Unidas en esta temática ha permitido que el Estado fortalezca el sistema de asilo en el país, así como las políticas migratorias que garantizan el derecho de asistencia humanitaria para la población colombiana refugiada o solicitante de refugio, mediante la atención, seguridad y defensa de sus derechos. Si bien se registran varias acciones positivas en torno a esta temática, no se debe descartar como fue mencionado en el tema anterior que se han presentado varias trabas en torno a la normativa vigente de asilo y que la dinámica de llegada de personal colombianas en necesidad de protección internacional aún se mantiene.

Naciones Unidas a través del UNDAF intentó reforzar las prioridades nacionales expresadas en el Plan Nacional para el Buen Vivir, esto con el objetivo de alinear sus esfuerzos y actividades en el marco de los planes de desarrollo establecidos por el Gobierno ecuatoriano. En los años de aplicación del UNDAF y en caso particular de la frontera norte si bien ha habido contribuciones positivas en torno a temas relaciones con asistencia humanitaria, desarrollo y derechos humanos, aún quedan muchas brechas que deben ser superadas de manera conjunta con el Gobierno Nacional, principalmente en aquellos temas en los que Naciones Unidas mantiene una mayor experticia y en los que podría contribuir de mejor manera con el Estado.

Si bien se han realizado grandes esfuerzos por parte del Gobierno y de Naciones Unidas en la frontera norte del Ecuador, como fue analizado, las condiciones de vida de la población aún siguen siendo precarias en relación con el resto del país. En este entorno los esfuerzos deben verse enmarcados en la consolidación de una estrategia que permite actuar

de manera integral en los problemas que ha enfrentado esta población como consecuencia de la precariedad histórica y el abandono económico, político y social del que han sido víctimas; de igual manera se aspira a que se consolide el proceso de paz en Colombia y con ello los efectos que este conflicto ha traído para el país sean de igual manera mitigados.

Con el nuevo Plan para el Buen Vivir 2014-2017, en el que se retoma nuevamente el tema de las fronteras y en particular el de la frontera norte como prioridad, se espera que, en base a este diagnóstico ya realizado de la situación del país, los esfuerzos de la comunidad internacional enfatizen las prioridades y necesidades manifestadas por el Gobierno en este nuevo Plan de Desarrollo.

Las acciones que ha realizado Naciones Unidas en la frontera norte del país han permitido establecer espacios para las garantías de una seguridad humana y la prevención a la conflictividad. De igual manera, se evidencia el apoyo en torno al acceso a servicios básicos de salud y educación, así como la mejor de las infraestructuras y el establecer las condiciones para mejorar de los medios de vida sostenibles y la seguridad alimentaria. Sus acciones han permitido mejorar las condiciones humanitarias, el acceso a los derechos humanos tanto de la población local como de la población en necesidad de protección internacional.

Sin embargo, pese a los avances que han sido mencionados, el trabajo que ha venido realizando Naciones Unidas en la frontera norte del país en base a las necesidades planteados por el Gobierno, no ha permitido tener el impacto requerido para mejorar las condiciones de vida de todos los habitantes de las provincias de la frontera norte, pues como se señaló los índices de desarrollo se mantienen entre los más bajos del país.

Concluyo este trabajo remarcado el hecho que pese a todos los esfuerzos que han realizado los diferentes actores en la zona y los enormes montos económicos que se han invertido en los diferentes políticas, proyectos y programas, todo ello resulta ser insuficientes frente a las necesidades y demandas de atención de estas poblaciones que durante décadas

han estado sumidas en la pobreza, el abandono y la falta de desarrollo y que además han sido víctimas de la violencia de un conflicto armado. Posiblemente debe darse una reestructuración en torno al manejo de las políticas prioritarias para esta zona del país y en base a esta reestructuración, se deben establecer nuevos mecanismos de cooperación que permitan incrementar el nivel de impacto de las acciones en la zona.

CAPÍTULO IV

IV. CONCLUSIONES Y DESAFÍOS PENDIENTES

4.1 Conclusiones

Las fronteras no sólo marcan una división geográfica territorial entre naciones que ejercer su soberanía dentro de estos límites; las fronteras a su vez delimitan la historia, cultura, tradiciones, política, religión, sistemas económicos, poblaciones, modos de vida y hasta conflictos en los territorios que están de cada lado de la frontera.

Desde que las fronteras se constituyen como líneas geográficas divisorias, éstas se establecen como los elementos de defensa y protección de los territorios nacionales, es decir son los espacios de guerra y combate por la defensa de la soberanía de los Estados. Estas zonas periféricas son testigo de la barbarie, la ambición y la violencia; de la lucha y la defensa por el territorio y de la destrucción de poblaciones enteras.

En la actualidad las fronteras han pasado a establecerse como elementos de integración y de cooperación entre los Estados, cabe destacar que aún se mantienen conflictos entre diferentes naciones. Las fronteras se han volcado a ser espacios permeables de encuentros entre vecinos que comparten una misma realidad, donde convergen diversos actores que buscan el bienestar y el progreso de estas zonas. Adicionalmente son los centros de acuerdos de integración, de intercambio comercial y de acuerdos políticos.

La historia en torno a la frontera entre Ecuador y Colombia inicia en la época de la colonia, con la división de la Gran Colombia en 1830 y el establecimiento de tratados que marcaron la determinación de los límites territoriales entre ambos países. A partir de ese entonces las relaciones entre los dos Estados se desarrollaron en un ambiente de amabilidad y buena vecindad; pues la historia de conflicto territorial estuvo marcada en la parte sur de Ecuador con las disputas territoriales y guerras con el Perú.

La situación de la zona de la frontera norte del Ecuador presenta una particularidad en especial, pues siendo la zona en el país con la mayor riqueza de recursos, sus poblaciones enfrentan situaciones de pobreza, falta de atención y cobertura de servicios básicos, falta de desarrollo y violación de sus derechos humanos; todos estos elementos no se presentan en ninguna otra región del Ecuador. A esto se añade otra particularidad característica de la zona, pues al estar del otro lado de la frontera con Colombia, el conflicto armado del vecino país ha traspasado la frontera y ha producido efectos negativos en la zona.

Entrado el nuevo siglo se agudizó el conflicto interno con Colombia y empiezan a sentirse los efectos de la violencia del mismo en el país, lo que puso en alerta al Estado ecuatoriano y se presta atención a una zona que por varias décadas había quedado en el abandono. Desde finales de los años 90 el Estado ecuatoriano empieza a tener un mayor interés por la situación de seguridad de la zona y de sus habitantes y se generan iniciativas focalizadas en la atención a la zona como la Unidad de Desarrollo del Norte (UDENOR) y Plan Ecuador, adicionalmente la política pública vuelca toda su atención en la zona a través de los Planes de Desarrollo.

Es indiscutible que el Estado ecuatoriano ha dado respuestas efectivas a nivel de normativa e institucionales para la zona, la cobertura de servicios sociales se ha extendido, se han desarrollado proyectos de infraestructura, se han dado garantías para la atención de justicia, se ha reforzado la presencia de personal de Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y se han hecho esfuerzos para la protección del medio ambiente. Sin embargo, pese a todos los avances que, con visibles, cualquier esfuerzo que se realice, resulta ser insuficiente para atender la cobertura y demandas de toda la población de la zona. A esto también se añade, que institucionalmente UDENOR y Plan Ecuador han tenido fallas que han repercutido en la aplicación de políticas públicas para la zona.

Los esfuerzos que ha realizado el Estado no sólo se han centrado en temas relaciones con la atención a la pobreza, el desarrollo o los derechos humanos; los mayores esfuerzos se han focalizado en la defensa del territorio y en frenar la violencia y las actividades ilícitas que se desarrollan en la zona. En este contexto hay una situación que resulta ser indiscutible y esto es el hecho que se ha producido una securitización de la frontera norte del Ecuador, lo que ha significado para el Estado el aumento del presupuesto de la seguridad en las provincias de la frontera con la creación de nuevos destacamentos militares y con el incremento del personal de Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en esta zona.

Desde finales de la década de los 90, un conflicto que por cerca de 60 años había permanecido dentro de territorio colombiano, empieza a cruzar la frontera y tener sus repercusiones en su vecino país, Ecuador. El conflicto armado de Colombia entre la guerrilla y el Gobierno colombiano provocó en la zona de la frontera norte de Ecuador una grave crisis social, humanitaria y de derechos humanos, pues trajo consigo el desplazamiento de cerca de 200.000 personas que han solicitado refugio en el país; afectaciones en la salud debido a las fumigaciones aéreas de los cultivos de coca; incremento en la violencia de género; desarrollo de actividades ilícitas (criminalidad, asesinatos, lavado de dinero, trata y tráfico de personas, narcotráfico, tráfico de armas etc.) y militarización de la zona, entre otros.

En este contexto, el interés que despertó la frontera norte del Ecuador no fue solo a nivel del Estado, varios actores de la comunidad internacional, organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, sociedad civil, entre otros; centraron sus esfuerzos en acciones y proyectos en la frontera norte en las diferentes temáticas de crisis que se presentaron en la zona. De manera unilateral, o en acciones coordinadas con el Estados, estas entidades aportaron con fondos económicos y con asistencia técnica para el desarrollo

de proyectos y programas principalmente de asistencia al desarrollo y asistencia humanitaria en beneficio de las poblaciones de las provincias de la frontera norte.

Si bien Naciones Unidas refuerza su trabajo en la zona a partir del año 2000, es en el año 2009 que la Organización dentro de su Marco de Cooperación (UNDAF 2009-2014) declara a la frontera norte como una zona prioritaria en temas de desarrollo humano, asistencia humanitaria y derechos humanos. En su año de finalización, el UNDAF 2009-2014 presenta algunos avances con el cumplimiento de sus nueve Efectos Directos y particularmente para el tema de la frontera norte se evidencia el cumplimiento de los efectos de organismo relacionados con la promoción de la prevención a la conflictividad e integración fronteriza; atención de servicios sociales básicos e infraestructura social, fortalecimiento del acceso a justicia, DDHH y seguridad ciudadana y el fortalecer del sistema de asilo, políticas migratorias, asistencia humanitaria e integración local.

Pese al cumplimiento de ciertos efectos del UNDAF, de manera general no ha habido un medio que haya permitido medir la eficacia y eficiencia del mismo, esto puede deberse a que este marco de cooperación fue concebido en alineación con los objetivos del Plan para el Buen Vivir (2009-2013) y los Objetivos del Desarrollo del Milenio, lo que evidenció que la definición de sus indicadores se planteara demasiado extensa para ser lograda y medida (aproximadamente 80 indicadores), de los cuales varios de ellos no tenían definido sus líneas de base y metas. Otro de los inconvenientes puede ser el hecho que en el documento no se especifica cómo se ejecutan sus enunciados, es decir, no define procesos técnicos para el desarrollo y cumplimiento de los efectos directos y los efectos por organismo.

Finalmente, queda claro que cualquier política, programa, proyecto o acción que se realice en la frontera norte del Ecuador, pese a que cuente con el respaldo de una normativa, fondos financieros y capacidades técnicas, entre otros; no es suficiente para cumplir con las necesidades de las poblaciones de esta zona. Esto debido en una primera instancia al hecho

que han sido décadas las que la frontera norte ha estado desatendida, lo cual ha retrasado cualquier tipo de desarrollo y ha acarreado consigo años de pobreza. Y en una segunda instancia se debe reconocer que la frontera norte del Ecuador vive una realidad completamente diferente a la del resto del país y que las políticas públicas que se apliquen en ella no pueden ser las mismas que se establecen a nivel nacional.

4.2 Desafíos pendientes

Sin duda el objetivo central para el Estado, la cooperación internacional y todos los actores que convergen en la frontera norte del Ecuador es garantizar condiciones adecuadas en el ámbito social, político, económico, de seguridad, de justicia y ambiental para las poblaciones de las provincias de la frontera norte. Esta es una realidad latente y palpable y todos son conscientes de este objetivo común. En este contexto, el desafío está en llegar a establecer los mecanismos adecuados para lograr alcanzar este fin, es importante determinar lineamientos de acción a todo nivel en los que los esfuerzos de los diferentes actores llegan a articularse y el apoyo sea integral y no unilateral.

Si no se toma conciencia en el hecho que esta es una zona cuya realidad y condiciones están muy apartadas de la realidad y condiciones del resto del país, la situación de la frontera norte puede permanecer en las condiciones de pobreza y falta de desarrollo en las que históricamente se ha encontrado por décadas. Es importante que los planes de desarrollo, la normativa y las políticas públicas sean desarrollados específicamente para estas provincias, tomando en cuenta todas sus particularidades, este es una zona que atraviesa por situaciones de crisis social, de violencia, de violación de derechos humanos, de falta de oportunidades para su población, que se encuentra en una situación de vulnerabilidad, que carece de condiciones adecuadas de medios de vida, dónde se desarrollan actos de crimen organizado y que a su vez atraviesa por un deterioro ambiental que no se ha podido controlar.

Es indiscutible que el Estado ha realizado una necesaria inversión en la frontera norte en temas de seguridad, adicionalmente con la presencia de elementos de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional se puede visibilizar una presencia marcada del Estado en la zona en los ‘últimos años. Sin embargo, el Gobierno debe tomar conciencia que la situación de la frontera norte no depende únicamente del conflicto armado de Colombia, es importante que se vea mucho más allá del tema de conflicto y se tome conciencia que la presencia del Estado debería implicar a su vez una presencia marcada en temas relaciones con desarrollo, cobertura de servicios sociales, institucionalidad, con lo cual se garantizaría de manera integral brindar mejores condiciones de vida a sus habitantes.

En torno a Naciones Unidas, el próximo UNDAF (2015-2018) debe tomar en cuenta algunas consideraciones importantes en torno a las falencias que presenta el actual. El UNDAF se caracteriza por ser de carácter nacional; sin embargo, para una mejor ejecución deberá posiblemente considerar las zonas establecidas por SENPLADES, como lo hizo para el caso particular de la frontera norte o zona uno, es posible que esto permita concentrar los esfuerzos en zonas definidas y delimitadas. Otro elemento a mencionar es el hecho que las metas deberán ser objetivas y realistas, en el actual UNDAF se presentaron metas ambiciosas para una temporalidad muy corta de apenas cuatro años, varias de ellas deberán tener una continuidad en el próximo UNDAF (2015-2018), con lo cual se podría garantizar su cumplimiento.

Uno de los mayores retos que tiene Naciones Unidas es cumplir con uno de los enunciados de las reformas de la Organización en torno al “one UN”, es decir que los esfuerzos que se realicen ya sea en acciones a nivel nacional, o acciones focalizadas en la frontera norte sean ejecutadas como Organización y no como agencias de manera unilateral. Es por esto que resulta importante que los esfuerzos de varias agencias se conjuguen en uno solo y puedan atender un tema determinado, o una área específica. Es importante que dentro

de la Organización se establezcan procesos internos que tengan continuidad e integralidad y que respondan a las demandas y necesidades de las poblaciones y de las prioridades establecidas por el Gobierno.

El Estado ecuatoriano en su Plan Nacional para el Buen Vivir 2014-2018 establece las políticas prioritarias y su plan de desarrollo para el país, en este marco la cooperación internacional debería estar sujeto a las prioridades expuestas en el Plan para el Buen Vivir, el estar alineado con el mandato constitucional ecuatoriano garantizará que cualquier ejecución sea realizada de manera coordinada con organizaciones gubernamentales pertinentes en cada área temática y de concentración. La cooperación que brinda Naciones Unidas para el futuro deberá en mayor medida enmarcarse dentro de las políticas de Estado, en el caso particular del UNDAF se debe tomar como base las política y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. Pese a que cada agencia de Naciones Unidas tiene un mandato propio, las acciones que realizan cada uno de ellas, tienen que acoplar sus líneas de trabajo a las establecidas por el Estado.

Otro aspecto importante a considerar es que es muy importante fortalecer el trabajo a nivel de Gobiernos y a nivel de Naciones Unidas, sería de gran utilidad el poder contar con un plan de trabajo conjunto entre los dos países en temas específicos que afecten a la zona de la frontera común. Pese a que se han establecido las bases de un trabajo binacional conjunto, los avances que se han podido evidenciar son escasos y no continuos. En este contexto, es evidente que existe un gran desafío en relación a las acciones, proyectos y planes binacionales que beneficien de manera directa a las poblaciones de la zona de frontera y que tengan el compromiso y la responsabilidad de ser cumplidos por parte de los dos Estados.

En el contexto actual, posterior a la firma del cese al fuego y la posibilidad clara de una firma definitiva de la paz en Colombia, es importante considerar que el desafío del post-conflicto no le corresponde únicamente a Colombia, pues así como en la actualidad se viven

los efectos de ese conflicto en el Ecuador, es indiscutible que las consecuencias de la paz también se tengan que vivir en el país, en este entorno es importante que el Estado ecuatoriano establezca un plan de acción frente al escenario de paz en Colombia y posteriormente realice junto con otros actores presentes en la zona un diagnóstico de la frontera post-conflicto.

Otro aspecto importante a considerar en este escenario es que la firma de la paz, no implica que el Estado y otras entidades que trabajan en la frontera norte pierdan su interés en la zona, el desborde del conflicto armado de Colombia es simplemente un componente más de problemática en la zona. Y la situación se complica ya que frente a los posibles efectos negativos que traería consigo la firma de la paz, es fundamental que el Estado además de volcar su interés en blindar la frontera militarmente, tome conciencia en la importancia que su presencia debe darse también en términos de asistencia social y humanitaria.

Desde siempre la ausencia del Estado ha sido una de las principales características de esta zona y pese a que los efectos del conflicto armado de Colombia despertaron el interés de intervenir en ella, en un escenario post-conflicto es importante garantizar la presencia de un Estado fuerte en términos que pueda garantizar paz y seguridad a los habitantes de la frontera norte, pero a la vez pueda garantizar desarrollo, empleo, asistencia en servicios básicos y cumplimiento de derechos humanos.

Por otro lado, el fin del conflicto implicaría que las solicitudes de refugio disminuyan y se terminen en un futuro a mediano plazo; sin embargo, este factor estaría en discusión si se toma en cuenta que las bandas criminales podrían obligar a la población colombiana a huir nuevamente de Colombia. De igual manera, en la relación a la situación de las cerca de 60.000 personas refugiadas en el país es necesario que se establezca un plan de apoyo para aquella población que decida voluntariamente quedarse en el Ecuador, no se debe olvidar que se trata de población vulnerable que requiere asistencia. También es importante establecer un

plan conjunto entre los gobiernos de Ecuador y Colombia que permita garantizar el óptimo retorno de aquella población que decida regresar a su país de origen.

Finalmente, y siendo el más importante de todos se debe tomar conciencia en el hecho que cualquier esfuerzo por mínimo que sea debe ser coordinado y enfocado. En la frontera norte se han dado varios avances en torno a la atención de las necesidades de la población; sin embargo, ninguno de estos esfuerzos ha logrado solucionar de manera integral la situación de la zona. Es tiempo que todos los esfuerzos y acciones de todos los frentes se unan y puedan establecer un diagnóstico integral de la zona y dar las respuestas y soluciones definitivas que la población de esta zona requiere.

BIBLIOGRAFÍA

- Accord. *Paz sin fronteras: propuestas para conflictos que cruzan fronteras*. United Kingdom: Accord, Revista Internacional sobre iniciativas de paz, 2011.
- ACNUDH. *Enfoque de Derechos Humanos en la Cooperación para el Desarrollo*. Nueva York: Naciones Unidas, 2006.
- ACNUR. *El trabajo del ACNUR en la frontera norte*. Hoja informativa, Quito: ACNUR, 2015.
- ACNUR. *Sobre Refugiados en Ecuador: Huellas de Esperanza*. Boletín, Quito, Ecuador: ACNUR, 2011.
- ACNUR. *Peace and development programme in the northern border zone of Ecuador*. Quito, Ecuador: ACNUR, 2009.
- ACNUR. *La situación de los refugiados en el mundo: En busca de la solidaridad*. Ginebra, Suiza: ICARA s.a., 2012.
- ACNUR, OACDH, Sistema de Naciones Unidas en Ecuador. *La protección internacional de los refugiados en las Américas*. Quito, Ecuador: ACNUR, OACDH, 2011.
- Alexander Mackenzie. *Results-based Management at country level: Systemic issues that prevent good UNDAF results and the use of UNDAF results information*. New York: United Nations, 2008.
- Álvarez Vanegas, Eduardo. «Y después de la firma del acuerdo de paz con las FARC, ¿Qué?» *El País*, 2015: 1-3.
- Andrade, Pablo. «La seguridad en las relaciones Ecuador-Colombia.» *Revista Comentario Internacional No.4* (Revista Comentario Internacional No.4), 2002: 78-88.
- Andrade, Pablo. «Percepciones hemisféricas sobre la crisis colombiana: El caso de Ecuador.» *Revista Colombia Internacional, No.60* (Revista Colombia Internacional), 2005: 74-97.
- Artigas, Carmen. *El enfoque de Derechos Aplicado en Programas Sociales: Una Apuesta por la Superación de la Desigualdad y la Pobreza*. Seminario Perspectivas Innovativas en Política Social. Santiago, Chile: MIDEPLAN/CEPAL, 2002.
- ART-PNUD. *Programa de articulación de redes territoriales*. Quito: PNUD, 2009.
- Banco Mundial. *Implementation of the Agenda on Managing for Results: Progress Report and Annexes*. 2004. <http://www.mfdr.org/3KeyDocuments.html>.
- Blake, Gerald. "Borderland stress: some global perspective ." *The 5th International Conference of the International Boundaries Research Unit: Borderlands Under Stress*. England: Durham, 1998. 1-16.
- Bonilla, Adrián. «La crisis entre Ecuador y Colombia.» En *Construyendo Puentes entre Ecuador y Colombia*, de Graje Jaramillo (compiladora), 11-20. Quito: FLACSO, OEA Y PNUD, 2009.

- Borda, Sandra. «Escenarios posibles frente al proceso de paz colombiano. Efectos internos y regionales.» *FES Seguridad*, 2013: 1-10.
- Bradshaw, Roy, y Rosalba Linares de Gomez. «Fronteras: Una visión teórica en el período contemporáneo.» *Aldeo Mundo, Año, No.7*, 1999: 14-19.
- Buhaug, Halvard, y Scott Gates. «The Geography on Civil Ward.» *Journal of Peace Research*, 2002: 417-433.
- Bustamante, Ana Marleny. «Participación de los actores políticos en la frontera Táchira-Nortede Santander y en la integración andina.» *Espacio Abierto, Vol.3, No.4*, 2004: 1-20.
- Bustamante, Jorge A. «Frontera México-Estados Unidos: Reflexiones para un marco teórico.» *Frontera norte. Vol.I*, 1989: 1-24.
- Cabrera, Irene. «Fronteras en medio de conflictos prolongados: Análisis a partir de los casos de Afganistán, Colombia y República Democrática del Congo.» *XXIII Congreso Internacional de las Asociación Latinoamericana de Estudios de Asia y África*. Bogotá: Aladaa, 2011. 1-28.
- Cardoso de Oliveira, Roberto. *Identidad, etnia e estrutura socail*. Sao Paulo: Pionera Editora, 1976.
- Carrión, Fernando. «Gobernanza de la Seguridad Ciudadana en la Frontera Norte de Ecuador.» *Revista Fronteras No.8*, 2011.
- Castaño, Gabriel. *Effects of emigration and return on sending countries: The case od Colombia*. Paris: International Social Science Journal, 1988.
- Celi, Carla, Camilo Molina, y Gabriela Weber. *Cooperación al desarrollo en la frontera norte: Una mirada desde Sucumbíos 2000-2007*. Informe, Quito, Ecuador: Ciudad-Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en el Ecuador, 2009.
- Centro Andino de Estudios Internacionales. *Diagnóstico de la frontera Ecuador - Colombia*. Quito: Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales No. 4, 2002.
- CISMIL, SENPLADES, PNUD, FLACSO. *Informes de avance de los ODMs de las provincias de Esmeraldas, Carchi, Sucumbíos e Imbabura*. Informe, Quito,Ecuador: CISMIL, 2007.
- CONAPO, Consejo Nacional de Población. «Migración, fronteras y población.» *Centro de Estudios CESOP*, 2000: 1-6.
- Constitución. *Constitución 2008 República del Ecuador*. Ecuador: República del Ecuador, 2008.
- Diario La Hora. «Analizan repercusión tras la firma de la paz en Colombia.» *Diario La Hora*, 13 de Marzo de 2016: 2.
- Diario La Hora. «Ecuador repercusión tras la firma de la paz en Colombia.» *Diario La Hora*, 13 de Marzo de 2016: 8.
- Donnan, Hasting, y Thomas Wilson. «Border approaches. Anthropological perspectives on frontiers.» *Press of America and Anthropological Associatio of Ireland*, 1994: 15-29.

- Dumas, Juan, y Volker Frank. *Análisis de Paz, Conflictividad y Desarrollo: Cantón San Lorenzo, Provincia de Esmeraldas y Cantón Lago Agrio, Provincia de Sucumbíos*. Quito: PNUD, FFLA, 2008.
- Ecológica, Acción. *Impactos en Ecuador de las fumigaciones a cultivos ilícitos en Colombia*. Documento, Quito, Ecuador: Acción Ecológica, 2003.
- Egas, Miguel, Manuela Fernández, Daniela García, y Cristina Muñoz. *Interdependencia fronteriza entre Ecuador y Colombia*. Quito: Revista de la Asociación Iberoamericana de Academias, 2009.
- El Comercio. «Quito teme un impacto en la frontera tras la paz entre Colombia y las FARC.» *El Comercio*, 2016: 1.
- El Diario. «Las historias de refugiados del conflicto colombiano que Santos da por terminado.» *El Diario*, 16 de Junio de 2015: 4-6.
- El Universal. «Eventual firma de la paz en Colombia traería impactos negativos a Ecuador.» *El Universal*, 2016: 3.
- El Universo. «Ecuador blindará frontera norte tras firma de paz entre Colombia y las FARC.» *El Universo*, 11 de Marzo de 2016: 4.
- Espinosa, Roque. *Anotaciones sobre los discursos en torno a la frontera colombo-ecuatoriana*. Quito: Revista Comentario Internacional no.6, 2005, 2006.
- Espinosa, Roque. *Imaginario y retórica en torno a las fronteras ecuatorianas*. Quito: KIPUS, Revista Andina de Letras 23/I semestre, 2008.
- Fábregas, Andrés. «El concepto de frontera: Una formulación.» En *Fronteras des-bordadas. Ensayos sobre la Frontera Sur de México*, de Alain Basil Radríguez, 20-40. Chiapas, México: Casa Juan Pablos-Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, 2005.
- Feres, Juan y Mancero, Xavier. *El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, 2001.
- FFLA, Fundación Futuro Latinoamericano. *Análisis de paz, conflictividad en la frontera norte*. Informe, Quito: FFLA, 2008.
- Fukuyama, Francis. *The end of history and the last man*. New York, USA: Free Press, 1992.
- Gallardo, Román. *El Plan Colombia y sus efectos sobre el Ecuador*. Quito, Ecuador: Eskeletra, 2005.
- Gonzalez Caranza, Laura. *Fronteras en el limbo: El Plan Colombia en el Ecuador*. 1ra. Quito: INREDH, 2008.
- Gonzalez, Laura. *Peones en un ajedrez militar: Los habitantes de la frontera norte*. 1ra. Quito: INRED, 2011.
- González, Laura y otros. *Construyendo puentes entre Ecuador y Colombia*. Quito, Ecuador: OEA, FLACSO y PNUD, 2009.

- Gottwald, Martin. «Muchos desplazados y refugiados aún no confían en el proceso de paz.» *Semana*, 2016: 5.
- Grimson, Alejandro. «Pensar fronteras desde las fronteras.» *Revista Nueva Sociedad No. 170*, 2000: 1-10.
- Grimson, Alejandro. *Frontera, periodismo y nación - o de cómo un puente separó dos orillas*. Ensayo, Sao Paulo: Universidad de Sao Paulo, 1999.
- Grimson, Alejandro. «Fronteras, Estados e identificaciones en el Cono Sur.» En *Cultura, política y sociedad: Perspectivas latinoamericanas*, de Daniel Mato, 127-142. Buenos Aires, Argentina: CLACSO, 2005.
- Grimson, Alejandro. «Fronteras, naciones e identidades: La periferia como centro.» *Ediciones Ciccus/La Crujía*, 2000: 293-305.
- Grimson, Alejandro. *Las culturas son más híbridas que las identificaciones - Diálogos inter - antropológicos*. Buenos Aires, Argentina: Instituto de Altos Estudios Sociales, Universidad de Naciones de San Martín, 2001.
- Grimson, Alejandro. *Los procesos de fronterización, flujos, redes e historicidad; En fronteras, territorios y metáforas*. Medellín, Colombia: Hombre Nuevo Editores, 2003.
- Grimson, Alejandro, UNSAM, y CONICET. «Identidades nacionales e integraciones regionales.» *EXPLORA, las ciencias en el mundo contemporáneo*, 2006: 1-16.
- GTI-FN. *Informe de presupuesto de Naciones Unidas en la frontera norte*. Informe Financiero, Quito: ONU, 2009.
- Jarrín, Oswaldo. «El proceso de paz en Colombia no elimina la violencia en la frontera.» *El Comercio*, 2016: 1.
- Kurtenbach, Sabine. *Análisis del conflicto en Colombia*. Bogotá, Colombia: Fundación Friedrich Ebert Stiftung, 2005.
- Lezzi, M. *Competition-cooperation: a creative interplay of border regions in economic development planning and in transborder institutions*. Switzerland: IGU, 1994.
- Londoño Mota, Jaime Eduardo. *La frontera un concepto en construcción: En territorios y metáforas*. Medellín Colombia: Hombre Nuevo Editores, 2003.
- Marcos, Ana. «El Gobierno de Colombia y las FARC acuerdan el cese del fuego bilateral y definitivo.» *El país*, 23 de Junio de 2016: 1-3.
- Marcos, Ana, y Javier Lafuente. «Las FARC se comprometen a entregar las armas en 180 días tras la firma de la paz.» *El país*, 24 de Junio de 2016: 1-2.
- Martínez, Mario. «Fronteras, espacios para la innovación y el cambio social: apreciaciones a partir de la experiencia Venezolana.» *Scripta Nova, Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales No.69*, 2000: 15-24.
- Mayne, John. *Best Practices in Results-based Management: A Review of Experience, Informe para el Secretariado de Naciones Unidas, Volumen 1*. Informe, New York: United Nations, 2007.

- Mignolo, Walter D. «Habitar los dos lados de la frontera/teorizar en el cuerpo de esa experiencia.» *Duke University*, 2008: 1-21.
- Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos. *Plan de Seguridad Ciudadana*. Quito: Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos, 2012.
- Montenegro, Ricardo. *Frontera Colombo-Ecuatoriana: Historia y destino común*. Quito: Aldea Mundo, Revista sobre fronteras e integración, Año 10, No.18, 2005.
- Moreano, Hernán. *Entre santos y traquetos: El narcotráfico en la frontera norte colombo-ecuatoriana*. Quito, Ecuador: FLACSO, 2010.
- Moreano, Hernán. *Las implicaciones del conflicto interno colombiano para las fronteras de Ecuador, Perú, Brasil y Venezuela*. Revista Iconos, Quito, Ecuador: FLACSO, 2006.
- Naciones Unidas. *Marco de Cooperación de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) 2010-2014*. Quito, Ecuador: ONU, 2009.
- Newman, David. "Boundaries, territories and postmodernism. Toward s shared or separate spaces?" *The 5th International Conference of the International Boundaries Research Unit: Borderland Under Stress*. England: Durham, 1998. 1-20.
- Newman, David. *Fences and neighbours in the postmodern world: Boundary narratives in political geography*. Informe, Israel: En Process in Human Geography, 1998.
- Observatorio de Derechos Humanos. *Impacto de la política de seguridad democrática sobre la violencia y los derechos humanos*. Bogotá: Programa de Derechos Humanos y Derechos Internacional Humanitario de la Vicepresidencia de Colombia, 2010.
- ONU. «Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Declaración y Programa de Acción de Viena .» 1993. <http://daccess-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G93/142/36/PDF/G9314236.pdf?OpenElement>.
- ONU. *Documento de Política del Grupo Interagencial de Naciones Unidas para la frontera norte*. Documento de Política, Quito: ONU, 2005.
- ONU. *Fortalecimiento de capacidades locales para la paz y el desarrollo a través de un enfoque de seguridad humana en la frontera norte del Ecuador*. Informe, Quito: ONU, 2013-2016.
- ONU. *La frontera norte del Ecuador: Evaluación y recomendaciones de la misión interagencial del Sistema de Naciones Unidas en el Ecuador*. Informe, Quito, Ecuador: ONU, 2004.
- ONU-MUJERES. *Género y frontera norte*. Quito, Ecuador: ONU-MUJERES, 2007.
- Ortega, Ospina, Carlos, Oscar. *No se puede ser refugiado todo la vida*. Quito, Ecuador: FLACSO, 2012.
- Pachecho, Adriana. «Ecuador fortalece seguridad en la frontera norte tras acuerdo entre gobierno colombiano y las FARC.» *Andes*, 23 de Junio de 2016: 1-3.
- Paez, Alexi. *Análisis de los actuales potenciales escenarios del conflicto en la franja de frontera norte del Ecuador a la luz de las actuales condicionantes estructurales sociales, culturales y políticas del Ecuador y la Subregión Andina* . Quito, Ecuador: Naciones Unidas, 2011.

- Painter, John. *Politics, geography and political geography*. London: Arnold, 1995.
- Plan Ecuador, Secretaría Técnica de Plan Ecuador. *Documento Institucional: Plan Ecuador, país de paz*. Documento Institucional, Quito, Ecuador: Plan Ecuador, 2008.
- PNUD. *Manual de Gestión Basada en Resultados: Una armonización del concepto de GbR y enfoques para resultados de desarrollo mejorados a nivel de país*. Nueva York: PNUD, 2011.
- Redacción Mulera. «Colombia: Las trabas que enfrentará el Gobierno luego de la firma de paz con las FARC.» *Mulera*, 30 de Junio de 2016: 1-4.
- Sahlins, Peter. «Boundaries, The making of France and Spain in the Pyrenees.» *Berkely University of California Press*, 1989: 12.27.
- Saleyhan, Idean. «Rebels without borders. Transnational Insurgencies in World Politics.» *Cornell University Press*, 2009: 3-15.
- SENPLADES. *¿Qué son las zonas, distritos y circuitos?* Folleto informativo, Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2012.
- SENPLADES. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*. Quito: SENPLADES, 2009.
- Sruddard, Kaysie. *War Economies in a Regional Context: Overcoming the Challenges of Transformation*. New York: IPA Policy Report. International Peace Academy, 2004.
- Taylor, Peter. *Beyond containers: Internationality, interstateness, interterritoriality*. United Kingdom: Progress in Human Geography, 1995.
- Taylor, Peter. "The state as container: territoriality in the modern world-system." *Progress in Human*
- UNFPA, Fondo de Población ONU. *Estudio Binacional sobre migración internacional y desarrollo: VIH-SIDA y VBG en la frontera colombo-ecuatoriana*. Quito, Ecuador: UNFPA, 2008.
- Valarezo, Galo Ramón. *Frontera Norte ecuatoriana: Desafío de Gobernabilidad*. Quito: ABY-YALA, 2004.
- Valero Martínez, Mario. «Fronteras, espacios para la innovación y el cambio social: apreciaciones a partir de la experiencia Venezolana.» *Scripta Nova, Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales No.69*, 2000: 15-24.
- Vallejo, Margarita. «Ecuador y Colombia: Una frontera problemática.» *Revista Centro Cultural* (Revista Centro Cultural), 2008: 1-15.
- Vargas, Alejo. *Política y Armas: Al inicio del Frente Nacional*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1996.
- Vidal, Hernán. «Frontera y Nación después del ajuste. De la producción de soberanía a la producción de ciudadanía en Río Turbio.» *V Congreso Argentino de Antropología Social*. La Plata: Mimeo, 1997. 1-20.
- Wallerstein, Immanuel. *Geopolitics and Geoculture: Essays on the changing world system*. London: Cambridge University Press, 1991.

Wilson, Thomas, y Hasting Donnan. «Border Approaches. Anthropolocial Perspectives on Frontiers.» *University Oress If America*, 1994: 14-26.

ANEXOS



DOCUMENTO INSTITUCIONAL

Quito, 16 de septiembre de 2008

EL DESARROLLO ES LA PAZ

El 29 de agosto del 2007, mediante Decreto Ejecutivo de la Presidencia de la República, se creó la Secretaría Técnica del Plan Ecuador; y el 16 de febrero del 2008, fue adscrita al Ministerio de Coordinación de Seguridad Interna y Externa. Nace como una alternativa de paz, desarrollo humano y sustentable de la Frontera Norte, frente a los efectos no deseados del Plan Colombia.

El Plan Ecuador se basa en una plataforma de acción integral para la Frontera Norte, inspirada en tres principios fundamentales: (i) la paz y cooperación como sistema de convivencia entre los Estados; (ii) el repudio a la agresión externa, la no intervención en los asuntos internos de otros países y la igualdad soberana en las relaciones con los estados vecinos; y (iii) la cooperación y corresponsabilidad, en el cumplimiento de los objetivos del desarrollo, entre las diferentes instituciones del Estado ecuatoriano y las organizaciones de la sociedad.

Plan Ecuador sigue los lineamientos del Plan de Desarrollo Nacional, se alinea con los acuerdos internacionales en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario, la conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la lucha contra todo tipo de actividades ilegales que afectan la seguridad ciudadana.

La observancia de estos principios permitirá consolidar la seguridad y una cultura de paz centradas en el ser humano y sus diversas formas de organización, la satisfacción de sus necesidades y la potenciación de sus capacidades y libertades; mantener una política de relaciones internacionales equitativa y solidaria; y afirmar una política de defensa basada en la protección de la población, de los recursos naturales, del patrimonio nacional y el control efectivo de su territorio.

La seguridad humana es uno de los derechos básicos consagrados en la Nueva Constitución Ecuatoriana. *“El Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir formas de violencia y discriminación, y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a los órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno”* (Art. 393).

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. La soberanía no está dictada por el territorio sino que *“radica en el pueblo”* (Art. 1). Por lo tanto, la defensa de la soberanía es la garantía *“a sus habitantes para la creación de una cultura de paz”* (Art. 3).

El reconocimiento de los derechos no está condicionado por una identidad territorial sino planetaria: *“No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria”*. Esto implica un rompimiento con los viejos nacionalismos y la afirmación de una conciencia planetaria.

Bajo estas definiciones establecidas por la Nueva Constitución, 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 e indígenas que habitan en la línea de frontera en los dos lados.

Plan Ecuador considera que los conflictos en la Frontera Norte se generan, de una parte, a partir del Plan Colombia producido bajo la perspectiva del Gobierno Bush y la Administración Uribe y de otra, por el descuido de una anterior gestión estatal que ha visto la zona básicamente como un lugar de explotación de recursos naturales que benefician a los intereses de algunos grupos económicos nacionales y extranjeros, los cuales no han tenido ningún respeto por el medio ambiente, han pisoteado sistemáticamente los derechos de las poblaciones y convertido el lugar en un no-lugar donde la economía circula bajo dinámicas ilegales que sustentan los dos polos de conflictividad y sostienen los niveles de conflictividad en los dos lados de la frontera.

Por estas razones, el concepto de seguridad humana de Plan Ecuador se distancia del concepto de seguridad del Plan Colombia en cuanto que no es una declaratoria de guerra contra las drogas, pues Ecuador, en su territorio, es un país libre de su cultivo. Tampoco es un concepto de seguridad definido por las opciones militaristas como si los problemas socio-económicos y políticos se solucionaran con la fuerza de las armas. De hecho, la *narcotización* y la *terrorización* de un territorio son fenómenos atentatorios contra la seguridad humana puesto que se considera al narcotráfico como la principal causa de los problemas socio-político-económicos y los planes de guerra como la opción privilegiada para resolver dichos problemas.

No es posible acceder a la seguridad humana si la seguridad ambiental es negada por las fumigaciones que colocan en riesgo la vida de las poblaciones que habitan en la línea de Frontera. Tampoco hay seguridad humana cuando en nombre de la lucha contra el terrorismo son desplazadas miles de personas de su territorio quedando abandonadas a su propia suerte. El desarrollo extractivista a golpe de martillo condena a la marginalidad a las personas, poblaciones y comunidades que desde antes gozaban de paz, como si el desarrollo fuera la peor de sus maldiciones.

Las inseguridades son muchas y diversas para las poblaciones de frontera. No obstante la seguridad humana no se garantiza por la ausencia de conflictividad. Pueden existir poblaciones bajo una aparente calma en donde el terror es lo que impide siquiera manifestar la vida en peligro o, poblaciones que creen vivir felices cuando en realidad los soportes de la vida se justifican en un goce que se sustenta en la negación de la vida de los otros y las otras.

El presente Plan es un punto de partida que establece la Agenda Política del Gobierno con relación a la Frontera Norte. Fue construido con los aportes y la participación de los principales actores sociales e institucionales de la región, es flexible, perfectible y será evaluado y actualizado periódicamente.

Se propone fortalecer la economía de las provincias fronterizas, mejorar la calidad de vida de la población, incrementar la presencia y coordinación de las instituciones del Estado y robustecer la capacidad de gestión de los gobiernos y organizaciones sociales locales.

Busca brindar una respuesta eficiente a las demandas sociales acumuladas, a los problemas derivados del desplazamiento de grupos humanos por el conflicto interno de Colombia, fortalecer la ayuda humanitaria, minimizar el impacto ambiental de las actividades productivas y reducir el involucramiento de la población en actividades ilegales. Busca corregir los graves impactos ambientales producidos por el modelo de desarrollo extractivista, y concentrará sus esfuerzos en superar la pobreza y la exclusión de la población que vive en este territorio.

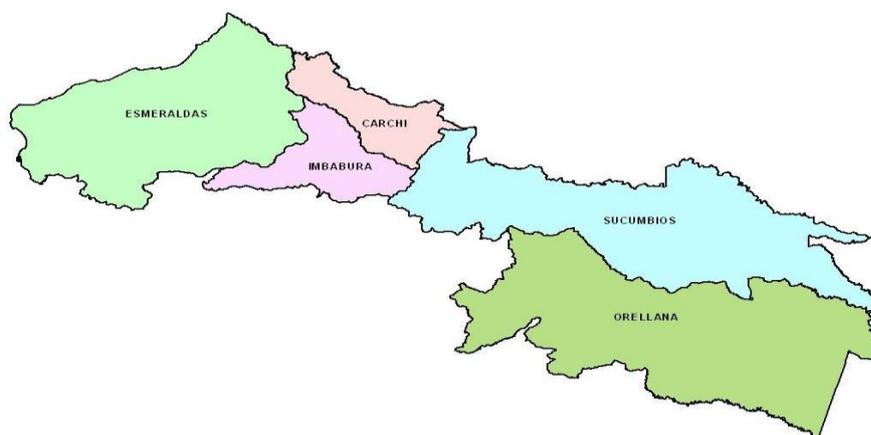
Orienta sus esfuerzos a solucionar los graves problemas derivados de la economía ilegal, la presencia y/o los efectos de actores violentos, los desplazados y los refugiados. Su reacción constitucional es proteger a las personas que se encuentren en condición de asilo, de refugio y ofrece protección a los desplazados por causa de la guerra. Esto implica que no serán tratados como ilegales por el hecho de “su ingreso o de su permanencia en situación de irregularidad”.

I. DIAGNOSTICO URGENTE DE LA REGION

La región tiene grandes potencialidades y fuertes vulnerabilidades. Plan Ecuador sostiene como línea estratégica trabajar sobre las potencialidades para vencer las vulnerabilidades, en otras palabras, fortalecer las capacidades de los actores, aprovechar las bondades de la región leídas desde un criterio de sostenibilidad, para superar los problemas y limitaciones.

UN ESCENARIO DE GRANDES POTENCIALIDADES

Desde la costa del Océano Pacífico hasta la selva amazónica, Plan Ecuador abarca un área aproximada de 64.993 Km², que involucra a las provincias de: Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos y Orellana. Este espacio fronterizo incorpora una variedad de ecosistemas que incluyen al manglar, bosques primarios, páramo, selva amazónica y otras reservas ecológicas que merecen especial protección por parte del Estado y suscitan el mayor interés de la Comunidad Internacional.



Una riqueza natural sorprendente

La región fronteriza está compuesta por 18 formaciones ecológicas que permiten la existencia de una privilegiada biodiversidad. Se estima que allí existen alrededor de 10 mil plantas vasculares, de un total de 17 mil en todo el país; también se encuentran dos de las diez zonas de muy alta biodiversidad¹ de bosques tropicales a nivel mundial: el Chocó Ecuatoriano con zonas de manglar –cuya importancia radica en la protección de las costas y la diversidad de especies marinas a las que permite su

¹ Hot Spot: zona de muy alta biodiversidad (Cfr. Myers. 1988), cita del Sistema de las Naciones Unidas en el Ecuador, La Frontera Norte del Ecuador: evaluación y recomendaciones de la misión interagencial. Quito, Julio 2004.

reproducción- y el Refugio del Pleistoceno del Napo, que es parte de la Reserva de Producción Faunística Cuyabeno.

Las gradientes andinas que culminan en el ecosistema de páramos guardan particular importancia para los ciclos del agua, gozando toda la región de una variada riqueza en cuencas hidrográficas.

En la zona se encuentran nueve reservas ecológicas, dos de las cuales comparten con otras provincias. Siete reservas alcanzan una superficie aproximada de 11 mil Km², es decir el 25% del área de frontera. Si a esto sumamos los territorios indígenas, vemos que grandes áreas de la región son patrimonio de interés nacional y mundial.

Toda esta riqueza natural hace de la región un espacio particularmente atractivo para el turismo nacional y extranjero; y una fuente privilegiada de biodiversidad (ecosistemas, especies y genética). En la actualidad provincias como Esmeraldas e Imbabura son destino privilegiado para el turismo. En Carchi se ubica la Reserva Ecológica El Ángel, cuyo páramo posee el frailejón, especie endémica única en el mundo. Hacia la Amazonía las áreas protegidas de Cuyabeno, Cayambe-Coca, Antisana, Limoncocha y Yasuní, tienen una biodiversidad de enorme valor para el país y para el mundo.

La riqueza de pisos ecológicos que transcurren desde la Amazonía, pasando por los Andes hasta la costa del Pacífico, ofrecen una variedad de suelos con enorme potencial productivo para abastecer al mercado nacional e internacional: cacao fino de aroma, café, naranjilla, maíz, papa, fréjol, cebada, caña de azúcar, arveja, trigo, entre otros.

Las actividades económicas de la región en gran parte son propias del sector rural: agricultura de auto subsistencia, pesca artesanal, producción agrícola, comercio y servicios. Adicionalmente, a nivel industrial, figura la producción textil y artesanal en la provincia de Imbabura y, finalmente, la actividad turística. En la zona existe también presencia de importantes capitales inmersos en las actividades agroindustrial y agroforestal. Por último, en la Amazonía se encuentra la principal producción hidrocarburífera del país.

Una diversidad cultural y un tejido social en construcción

En la región habitan diez pueblos indígenas y afroecuatorianos, la mayor diversidad étnica en términos comparativos con el resto del país.

Los Awá-Coaquier son un pueblo binacional asentado en las zonas de bosque subtropical del Suroccidente de Colombia y Noroccidente de Ecuador. Los Centros Awá son poblados dispersos, que se ubican en las provincias de Carchi, Imbabura y Esmeraldas. Existen altos índices de extrema pobreza y de necesidades básicas no satisfechas. Sus comunidades son las más afectadas por la dinámica del conflicto colombiano. En Esmeraldas es relevante también la presencia de los pueblos Chachi y Epera, principalmente en las áreas del río Cayapas y Santiago.

En las provincias amazónicas del norte están los territorios y comunidades Kichwas, Siona, Secoya, Cofán, Huaorani y Shuar. Los grupos asentados en las riberas del Putumayo tienen fuertes vínculos con las comunidades colombianas por redes de parentesco y por la movilidad social resultante de continuas migraciones.

Esmeraldas es la provincia con mayor población afrodescendiente (39,9%) y en el sector norte de esta provincia que comprende el cantón San Lorenzo, se encuentra la población más afectada por la carencia de recursos y falta de oportunidades de inserción laboral. Una variopinta población mestiza proveniente de diversos confines del país e incluso de Colombia, completan ese mosaico de diversidad étnica donde es posible construir la interculturalidad.

Toda esta diversidad étnica constituye parte del patrimonio intangible del país, donde confluyen además elementos culturales contemporáneos, que ofrecen una riqueza cultural particular de gran importancia.

Fortalezas sociales e institucionales emergentes

En los últimos años, se desarrollaron en la región diversos procesos sociales de enorme trascendencia, que muestran la potencialidad de la ciudadanía y la institucionalidad regional: el proceso de comunidades negras, el proceso de los pueblos indígenas, los procesos de creación de mancomunidades para manejar recursos naturales y las iniciativas de renovación de los gobiernos locales.

Las comunidades negras del norte de Esmeraldas propusieron en 1997 la creación de una comarca, muy inspirada en la experiencia de los negros colombianos y de la propuesta indígena de la CONAIE. Propusieron crear un territorio o comarca afroecuatoriana en los cantones Eloy Alfaro, San Lorenzo y Río Verde, en los que la población local es predominantemente negra. Crearon una Coordinadora Interinstitucional que logró reunir a las principales organizaciones afroecuatorianas de la zona, involucró a los indígenas chachi y parcialmente a los awa. Buscaron pasar de esta propuesta en principio étnica, a una política pública local, involucrando a los municipios y juntas parroquiales de esas localidades. Su acción logró interesarlos por una nueva propuesta de ordenamiento territorial y la generación de políticas específicas para el sector. La comunidad afroecuatoriana constituye un actor social de gran importancia en la frontera norte, tanto en Esmeraldas, en Imbabura-Carchi, así como en Sucumbíos-Orellana.

Los pueblos indígenas de la foresta tropical y de la sierra, iniciaron, a partir de los años 70, procesos de revitalización étnica sostenidos, que les ha permitido fortalecer sus organizaciones, sus identidades, sus territorios y convertirse en importantes actores nacionales y regionales. Cada una de los pueblos ha diseñado su camino específico y ha logrado impactos diferenciados. Por ejemplo, frente al asedio de colonos y del Estado, los awa se organizaron en centros regidos por un Cabildo, lograron del Estado en los 90 un reconocimiento de su territorio e iniciaron un programa de educación bilingüe. En la actualidad están empeñados en crear una circunscripción territorial binacional para reunificar a sus pueblos.

Esta propuesta étnica de los awa, se diferencia de la de los afroecuatorianos en dos aspectos: tiene un carácter binacional más pronunciado y no pasa por la generación de políticas públicas a nivel local, de hecho, no tienen relaciones con ningún municipio, aunque muestran algún interés por las Juntas Parroquiales. Otros pueblos, desarrollaron experiencias locales y han logrado un mayor protagonismo en la esfera pública como los kichwas de Orellana, Sucumbíos e Imbabura, que han incursionado en alcaldías y juntas parroquiales desarrollando gobiernos alternativos exitosos como los de Cotacachi y Otavalo. Los pueblos huaos de Orellana; los cofán, shuar, siona y secoya de Sucumbíos y Orellana; y los chachis y epera/embera de Esmeraldas han desarrollado procesos de fortalecimiento interno, aunque su presencia es aún marginal en el ámbito público. Todos estos procesos, experiencias y planteamientos deben ser incorporados en la agenda regional, comprendiendo sus especificidades.

En el ámbito de la construcción de mancomunidades, una iniciativa que ha logrado un importante emprendimiento, es aquella de manejo concertado de la microcuenca del río Angel en los cantones Mira, Espejo y Bolívar, que pertenecen a la provincia del Carchi. La microcuenca incluye al páramo de El Angel que es una importante Reserva Ecológica Nacional, de la que nacen las principales fuentes de agua de la zona. Esta experiencia comenzó formalmente en 1996 impulsada por el Proyecto "Consortio Carchi-Ecorregión río El Angel", que logró concertar a los tres municipios de estos cantones y once agentes de desarrollo (ONGs y organismos públicos) para manejar la microcuenca. Contaron además con el apoyo externo de varias universidades extranjeras.

En su primera fase, entre 1996 y 1998, el Proyecto trabajó en la creación de la Mesa de Concertación entre los actores, en investigaciones básicas y en el montaje del sistema de información, apoyaron el Plan de Desarrollo del cantón Espejo y en varios proyectos productivos, el análisis de las potencialidades

turísticas de la cuenca y la creación de relaciones interinstitucionales². Sin embargo, la conflictividad por el uso del agua no bajó, sobre todo entre los usuarios del cantón Mira, de la zona baja, y los de Espejo, de la zona alta. Tales conflictos se agudizaron por la inexistencia de un organismo estatal que regulara el uso del agua, una infraestructura deficiente y el aumento de la demanda del agua por la presencia de floricultoras y productores de truchas. Esta constatación planteó la necesidad de que los organismos seccionales asuman el control y manejo de la cuenca, promoviendo la concertación con los usuarios de la misma.

A partir de 1998, el Proyecto trabajó en esta nueva perspectiva, desarrollando una experiencia novedosa de creación de un consorcio de tres municipios para el manejo del recurso agua, bajo el enfoque de cuenca. La idea de manejar el agua como elemento de unidad de varios cantones, también fue planteada en el caso de la cuenca del Ambi (cantones de Cotacachi, Ibarra, Otavalo, Antonio Ante), aunque no logró su emprendimiento por falta de contraparte nacional³. También se discutió en estos cantones la posibilidad de relanzar su unidad, sobre la base del manejo de los desechos sólidos. La gestión de los recursos, es un elemento importante de una agenda regional que puede unificar la acción de los diversos actores.

Otro proceso que ha movilizó a miles de personas y que muestra una fuerza notable, es la “Asamblea Biprovincial” de las provincias de Sucumbíos y Orellana. Este proceso se inició en Sucumbíos con la formación de “Asamblea de la Sociedad Civil de Sucumbíos” (ASCIS) en 1998 para luego incorporar a Orellana. Se trata de una asamblea independiente que busca articular la participación ciudadana. Es un foro democrático y pluralista sobre asuntos de interés público: vialidad, medio ambiente, petróleo, derechos humanos, comercio y turismo, sector artesanal y educación, que son impulsadas por comisiones ejecutivas. Los reclamos por la contaminación de los continuos derrames petroleros en las tierras campesinas y en general en el medio ambiente, fue uno de los elementos centrales en la movilización social.

Las comisiones promueven el debate, las veedurías y el seguimiento de las acciones de los organismos públicos y privados, impulsan talleres de formación, pequeños proyectos y la movilización ciudadana. Constituye una expresión organizada importante y reconocida de la sociedad civil, con gran capacidad de movilización, representación e influencia biprovincial. El impacto petrolero producido en las dos provincias ha sido uno de los móviles para la unidad de esa microregión. En este caso, la antigua relación de origen de estas provincias, los problemas originados por el petróleo y la acción pastoral han sido los principales móviles de unidad. Esta experiencia y los actores involucrados, son básicos para la construcción de la agenda regional.

Por su parte, varios gobiernos locales (Juntas Parroquiales, Municipios y Prefecturas) han desarrollado importantes procesos participativos, mejora de servicios y modernización de su gestión. Los agentes de desarrollo, tanto nacionales como internacionales, han dado soporte a la mayoría de estas experiencias. También se ha dado los primeros pasos hacia una adecuada coordinación interinstitucional entre el gobierno nacional, los gobiernos seccionales y la ciudadanía. Por esta razón, las agendas regionales, subregionales, provinciales y cantonales deberán construirse con el encuentro entre gobiernos locales, actores ciudadanos, agentes de desarrollo y organismos del gobierno central que actúan en estas provincias.

Una base productiva muy diversa

² FUNDAGRO, Informe Final de Actividades del Proyecto Manejo de Recurso, Carchi, Ecuador, 1996-1998 (Página web de MANRECUR).

³ Se buscó un crédito de tres millones de dólares del BIRF, pero el Gobierno Nacional no puso la contraparte, cuestión que revela el escaso peso de la región (Entrevista a Alfonso Morales, concejal indígena de Cotacachi

La región tiene una estructura económica basada principalmente en una producción agropecuaria tradicional diversa, el comercio fronterizo y un modelo de desarrollo extractivista, que ha causado graves impactos ambientales.

En los últimos treinta años, las zonas de frontera habían logrado cierta “prosperidad aparente” por haber vinculado su producción agropecuaria a las demandas de Colombia (papa y fréjol en la sierra, naranjilla y vacunos en la amazonía), se habían articulado a la exportación tradicional del café en la amazonía; cacao, banano, plátano y productos de mar en la costa; al mercado interno en el caso de la leche, maíz y cereales en la sierra; o a la producción de palma en Esmeraldas para la agroindustria. La región también desarrollaba una economía subterránea difícil de cuantificar basada en la demanda de los grupos irregulares, el tráfico de drogas, la vinculación como fuerza de trabajo en las plantaciones de coca en Colombia, el lavado de dinero, entre otros.

Ello cambió dramáticamente con la dolarización que encareció la producción local y con la nueva fase del Plan Colombia puesto en marcha por el presidente Uribe. Ello desnudó las debilidades estructurales de la economía regional, puso en crisis a la región y creó un clima de zozobra muy agudo.

Sin embargo, la producción agropecuaria muestra grandes potencialidades, si resuelve varios problemas y desarrolla sus fortalezas. De acuerdo a los datos del Censo Agropecuario del 2000-01, un problema importante es la regularización de la propiedad de la tierra: 267.756 has, es decir el 14.7% de la superficie bajo UPA no tiene títulos de propiedad y otras 10.170 has (0.54%) están en régimen de aparcería o “al partir”, mostrándonos que la tierra, que constituye el principal recurso de los productores registra los más altos niveles de inseguridad del país⁴.

La instrucción formal de los agricultores es más baja que el promedio nacional: solo el 4,09% tiene educación superior; el 8,98% secundaria, en tanto el 17,73% no tiene ninguna. Apenas el 5.33% de las UPAs habían recibido algún tipo de crédito sumando aquellas otorgadas por los bancos privados, estatales, ONGs, chulqueros, cooperativas y familiares, muy por debajo del promedio nacional.

En cuanto a tecnología, los niveles de mecanización son realmente mínimos, con excepción de las fumigadoras de las que disponen el 45.54% de productores, todas las demás son muy bajas: el 10.35% de UPAs posee un vehículo, el 7.59% tendales, el 1.73% tractores, el 1.11% invernaderos, el 0.37 % silos, el 0.24% cosechadoras, el 0.20% empacadoras, y el 0.11% sembradoras⁵.

La situación se agrava por la bajísima infraestructura productiva disponible: es la región con menor cantidad de vías, escasa electrificación y telefonía: en alcantarillado está tres puntos debajo del promedio nacional, en electrificación 10 puntos, en telefonía 11 puntos y en agua entubada ocho puntos. En las provincias en las que más se necesita el riego son Carchi, Imbabura y Esmeraldas, donde solo el 5.05% de la superficie lo tiene, razón por la cual es un reclamo básico de sus habitantes.

Las provincias tienen estrategias productivas diferenciadas, según las tres subregiones a las que pertenecen:

La subregión de la costa (Esmeraldas), tiene una superficie de 785.842 has bajo UPA, que pertenecen a 16.013 propietarios, para un promedio de 49 has por productor/a. De la superficie bajo UPA, 105.291 has (13,39%) están dedicadas a los cultivos permanentes, transitorios, barbecho y descanso; 257.417 (32,75%) están dedicadas a pastos cultivados; 5.734 has (0,72% son clasificadas como pastos naturales y páramos); y 325.882 has (41,46%) son consideradas montes y bosques. Los principales productos, con relación a la superficie bajo cultivo son: el cacao (34.74%), el banano (21.13%), el plátano (15.18%) y la

⁴ El porcentaje nacional de tierras sin título es del 8.03%, lo cual ubica a esta región como la mayor inseguridad jurídica de sus tierras.

⁵ En el Ecuador se ha seguido la trilogía: incorporación de nueva frontera agrícola, tractorización y fumigación, cuestión que ha deteriorado los suelos y las zonas frágiles como la amazonía, los piedemontes y los páramos.

palma (11.12%). A ello debemos sumar los productos del mar y la producción pecuaria de vacunos para carne, porcinos, aves de corral y leche⁶.

La subregión de la sierra (Carchi-Imbabura), tiene una superficie total bajo UPA de 457.867 has que pertenecen a 46.646 propietarios/as, que tienen en promedio 9,81 has. La superficie bajo UPA se distribuye en: 98.800 has (21,57%) dedicada a cultivos permanentes, transitorios, barbecho y descanso; 82.242 has (17,96%) dedicada a pastos cultivados; 112.265 has (24,51%) está dedicada a pastos naturales y páramo; y 145.047 has (31,67%) a montes y bosques. Los principales cultivos, respecto a la superficie cultivada son: maíz (22.88%), papa (18.81%), fréjol (17.57%), cebada (9.25%), caña (6.59%), arveja (5.65%) y trigo (4.13%). Su principal producción pecuaria es de huevos, leche, vacunos, aves, cuyes y conejos⁷. A ello debemos agregar la producción de textiles, cueros y artesanías de los cantones de Otavalo, Antonio Ante, Mira y Cotacachi.

La subregión amazónica (Sucumbíos y Orellana), tiene una superficie bajo UPA de 606.653 has que pertenecen a 13.861 propietarios, que tienen en promedio 43,77 has. La superficie bajo UPA se distribuye en: 139.144 has (22,93%) en cultivos permanentes, transitorios, barbecho y descanso; 92.192 has (15,19%) en pastos cultivados; 4.579 has (0,75%) en pastos naturales y páramos; y 370.737 has (61,11%) en montes, bosques y otros usos. Los principales cultivos son: el café (54,40%), la palma (17,01%), el maíz duro seco (8,53%), el plátano (7,55%), el cacao (5,70%), el arroz (4,23%) y el banano (1,43%). La producción pecuaria es de vacunos, leche, huevos y gallinas de campo⁸.

Cadenas Productivas sostenibles

La región no solo muestra una producción diversa, también tiene características particulares que le pueden permitir conquistar nichos de mercado nuevos y exigentes. Una mirada más profunda de la producción local, es hacerlo desde lo que actualmente se denomina “el biocomercio”, porque permite evaluar a los productos por su papel en la conservación de la biodiversidad biológica, el uso sostenible de la biodiversidad, su sostenibilidad económica (de gestión, productiva, financiera y de mercado), desde los niveles de distribución justa y equitativa de los beneficios derivados del uso de estos productos, el cumplimiento con los derechos de los diversos actores vinculados a la cadena, el cumplimiento de las legislaciones, la claridad sobre la tenencia de la tierra, el uso de los recursos naturales y el mantenimiento de los conocimientos ancestrales.

Desde esta novedosa perspectiva, la región muestra cadenas prometedoras: café, cacao, lácteos, textiles, artesanías, frutales, banano y plátano, papa, maíz (suave y duro), fréjol, caña, productos del mar, subproductos del bosque, entre los principales. Varios de estos productos han sido evaluados mostrando virtudes que pueden ser desarrolladas y algunas debilidades que pueden ser superadas⁹. Por ejemplo, el cacao producido por los campesinos cumple con la mayoría de estos exigentes parámetros:

“Es una especie nativa que se produce en ecosistemas con rica biodiversidad, la mayoría del tiempo en zonas de amortiguamiento de reservas naturales o áreas protegidas nacionales tales como la provincia de Esmeraldas (Choco andino) o la Cuenca Amazónica; existe la necesidad de promover el cultivo de la variedad Nacional que está bajo amenaza debido a la introducción del híbrido modificado de cacao denominado CC51 que es más productivo y crece bajo sistemas de monocultivo; la producción es interesante desde el punto de vista

⁶ La provincia registró en el Censo Agropecuario del 2001: 219.384 vacunos, 41.276 porcinos, 318.489 aves y 83.811 litros diarios de leche que constituyen sus principales rubros productivos.

⁷ Según el Censo Agropecuario del 2001, registró una producción de 1,588,866 huevos semanales; 315.365 litros de leche/día, 198.841 vacunos, 1,878,655 aves y 341.477 cuyes y conejos

⁸ El Censo registró una producción de 85.533 vacunos; 23.899 porcinos; 2.174 ovinos; 42.052 vacas de leche.

⁹ Ver, por ejemplo, los informes del “Programa Nacional de Biocomercio Sostenible de Ecuador (IB) coordinado por CORPEI en conjunto con EcoCiencia, bajo el amparo del Ministerio del Ambiente y con el apoyo y cooperación de la Iniciativa BioTrade de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

comercial; los actores (de la cadena de valor) se encuentran relativamente organizados; la tradición cacaotera en Ecuador lleva varios siglos, desde la colonia; el potencial de mercado crece constantemente alrededor del mundo; El sabor único del cacao ecuatoriano es una ventaja competitiva; y genera ingresos a un amplio sector rural de la sociedad” (Diagnóstico del Cacao Arriba, IB, 2005)

Según este diagnóstico, para que esta cadena productiva se fortalezca, es necesario mejorar la trazabilidad, posicionar la marca ecuatoriana para destacar su origen y garantizar la calidad, obtener la certificación, lograr volúmenes de producción adecuados mejorando la productividad y las posibilidades de exportación, desarrollar las capacidades empresariales de todos los actores de la cadena y sus niveles de asociatividad, planificar y organizar con mayor rigor la cadena en un sistema más formalizado, transparentar los criterios de sostenibilidad, y mejorar el conocimiento y la comunicación con los clientes. Con procesos similares, que incluyen la capacitación de los actores, el fortalecimiento de los gremios y productores, el intercambio de experiencias, el apoyo financiero para crear un capital de trabajo, entre otros, podría fortalecerse a las cadenas del café, de lácteos, frutales, artesanías que ya han sido evaluadas.

Un ordenamiento espacial simétrico

Un aspecto muy significativo de la región, es la simetría de los paisajes, su distribución relativamente balanceada entre costa, sierra y amazonía como en ninguna otra franja transversal del país; el peso del sector rural en la zona y la configuración de jerarquías urbanas transversalmente ubicadas que permiten diseñar un ordenamiento territorial regional.

La simetría de los paisajes está marcada por la existencia de dos selvas, una cada lado de la sierra, como en ninguna otra región del país. Esta simetría, habría llamado la atención incluso a los propios incas, que identificaban en “anti” o “andi” con la montaña amazónica, que en este caso, está en los dos flancos externos de las cordilleras.

En la actualidad, doce cantones pertenecen a la sierra en la que viven 496,983 (45,2%); once cantones corresponden a la amazonía en la que habitan 294.627 personas (19,6%); y siete a la costa, a la que pertenecen 385,223 (35,09%) (INEC.2001). Esta distribución porcentual bastante regular de la población en las tres regiones naturales, puede permitir una representación relativamente equilibrada para la toma de decisiones, cuestión que en otras regiones constituye un cuello de botella.

También es notable el peso de la población rural. En la región, 434.730 (41,2%) personas viven en la zona urbana y 620.228 (58,7%) personas en la zona rural (INEC.2001), exactamente al revés que el Ecuador. La fuerte presencia de población rural en la zona se explicaría porque tanto la parte amazónica, como costeña son de reciente colonización, la región en su conjunto es húmeda cuestión que favorece la agricultura y ganadería, y hay una importante presencia de un campesinado dueño de medianas propiedades: veinte y seis cantones tienen una población predominantemente rural y solo cuatro tienen una población mayoritariamente urbana¹⁰. Esta distribución otorgaría un peso significativo del sector rural en las decisiones, lo cual sería beneficioso debido a que las principales estrategias productivas que sustentan la economía de la región son agropecuarias, constituyendo el sector más agobiado por la crisis.

Respecto a la existencia de jerarquías urbanas, es notable la existencia de dos ejes: uno transversal que va de Esmeraldas a Lago Agrio-Orellana; y otro que lo corta, entre Ibarra y Tulcán. Las cinco ciudades, constituyen las mayores centralidades urbanas para organizar al territorio, si se refuerzas sus ejes viales. Adicionalmente, hay una red, por el momento poco comunicada de ciudades intermedias, pequeñas y muy pequeñas, tipología que permitiría diseñar funciones complementarias y otorgarle un

¹⁰ Ver Anexo 8: Clasificación de cantones por su grado de urbanidad-ruralidad

peso muy significativo al manejo ambiental y a la agricultura. Si miramos las poblaciones cantonales, dos cantones son grandes en el contexto tomado (más de 150.000 habitantes); cinco son intermedios (entre 42 a 100 mil habitantes); 16 cantones son pequeños (entre 10 a 40 mil habitantes); y siete son muy pequeños, con poblaciones menores a 10 mil habitantes¹¹. Existen tres microregiones claramente constituidas con problemáticas relativamente diferenciadas, pero a la vez complementarias: Esmeraldas (costa); Imbabura-Carchi (sierra) y Sucumbíos-Orellana (amazonía), que permitirían establecer mancomunidades específicas, sobre todo en aquellos cantones pequeños y muy pequeños de reciente formación, cuya economía, organización y capacidad de gestión son muy limitadas. La configuración del eje transversal y la ubicación septentrional de la región, ha permitido desarrollar un imaginario muy fuerte que se debate en la zona: la posibilidad de crear una vía de tren entre San Lorenzo, Otavalo y Nuevo Rocafuerte, que los conecte con Manaos, uniendo al Pacífico con la Amazonía, lo cual crearía un corredor transversal que articularía a la región y un circuito económico y comercial dinámico. La idea de trazar una vía ecológica de tren, tendría la virtud de controlar los flujos migratorios y el cuidado del ambiente diverso y frágil de la región.

UN ESCENARIO CON GRANDES VULNERABILIDADES

Situación demográfica y pobreza

La población asentada en el área de influencia de Plan Ecuador asciende a 1.097.697 habitantes, de los cuales el 44% residen en la zona urbana y 56% en la zona rural. Si se compara con la población total del país, representa el 9%.

POBLACION URBANA Y RURAL

PROVINCIA	No. CANTONES	POBLACION	% DEL TOTAL REGIONAL	URBANA	%	RURAL	%
CARCHI	7	152.939	13,9	72.152	47	80.787	53
ESMERALDAS	7	385.223	35,1	156.611	41	228.612	59
SUCUMBIOS	7	128.995	11,8	50.198	39	78.797	61
IMBABURA	6	344.047	31,3	172.214	50	171.830	50
ORELLANA	4	86.493	7,9	26.191	30	60.302	70
TOTAL REGIÓN FN	31	1.097.697	20	477.366	41	620.328	59

Fuente: SIISE-INEC 2001. Elaboración: Plan Ecuador.

En la zona de intervención el porcentaje de personas que viven con menos de dos dólares al día se aproxima al 60 %. En la mayoría de cantones y parroquias los niveles de pobreza son superiores al 90%, particularmente en las zonas rurales¹²

ÍNDICES DE NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS			
Frontera Norte	Personas que viven con menos de \$2	Personas que viven con menos de \$1	NBI
Provincia	%	%	Índice
Carchi	62,1	28	36,7732
Esmeraldas	65,9	39,2	43,9332
Imbabura	50,2	24,6	38,8201

¹¹ Ver Anexo 9: Clasificación de Municipios por tamaño de población

¹² Eloy Alfaro, Muisne, Río Verde, San Lorenzo, Putumayo y Pimampiro, son algunos de estos cantones. INEC. Censo 2001.

Orellana	54,8*	35,5*	56,5423
Sucumbíos	54,8*	35,5*	49,4390

Fuente: INEC, ENEMDU 2005, INEC, CENSO DE POBLACION Y VIVIENDA 2001, ODNA,

(*) Por falta de información desagregada en las provincias amazónicas el dato registrado refleja a la región en su conjunto

Las mujeres y jóvenes en la frontera

A medida que nos acercamos a la Frontera Norte las condiciones socioeconómicas son más deficitarias y de forma particular hacia las mujeres y los jóvenes. Las brechas de género se evidencian con gran nitidez en los ámbitos educativos, empleo y acceso a recursos, salud, participación social y política y acceso a la justicia, sobre todo en relación a la violencia de género.

En los cantones del cordón fronterizo los efectos del conflicto tienen un impacto profundo sobre los derechos de la población en general y más especialmente, sobre los derechos de las mujeres, niñas y niños, como es el caso del derecho a la identidad, al acceso a servicios básicos, a la movilidad y a vivir una vida libre de violencia (trata de personas y explotación sexual).

El desempleo

El desempleo en las zonas urbanas se ha mantenido en niveles que bordean el 10% a nivel nacional. En las cinco provincias en promedio el porcentaje se aproxima al 7%. (INEC, ECV 2006). El subempleo en las cinco provincias bordea el 68.5 % en promedio, lo que refleja una débil reacción de las actividades modernas de la economía formal en materia de absorción de mano de obra.

La tasa global de participación laboral desagregada por sexo en Sucumbíos es de 26.3% mujeres en comparación con 76.7% de hombres, lo que nos muestra una brecha de género común para la zona.

DESEMPLEO Y SUEMPLEO

PROVINCIA	TASA DE DESEMPLEO %	TASA DE SUBEMPLEO %
CARCHI	5,3	75,6
ESMERALDAS	10,5	65,9
IMBABURA	5,6	70,6
SUCUMBIOS	8,6	66,3
ORELLANA	8,6	66,3
NACIONAL	9,9	47,4

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida. INEC 2006

Los servicios básicos

La mayoría de poblaciones tienen viviendas con altos déficit en sus servicios básicos (agua y saneamiento). El 90.9% de Mujeres en Sucumbíos viven en viviendas con servicios inadecuados en comparación con el promedio nacional de 63.1%. La cobertura de agua está muy por debajo de la media nacional en todas las provincias: Esmeraldas (32,7%), Carchi (36,7), Sucumbíos (13,9%), Orellana (24,1%), Imbabura (31,29%), frente al 47,9% nacional. Otros servicios deficitarios frecuentes son la eliminación de excretas, el agua entubada y sistemas de drenaje, para las áreas urbanas, y la capacidad de proteger las fuentes de agua dulce y la disponibilidad de eliminación de excretas sólidas y líquidas y manejo de desechos sólidos y líquidos, para la zona rural.

DÉFICIT DE SERVICIOS RESIDENCIALES BÁSICOS

PROVINCIA	Déficit de servicios residenciales básicos % (viviendas)
ESMERALDAS	78,6
CARCHI	52,9
IMBABURA	90,9
SUCUMBIOS	50,8
ORELLANA	91,6
TOTAL REGIÓN FN	72,96
NACIONAL	63,1

Fuente: SIISE-INEC 2001

Lo anterior ha provocado que en la zona se encuentren enfermedades prevenibles, por ejemplo las ocasionadas por la insalubridad y carencia de agua. Es el caso de la leishmaniasis, la parasitosis y aquellas transmitidas por vectores (paludismo y dengue).

Los servicios de alcantarillado son dispares. Frente a la media nacional del 48%, la cobertura por provincias es: Esmeraldas 30,5%, Sucumbíos 26,7, Orellana 36,1%, Imbabura 55,7% y Carchi 54,9%. Los servicios de recolección de basura en las cinco provincias mencionadas, presentan indicadores por debajo de la media nacional que asciende a 62,7%.

Educación

En cuanto a la educación básica, la región muestra un promedio de escolaridad inferior (5.8 años) a la media nacional, que es de 7.3 años. Esmeraldas (11.6%) e Imbabura (13.4%) presentan niveles de analfabetismo mayores al promedio nacional (9%). En Orellana los indicadores de acceso a educación secundaria y superior se encuentran por debajo del registrado en las demás provincias de la zona y del promedio nacional. Al desagregar el indicador de primaria completa (mayores de 12 años) por sexo y condición étnica, en 2001 en la zona de frontera norte las mujeres indígenas eran las que se encontraban en peor situación: solo 24% de ellas terminó el ciclo de educación primaria, frente a 35% de los hombres indígenas.

INDICADORES DE EDUCACIÓN

INDICADOR	Nacional	Esmeraldas	Carchi	Sucumbíos	Imbabura	Orellana
Analfabetismo (% mayores de 15 años)	9	11,6	7,2	8,5	13,4	9,2
Escolaridad (promedio de años de estudio)	7,3	6	5,4	6	6,2	5,9
Primaria completa (% mayores de 12 años)	66,8	56,4	58,8	59	56	59,5
Secundaria completa (% mayores a 18 años)	22,6	17,9	13,5	12,4	17,6	10,4
Instrucción superior (% mayores a 24 años)	18,1	14,7	11	9,9	14,9	8,7

Fuente: SIISE-INEC 2001

Salud

Los indicadores humanos y de servicios de salud para internación y atención ambulatoria muestran valores inferiores a los nacionales y regionales; y en algunos casos es crítica: la dotación de camas (para pacientes) por cada 1,000 habitantes es la mitad del promedio nacional, y en el caso de Sucumbíos, es la tercera parte, con el agravante que la mayoría de los centros de atención son privados.

La mortalidad infantil ha alcanzado valores más altos que el nivel nacional de 27.7 por cada 1.000 nacidos vivos: 35.6 en Esmeraldas, 34.8 en Imbabura, 29.4 en Carchi, 33.4 en Sucumbíos y 38 en

Orellana. Algunas provincias de la región duplican el promedio nacional de mortalidad materna. Enfermedades epidemiológicas (paludismo, infecciones respiratorias agudas, afecciones diarreicas agudas, dengue clásico y fiebre tifoidea) tienen mayor incidencia en la población de la zona, afectando la capacidad productiva de las personas y familias.

INFRAESTRUCTURA DE SALUD

PROVINCIA	CENTROS DE SALUD	DISPENSARIOS MÉDICOS
ESMERALDAS	3	52
CARCHI	1	26
IMBABURA	0	14
SUCUMBIOS	1	43
ORELLANA	0	8
TOTAL REGIÓN FN	5	143

Fuente: SIISE-INEC 2001

La infraestructura de salud y educación en la zona norte enfrenta en la actualidad una demanda adicional fruto de la presencia de migrantes. En cuanto a la salud materna, algunas provincias duplican el promedio nacional de mortalidad materna, siendo la falta de recursos y la carencia de centros de salud para atender a mujeres, una de las principales causas.

Presiones sobre los recursos naturales

El área enfrenta tres problemas ambientales: (i) los impactos derivados de la expansión de las plantaciones de palma en Esmeraldas y Orellana; (ii) la explotación maderera que afecta a Esmeraldas, Sucumbíos y Orellana; y (iii) los impactos de la extracción de hidrocarburos en Sucumbíos y Orellana.

A pesar de los esfuerzos realizados por el Estado ecuatoriano, existen dificultades para el control y sanción de las violaciones a las regulaciones ambientales y para hacer cumplir requisitos mínimos para el cultivo controlado, problemáticas agravadas por las fumigaciones con glifosato en la frontera colombiana.

Administración de justicia y control de ilícitos

La frontera que Ecuador comparte con Colombia es altamente sensible por su proximidad a los centros de cultivo y procesamiento de coca. El territorio ecuatoriano es utilizado como una ruta para el tráfico de drogas. Esta situación se vincula con otros problemas como el tráfico de armas y nos enfrentamos a riesgos como lavado de activos, contrabando de derivados del petróleo que sirven como precursores para producir sustancias psicotrópicas, así como efectos colaterales del narcotráfico, como corrupción y violencia.

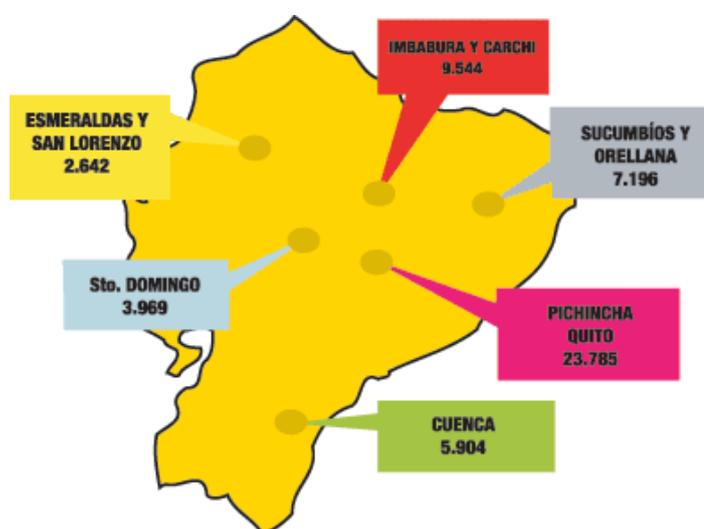
En relación con la administración de justicia, las problemáticas giran en torno a: desconfianza en el sistema de administración de justicia, que contribuye a que la mayor parte de crímenes se mantengan en la impunidad; el sistema de justicia penal en la zona opera en condiciones precarias; el sistema de rehabilitación social no cumple con su función esencial de reinserción del individuo en la sociedad; la

mayor parte de los reclusos en los centros penitenciarios esperan ser juzgados, lo cual atenta contra la presunción de inocencia y el derecho a recibir justicia en un tiempo razonable.

Derechos humanos, asistencia humanitaria y refugio

La violencia en la frontera norte ha ido creciendo a ritmos alarmantes. Los homicidios son la segunda causa de muerte en Esmeraldas; están a la orden del día las violaciones a los derechos a la vida y a la seguridad e integridad de las personas, así como al estado de derecho, principalmente relacionadas con la administración de justicia. Las instituciones de justicia necesitan fortalecerse y ampliar su cobertura, particularmente las Comisarías de la Mujer y la Defensoría del Pueblo. Entidades como el Instituto Nacional del Niño y la Familia, INNFA, juegan un rol importante en Ibarra, San Lorenzo y Esmeraldas, a pesar de sus limitaciones financieras y de personal, cumpliendo un papel dinámico en la protección y promoción de los derechos de niños y niñas y adolescentes.

El Ecuador se ha convertido en el país que mayor número de solicitantes de refugio colombianos ha recibido en Latinoamérica. En el año 2000 se registraron 475 solicitudes de refugio y hasta la actualidad esa cifra ha ascendido a 50.000. De esas solicitudes han sido aceptadas 14.300. Cada vez más, llegan mujeres solas, cabezas de familia con sus hijos e hijas.



Además, el número de extranjeros residentes en Ecuador que no solicitan refugio por miedo, ignorancia o cualquier otro motivo y que cumplen los requisitos para ser considerados dentro de la protección del refugio sumarían alrededor de 180.000. La tasa de reconocimiento en el año 2006 se ubicó en el 47,3%, lo que refleja la amplia apertura y solidaridad del Estado ecuatoriano frente al tema del refugio y la correcta aplicación del Derecho Internacional de Refugiados. La ACNUR brinda al Gobierno ecuatoriano apoyo técnico legal y financiero para asistirlo en la tarea de protección de refugiados, con el aporte de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana.

Además, los solicitantes de refugio buscan su inserción al mercado laboral, desplazándose a otros lugares al interior del Ecuador. Al ser irregular la permanencia de los flujos migratorios en la zona fronteriza, su control o registro resultan complejos.

Inversión estatal y cooperación internacional en la zona de frontera norte.

Como parte del Presupuesto General del Estado, el Gobierno Nacional ha realizado esfuerzos de inversión importantes en la frontera norte, pero siempre insuficientes.

Durante el 2007 se ha realizado entre inversiones y transferencias un total de US\$ 264.281.395 dólares, entre inversiones del gobierno central, fondo vial privado, fondo vial bloque 15 Petroecuador, transferencias de impuesto a la renta, transferencias de la ley 15% y transferencias de la ley 010 para Sucumbíos y Orellana¹³.

¹³ Secretaría Nacional de Planificación, SENPLADES. Programa Anual de Inversiones 2007.

Además, aparte de las actividades propiamente de Defensa que alcanzan los 21 millones de dólares en la frontera norte, las Fuerzas Armadas tenía previsto ejecutar proyectos por alrededor de 35 millones de dólares, entre los que se destacan los planes de Soberanía Energética, de Seguridad Integral del Sistema Hidrocarburífero, Desarrollo de Tráfico Fluvial, entre otros.

II. LA PROPUESTA ESTRATEGICA PARA LA REGION

Frente a los enormes desafíos de la Frontera Norte, el Estado Ecuatoriano y el Gobierno ha diseñado una propuesta estratégica innovadora, basada en principios democráticos a tono con el cambio de época; que buscan un encuentro proactivo entre los diversos actores sociales, públicos y ciudadanos, con una institucionalidad abierta, flexible, ágil y eficiente.

PRINCIPIOS GOBERNANTES A PARTIR DEL CAMBIO DE EPOCA

Vivimos “un cambio de Época y no de una Época de cambios” ha señalado el Presidente Rafael Correa. En el caso de Plan Ecuador, ello significa cambiar la mentalidad, la acción y la institucionalidad.

Nada cambia sino hay un cambio de mentalidad, por ello la acción de Plan Ecuador buscará el cambio de las personas que cambian las cosas, comenzando por un cambio de mentalidad. Se trata de construir el cambio dentro del cambio, en tanto trabaja, apoya, fortalece y facilita el cambio de las instituciones del Estado en la Frontera Norte y de su propia institucionalidad, para pasar de una institucionalidad mecánica propia de un sistema colonial colocada en el universalismo, a una institucionalidad sistémica, contextual, interactiva y ética.

Para crear una institucionalidad sustentable, el cambio que propone Plan Ecuador se realizará en medio de la interacción con su contexto. Para ello, buscará construir una fuerte coherencia interna y una sólida correspondencia externa. Considera que a mayor grado de interacción entre una organización y su contexto relevante, se logra un mayor grado de correspondencia entre las promesas de la organización y las expectativas de los actores de su contexto relevante; un mayor aporte a las necesidades, realidades y aspiraciones de los actores clave; una mayor credibilidad de la organización en su entorno, mayor grado de apoyo social, político, institucional y financiero desde el entorno hacia la organización, y mayor el grado de sostenibilidad institucional.

Dos exigencias básicas para crecer en coherencia y correspondencia son la participación y la comunicación, miradas en su complejidad. Es necesario ser holísticos, claros, precisos, pero también complejos en los pensamientos y acciones. La hiper especialización genera agujeros de irresponsabilidad y de posible corrupción.

Es necesario desde la práctica ir pensando y haciendo. Partir de la realidad, de las personas, de los conocimientos, los saberes locales y comunitarios. Partir del contexto, para hacer propuestas de

desarrollo, con materiales, saberes, personas y comunidades de la región, de manera que los planes lleven a la apropiación de las capacidades y que no haya un solo plan que no busque la apropiación de parte de los sujetos de la frontera. Cuando los proyectos son impuestos no hay apropiación.

Es necesario evitar una institucionalidad jerárquica, o dedicada al estricto control. Plan Ecuador propone confiar en la responsabilidad del talento humano y reemplazar el control por una mayor motivación, responsabilidad y confianza. Propone construir una sólida relación con los diversos actores de la frontera para lograr el cambio, en medio de la convivencia de los diversos.

EL PLAN ESTRATEGICO DE PLAN ECUADOR

LA VISION

Aportar a la construcción de una cultura de paz, con una presencia sólida del Estado y una activa participación de la ciudadanía, para lograr el desarrollo sostenible, la seguridad humana y la solución pacífica de las controversias en la Frontera Norte.

LA MISION

Ser facilitadores eficientes de los cambios y de la aplicación de la política pública del Estado Ecuatoriano, que procura la paz a través del desarrollo sostenible, la seguridad humana y el procesamiento oportuno de conflictos urgentes en la Frontera Norte.

EJES DE INTERVENCIÓN

Plan Ecuador plantea siete ejes de intervención, que incorporarán en su diseño y ejecución tres consideraciones metodológicas comunes: promover la equidad de género, respetando las estructuras culturales de los distintos pueblos; fortalecer la participación ciudadana y las relaciones interculturales; y consolidar la histórica relación binacional entre los pueblos de Colombia y Ecuador mediante el intercambio cultural, económico, de experiencias de gestión y otros.

a. Fortalecimiento institucional para la paz y el desarrollo

Busca la generación y fortalecimiento de las capacidades institucionales para la gestión del desarrollo y de la convivencia pacífica en las provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos y Orellana. Por lo tanto, se propone mejorar las capacidades técnicas, financieras y de gestión de los gobiernos provinciales y locales, juntas parroquiales y organizaciones sociales, así como de las entidades del régimen dependiente del Ejecutivo; genera, fortalece y optimiza sinergias entre las entidades seccionales, delegaciones provinciales de los ministerios, unidades ejecutoras y otros actores sociales, así como con las agencias de cooperación externa.

b. Reactivación económica y empleo

Está dirigido a impulsar el crecimiento de la producción, la productividad y competitividad de los principales sectores económicos de la región fronteriza. Por razones estratégicas, para la economía de la región y para las políticas sociales de lucha contra la pobreza, es necesario dar especial atención a aquellas actividades económicas generadoras de fuentes de empleo, como actividades industriales, artesanales, turismo responsable, producción agrícola, pesca, líneas de exportación y transporte, entre otros.

c. Mejoramiento de la infraestructura social básica

Está orientado a ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la provisión de los servicios básicos para la población asentada en la zona de influencia del Plan Ecuador, especialmente en la zona rural y urbana marginal, servicios relacionados con salud, saneamiento, educación y necesidades básicas como requisitos indispensables para fomentar las actividades productivas.

d. Manejo sostenible de los recursos naturales

Busca el manejo sostenible de los recursos naturales en la región fronteriza para la conservación y aprovechamiento sustentable del capital natural y la biodiversidad, incentivando el uso de tecnologías limpias en la extracción, producción y transporte de los recursos naturales, y contribuyendo a recuperar los ecosistemas vitales que se encuentran degradados.

e. Administración de justicia y control de ilícitos

Contempla el fortalecimiento de los sistemas de prevención de los actos ilícitos y el Sistema de Inteligencia Nacional para mejorar el control de los actos ilícitos y lograr la reducción de los índices de criminalidad, con la adopción de medidas integrales y de largo plazo con respecto al tráfico de estupefacientes, armamento, precursores químicos, lavado de dinero, tráfico de personas y el crimen organizado y la corrupción.

f. Derechos humanos y asistencia humanitaria y refugio

Garantiza el ejercicio de los derechos humanos y la protección contra toda forma de discriminación de la población asentada en la zona, así como el cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos en relación a la asistencia humanitaria y refugio de las personas desplazadas de su lugar de origen.

Especial atención merece la población refugiada, con un apoyo decidido del gobierno ecuatoriano a las acciones y proyectos de ACNUR y la promoción de la participación de otros cooperantes internacionales, sobre la base de la estructura organizativa a nivel de provincias, municipios y comunidades. Como principio, se buscará la inclusión de la población local, nacional, refugiada e inmigrante, para promover la tolerancia y la solidaridad, evitar confrontaciones entre distintos grupos de la población vulnerable y asegurar que los inmigrantes y refugiados conozcan mejor sus derechos y sus obligaciones.

g. Protección de la soberanía nacional e integridad del Estado

El Plan Ecuador propende a neutralizar las amenazas de carácter externo que atenten contra la seguridad nacional del Estado, integridad de las personas y recursos naturales. Así el país contará con un ambiente de paz y desarrollo.

El Estado ecuatoriano sostiene el principio de no intervención en asuntos internos de otros estados; rechaza la amenaza y el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, fiel a los preceptos enmarcados en la Política Exterior y Política de Defensa, promoviendo la resolución pacífica de conflictos.

Impulsa la solución de los conflictos internacionales e internos basadas en mecanismos políticos, diplomáticos, jurídicos y otros no militares previstos en el derecho internacional, mediante la activación de convenios internacionales de la OEA y ONU para prevención del narcotráfico y sus delitos conexos, tráfico de armas, lavado de dinero, tráfico de personas, secuestro, extorsión, entre otros. El Ecuador se abstendrá de participar en operaciones combinadas, coordinadas o conjuntas de carácter militar con Colombia.

PROGRAMAS, PROYECTOS, AGENDAS Y MANEJO DE CONFLICTOS

Plan Ecuador propone cinco grandes programas con sus respectivos proyectos, agendas y manejo de conflictos. Es una propuesta flexible que podrá crecer o ajustarse a los procesos reales de la región

1. Paz, seguridad y gobernabilidad

Objetivo: crear condiciones de paz, seguridad y gobernabilidad democrática en la frontera norte de Ecuador y Colombia. El programa fortalecerá la presencia estatal en los niveles de gobierno nacional y gobiernos locales para la gestión del desarrollo territorial, seguridad ciudadana y convivencia solidaria en las cinco provincias de la frontera norte. Su enfoque fundamental es la participación de la población local y su diversidad institucional y social. Se impulsará la participación de las diversas organizaciones de la sociedad civil.

PROYECTOS	<ul style="list-style-type: none"> ● Comunicación alternativa: “Ferias de Servicios Públicos” ● Seguridad: “Brigadas de la Paz”; “Agenda Nacional de Seguridad en la región” ● Emergencias: “Plan de contingencia para refugiados en Frontera Norte”
AGENDAS	<ul style="list-style-type: none"> ● Concertación Local: “Agendas públicas y ciudadanas a nivel subregional sobre seguridad y gobernabilidad”
MANEJO DE CONFLICTOS	<ul style="list-style-type: none"> ● Conflictos Abiertos: “Grupo Interinstitucional de Línea de Frontera”; “Grupo Emergente para Esmeraldas”

2. Inclusión Social: acceso todos los derechos ciudadanos, la justicia, DD.HH y asistencia humanitaria

Objetivo: lograr la inclusión de los habitantes de la frontera norte en los todos los sistemas de seguridad y protección creados por el estado a los ciudadanos; garantizar el acceso universal a un

sistema de justicia eficiente, el respeto irrestricto de los derechos humanos, colectivos y de la naturaleza; así como el cumplimiento de los convenios internacionales de asistencia humanitaria, que incluyen como base el fortalecimiento integral del sistema de justicia.

PROYECTOS	<ul style="list-style-type: none"> • Inclusión Social: “Cedulación Registro Civil”; “Registro Social. MCDS”; “Registro Ampliado. MRE”; “Plan de Acción Refugio: MRE, SENAMI, PE”; “Reactivación económica FIE”; “Derechos humanos y alimentación de población en situación vulnerable” (MIES-PMA-UNIFEM)
AGENDAS	<ul style="list-style-type: none"> • Concertación Local: “Agendas públicas y ciudadanas a nivel cantonal sobre inclusión social para todos y todas”
MANEJO DE CONFLICTOS	<ul style="list-style-type: none"> • Prevención de conflictos: “Mesas cantonales de procesamiento de demandas ciudadanas”

3. Desarrollo Económico: economía solidaria, crédito y alternativas productivas generadoras de empleo

Objetivo: dinamizar la economía regional, fomentar alternativas productivas en las cinco provincias fronterizas para crear una región económicamente dinámica y empresarialmente segura; donde la circulación de recursos, bienes y servicios sean fluidos, legítimos y seguros de manera que contribuyan a revitalizar la estructura económica territorial. Se trata de brindar el apoyo y los soportes técnicos necesarios a las iniciativas productivas, comerciales y de servicios que generen empleo, ingresos, oportunidades e incentivos agropecuarios en la zona, agregando valor a los procesos que están en marcha y de esta manera garantizar su sostenibilidad.

PROYECTOS	<ul style="list-style-type: none"> • Productivos: “Acceso al crédito productivo en frontera norte”; “Campaña Cacao Sí – Coca No”; “Fortalecimiento de cadenas productivas: cacao, café y lácteos”; “Identificación cadenas productivas textiles, cuero, pesca, talla en madera, papas, turismo y otros”; “Proyecto de Desarrollo Rural Norte-CTB”; “Planta de balanceados Esmeraldas”; “Cría de aves y cerdos en Dayuma e Inés Arango en Orellana”; “Mejoramiento de ganadería y pastos. Sucumbíos”; “Centro de Enolaje y Sistema de Riego en Carchi”.
AGENDAS	<ul style="list-style-type: none"> • Concertación Local: “Agendas públicas y ciudadanas a nivel subregional para impulsar la producción”
MANEJO DE CONFLICTOS	<ul style="list-style-type: none"> • Prevención de conflictos: “Mesas cantonales de procesamiento de demandas sobre apoyo a la producción”

4. Desarrollo Social y mejoramiento de servicios básicos

Objetivo: mejorar y ampliar las coberturas y calidad de los servicios básicos, especialmente en los sectores de salud, educación y agua segura. Dado que los peores indicadores están relacionados a población indígenas, afro-descendiente y mujeres se tomará en cuenta los enfoques de género, interculturalidad y generacional en el desarrollo de los proyectos y programas de este componente.

PROYECTOS	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios Públicos de calidad: “Proyecto fortalecimiento
------------------	---

	cobertura de salud en Frontera Norte. Canje España”; “Proyecto fortalecimiento de Unidades Educativas del Milenio- Canje España”; “Proyecto de Saneamiento Básico. Canje España”; “Macro Proyecto de Plazas del Buen Vivir. Canje España”.
AGENDAS	<ul style="list-style-type: none"> • Concertación Local: “Agendas públicas y ciudadanas a nivel cantonal para impulsar: el Bono de Vivienda con MIDUVI”; “la Regularización de la tenencia de tierra con el INDA”; “la infraestructura local, agua y saneamiento con el MIDUVI”; “El Fortalecimiento de Equipos Básicos de Salud”; “La Profesionalización maestros/as de educación básica”; “El Equipamiento del área de emergencia Hospital de San Lorenzo”; “la inclusión económica y social de frontera norte MIES”
MANEJO DE CONFLICTOS	<ul style="list-style-type: none"> • Prevención de conflictos: “Mesas cantonales de procesamiento de demandas sobre servicios públicos”

5. Biodiversidad, ambiente, cultura y turismo

Objetivo: asegurar la sustentabilidad del patrimonio natural de los 64 mil Km2 de la frontera norte cuya riqueza ambiental y biodiversidad se encuentran amenazados. Se fomentará el fortalecimiento de la autoridad ambiental con la participación de los pueblos indígenas y afroecuatorianos que habitan los bosques tropicales del área fronteriza, incorporando las dimensiones ambiental y cultural.

PROYECTOS	<ul style="list-style-type: none"> • Sustentabilidad: “Identificación y diseño de áreas de conservación en línea de frontera” • Turismo Alternativo: “Identificación de cadenas productivas de turismo” • Comunicación y cultura de paz: “Documental de Fronteras de Paz y portal de Fronteras de Paz”
AGENDAS	<ul style="list-style-type: none"> • Concertación Local: “Agendas públicas y ciudadanas a nivel subregional para el manejo del ambiente, el turismo y la comunicación”
MANEJO DE CONFLICTOS	<ul style="list-style-type: none"> • Conflictos Abiertos: “Grupo de trabajo para la remediación social y ambiental de actividades extractivas”

DISEÑO INSTITUCIONAL DESCONCENTRADO

Principios para su funcionamiento

- Plan Ecuador propone un salto cualitativo en su estrategia de gestión para cumplir con eficacia su misión institucional
- Opta por un manejo contextual e interactivo en la zona de intervención, organizado, sistemático y eficiente.
- Para ello, funcionará de manera desconcentrada por subregiones; organizará sus acciones a través de líneas estratégicas y proyectos claramente definidos; y definirá varias agendas para manejar

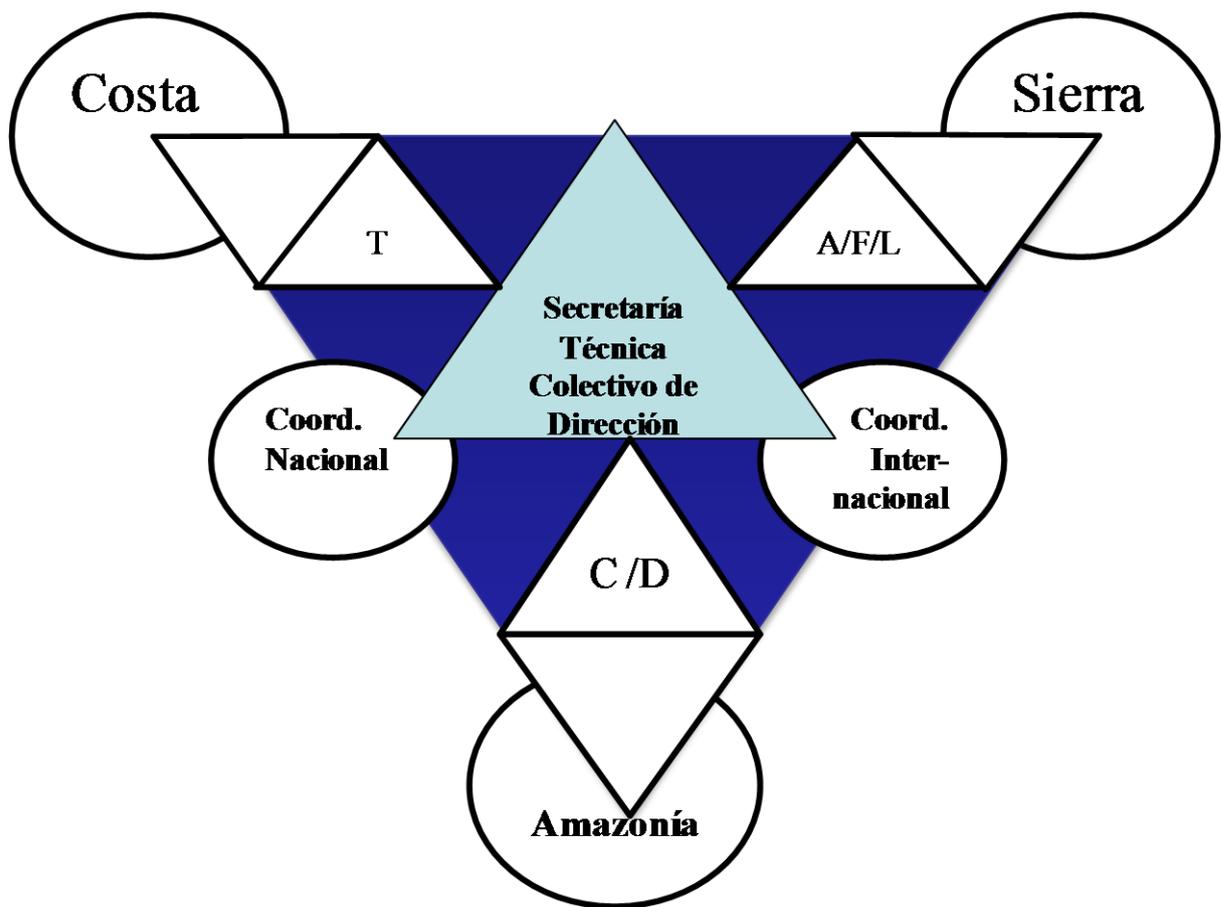
aspectos especiales, que no tienen la lógica de proyectos, pero que necesitan ser monitoreados y evaluados con rigor.

- La estructura tiene como objetivo lograr una gerencia ágil, coordinada y eficaz, mantener las líneas estratégicas centrales y orientar la actuación de la Institución en las diversas coyunturas. Tiene un Colectivo de Dirección para coordinar las acciones, y controlar su cumplimiento.
- Busca una alta coherencia interna de su institucionalidad y una fuerte y dinámica correspondencia con las expectativas de los actores de su contexto.

Lógica de acción

- Cada subregión tiene una estructura con capacidad de realizar proyectos, coordinación local y manejo de conflictos; la estructura nacional tiene capacidad de negociar, coordinar, cofinanciar proyectos regionales y coordinar sistemas de información
- Los proyectos y acciones de ámbito parroquial, cantonal y provincial se organiza por provincias desde las oficinas regionales; en tanto los proyectos regionales que abarcan más de dos provincias o subregiones, son dirigidos desde la estructura nacional.
- La Comunicación/Difusión y las actividades administrativas, dan soporte a las subregiones, a los proyectos regionales y a la síntesis nacional del Colectivo.
- Aquellas acciones difíciles de organizar en proyectos, se organizará por agendas relativamente abiertas, como: las acciones de Coordinación (Nacional, Internacional y local), el Manejo de Conflictos, la comunicación/difusión. Sin embargo, una vez concertadas, ellas se cumplen bajo un cronograma medible.
- Se establecerá un sistema de estímulos a las subregiones que logren ejecutar más proyectos, concertar agendas y procesar demandas y conflictos.

COHERENCIA INTERNA



T: Tecnología
 A/F/L: Administrativo, financiero y legal
 C/D: Comunicación y difusión

COMPETENCIAS

Secretaría Técnica

- *Gerencial*: Sistema de Seguimiento
- *Político*: Coordinación y negociación
- *Comunicación*: Información, estrategia, coyuntura

Colectivo de Dirección

- Coordinación de la coherencia interna
- Planificación
- Seguimiento y evaluación
- Estrategia y coyuntura

Subregiones

- *Proyectos*: planificar, elaborar y ejecutar proyectos locales, provinciales y subregionales; realizar el seguimiento y la evaluación; elaborar, adaptar y aplicar metodologías; capacitación y asistencia técnica
- *Agenda pública, ciudadana y organizativa*: concertación, facilitación, construcción de redes locales
- *Manejo de conflictos*: prevención, procesamiento de conflictos, manejo de conflictos abiertos

Coordinaciones: **Nacional** (Gabinetes nacionales y sectoriales); **Internacional** (Cooperación, Agencias)

- Negociación
- Formulación
- Financiamiento
- Concertación

Administrativo, Financiero y Legal

- Administración del talento humano
- Administración financiera
- Administración de bienes
- Asesoría legal
- Secretaría
- Logística

Comunicación y difusión

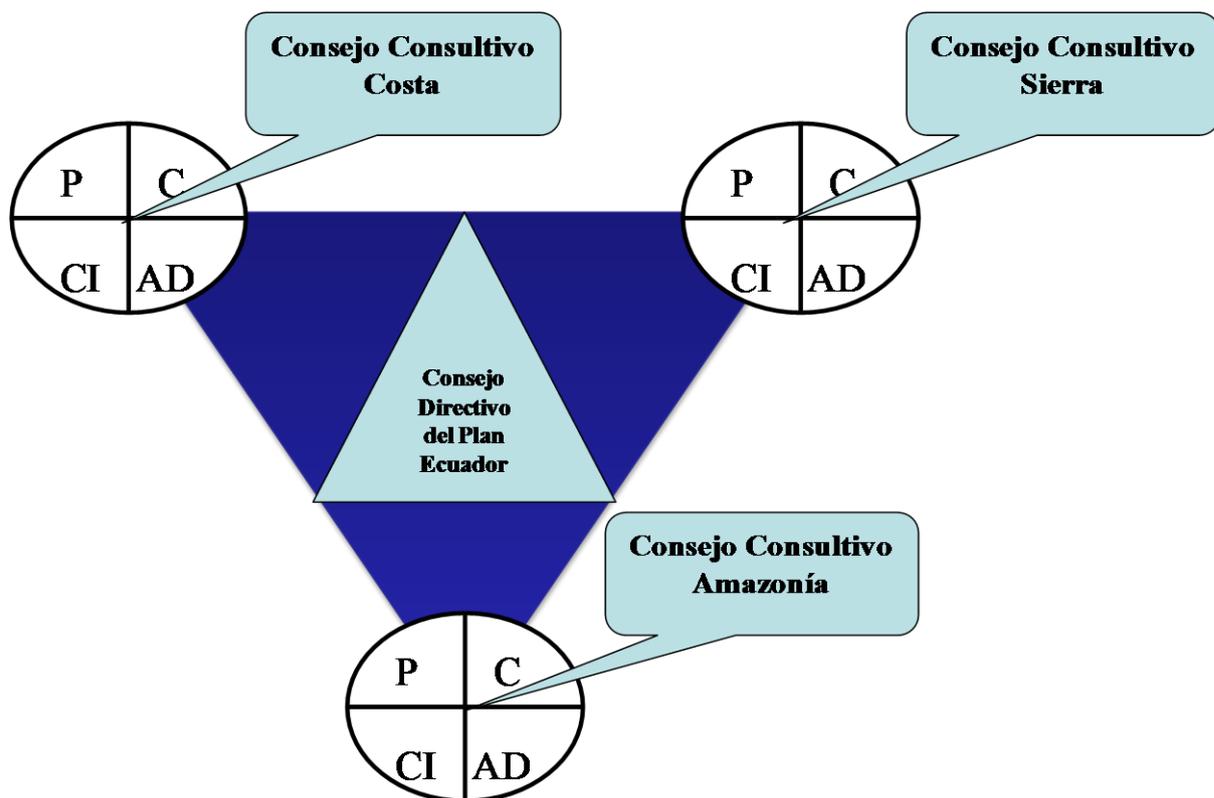
- Sistema de seguimiento y archivo
- Comunicación y difusión

Tecnología

- Redes informáticas
- Sistema de información
- Soporte

CORRESPONDENCIA EXTERNA

Para interactuar de manera fluida con el contexto, Plan Ecuador propone la creación de un Consejo Directivo Nacional que interactuará con la Secretaría y el Colectivo de Plan Ecuador; y tres Consejos Consultivos Subregionales que interactuarán con las Oficinas Subregionales de Plan Ecuador. La composición del Consejo Directivo Nacional expresa la decisión política unitaria del Gobierno Nacional para actuar con entereza en la Frontera Norte; en tanto la integración de los Consejos Consultivos subregionales expresa la voluntad por lograr acuerdos y agendas básicas con los principales actores subregionales: los gobiernos locales, los organismos del sector público nacional, la ciudadanía, los agentes de desarrollo y la cooperación



P: Organismos Públicos
 C: Ciudadanos
 CI: Cooperación internacional
 AD: Agentes de desarrollo

EL CONSEJO DIRECTIVO

Está constituido por el Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, Ministerio de Exteriores, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Gobierno, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación ciudadana, y, Ministerio Coordinador de Desarrollo social.

Tiene como funciones, las siguientes:

- Diseñar las políticas, aprobar los planes estratégicos operativos de cada cuatro años, aprobar los planes operativos anuales, conocer y aprobar los informes de la Secretaría Técnica.
- Evaluar periódicamente la situación de seguridad y desarrollo humano en el área de intervención del Plan Ecuador
- Definir las políticas, coordinar y reorientar las estrategias de implementación del Plan Ecuador y sus planes estratégicos operativos.
- Aprobar informes (de ejecución, de monitoreo de resultados, planes operativos, financieros, de seguimiento y evaluación) presentados por la Secretaría Técnica del Plan Ecuador.
- Crear, formar y aprobar la constitución de veedurías nacionales para el acompañamiento del Plan Ecuador

LOS CONSEJOS CONSULTIVOS SUBREGIONALES

Están integrados por Plan Ecuador, los gobernadores de las provincias respectivas, los prefectos provinciales, alcaldes de los municipios, representantes de las juntas parroquiales, representantes de la ciudadanía y de la fuerza pública

Sus funciones son las siguientes:

- Conocer y aprobar los planes operativos anuales de su respectiva subregión; conocer y aprobar los informes de las Coordinaciones Subregionales de Plan Ecuador.
- Evaluar periódicamente la situación de seguridad y desarrollo humano en las subregiones respectivas
- Coordinar las acciones de los diversos organismos públicos que se implementará en la respectiva subregión.
- Crear, formar y aprobar la constitución de veedurías ciudadanas para el acompañamiento del Plan Ecuador en su respectiva subregión
- Mantener una activa relación con el Consejo Directivo Nacional, para retroalimentarlo y apoyarlo en sus actividades.

Bibliografía

1. Decreto Ejecutivo N° 565, de fecha 17 de agosto de 2007
2. Decreto Ejecutivo N° 565, RO 158 de fecha 29 de agosto de 2007
3. De Souza, José *et Al.*. LA INNOVACION DE LA INNOVACION, Quito, Editorial Silva, 2005
4. Encuesta de Condiciones de Vida. INEC 2006.
5. INEC, ENEMDU 2005, INEC, Censo de población y vivienda 2001; INEC, Censo Agropecuario 2001
6. Instituto Geográfico Militar. Cartografía 2003.

7. La Frontera Norte del Ecuador: evaluación y recomendaciones de la misión interagencial de Naciones Unidas. Quito, Julio 2004.
8. Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador. Versión 4.5
9. Secretaría Nacional de Planificación, SENPLADES. Programa Anual de Inversiones 2007
10. Ramón, Galo y Víctor Hugo Torres, Frontera Norte Ecuatoriana, desafío de la Gobernabilidad, COMUNIDEC, 2004
11. CORPEI, Estrategia del cacao “sabor arriba” 2006-2008, Sector de Ingredientes Naturales para la Industria Alimenticia, Diciembre 2005.
12. Sistema de las Naciones Unidas en el Ecuador, La Frontera Norte del Ecuador: evaluación y recomendaciones de la misión interagencial. Quito, Julio 2004.
13. FUNDAGRO, Informe Final de Actividades del Proyecto Manejo de Recurso, Carchi, Ecuador, 1996-1998 (Página web de MANRECUR).
14. Secretaría Nacional de Planificación, SENPLADES. Programa Anual de Inversiones 2007, Quito

REPÚBLICA DEL ECUADOR
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO



PLAN NACIONAL
PARA EL BUEN VIVIR

2009 - 2013

PLAN NACIONAL



Objetivo 5: Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración Latinoamericana

1. Fundamento

La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad. Su ejercicio se da a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa, previstas en la Carta Política. Uno de los deberes primordiales del Estado ecuatoriano es garantizar y defender la soberanía nacional.

La soberanía ha sido pensada desde la integridad territorial y jurídica. La Constitución de 2008 supera este concepto tradicional y defensivo. Se entiende a la soberanía a partir de sus implicaciones políticas, territoriales, alimentarias, energéticas, económicas y culturales. Garantizar la soberanía, en estos términos, implica mantener y defender la autodeterminación e independencia política del Estado, interna e internacionalmente.

Para ello, y como expresión de la soberanía popular, se reconocen diversas formas de organización de la sociedad, dirigidas a desarrollar procesos de autodeterminación, incidencia en las decisiones y políticas públicas, control social de todos los niveles de gobierno y de las entidades públicas y privadas que prestan servicios públicos.

La nueva visión de soberanía deja atrás a los supuestos homogeneizadores de la nación mestiza y enfatiza en la necesidad de reconocer la diversidad de los pueblos y nacionalidades. En el caso ecuatoriano, los procesos de resistencia de los pueblos, nacionalidades, organizaciones y movimientos sociales frustraron las aspiraciones asimilacionistas de una élite gobernante que, durante 200 años de vida republicana, fue incapaz de proponer un proyecto de país al margen de los postulados e intereses de las potencias extranjeras, lo que generó dependencia política, económica, social y cultural. El reconocimiento de la plurinacionalidad a escala constitucional es el resultado histórico de la lucha de los pueblos por la unidad en la diversidad, y por lograr formas de desarrollo propias, mediante una soberanía integral.

El Gobierno Nacional busca insertar estratégica y activamente al Ecuador en el orden económico y político internacional, desde la perspectiva de la integración soberana de los pueblos. Esta integración supone el respeto mutuo de los Estados, el reconocimiento de la diversidad y la diferencia de los distintos grupos humanos que comparten el territorio, y la protección e inclusión de los conacionales más allá de las fronteras.

Como parte del concepto de soberanía, el Gobierno reconoce la necesidad de avanzar en la construcción de una nueva arquitectura financiera regional. En el ámbito de la promoción del multilateralismo y la negociación en bloque, se busca la integración de convergencias y coincidencias, en la que prevalezcan los intereses y objetivos ecuatorianos, para propiciar la transformación productiva del país, sobre la base de la Estrategia para el Buen Vivir.

El Estado rechaza las relaciones de sumisión internacional y defiende al Ecuador como un territorio de paz. Pone especial énfasis en no permitir la cesión de la soberanía, tal como ocurrió con la base de Manta, que fue posible por la complicidad y entreguismo de gobiernos pasados. La política exterior ecuatoriana se reorienta hacia las relaciones Sur-Sur, propicia el diálogo y la construcción de relaciones simétricas entre iguales, que faciliten la economía endógena para el Buen Vivir y la generación de pensamiento propio.

El ejercicio de la soberanía integral busca la satisfacción de las necesidades básicas de la ciudadanía. La soberanía alimentaria propone un cambio sustancial frente a una condición histórica de dependencia y vulnerabilidad, en lo concerniente a la producción y el consumo. La soberanía energética no se puede alcanzar en detrimento de la soberanía alimentaria, ni puede afectar el derecho de la población al agua.

La necesidad de recuperar los instrumentos económicos y financieros del Estado, revertir los patrones de endeudamiento externo, y alinear la cooperación internacional y la inversión extranjera con los objetivos nacionales de desarrollo, en torno a los intereses soberanos, es una premisa básica de la política estatal. La recuperación de la soberanía en el espectro radioeléctrico y en la producción cultural con contenidos propios, es parte de esta nueva concepción.

La defensa irrestricta de la soberanía y la protección del territorio patrio necesitan un marco institucional y un entorno social que garanticen el goce pleno de los derechos humanos y el Buen

Vivir. Solamente de ese modo será posible la recuperación plena de la soberanía.

2. Diagnóstico

Empezando en la década de los ochenta y durante los noventa, la influencia de actores externos en la elaboración de las políticas públicas, sobre todo en materia económica, marcó la tónica de la (in)governabilidad en América Latina (Ezcurra, 1998). A finales de los noventa e inicios del siglo XXI, sin embargo, la aparición de líderes de izquierda pareció indicar un cambio significativo de rumbo. Aunque con importantes matices entre los países, la izquierda latinoamericana ha resurgido desde fines de los 1990s.⁴⁷ Esto ha significado que, en lugar de seguir las recomendaciones y recetas de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), los nuevos gobiernos pasaron a criticarlas duramente y a cambiar la ortodoxia mercado-céntrica planteada en la década pasada.

De esta manera, como reacción a la apertura de los mercados y el libre flujo de capitales, el discurso político de la izquierda latinoamericana ha tomado como bandera de lucha la soberanía, redefiniéndola. Esta redefinición de la soberanía, sumada al ahínco puesto por los nuevos líderes para ejercerla plenamente, hace de América Latina un punto geográfico de transformación política. Es ahora cuando se retoma la capacidad legítima de cada Estado para tomar decisiones sin intromisión de agentes externos.

Ecuador se ha caracterizado por ser un Estado pacífico, respetuoso y solidario. Sin embargo, en la medida en que la soberanía implica no sólo el pleno ejercicio de los derechos soberanos del Estado sobre los suelos, el espacio aéreo y el espacio marítimo, sino que además involucra la libertad y la autodeterminación en todo nivel, Ecuador ha padecido de severos déficits de soberanía. Fue justamente durante los años del Consenso de Washington y el auge del neoliberalismo cuando el Estado vio más afectada su soberanía.

⁴⁷ Para mayor información sobre este debate, se sugiere revisar Rodríguez, Barrett y Chávez (2005), Castañeda (2006) y Ramírez (2006).

Durante años, los intereses foráneos contaron con un virtual poder de veto sobre los gobiernos. El florecimiento de organizaciones no gubernamentales, muchas de las cuales buscaron suplir funciones estatales o convertirse en entes para-estatales, en muchos casos causó la imposición de agendas foráneas sobre los gobiernos nacionales. Además, los organismos crediticios, en la forma de condicionalidades, conculcaron sistemáticamente la soberanía política de los Estados, muchas veces con la complicidad de gobernantes y élites entreguistas.

Hoy en día, se deja atrás al servilismo político para encontrar relaciones simétricas entre pares. El Estado no puede ser un objeto ni de manipulación externa ni tampoco interna por medio de grupos de interés o poderosos conglomerados económicos.

Hacia fuera, la estrecha relación entre los mandatarios suramericanos y latinoamericanos trastoca la economía del poder mundial, mostrando la autonomía e independencia de la región frente a los Estados Unidos. La propuesta de crear una Organización de Estados Latinoamericanos y el Caribe (OELAC) apunta hacia quebrar la histórica tutela de los Estados Unidos a través de la Organización de Estados Americanos (OEA), sin negar que las relaciones hemisféricas tienen gran importancia en la geopolítica mundial.

Hacia dentro, la recuperación de la soberanía política pasa por la radicalización de la democracia, con mecanismos e instituciones participativas que tengan real incidencia en la toma de decisiones. Una democracia participativa viene así a reemplazar el modelo elitista de democracia excluyente. Una democracia de ciudadanos y ciudadanas que ejercen y exigen sus derechos en igualdad de condiciones, sin discriminación alguna, es la clave fundamental para tener un Estado soberano que responde al interés público y procura el Buen Vivir de todos y todas.

El abanico que nos abre la Constitución en lo referente a la soberanía permite abordar el tema desde sus implicaciones políticas en diferentes aristas, sin perder, una visión integral de su ejercicio pleno.

Soberanía Territorial

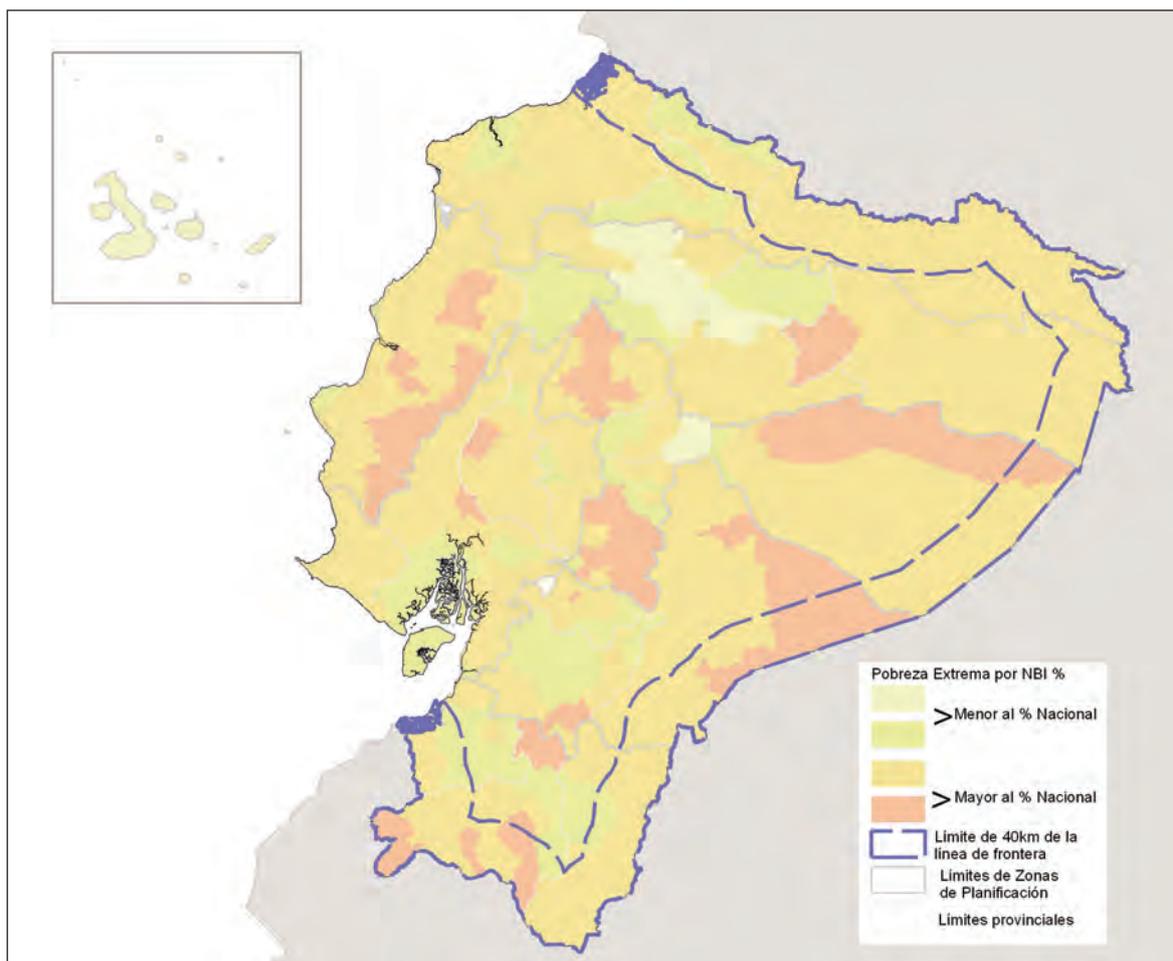
La expresión territorial de la soberanía es el pilar fundamental de la modernidad y del Estado. El principio rector en materia de soberanía dice que esta se ejerce donde se tiene real capacidad para hacerlo. Frecuentemente, la problemática ha sido postulada desde lo estrictamente militar. No obstante, la integridad territorial rebasa el control bélico-geográfico del territorio. Con ello se quiere decir que el Estado hace presencia en sus territorios en particular desde la provisión y acceso a servicios. Lo importante es que la presencia del Estado, en sus diversas formas, es precondition para el real dominio territorial y la consolidación de un espacio político nacional.

Si bien es cierto que los Estados modernos se relacionan a través de un orden internacional que se estructura en torno a principios de exclusión mutua e independencia, resulta fundamental pensar la soberanía en su dimensión interna, puesto que no es suficiente tener soberanía frente a los demás Estados sino tener control sobre el territorio y contar con su población. La seguridad interna del país prevé la garantía de derechos para todos y todas, así como su exigibilidad sin importar en qué parte del territorio se encuentren. Esto aporta a la seguridad integral de la población ecuatoriana y a la preservación del Estado soberano y unitario, sin dar pie a eventuales pretensiones secesionistas.

El punto más crítico del ejercicio territorial de la soberanía se encuentra en las fronteras. En relación al resto del territorio nacional, en la franja fronteriza existe una clara asimetría en los niveles de desarrollo, así como en la cantidad y la calidad de oportunidades en lo territorial y en lo social. Como se puede ver en el Mapa 7.5.1., la pobreza generalizada en estas regiones remarca el histórico abandono por parte del Estado, situación que apenas se ha comenzado a revertir con el actual gobierno, el cual busca incrementar la presencia del Estado en estos territorios.



Mapa 7.5.1: Pobreza extrema por NBI en la Franja Fronteriza



Fuente: INEC.

Elaboración: SENPLADES.

Se reconoce que una mayor y mejor presencia del Estado es fundamental para el ejercicio de la soberanía dentro de las fronteras así como su proyección hacia fuera. Sin embargo, la presencia estatal no se da solo desde el ámbito punitivo-coercitivo ni tampoco enteramente desde la disuasión o la contención, sino a través del desarrollo, priorizando la satisfacción de las necesidades básicas de las personas en las fronteras. Es decir que no se trata simplemente de incrementar el número de efectivos apostados a lo largo de la frontera, sino de construir un imaginario colectivo de ecuatorianidad a través de la presencia de un Estado promotor del desarrollo.

Ciertamente, esto es de suma importancia en estas regiones, donde la pobreza ha sido un factor dinamizador de la inseguridad, de los diferentes tipos de violencias, en particular la violencia de género y la intrafamiliar, y de la mala utilización y sobreexplotación de los recursos naturales. Esta situación ha

ahondado las severas problemáticas sociales dentro de estas estratégicas zonas del territorio patrio.

La Constitución, en respuesta, ha planteado la necesidad de dar especial atención a los cantones cuyos territorios se encuentren total o parcialmente dentro de una franja fronteriza de cuarenta kilómetros. Esta perspectiva de desarrollo que, entre otras cosas, plantea aumentar una esfera pública para aliviar la violencia, es una respuesta de paz del Ecuador. El Gobierno se interesa en articular las intervenciones del Estado en la franja fronteriza, coordinándolas para que se actúe en estas zonas primero y mejor. En la frontera norte, esto es particularmente necesario puesto que los impactos negativos del Plan Colombia han deteriorado la calidad de vida de la población, sobre todo de los grupos de atención prioritaria, así como la vigencia de los derechos humanos. En la frontera con Perú, por otra parte, se debe seguir afianzando el

desarrollo regional tras la firma de la paz, a través de programas y proyectos que preserven el patrimonio ambiental y cultural de las zonas, a la vez que generen su desarrollo, sin descuidar temas fundamentales para la paz como el desminado.

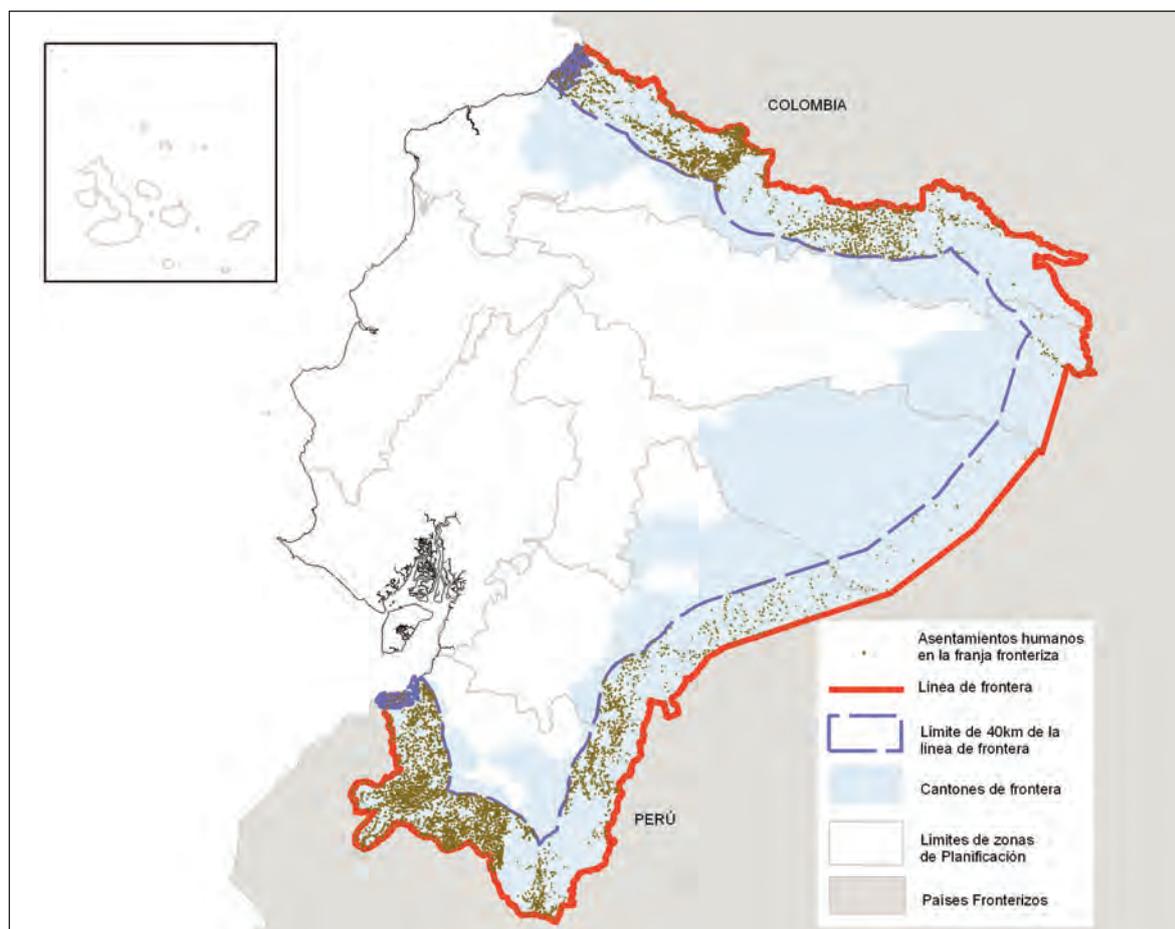
La idea fundamental, entonces, es afianzar una cultura de paz, acompañada por desarrollo socioeconómico como la mejor manera de ejercer y reclamar soberanía, a la vez que se garantiza la seguridad integral de las y los habitantes, respetando su diversidad étnica y cultural, y evitando por sobre todo su injusta criminalización.

El sector de la defensa nacional juega un papel clave en todo esto. Siendo su misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial, no se deja de lado la protección de los derechos,

libertades y garantías de las y los ciudadanos.⁴⁸ Estos dos grandes componentes son de suma importancia para el Estado, puesto que la integridad territorial sienta las bases para las demás soberanías, no debiéndose permitir que hechos como el de Angostura vuelvan a ocurrir, puesto que el desarrollo no se pueda dar sin seguridad.⁴⁹

Para ejercer soberanía, el Estado comprende que debe estar presente a lo largo y ancho de todo el país, garantizando la defensa irrestricta del territorio patrio y promoviendo el desarrollo para todos sus habitantes, incluyendo las localidades más apartadas (ver Mapa 7.5.2). Esta visión comprensiva se extiende más allá de las fronteras, hacia todo el territorio ecuatoriano: continental, isleño, marítimo, aéreo, ultramarino y espacial, además del espectro radioeléctrico.

Mapa 7.5.2: Localidades en la Franja Fronteriza



Fuente: INEC.

Elaboración: SENPLADES.

⁴⁸ Así lo establece el artículo 158 de la Constitución. Allí se dice que las FF.AA. tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial, pero también se dice que las FF.AA. y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos.

⁴⁹ El 1 de marzo de 2008, fuerzas regulares de Colombia incursionaron militarmente, sin previo aviso al Gobierno ecuatoriano, en territorio del Ecuador. El hecho se conoce como Operación Fénix o bombardeo de Angostura.

En línea con el territorio, el Gobierno Nacional asume el compromiso de preservar el patrimonio natural del Estado. En su riqueza natural, Ecuador es un territorio con enormes cualidades geopolíticas, por lo que su defensa es de vital importancia para la preservación del Estado y para garantizar condiciones dignas de vida para sus ciudadanos y ciudadanas. Es deber del Estado velar por sus bosques, por sus reservas petrolíferas, por sus reservas minerales, por sus cuencas hidrográficas, por sus recursos ictiológicos y demás recursos cuyo valor es incalculable para las y los ecuatorianos.

Ecuador defiende su espacio marítimo, el cual ya ha sido establecido y delimitado. Así, el ejercicio de la soberanía del Estado se da tanto sobre el mar como sobre su correspondiente plataforma submarina, sobreentendiéndose que también se ejerce soberanía sobre los recursos allí existentes. El Estado vela por la integridad de su mar territorial, defendiendo sus posiciones estratégicas.

En el aire, el Estado también desarrolla sus capacidades soberanas. La defensa y control del espacio suprayacente garantizan su uso y aprovechamiento para fines pacíficos. En materia espacial, Ecuador defiende su derecho legítimo y soberano sobre la órbita geostacionaria, además de buscar el aprovechamiento de la misma para que el país se beneficie de la tecnología espacial en ámbitos de seguridad y defensa, catástrofes, telemedicina, educación, entre otros.

De igual manera, con la base Pedro Vicente Maldonado y a través de su participación propositiva en el Tratado Antártico, el país también mantiene su presencia en la Antártica y busca beneficios en materia de investigación. No menos importante para el ejercicio soberano del Estado, es su control del espectro radioeléctrico, propiciando un acceso en igualdad de condiciones para estaciones de radio y televisión públicas, privadas y comunitarias.

La soberanía del Estado sobre el territorio, por último, se complementa con la capacidad del Estado para tomar decisiones responsables e informadas sobre los usos que da a sus recursos naturales. Desde la perspectiva de la soberanía, los intereses estratégicos del Estado no pueden

verse comprometidos por los intereses de otros Estados, ni por aquellos de agentes foráneos o nacionales. La soberanía exige que el Estado ejerza su rol sobre todo el territorio patrio, sin cesiones o rendiciones.

Soberanía Alimentaria

La dependencia y vulnerabilidad que genera la importación excesiva de alimentos, en particular de aquellos primordiales para la alimentación de la población, tiene el potencial de restar capacidades soberanas a los Estados. La presión demográfica sobre la producción de alimentos plantea escenarios de potenciales conflictos sobre fuentes limitadas de alimentos. Toda vez que la degradación de los suelos y el desgaste de las fuentes de riego agravan las condiciones productivas, la competencia en los mercados mundiales de alimentos hacen que el Estado Ecuatoriano defienda su soberanía alimentaria desde sus implicancias geopolíticas.⁵⁰

Anteriormente, en los años setenta, la atención mundial se enfocaba fundamentalmente en la oferta y almacenamiento de alimentos. Durante la Conferencia Mundial Alimentaria de 1974 se contempló la oferta alimentaria global como factor esencial para responder a la escasa disponibilidad de alimentos en algunas regiones de África y otros países con déficits alimentarios (United Nations, 1975).

Sin embargo, en los años ochenta resultó evidente que la oferta no bastaba por sí sola para asegurar el acceso de la población a los alimentos. Dos situaciones quedaron demostradas: 1) que las hambrunas ocurren sin que exista déficit de alimentos a nivel mundial, y 2) que el acceso a los alimentos depende de los ingresos y derechos que individuos y familias puedan tener en el entorno social e institucional donde se desenvuelven (Sen, 2000).

A comienzos de los noventa se incorporó el término Seguridad Nutricional, considerando que las condiciones de desnutrición no obedecen únicamente al escaso consumo de alimentos, sino también a las condiciones de salud en la población. Es decir, deficientes condiciones sanitarias propician infecciones y enfermedades que impiden la ingesta y aprovechamiento de los alimentos, lo cual se suma a la inadecuada distribución global de los mismos.

⁵⁰ Se puede encontrar un abordaje más comprehensivo de la Soberanía Alimentaria en el Objetivo 11.

Actualmente, el término Soberanía Alimentaria surge de su predecesor: la seguridad alimentaria.⁵¹ Se rebasa a la seguridad alimentaria porque no es suficiente tener acceso en todo momento a los alimentos que necesitamos para llevar una vida activa y sana, sino que dichos alimentos deben responder a las necesidades históricas y culturales de los pueblos, no alentándose una importación indiscriminada de alimentos procesados ni tampoco favoreciendo una lógica agroindustrial monopolística; pero por sobre todo auspiciando una provisión estratégica y soberana de alimentos que no afecte la independencia del Estado.

Ahora bien, a pesar de que los debates alimentarios han estado vinculados a las estrategias globales sobre la eliminación de la pobreza, en el caso ecuatoriano la soberanía alimentaria no ha sido, hasta hace poco, una prioridad de la gestión gubernamental. La Constitución de Montecristi revierte esa situación y postula a la soberanía alimentaria como un eje rector del Estado, lo que desde este objetivo nacional de desarrollo da pie a una planificación de la producción agrícola para contar con mecanismos de distribución y comercialización que ayuden a mantener y defender nuestro patrimonio genético y articulen una política exportación e importación de alimentos pensada desde la geopolítica.

Soberanía Energética

La historia reciente de la región refleja la importancia de los países por propender hacia un suministro energético propio, en cantidades suficientes, con precios competitivos y que no degraden el medio ambiente. El reto es pasar de ser importadores netos de energía a ser exportadores.

El contar con fuentes propias de suministro energético trasciende lo económico y financiero, puesto que no sólo se trata de abaratar los costos sino de

tener una posición soberana que no puede verse comprometida por presiones externas o amenazas de interrupción de flujos, como sucede, por ejemplo, en Europa con relación a Rusia. La situación de vulnerabilidad de Estados Unidos también es un claro ejemplo de las enormes repercusiones que tiene el ser excesivamente dependiente de otros países para el abastecimiento interno de energía (Klare, 2004).

La soberanía energética es, además, imprescindible en los esfuerzos del gobierno por lograr el cambio de matriz energética.⁵² Consciente de las transformaciones venideras por consecuencia del pico petrolero y gasífero (Brown, 2006), el gobierno apunta hacia formas alternativas de generación energética, con grandes proyectos hidroeléctricos para aprovechar al máximo nuestro potencial hídrico, sin descartar otras fuentes de energía como la eólica, geotérmica o biocombustibles de segunda generación, procurando reducir al mínimo los impactos negativos en el medio ambiente, con tecnologías limpias y adecuadas.

En el marco de esta soberanía, Ecuador tiene el reto de posicionarse de la mejor manera posible dentro de los corredores energéticos de la región y el continente. La integración latinoamericana dependerá en gran medida de los vínculos concretos que tengan las naciones a través de sus Estados. En iniciativas regionales de integración energética, Ecuador puede ganar más peso en la región Andina y en Suramérica.

Soberanía Económica y Financiera

Una de las principales condicionantes para el ejercicio pleno de la soberanía ha sido la dependencia económica que el Ecuador ha tenido con otros agentes. El endeudamiento externo del país tiene una larga trayectoria histórica que se

⁵¹ El Foro Mundial para la Soberanía Alimentaria, realizado en 2007, la definió como: «El derecho de los pueblos a acceder a alimentos saludables y culturalmente adecuados, producidos mediante métodos ecológicamente correctos y sustentables, y su derecho de definir sus propios sistemas de alimentación y agricultura. Coloca a aquellos que producen, distribuyen y consumen los alimentos en el corazón de los sistemas y políticas alimentarias en lugar de las necesidades del mercado y de las corporaciones. Defiende los intereses y la inclusión de la próxima generación. Ofrece una estrategia para resistir y dismantlar el actual régimen de comercio y alimentación, y se dirige a sistemas de alimentación, producción de granjas, pastoreo y pesca determinados por los productores locales. [...] Asegura que el uso y manejo de nuestras tierras, territorios, aguas, semillas, ganado y biodiversidad estén en las manos de aquellos que producen los alimentos. [...] Implica nuevas relaciones sociales libres de opresión e inequidades entre hombres y mujeres, pueblos, grupos raciales, clases sociales y generaciones» (Declaración de Nyéléni, 2007).

⁵² Dentro del Objetivo 4 del Plan Nacional de Desarrollo se desarrolla este tema.



remonta a los inicios de la República. Sin embargo, fue a partir de finales de la década de los setenta que el endeudamiento del Estado creció

de manera indiscriminada, prácticamente hipotecando el desarrollo de las y los ecuatorianos, como se ve en el Cuadro 7.5.1.

Cuadro 7.5.1: Incremento de la Deuda a fines de los años setenta

Deuda con Bancos	1976 (USD)	1982 (USD)	Incremento
Deuda Pública	161.100.000	2.904.590.000	18 veces
Deuda Privada	57.300.000	1.628.500.000	28,4 veces

Fuente: BCE.

Elaboración: SENPLADES.

Durante los años noventa el Ecuador sirvió su deuda externa casi religiosamente, hasta convertirla en un «lastre con el cual los mandatarios aprendieron a convivir» (Terán, 2000). Por cumplir con los acreedores internacionales y bajo criterios de austeridad fiscal los gobiernos del pasado dejaron de invertir en la población, sacrificando los servicios de salud, educación, saneamiento y alimentación. La deuda externa fue, así, un instrumento de saqueo de los recursos financieros de las y los ecuatorianos: entre 1976 y 2006 se hizo una transferencia neta de USD 7.130 millones (CAIC, 2008).

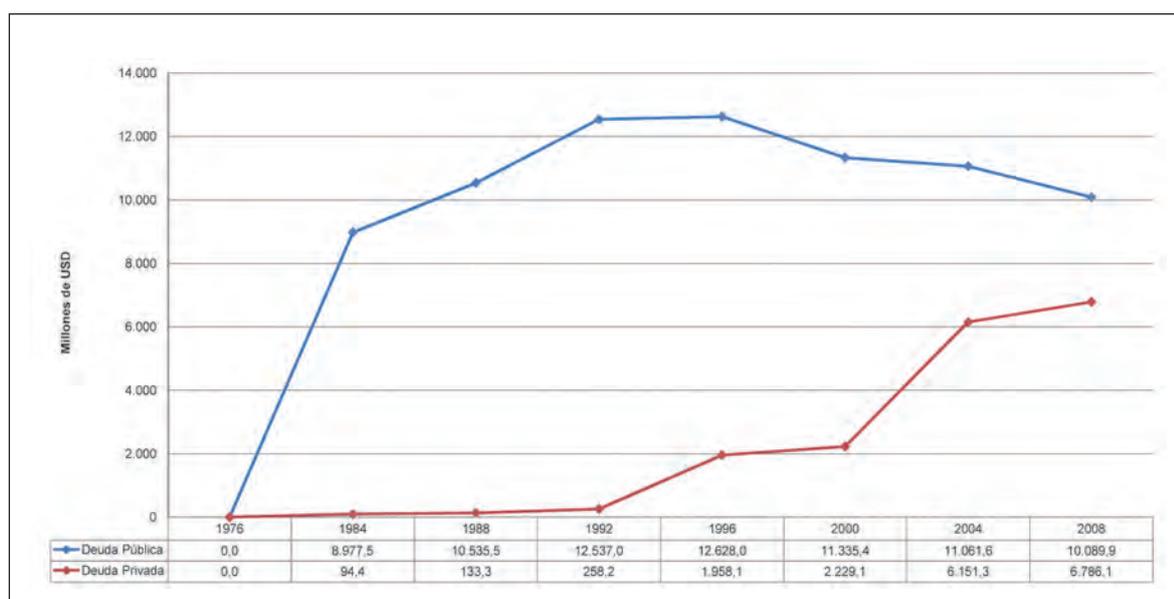
Empeorando la situación, pese a los sacrificios forzados sobre la población, la deuda continuaba creciendo, con intereses acumulándose sobre intereses. En términos prácticos, Ecuador pagó con creces los créditos que contrajo, como lo demostró el trabajo de la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público (CAIC). No obstante, los intereses de la deuda externa con la banca privada internacional (los Bonos Global) hasta el 2007 consumían USD 392 millones anuales.

El endeudamiento del Estado marcó la evolución histórica del Ecuador, repercutiendo negativamente no sólo en su población y en sus

recursos (económicos, culturales y ambientales) sino en una situación internacional de debilidad. La deuda se volvió un instrumento de dominio político, en una modalidad financiera de colonización. Hoy en día todavía el país padece las secuelas de aquel sistema nefasto de explotación.

Con decisión, el Gobierno Nacional ha tomado acciones concretas para recuperar su soberanía nacional en la materia, e ir hacia la consolidación de una Nueva Arquitectura Financiera. El trabajo de la CAIC sentó precedente en el mundo sobre la decisión soberana de un Estado de separar a la deuda legítima de aquella ilegítima. Igualmente importante, la recompra de bonos a una fracción de su precio nominal devuelve movilidad al Gobierno para la determinación de políticas económicas soberanas (ver Gráfico 7.5.1). Esto permite que el país despliegue una estrategia soberana de endeudamiento que privilegie el desarrollo de la población, con visión a futuro para no penalizar a las generaciones de ecuatorianas y ecuatorianos que todavía no nacen. Del mismo modo, ahora se busca que los dineros foráneos sirvan los intereses del país, alineando su uso necesariamente con las políticas, estrategias y metas de los objetivos nacionales de desarrollo.

Gráfico 7.5.1: Evolución de la Deuda Externa (1976-2008)



Fuente: BCE, 2009.

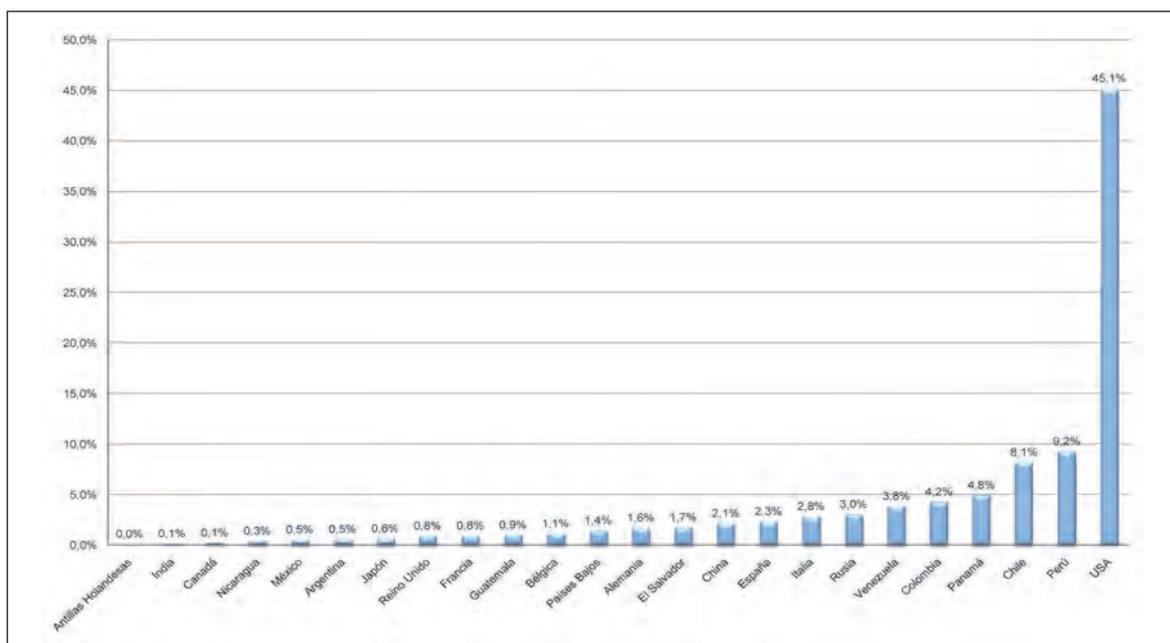
Elaboración: SENPLADES.

Soberanía Comercial

La soberanía económica también se traduce en lo comercial. La búsqueda de relaciones más equilibradas, justas y provechosas para el Ecuador se cruza con la necesidad de diversificar tanto los destinos como la composición de nuestras exportaciones, siempre enfocándonos en la complementariedad entre los países y en las potencialidades específicas de cada región del país. Una estrategia comercial soberana necesariamente debe considerar los efectos que una dependencia comercial excesiva genera sobre los espacios de toma de decisiones.

Las cifras de comercio, según el Banco Central, muestran que dependemos sobremanera de pocos mercados. El 93,3% de nuestras exportaciones se concentra en apenas 24 países. En tan sólo dos países –EE.UU. y Perú– se concentra más del 50% de nuestras exportaciones, como se evidencia en el Gráfico 7.5.2. Esto nos habla de una inercia comercial que no ha explotado los potenciales del Ecuador como país exportador hacia países no tradicionales, con los cuales se podrían generar mejores y mayores relaciones de intercambio.

Gráfico 7.5.2: Exportaciones del Ecuador en 2008 (superiores al 0,5%)



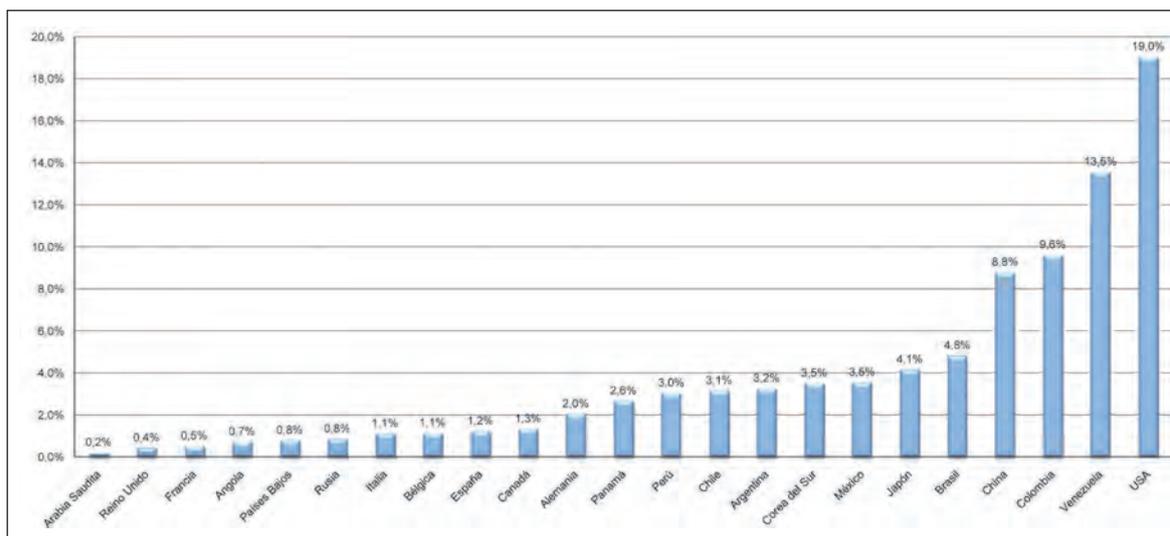
Fuente: BCE.

Elaboración: SENPLADES.

En materia de importaciones, la situación también refleja una alta concentración. De 24 países proviene el 93,2% de las importaciones que realiza el Ecuador, siendo EE.UU. el país que más contribu-

ye a nuestras compras internacionales (ver Gráfico 7.5.3). Esto indica claramente el nivel de dependencia de la balanza comercial ecuatoriana respecto de las condiciones del mercado norteamericano.

Gráfico 7.5.3: Importaciones del Ecuador en el 2008 (superiores al 0,5%)



Fuente: BCE.

Elaboración: SENPLADES.

Es igualmente preocupante que, hoy por hoy, el 87.9% de las exportaciones de Ecuador corresponde a una lista de apenas 3 productos. Solo el crudo representa el 62.58% de las exportaciones ecuatorianas,

haciendo al país extremadamente vulnerable a crisis internacionales y a los cambios en los patrones de consumo de los países industrializados (Schuldt y Acosta, 2006).

Inclusive dentro de la Comunidad Andina de Naciones, Ecuador ha venido experimentando un déficit constante de balanza comercial (ver Gráfico 7.5.4), pese a que en los últimos años se ha logrado

corregir esta situación, en gran medida gracias a las políticas adoptadas por el Gobierno, en el ejercicio soberano de sus derechos, para restringir ciertas importaciones, en particular de bienes suntuarios.

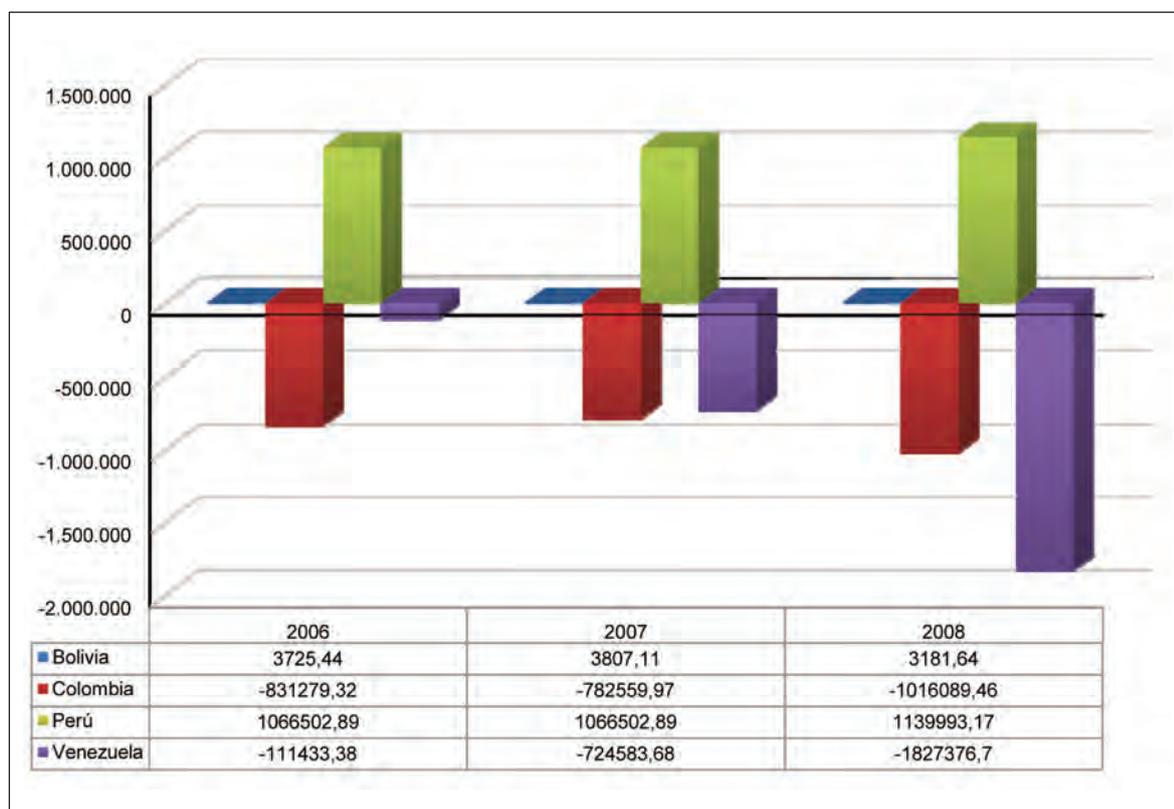
Cuadro 7.5.2: Balanza comercial con Países Andinos (en millones de dólares)

Países	Balanza Comercial		
	2006	2007	2008
CAN	-247	-437	-1.700
CAN más Venezuela	18	815	766

Fuente: BCE.

Elaboración: SENPLADES.

Gráfico 7.5.4: Balanza comercial con Países Andinos (en millones de dólares)



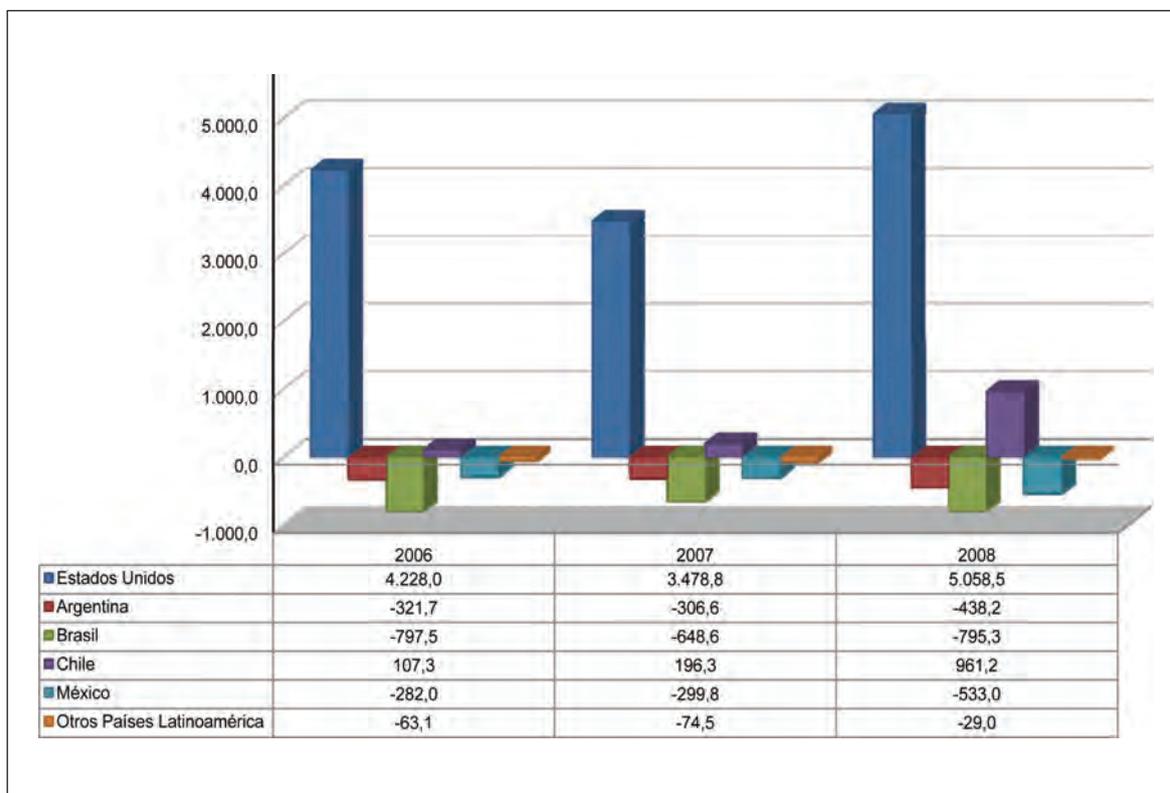
Fuente: BCE.

Elaboración: SENPLADES.

En el hemisferio, como muestra el Gráfico 7.5.5, Ecuador también debe hacer esfuerzos por incrementar su balanza comercial con países como México, Brasil y Argentina. Es preciso considerar que el país debe potenciar su balanza comercial no

petrolera para evitar distorsiones. Ecuador es un país con grandes posibilidades de mejorar su posición comercial en el mundo y se debe ir trabajando en ese sentido, no sólo por temas económicos sino también desde la geopolítica.

**Gráfico 7.5.5: Balanza comercial con países americanos, menos los países andinos
(en millones de dólares)**



Fuente: BCE.

Elaboración: SENPLADES.

La ubicación estratégica del Ecuador facilitaría su conversión en un nodo importante del mercado mundial. Lastimosamente, no se ha logrado explorar el potencial del Ecuador en la materia. Entablar provechosas relaciones con países no tradicionales, además de robustecer las actuales, es una misión del Gobierno para mejorar la posición de Ecuador en el concierto internacional. Esto daría paso a una sustitución selectiva de exportaciones que beneficie a la industria nacional. En suma, debemos sentar las bases para la transformación de las antiguas formas de producción que orientaban nuestro comercio a la exportación de bienes primarios por una economía terciario exportadora del bioconocimiento y el turismo.

Ello representa un cambio radical en el esquema de acumulación de la economía del país, propiciando el desarrollo de diferentes recursos más allá de los monetarios, como el tecnológico, el ambiental, el social y el infraestructural, entre otros. Fundamentalmente, las personas vuelven a ser entendidas desde sus capacidades sociales. La soberanía comercial constituye elemento primordial de

ello, puesto que observa el intercambio desde la integración de los pueblos más que desde la generación de excedentes en una dispar distribución internacional del trabajo.

Inserción estratégica y soberana del Ecuador en el mundo e integración latinoamericana

La lógica del sistema neoliberal ha hecho que el mercado sea el eje regulador de las relaciones internacionales. Esto ha debilitado de manera notable al Estado como actor preponderante y como garante del interés público. Romper con esa lógica pasa por construir un sistema mundo más equitativo. Aquello conlleva pensar en una modalidad cosmopolita de justicia transnacional y supranacional, que incentive relaciones armónicas y respetuosas entre los Estados y los pueblos. La inserción estratégica y soberana del Ecuador propicia un escenario nuevo que rompe esa idea centrada en el mercado. El énfasis cambia hacia la economía endógena para el Buen Vivir.

Actualmente, los acelerados procesos de globalización obligan a los Estados a asumir un rol más

activo en su modo de interrelacionarse con los diferentes actores de la nueva economía mundial del poder. Superando el paradigma de la unipolaridad, el mundo se encuentra ante una realidad multipolar. Las fuentes tradicionales del poder (las armas y el capital), asimismo, se ven rebasadas por nuevas fuentes legítimas del poder como lo cultural, lo biogénético, lo ambiental y lo simbólico. En ese marco, Ecuador, por sus propios derechos, se reafirma como un actor clave del concierto internacional y se inserta en las dinámicas de una nueva geopolítica.

Esta nueva geopolítica vincula a lo global, lo regional, lo nacional y lo local, a la satisfacción de necesidades sociales, ambientales y culturales. Esto requiere una proyección del país hacia fuera con definiciones claras y objetivos concretos. En tal virtud, el Gobierno Nacional ha iniciado una profunda revisión de sus relaciones con la comunidad internacional sobre la base de los principios de esta nueva economía geopolítica.

En ese contexto, Ecuador busca consolidar los vínculos económicos existentes con sus socios comerciales, pero haciendo énfasis en la importancia de mantener relaciones justas y simétricas. Dicho esfuerzo requiere de Ecuador el mantener una posición activa, sobretodo en relaciones bilaterales claves, como aquella con EE.UU.

Independientemente de que los EE.UU. sigan siendo el principal socio comercial del Ecuador, las relaciones con ese país siempre han ido más allá del comercio. La agenda incluye, pero no se limita a, temas de cooperación internacional, seguridad hemisférica y narcotráfico. Desafortunadamente, las relaciones con EE.UU. se han securitizado y narcotizado sustancialmente, atando los temas productivos y comerciales, como por ejemplo ha ocurrido con las preferencias arancelarias andinas (ATPDEA). El momento llama a sacar ventaja de los cambios en la administración política de EE.UU. y buscar espacios de comercio e intercambio independientes de los temas anti-drogas, es decir, tratando de que la política de drogas no tenga injerencia sobre otras políticas extrínsecas.

A más de mejorar las relaciones con nuestros socios tradicionales, el Gobierno Nacional plantea el redireccionamiento de sus relaciones internacionales. Se critica la hegemonía de las relaciones Sur-Norte para dar paso a relaciones

Sur-Sur. Un sistema latinoamericano integrado que apuesta por una eventual soberanía común comienza por el establecimiento de una ciudadanía latinoamericana acorde. Los esfuerzos por crear una moneda común o un espacio arancelario suramericano responden a una antigua aspiración de unidad, y que ahora se presentan como una posibilidad concreta.

Para mejorar las relaciones con los demás Estados, Ecuador se empeña en fortalecer su sistema jurídico, dando las garantías necesarias a todos los inversores y estipulando reglas claras. Así, se favorece el establecimiento de relaciones transparentes entre las empresas inversionistas extranjeras, las empresas del Ecuador y el Estado ecuatoriano. Se procura resolver cualquier eventual controversia por medios legales y legítimos, dando impulso a los mecanismos alternativos de solución de controversias, pero sin restar soberanía al Estado, por lo que Ecuador no reconoce al Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) como instancia legítima. El pleno respeto a la seguridad jurídica ayuda también a que los intereses privados no afecten las relaciones entre los Estados.

Sumado a ello, Ecuador busca ampliar sus relaciones con el mundo. Entre los planes, se encuentra el diversificar las fuentes de inversión extranjera directa, prestando particular atención a los países del Asia-Pacífico y de Oriente Medio. Con estos países, en el marco de fórmulas de cooperación horizontal, también se busca ampliar las complementariedades y propiciar intercambios académicos y tecnológicos que ayuden al desarrollo y la generación de capacidades propias en la población ecuatoriana.

En la agenda también entra la participación del Ecuador en la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). El reingreso del Ecuador al organismo debe aportar hacia relaciones más cercanas con economías estructuralmente similares a la ecuatoriana y de las que Ecuador puede extraer importantes lecciones para usar de la mejor manera posible los recursos petroleros. El país debe seguir su participación dentro de la organización, buscando la estabilización de los precios del crudo a niveles favorables para el Estado. Esto es sumamente importante, pues se deben aprehender las lecciones dejadas por la crisis financiera mundial

iniciada en 2007, y la baja súbita de los precios del petróleo.⁵³ Si bien es cierto que el país ha reaccionado de manera satisfactoria gracias a las oportunas políticas tomadas por el Gobierno, se debe tener presentes eventuales escenarios de crisis.

Adicionalmente, se debe tomar en cuenta el efecto geopolítico de la crisis, el cual ha trastocado el orden previo. Así, la crisis financiera mundial ha permitido aumentar la participación de países como China en el reparto mundial de poder, haciendo que el centro de gravedad migre a nuevos espacios (Altman, 2009). Son estos nuevos espacios los que Ecuador no puede descuidar, por lo que debe intensificar sus relaciones con los países BRIC (Brasil, Rusia, India y China). En esa línea, el grupo de Países No Alineados también debe considerarse de suma importancia para la proyección geopolítica del Ecuador más allá del hemisferio occidental.

En un entorno más cercano, las relaciones con la CAN siguen siendo de gran importancia para Ecuador. El país busca potenciar sus relaciones

comerciales dentro de la CAN. Aumentar los flujos de bienes y servicios propiciaría relaciones más cercanas entre los pueblos, dando un impulso al turismo intrarregional, aprovechando nuestra diversidad geográfica para buscar turismos acordes con las regiones y con nuestras aspiraciones de ser un país con un turismo de calidad. En tal sentido, es muy importante en Ecuador empezar a hablar de un pacto de justicia intergeneracional que proteja al medio ambiente y que se preocupe de fenómenos como el cambio climático.

Tales exigencias contemporáneas, nos llevan a intensificar y profundizar la integración suramericana a través de la UNASUR y demás iniciativas de integración en la región (CAN, MERCOSUR, ALBA). Ecuador puede posicionarse de manera estratégica en el continente para ser el pivote de la integración, como Bruselas lo ha sido para la Unión Europea. El hecho de que Quito sea la sede de la Secretaría General de UNASUR y del Consejo Suramericano de Defensa (CSD) abre un abanico de oportunidades para el país (ver Mapa 7.5.3).

⁵³ Dicha crisis, cuyo período álgido ocurre desde septiembre de 2008, se dio a partir de problemas sistémicos, pese a que las explicaciones tradicionales apuntan hacia eventos más puntuales como la burbuja inmobiliaria que se creó en los mercados industrializados a partir de un fenómeno hipotecario masivo (Figlewski, 2009). La facilidad de acceso a abundantes créditos baratos mantuvo una ficticia liquidez en los mercados internacionales. Sin respaldos veraces, los créditos se volvieron incobrables, llevando a la virtual quiebra o cierre de importantes bancos mundiales con sedes en los grandes centros financieros como Nueva York, Tokio y Londres (Landon, 2009). A ello se sumó un aumento en el desempleo mundial debido al enfriamiento de las economías y la caída precipitada del precio del petróleo y de las exportaciones primarias (Guangzhou, 2009).

Mapa 7.5.3 – Mapa de la Unión Suramericana de Naciones



Fuente: SENPLADES

Elaboración: SENPLADES.

El rol de pivote debe apuntar hacia la vinculación más próxima de la CAN con el MERCOSUR. Esta es una necesidad más que una opción para la efectiva construcción de UNASUR, dentro de un proceso mundial de creación de bloques supranacionales. La UNASUR debe ir consolidando sus espacios propios en el sistema internacional, no solo desde lo comercial, sino también desde lo político. En ese sentido, la UNASUR puede construirse en la mejor expresión de la unidad de nuestros pueblos, dando a nuestra región el peso que real-

mente merece en la economía mundial del poder.

De manera complementaria, la incorporación del Ecuador a la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA), coloca al país en el centro de los procesos que refuerzan los lazos entre los pueblos de toda la América Latina. Pese a ser diversos en su naturaleza, la convergencia de los diferentes mecanismos y procesos apuntan hacia una integración que proyecte a la región, en sus verdaderas dimensiones, hacia el mundo (ver Mapa 7.5.4).

Mapa 7.5.4: Mecanismos de Integración Regional (CAN, MERCOSUR y ALBA)



Fuente: UNASUR, ALBA, MERCOSUR, CAN 2009.

Elaboración: SENPLADES.

Movilidad Humana y Derechos Humanos

La movilidad humana es clave para la soberanía, pues se refiere a la autodeterminación de los pueblos y al ejercicio de sus derechos. Uno de los productos del neoliberalismo fue la diáspora de más de la quinta parte de ecuatorianos, sin que el país contara con una política migratoria de protección y promoción de derechos. Viviendo en otros países, millones de compatriotas han debido padecer las contradicciones de un sistema que propugna la libre movilidad del capital y los bienes, pero no de las personas (ver Mapa 7.5.5). Se pasaba por alto que la movilidad humana no es sólo un derecho, sino

también un mecanismo de integración con indudables y múltiples beneficios en términos de progreso, desarrollo humano y generación de riqueza.

Por ello, el Gobierno Nacional busca avanzar concertada y gradualmente hacia la articulación de un espacio latinoamericano caracterizado por una libre movilidad informada y segura. Este espacio de integración propiciaría la libre circulación de las personas, el reconocimiento de la ciudadanía de residencia entre ciudadanos latinoamericanos, la plena y efectiva vigencia de los derechos de las personas migrantes y el aprovechamiento de las dinámicas benéficas que se derivan de la movilidad

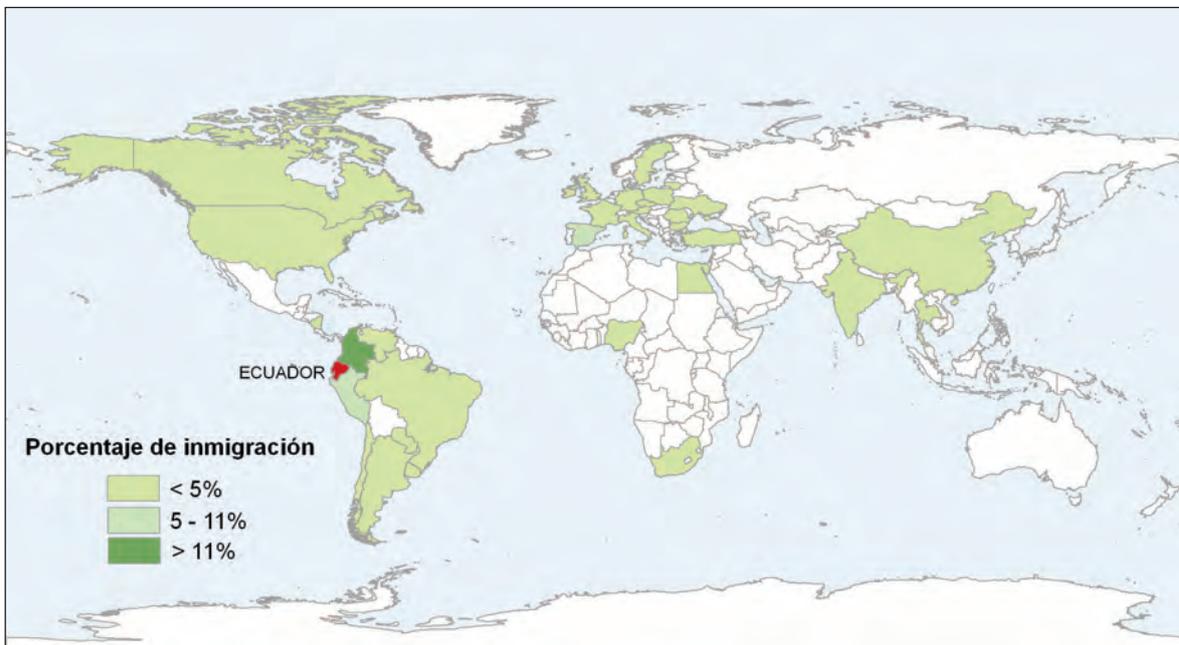
inversión productiva de remesas en el país, generando mayor beneficio para los emigrantes, sus familias y sus zonas de origen.

Es también fundamental garantizar la participación ciudadana, tanto dentro del país como fuera de él. Las personas migrantes deben ser plenamente consideradas en el ejercicio de la democracia. La garantía de sus derechos políticos es un deber del Estado. Igualmente, el fortalecimiento del sistema de atención a migrantes en el exterior constituye una necesidad para la atención oportuna y eficiente de sus requerimientos. Esto llama a realizar campañas de información y divulgación de los derechos de nuestros connacionales en el exterior, por parte del Estado.

Además de ser un país de emigrantes, Ecuador es también uno de inmigración, de tránsito y de refugio (ver Mapa 7.5.6). Aquello lo convierte en un país único en la región en el ámbito de la movilidad

humana. Los últimos años han visto un incremento acelerado de ciudadanos colombianos entrando al territorio patrio, desplazados por la violencia. El gran influjo de personas ha supuesto redoblar esfuerzos por parte del Gobierno para proteger a esta población vulnerable. Las campañas de cedulaación, por ejemplo, han significado un trabajo inédito por la paz y una muestra fiel del abierto compromiso por la movilidad humana y la vida. También se debe destacar el proceso del Registro Ampliado por el cual el Gobierno Nacional reconoce la condición de refugiados a las y los ciudadanos colombianos que huyen por la situación en su país de origen. Este año se prevé reconocer el estatus de refugiados a más de 50.000 colombianos, superando lo logrado entre los años 2000-2008. Sólo entre mayo y julio de este año ya se reconocieron a más de 9.000 personas como refugiados, evidenciando la importancia que se da a los derechos humanos y al cumplimiento de los instrumentos internacionales.

Mapa 7.5.6: Mapa de estimación de inmigración hacia Ecuador 2008



Fuente: SENPLADES.

Elaboración: SENPLADES.

Ecuador defiende la corresponsabilidad internacional en temas de movilidad humana. El tema del refugio es un claro ejemplo: el Estado se compromete al reconocimiento del estatus de residentes a todas las personas que necesitan de protección internacional, pero también tiene que exigir a la comunidad internacional su compromiso, principalmente económico, para que el Estado pueda reconocer todos los derechos que les son inherentes a ese grupo vulnerable de la población

No han sido solo ciudadanos y ciudadanas colombianos quienes han ingresado al país. También se ha dado la entrada de importantes números de ciudadanas y ciudadanos peruanos, chinos y cubanos, entre otros, lo cual nos invita a pensar el Ecuador de modo más claro desde la interculturalidad, sin renunciar a sus derechos soberanos. Con este gran influxo de personas, surge el reto de garantizar los derechos para las y los extranjeros en Ecuador, a través de, por ejemplo, campañas de regularización laboral de personas inmigrantes con estatus de residentes.

Así, el Gobierno Nacional, en el tema de movilidad humana, propende hacia un tratamiento recíproco de las y los migrantes. Es decir, el Ecuador respeta todos los derechos de las personas que inmigran, pero al mismo tiempo busca que a las y los ecuatorianos en el exterior se les respete sus derechos. El principio de ciudadanía universal está consagrado en la Constitución y se han dado pasos en firme para respetarlo, como la decisión de retirar la exigencia de visa a los extranjeros.

Es importante reconocer que han ocurrido también desplazamientos internos de la población ecuatoriana, ante los cuales la planificación territorial se vuelve imprescindible. La organización de los territorios con una visión integral de país, incentivando un crecimiento más ordenado de las ciudades, es necesaria para equilibrar el territorio y permitir una movilidad humana compatible con los objetivos nacionales para el Buen Vivir.

3. Políticas y Lineamientos

Política 5.1. Ejercer la soberanía y promover la convivencia pacífica de las personas en una cultura de paz.

- a. Defender el interés nacional sobre intereses corporativos o particulares, ya sea de actores nacionales o extranjeros, preservando la capacidad decisoria del Estado frente a procesos que comprometan su seguridad integral.
- b. Generar mecanismos de cohesión social para mantener el carácter unitario del Estado, respetando las múltiples diversidades.
- c. Fortalecer y especializar las capacidades estratégicas de la seguridad integral del Estado, bajo el estricto respeto de los derechos humanos.
- d. Impulsar actividades internacionales de promoción de paz y la construcción de fronteras de paz con los países vecinos.
- e. Fortalecer los programas de cooperación humanitaria y atención a personas refugiadas y en necesidad de protección internacional.
- f. Promover el uso eficaz de los mecanismos para la protección de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.
- g. Impulsar programas que favorezcan la conservación y recuperación de los ecosistemas en la franja fronteriza, en coordinación con los países vecinos.
- h. Respaldar y apoyar las iniciativas de solución pacífica de actuales y eventuales conflictos internos de los Estados, respetando la soberanía de los mismos.
- i. Fomentar la transparencia en la compra y el uso de armas y equipos, así como del gasto militar en general, a escala nacional y regional en el marco de los compromisos internacionales de registro de gastos militares establecidos en instancias bilaterales y multilaterales.



Política 5.2. Defender la integridad territorial y los derechos soberanos del Estado.

- a. Fortalecer y especializar la institucionalidad de seguridad interna y externa, favoreciendo la complementariedad entre las instituciones que velan por la seguridad integral de Estado.
- b. Defender los derechos soberanos del Estado sobre su territorio nacional a través del control y vigilancia de los límites fronterizos establecidos y sobre sus áreas de jurisdicción nacional, incluyendo la Antártida, la órbita geostacionaria y el espectro radioeléctrico.
- c. Identificar amenazas, prevenir riesgos y reducir vulnerabilidades, para proteger a las personas, al patrimonio nacional y a los recursos estratégicos del Estado.
- d. Robustecer la presencia del Estado en la franja fronteriza, considerando las particularidades territoriales y sociales, poniendo énfasis en la reducción de brechas respecto al resto del territorio nacional y las brechas de género.
- e. Mejorar la capacidad operativa y reestructurar el sector de la defensa nacional, impulsando la economía de la defensa.
- f. Generar mecanismos para monitorear las fronteras y brindar soluciones oportunas a los incidentes fronterizos, priorizando el diálogo y los canales diplomáticos.
- g. Promover una política exterior que mantenga y exija el respeto al principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados.
- h. Transformar la institucionalidad de la inteligencia y fortalecer sus capacidades para contribuir a la seguridad integral del Estado.

Política 5.3. Propender a la reducción de la vulnerabilidad producida por la dependencia externa alimentaria y energética.

- a. Fomentar la producción de alimentos sanos y culturalmente apropiados de la canasta básica para el consumo nacional, evitando la dependencia de las importaciones y los patrones alimenticios poco saludables.
- b. Impulsar la industria nacional de alimentos, asegurando la recuperación y la innovación de productos de calidad, sanos y de alto valor nutritivo, articulando la producción agropecuaria y con el consumo local.
- c. Promover, gestionar y planificar el manejo integral y sustentable del agua para asegurar la disponibilidad en cantidad y calidad del recurso hídrico para la soberanía alimentaria y energética.
- d. Ampliar la capacidad nacional de generación de energía en base a fuentes renovables.

Política 5.4. Promover el diálogo político y la negociación soberana de la cooperación internacional y de los instrumentos económicos.

- a. Impulsar la creación de una nueva arquitectura financiera internacional que coadyuve a los objetivos de producción y bienestar colectivo, con mecanismos transparentes y solidarios, y bajo principios de justicia social, de género y ambiental.
- b. Articular la política de endeudamiento público con las directrices de planificación y presupuesto nacionales.
- c. Atraer ahorro externo, en la forma de inversión extranjera directa pública y privada, para proyectos de largo plazo que sean sostenibles, respeten los derechos de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, transfieran tecnología y generen empleo digno.
- d. Aplicar mecanismos para utilizar los avances obtenidos a través de la transferencia de ciencia y tecnología en beneficio del país.
- e. Desarrollar una diplomacia ciudadana de cercanía que promueva la inserción estratégica del Ecuador en el mundo y que fortalezca la representación del Ecuador en el extranjero.
- f. Alinear la cooperación internacional con los objetivos nacionales para el Buen Vivir,

- institucionalizando mecanismos de rendición de cuentas y sistemas de evaluación permanente de su impacto.
- g. Fomentar las relaciones comerciales y de cooperación internacional con gobiernos autónomos descentralizados a lo largo del mundo.
 - h. Definir ámbitos de acción prioritarios para la intervención de la cooperación internacional en el Ecuador.
 - i. Promover los tratados de comercio para el desarrollo como instrumentos para incentivar la complementariedad y la solidaridad entre los países.
 - j. Impulsar la inclusión de factores sociales en los acuerdos de integración económica.
 - k. Impulsar activamente a la cooperación triangular y a la cooperación Sur-Sur, incentivando a las MIPYMES y a las empresas solidarias.

Política 5.5. Impulsar la integración con América Latina y el Caribe.

- a. Apoyar a los organismos de integración regional y subregional para fortalecer el proceso de integración andina, suramericana, latinoamericana y con el Caribe, a través de mecanismos y procesos de convergencia que profundicen la integración de los pueblos.
- b. Mejorar la conectividad con América Latina y el Caribe.
- c. Impulsar el manejo coordinado y responsable de las cuencas hidrográficas binacionales y regionales.
- d. Coordinar convergentemente las políticas económicas, sociales, culturales, migratorias y ambientales de los países miembros de los esquemas de integración regional de los que Ecuador es parte.
- e. Priorizar la negociación en bloque junto con los países suramericanos para lograr acuerdos beneficiosos al incrementar el poder de negociación de la región.
- f. Fortalecer los mecanismos de concertación política que profundicen la integración suramericana.
- g. Impulsar el establecimiento de zonas de paz regionales en Suramérica y los mecanismos de defensa regional.
- h. Promover mecanismos que faciliten la libre movilidad de las personas dentro de la región e incentivar los intercambios turísticos.
- i. Consolidar la institucionalidad financiera regional como alternativa a los organismos multilaterales de crédito tradicionales, e impulsar el uso de sistemas únicos de compensación regionales.

Política 5.6. Promover relaciones exteriores soberanas y estratégicas, complementarias y solidarias.

- a. Insertar al país en redes internacionales que respalden y potencien la consecución de los objetivos programáticos del Ecuador.
- b. Definir lineamientos estatales estratégicos sobre la comercialización de productos ecuatorianos en el exterior.
- c. Definir e implementar mecanismos de transferencia de recursos y tecnología con impacto social directo.
- d. Potenciar las capacidades del país para incidir en la agenda internacional y en políticas bilaterales y multilaterales que, entre otros, faciliten el ejercicio de derechos y garanticen la protección de los y las ecuatorianas viviendo fuera del país.
- e. Diversificar las exportaciones ecuatorianas al mundo, priorizando las complementariedades con las economías del Sur, con un comercio justo que proteja la producción y el consumo nacional.
- f. Incorporar nuevos actores en el comercio exterior, particularmente provenientes de la micro, pequeña y mediana producción y del sector artesanal, impulsando iniciativas ambientalmente responsables y generadoras de trabajo.
- g. Establecer mecanismos internacionales de garantías de exportaciones, en particular para MIPYMES, empresas solidarias y organizaciones populares, dando prioridad a



aquellas que integren a mujeres diversas, grupos de atención prioritaria, pueblos y nacionalidades.

- h. Defender los intereses comerciales nacionales a nivel bilateral y multilateral, estableciendo, cuando sea necesario, medidas de protección para la producción y consumo nacional.
- i. Mantener relaciones de comercio exterior con prevalencia de la seguridad jurídica nacional y evitando que intereses privados afecten la relación entre los Estados.
- j. Aplicar un esquema de sustitución selectiva de importaciones que propicie las importaciones indispensables para los objetivos del Buen Vivir, especialmente las de insumos para la producción, y que desincentive las que afecten negativamente a la producción nacional, a la población y a la naturaleza.
- k. Fortalecer institucionalmente los servicios aduaneros para lograr eficiencia y transparencia y facilitar el comercio internacional.
- l. Posicionar al país en la comunidad internacional, a partir de su patrimonio natural, en los mecanismos globales de lucha contra el cambio climático.
- m. Promover las potencialidades turísticas del país en el mundo.
- n. Reducir los costos de llamadas internacionales desde el Ecuador hacia los demás países.
- o. Contribuir a los esfuerzos de los miembros del Tratado Antártico para la investigación del ambiente y el monitoreo global del cambio climático.

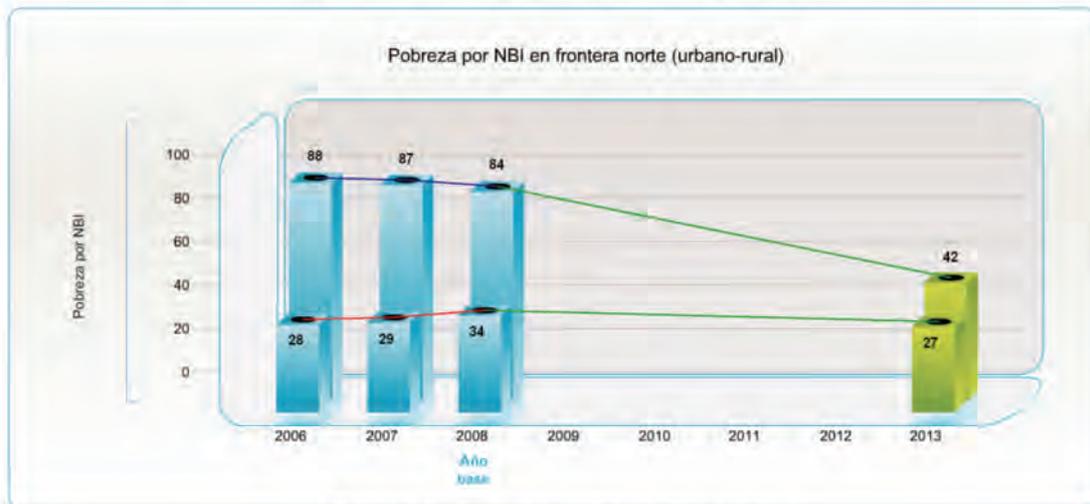
Política 5.7. Combatir la delincuencia transnacional organizada en todas sus manifestaciones

- a. Reforzar la prevención y sanción de delitos de trata de personas, tráfico internacional ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, combustibles, armas y bienes patrimoniales tangibles e intangibles, así como el lavado de activos.
- b. Promover alianzas regionales para combatir la corrupción e impulsar la transparencia de la gestión en los ámbitos público y privado.
- c. Controlar el uso, distribución y comercialización de precursores químicos.
- d. Construir un sistema integral de prevención y protección a los y las víctimas de trata, tráfico y explotación internacional, orientado preferentemente a diversos y diversas sexuales, mujeres, niños y niñas.
- e. Fortalecer el control y sanción de delitos cibernéticos.

4. Metas

- 5.1.1. Reducir la pobreza por NBI en la frontera norte en un 25% en el área urbana, y en un 50% en el área rural hasta el 2013.
- 5.1.2. Reducir la pobreza por NBI en la frontera sur en un 20% en el área urbana, y en un 50% en el área rural hasta el 2013.
- 5.1.3. Reducir la pobreza por NBI en la frontera centro en un 25% en el área urbana, y en un 50% en el área rural hasta el 2013.
- 5.1.4. No existencia de conflictos con fuerzas regulares e irregulares que afecten la soberanía nacional o amenacen al Estado hasta el 2013.
- 5.2.1. Disminuir a la mitad el uso inadecuado de GLP doméstico hasta el 2013.
- 5.3.1. Sustituir importaciones de maíz, pasta de soya, trigo y cebada hasta reducir la participación al 40% hasta el 2013.
- 5.4.1. Alcanzar el 60% de los flujos de cooperación contabilizados en el presupuesto nacional hasta el 2013.
- 5.5.1. Incrementar a 0,4 el índice de integración latinoamericana hasta el 2013.
- 5.6.1. Incrementar a 0,95 la razón de exportaciones industriales sobre las exportaciones de productos primarios no petroleros hasta el 2013.
- 5.6.2. Reducir a 0,65 la concentración de las exportaciones por destino hasta el 2013.
- 5.6.3. Disminuir en un 13% la concentración de las importaciones por país de origen hasta el 2013.

Meta 5.1.1. Reducir la pobreza por NBI en la frontera norte en un 25% en el área urbana, y en un 50% en el área rural hasta el 2013



Ejecutor(es): Plan Ecuador - Gobiernos Autónomos Descentralizados

Fuente: INEC-ENEMDU, 2006-2008

Elaboración: SENPLADES

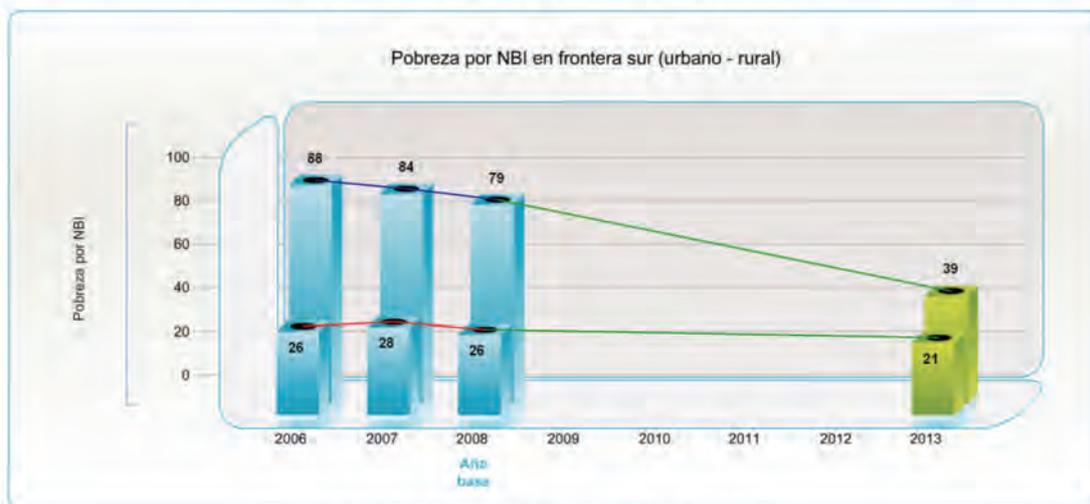
Valores históricos
Meta con Plan

Pobreza por NBI en frontera norte

Área urbana 2008: 34

Área rural 2008: 84

Meta 5.1.2. Reducir la pobreza por NBI en la frontera sur en un 20% en el área urbana, y en un 50% en el área rural hasta el 2013



Ejecutor(es): Plan Ecuador - Gobiernos Autónomos Descentralizados

Fuente: INEC-ENEMDU, 2006-2008

Elaboración: SENPLADES

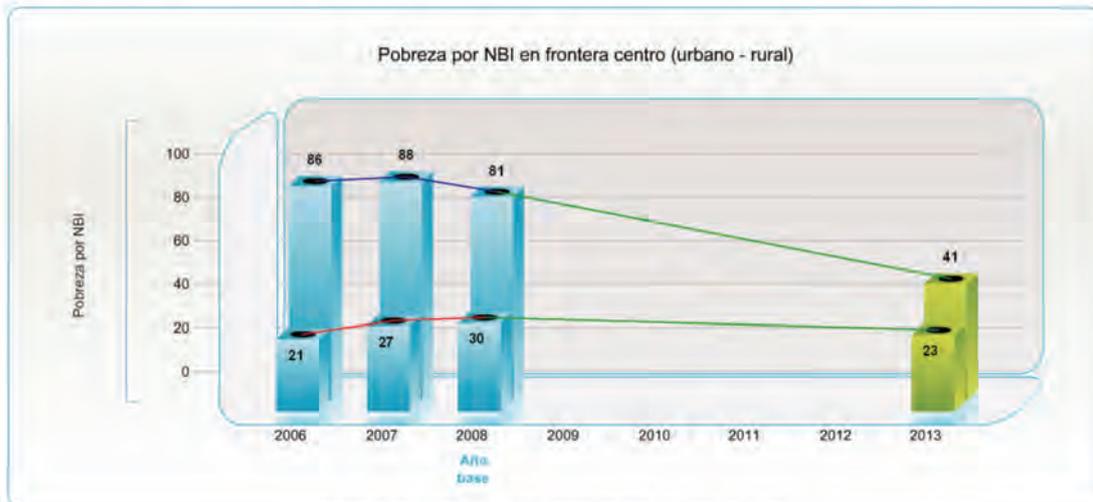
Valores históricos
Meta con Plan

Pobreza por NBI en frontera sur

Área urbana 2008: 26

Área rural 2008: 79

Meta 5.1.3. Reducir la pobreza por NBI en la frontera centro en un 25% en el área urbana, y en un 50% en el área rural hasta el 2013



Ejecutor(es): Plan Ecuador - Gobiernos Autónomos Descentralizados

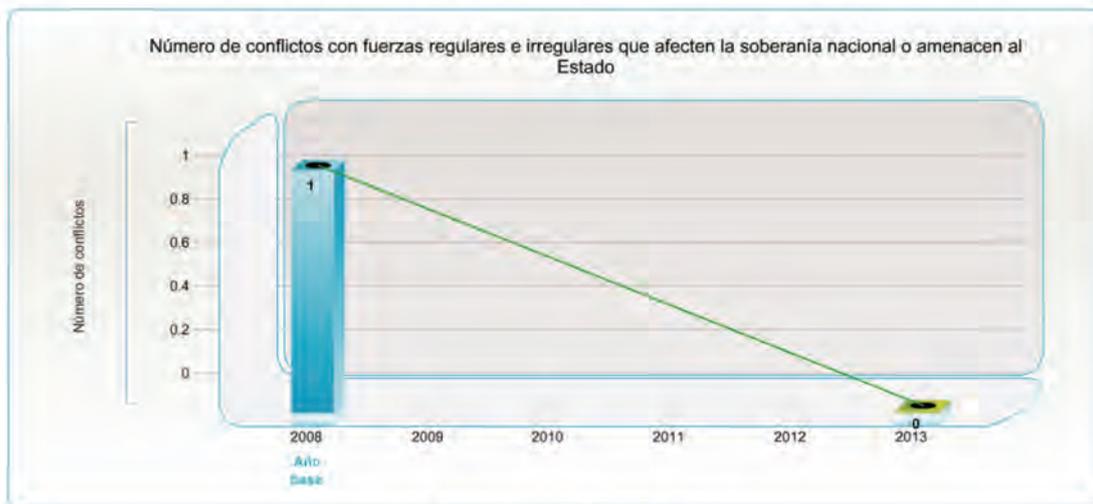
Fuente: INEC-ENEMDU, 2006-2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Meta con Plan

Pobreza por NBI en frontera centro
Área urbana 2008: 23
Área rural 2008: 49

Meta 5.1.4. No existencia de conflictos con fuerzas regulares e irregulares que afecten la soberanía nacional o amenacen al Estado hasta el 2013



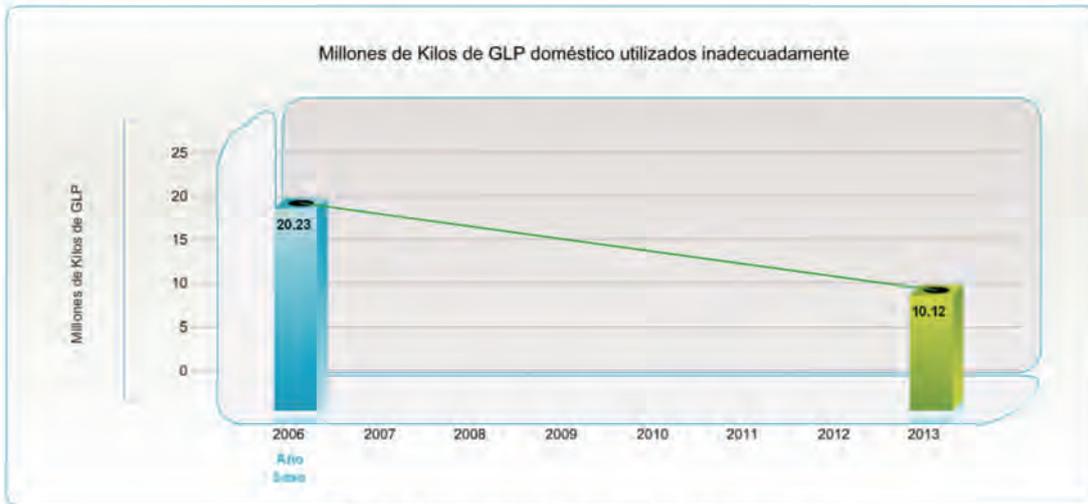
Ejecutor(es): Ministerio de Defensa

Fuente: MIDENA, 2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Meta con Plan

Meta 5.2.1. Disminuir a la mitad el uso inadecuado de GLP doméstico hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Minas y Petróleos - Ministerio de Defensa

Fuente: INEC - ECV, 2006

Valores históricos

Meta con Plan

Elaboración: SENPLADES

Meta 5.3.1. Sustituir importaciones de maíz, pasta de soya, trigo y cebada hasta reducir la participación al 40% hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca

Fuente: Banco Central del Ecuador, SIGAGRO, 2008

Valores históricos

Meta con Plan

Elaboración: SENPLADES

Meta 5.4.1. Alcanzar el 60% de los flujos de cooperación contabilizados en el presupuesto nacional hasta el 2013



Ejecutor(es): AGECI

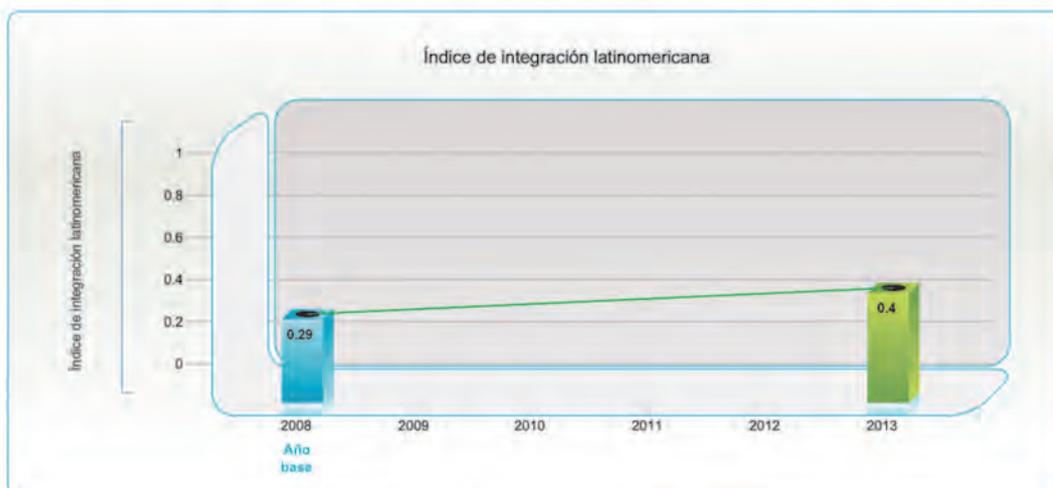
Fuente: AGECI, 2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Meta con Plan

Meta 5.5.1. Incrementar a 0,4 el índice de integración latinoamericana hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración

Fuente: SENPLADES, 2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Meta con Plan

Meta 5.6.1. Incrementar a 0,95 la razón de exportaciones industriales sobre las exportaciones de productos primarios no petroleros hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Industrias y Productividad

Fuente: BCE, 2006-2008

Valores históricos

Meta con Plan

Elaboración: SENPLADES

Meta 5.6.2. Reducir a 0,65 la concentración de las exportaciones por destino hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración

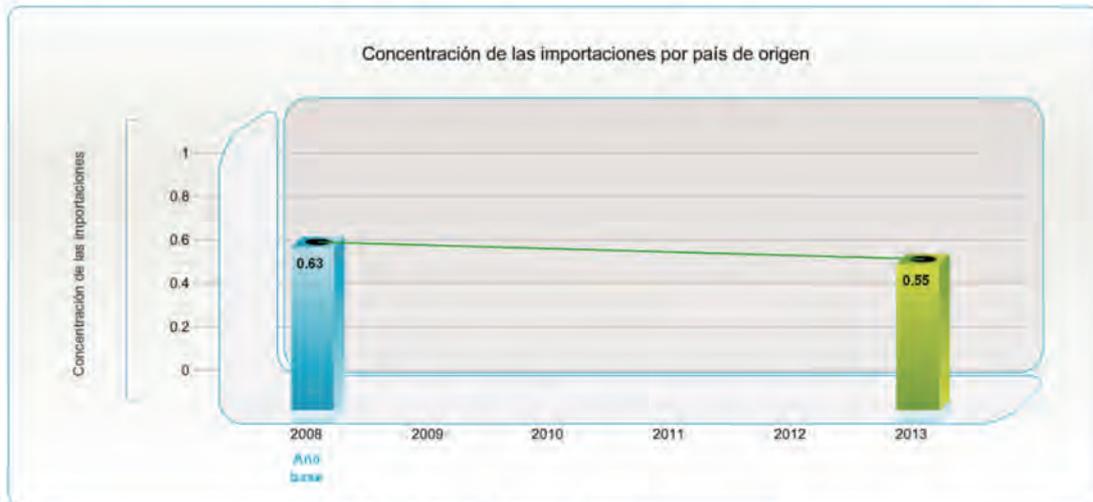
Fuente: Banco Central del Ecuador, 2008

Valores históricos

Meta con Plan

Elaboración: SENPLADES

Meta 5.6.3. Disminuir en un 13% la concentración de las importaciones por país de origen hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración

Fuente: Banco Central del Ecuador, 2008

Valores históricos

Meta con Plan

Elaboración: SENPLADES



Marco de Cooperación de
las Naciones Unidas
para el Desarrollo

ECUADOR

2010 - 2014

II. INTRODUCCIÓN

La reforma de la ONU y el proceso de programación interagencial

En 1997, la Organización de las Naciones Unidas inició un proceso profundo de reforma. Algunas de las medidas que se plantearon entonces iban dirigidas a mejorar el desempeño y la eficacia de la Secretaría General y de instancias centrales de la ONU. Otras, en cambio, hacían relación al trabajo operacional en el terreno de los organismos que componen el sistema de las Naciones Unidas. También en 1997 el entonces Secretario General, Kofi Annan, propuso la realización de una Cumbre Mundial en el año 2000 para reafirmar los compromisos de los países ante los desafíos globales. Ese fue el origen de la Cumbre del Milenio, cuya Declaración y sus ocho Objetivos de Desarrollo se constituyeron en estándares mínimos que los Estados están llamados a alcanzar hasta el año 2015 y que conforman hoy la agenda común de las Naciones Unidas (Cuadro 1).

En lo que se refiere al trabajo operacional de la ONU en el terreno, la Asamblea General aprobó dos instrumentos que apuntan a la armonización del trabajo de los fondos, programas y oficinas del sistema, en línea con las prioridades nacionales y la eficacia de la cooperación. El primero, denominado Evaluación Común de País (CCA, por sus siglas en inglés), es un diagnóstico que realizan los organismos de la ONU junto con las autoridades y actores nacionales sobre los principales problemas de desarrollo. Se busca identificar las brechas de capacidades de la sociedad nacional para atender en debida forma sus demandas más acuciantes en términos de desarrollo y derechos humanos. La evaluación sirve para identificar las áreas en las que se priorizará la cooperación de la ONU, con base en sus ventajas comparativas y capacidades reales. En el Ecuador se culminó la primera CCA en el año 2002 y ésta sirvió como base para el primer ciclo armonizado de programación de la ONU, definido para el período 2004-2008. Según el cronograma aprobado por la Asamblea General, este proceso analítico debía realizarse nuevamente en el penúltimo año del presente ciclo. En 2007, sin embargo, se abrió la posibilidad de no realizar un nuevo diagnóstico por parte de las Naciones Unidas si un determinado país contaba con un trabajo analítico riguroso que abordara los principales desafíos de desarrollo, en cuyo caso el sistema de la ONU debía sumarse al proceso nacional y contribuir a fortalecerlo.

Cuadro 1. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio
Objetivo 1. Reducir la pobreza extrema y el hambre
Objetivo 2. Lograr la enseñanza primaria universal
Objetivo 3. Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer
Objetivo 4. Reducir la mortalidad infantil
Objetivo 5. Mejorar la salud materna
Objetivo 6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades
Objetivo 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
Objetivo 8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo

El Gobierno del Ecuador condujo un amplio proceso analítico que se vio reflejado en el Segundo Informe Nacional sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), el cual fue elaborado con base en la información estadística más actualizada y confiable que está disponible en el país. El Sistema ONU colaboró con este proceso analítico desde su inicio y, dada su rigurosidad técnica, resolvió adoptarlo como el principal soporte analítico para su proceso de programación común en el Ecuador, en lugar de desarrollar una CCA integral. Por su parte, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) tomó el Informe sobre ODM como un insumo para la elaboración del Plan Nacional del Desarrollo 2007-2010, presentado al país el 18 septiembre de 2007, y para la Estrategia Nacional de Desarrollo 2022. Este proceso de planificación también ha sido y es apoyado por la ONU.

Evaluados los principales retos del país en términos de desarrollo y derechos humanos, los organismos de la ONU, en coordinación con las autoridades nacionales y tomando como referencias básicas las prioridades establecidas en la planificación nacional y en la Declaración y los ODM, definen las áreas prioritarias y los resultados esperados para cada

nuevo ciclo programático de cooperación. Esto se recoge en el segundo instrumento de la reforma de la ONU, llamado Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF, por sus siglas en inglés). En el caso del Ecuador, el primer UNDAF se suscribió con el Gobierno ecuatoriano en 2003 y cubría originalmente el período 2004-2008. El Sistema ONU, sin embargo, solicitó una extensión de un año del ciclo programático para alinearse de mejor manera al proceso de planificación, reforma y transición político-constitucional que tuvo lugar en el Ecuador durante el año 2008. De este modo, el nuevo ciclo armonizado y UNDAF cubrirán el período 2010-2014. Durante 2009, los organismos de la ONU aplicarán sus actuales instrumentos de programación, adaptándolos a las necesidades y prioridades nacionales, y prepararán sus futuros programas de cooperación en alineamiento con el UNDAF.

Alineamiento con las prioridades del país y el proceso de planificación nacional

Para la coordinación del proceso de programación de la ONU, se constituyó un comité tripartito en el que participaron la SENPLADES, el Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional (INECI), más tarde reemplazado por la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional (AGECI), y el Sistema ONU, representado por el Coordinador Residente.

Durante el proceso de construcción del UNDAF, el Sistema de la ONU además del Informe sobre ODM, se valió de otros diagnósticos disponibles sobre diversas temáticas de interés. Tanto la utilización del análisis sobre los ODM, como el desarrollo de los trabajos analíticos complementarios, con fines de programación, fueron desarrollados por el Equipo de País de la ONU, en consulta y coordinación con las autoridades nacionales, y fueron ejecutados por los Grupos Técnicos Interagenciales que tiene estructurados el Sistema de la ONU alrededor de los ODM y las prioridades nacionales y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

Con el propósito de obtener una definición preliminar de las áreas de cooperación de la ONU para el quinquenio 2010-2014, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la SENPLADES y el Sistema ONU organizaron dos talleres de planificación, uno en marzo y otro en septiembre de 2007. En este último, la SENPLADES compartió los lineamientos y objetivos del Plan Nacional (Cuadro 2), y el Centro de Estudios Sociales del Milenio presentó las conclusiones del Informe Nacional de ODM. Posteriormente, se efectuó un primer trabajo de selección de áreas de intervención, con su respectivo sustento analítico (informe ODM y otros), normativo (compromisos-instrumentos internacionales) e institucional (ventajas comparativas). En este taller participaron los organismos de la ONU que tienen presencia en el país: ACNUR, BM, FAO, FMI, OACDH, OCHA, OIM, OIT, OMT, ONUDI, OPS/OMS, PMA, PNUD, UNESCO, UNFPA, UN-HABITAT, UNICEF, UNIFEM, UNV; y organismos no residentes como: CEPAL, FIDA, ILANUD, OMPI, PNUMA, y UNDESA. Participaron a través de conexión virtual: FIDA, el Mecanismo Mundial de la Convención de Lucha Contra la Desertificación (MM CNULD) y la UNODC.

Cuadro 2. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 Objetivos Nacionales de Desarrollo Humano	
1. Auspiciar la igualdad, la cohesión y la integración social y territorial	7. Construir y fortalecer el espacio público y de encuentro común
2. Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía	8. Afirmar la identidad nacional y fortalecer las identidades diversas y la interculturalidad
3. Aumentar la esperanza y la calidad de vida de la población	9. Fomentar el acceso a la justicia
4. Promover un ambiente sano y sustentable y garantizar el acceso a agua, aire y suelo seguros	10. Garantizar el acceso a la participación pública y política
5. Garantizar la soberanía nacional, la paz y auspiciar la integración latinoamericana	11. Establecer un sistema económica solidario y sostenible
6. Garantizar el trabajo estable, justo y digno	12. Reformar el Estado para el bienestar colectivo

La definición preliminar de temas lograda en el citado taller fue sometida a un proceso de consulta con más de doscientas contrapartes de la ONU, mediante la realización de ocho talleres temáticos que tuvieron lugar en Quito entre noviembre y diciembre de 2007, bajo el auspicio de la SENPLADES. Los insumos que se obtuvieron fueron posteriormente procesados, pulidos y traducidos a un lenguaje de resultados para el UNDAF, a través del trabajo de los Grupos Técnicos Interagenciales del sistema de la ONU. Participaron en el proceso de consulta los Ministerios de Salud, Educación, Justicia, Ambiente, Inclusión Económica y Social, Trabajo y Empleo, Turismo, Desarrollo Urbano y Vivienda, Relaciones Exteriores, Industrias y Competitividad, Agricultura, Ganadería y Pesca, y Cultura. Se contó también con representantes de la AME, el CONCOPE, la CONAJUPARE, varios municipios, la Defensoría del Pueblo, la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, el Ministerio Fiscal, el CONASA, el CONAMU, el CODENPE, el CODAE, así como integrantes de numerosas organizaciones de la sociedad civil y de la academia que trabajan en temas de derechos humanos, refugio, niñez, género, interculturalidad, población, ambiente, migración, educación, salud, derechos sexuales, justicia, desarrollo rural, seguridad alimentaria, producción, responsabilidad social empresarial, gestión territorial y participación ciudadana.

Durante el período de labores de la Asamblea Constituyente (octubre 2007 -agosto 2008), y sobre todo tras la aprobación de la nueva Constitución del Estado en septiembre de 2008, los contenidos iniciales del UNDAF fueron enriquecidos con base en las importantes orientaciones y redefiniciones que emanaron de dicho proceso de transformación jurídico-institucional, en particular en lo que hace relación al régimen de desarrollo (Cuadro 3).

Los compromisos internacionales asumidos por el país, los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y los objetivos del régimen de desarrollo establecidos en la nueva Constitución del Ecuador constituyeron la principal referencia sobre las prioridades nacionales, y sirvieron de guía fundamental para la definición de los resultados esperados de la programación y la cooperación de la ONU en el país, en línea con los principios establecidos en 2005 en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda, ratificados en Accra en 2008.

Para confirmar el nivel de alineamiento del marco de cooperación de la ONU con los planes y las prioridades nacionales, la SENPLADES, la AGECI y el sistema de las Naciones Unidas convocaron un taller en diciembre de 2008, en el que se contó con la participación de cincuenta y cinco representantes de más de treinta entidades gubernamentales. El presente

Cuadro 3. Objetivos del Régimen de Desarrollo (Artículo 276 de la Constitución de la República del Ecuador - 2008)	
1. Mejorar la calidad y esperanza de vida, y aumentar las capacidades y potencialidades de la población en el marco de los principios y derechos que establece la Constitución	
2. Construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable	
3. Fomentar la participación y el control social, con reconocimiento de las diversas identidades y promoción de su representación equitativa, en todas las fases de la gestión del poder público	
4. Recuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente sano y sustentable que garantice a las personas y colectividades el acceso equitativo, permanente y de calidad al agua, aire, suelo, y a los beneficios de los recursos del subsuelo y del patrimonio natural	
5. Garantizar la soberanía nacional, promover la integración latinoamericana e impulsar una inserción estratégica en el contexto internacional, que contribuya a la paz y a un sistema democrático y equitativo mundial	
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	
7. Proteger y promover la diversidad cultural y respetar sus espacios de reproducción e intercambio; recuperar, preservar y acrecentar la memoria social y el patrimonio cultural	

documento y el marco de resultados que lo complementan recogen las observaciones y recomendaciones expresadas en todo el proceso de consulta y validación con el Gobierno.

El enfoque de los derechos humanos y los ejes transversales en la programación

Desde el inicio del programa de reforma de la ONU, muchos de sus organismos han adoptado un enfoque de derechos humanos en sus actividades y programas. En 2003, bajo los auspicios del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDG)¹, se suscribió el llamado "Entendimiento Común de la ONU sobre el Enfoque Basado en Derechos para la Cooperación, el Desarrollo y la Programación". Los organismos firmantes fueron: el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría General (UNDESA), la FAO, la OIT, la OACDH, el ONUSIDA, el PNUD, el Programa UNV, la UNESCO, el UNFPA, el UNICEF, la ONUDI, el UNIFEM, la UNODC, el PMA, la OMS y el Banco Mundial. El Entendimiento Común se soporta en los siguientes tres pilares fundamentales.

Los instrumentos internacionales. Todos los programas, las políticas y la asistencia técnica al servicio de la cooperación para el desarrollo deben promover la realización de los derechos humanos, tal como han sido establecidos en la Declaración Universal y los otros instrumentos internacionales de derechos humanos.

Los principios y los estándares. Los estándares de derechos humanos contenidos en la Declaración Universal y en los otros instrumentos internacionales de derechos humanos, y los principios derivados de los mismos, guían la cooperación para el desarrollo en todos los sectores y en todas las esferas del proceso de programación. Los estándares establecen criterios para medir la realización de los derechos humanos y pueden encontrarse en los instrumentos internacionales así como en las observaciones generales de los órganos de los tratados. Los principios de derechos humanos son: universalidad e inalienabilidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación, igualdad y no discriminación, participación e inclusión, rendición de cuentas y estado de derecho.

El desarrollo de capacidades. Cada derecho humano implica la necesaria existencia de dos sujetos o grupos de sujetos: los que tienen la titularidad del derecho y los que tienen el deber u obligación de promover, defender y respetar el derecho. La cooperación para el desarrollo contribuye al desarrollo de las capacidades de los "titulares de deberes" para cumplir con sus obligaciones y/o las capacidades de los "titulares de derechos" para hacer valer sus derechos.

El sistema de las Naciones Unidas en el Ecuador está comprometido con la implementación del Entendimiento Común sobre el enfoque de derechos humanos en la programación. Es así que en todas las áreas de concentración priorizadas en el UNDAF 2010-2014, la cooperación de la ONU se concentrará en apoyar los esfuerzos nacionales para la superación de las "brechas de capacidad" de los titulares de deberes y de derechos, de acuerdo con los estándares y principios establecidos por los instrumentos internacionales de derechos humanos de los que el Ecuador es parte, y por la nueva Constitución del Estado.

Las brechas de capacidad suelen expresarse como deficiencias o carencias de información, reconocimiento, motivación, recursos, normativa, metodologías, herramientas, procesos, organización, etc., que impiden la plena realización de los derechos humanos. Estas brechas son más acentuadas en algunos grupos sociales, como las mujeres, los afrodescendientes, los indígenas, los habitantes rurales, la niñez, la juventud y adolescencia, los adultos mayores, las personas con discapacidades, entre otros. Hacia estos colectivos, denominados por la Constitución del Ecuador como "grupos de atención prioritaria", se enfocará la cooperación de la ONU de modo particular.

¹ El UNDG es una instancia interagencial que busca mejorar la eficacia, la eficiencia, la coherencia, la armonización, el alineamiento y la coordinación de la cooperación de la ONU para el desarrollo. Hoy lo integran 33 organismos.

La Constitución de 2008 consagra el principio de igualdad entre hombres y mujeres y el principio de no discriminación. Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo asume el enfoque de género como eje transversal y establece políticas públicas dirigidas a las mujeres para el logro de una sociedad igualitaria. Sin embargo, el Estado ecuatoriano, en su último informe oficial² sobre la implementación de la CEDAW, presentado al Comité en octubre del 2008, reconoce que “ciertas prácticas jurídicas y sociales sí discriminan a las mujeres, tanto en la esfera pública como privada, pues tienen como efecto un tratamiento diferenciado a favor de los hombres en desventaja de las mujeres” (párrafo 98).

En su respuesta, el Comité de la CEDAW³ plantea al Estado Ecuatoriano algunas recomendaciones que han sido tomadas en cuenta en la formulación del presente marco de cooperación, como las que siguen: adoptar el proyecto de Ley de Igualdad de Oportunidades y aplicar mecanismos para su cumplimiento efectivo; fortalecer el sistema de indicadores sociales nacionales para incluir datos desglosados sobre la situación de las mujeres indígenas y afrodescendientes, sobre todo en las zonas rurales; reforzar las actividades encaminadas a alentar las iniciativas económicas de las mujeres, otorgar atención prioritaria y asignar los recursos adecuados a la elaboración y aplicación de una estrategia global para combatir y erradicar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas y reforzar la protección y asistencia a las víctimas; dedicar recursos adecuados a la aplicación del Plan Nacional de Combate de la Trata y el Tráfico y la Explotación Sexual y establecer un mecanismo para supervisar su aplicación y evaluar su eficacia; garantizar la inclusión y la protección sistemáticas de las solicitantes de asilo, las migrantes y las refugiadas en la legislación nacional, las políticas públicas y los programas orientados a las cuestiones relacionadas con los derechos de la mujer, como la violencia sexual y de género; adoptar medidas, para hacer frente a las causas profundas de la deserción escolar, entre ellas la pobreza y los factores relacionados con la discriminación y los estereotipos de género y promover el acceso de la mujer a la educación superior, incluso a través de fondos para becas; proporcionar un ambiente educativo libre de discriminación y violencia; mejorar el acceso de la mujer al empleo en el sector estructurado y eliminar la segregación ocupacional; adoptar medidas legislativas y administrativas para prevenir la discriminación basada en el sexo en el lugar de trabajo; reforzar las medidas para hacer frente a los embarazos de adolescentes; evaluar la incidencia del VIH/SIDA en las mujeres indígenas y de ascendencia africana, así como en las migrantes y las refugiadas.

El sistema de las Naciones Unidas ha procurado la incorporación de productos concretos orientados a la disminución de brechas de género en todos los resultados previstos en el UNDAF y, adicionalmente, cuenta con una lista de verificación (consta como anexo 3 de este documento), cuyas preguntas servirán para el monitoreo del enfoque de género en los programas.

En cuanto al enfoque de interculturalidad, el marco de cooperación de la ONU se alinea con el reconocimiento que hace la nueva Constitución de un Estado “intercultural y plurinacional”, y con la necesidad de fomentar el reconocimiento y el respeto de la diversidad cultural como una contribución a una sociedad más inclusiva, según lo exponen el Plan Nacional de Desarrollo y el segundo informe nacional sobre los ODM.

El Plan Nacional de Desarrollo señala como problemas identificados en esta materia, entre otros: el conocimiento fragmentario de las culturas, la ausencia de la interculturalidad en los sistemas nacionales de educación, salud, justicia, legislación, y una falta de articulación entre la institucionalidad y la sociedad civil para un diálogo intercultural. En este contexto, el

² Sexto y Séptimo Informe Oficial Consolidado del Ecuador sobre la Implementación de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de discriminación contra la Mujer – CEDAW, octubre de 2008.

³ Recomendaciones del Comité para la Eliminación de Todas las Formas de discriminación contra la Mujer al Estado ecuatoriano, noviembre del 2008.

sistema de las Naciones Unidas apoyará la construcción de una estrategia de disminución de brechas con énfasis en la situación de los afrodescendientes y las nacionalidades y pueblos del Ecuador. También se cuenta con una lista de verificación sobre este enfoque (anexo 4).

Además de la incorporación de los enfoques de derechos humanos, género e interculturalidad, el sistema de la ONU prestará especial atención a otros temas de vocación transversal como son la sostenibilidad ambiental y la prevención de crisis y conflictos.

Finalmente, es importante anotar que el enfoque de los derechos humanos (como superación de las brechas de capacidad para el ejercicio de los derechos, individuales y colectivos, que son inherentes a la dignidad humana) y los ejes transversales del UNDAF resultan plenamente compatibles y se refuerzan recíprocamente con la concepción de desarrollo humano (capacidades y opciones para una vida digna) y de "buen vivir" o "sumak kawsay" que proponen el Plan Nacional de Desarrollo 2007-

2010 y la Constitución del Estado (el gráfico 1 muestra la interrelación de algunos de los elementos comunes). Dice a este respecto el Plan Nacional: "entendemos por desarrollo 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".

La evaluación del UNDAF anterior 2004-2008/9

De acuerdo a los lineamientos del UNDAF, la evaluación del marco programático debe llevarse a cabo durante el cuarto año del ciclo de programación. En el segundo semestre del 2007 se llevó a cabo la evaluación del UNDAF 2004-2008/9, la misma que fue realizada con el apoyo de un consultoría independiente.

La evaluación determinó que el UNDAF, y el CCA que le sirvió de antecedente, constituyeron un inédito y significativo proceso de aproximación entre los organismos de la ONU en el Ecuador. Este proceso promovió, un intercambio sustantivo y una mayor coordinación. Así mismo, el UNDAF impulsó una cooperación más efectiva e integrada del sistema en algunos territorios o temáticas específicas, y ante la sociedad y entidades del Estado ecuatoriano. Por otro lado, se determinó que si bien el UNDAF 2004-2008/9 fue un marco aprobado y reconocido por el Gobierno, existió una insuficiente participación y liderazgo de sus autoridades, tanto en la formulación como en su seguimiento y evaluación. Entre algunas de las recomendaciones más significativas de la evaluación, se puede mencionar las siguientes:

- Procurar una mayor incorporación del Gobierno Nacional en el próximo UNDAF.
- Incorporar de manera explícita el enfoque de derechos humanos.
- Fortalecer la incorporación de los enfoques de género e interculturalidad.

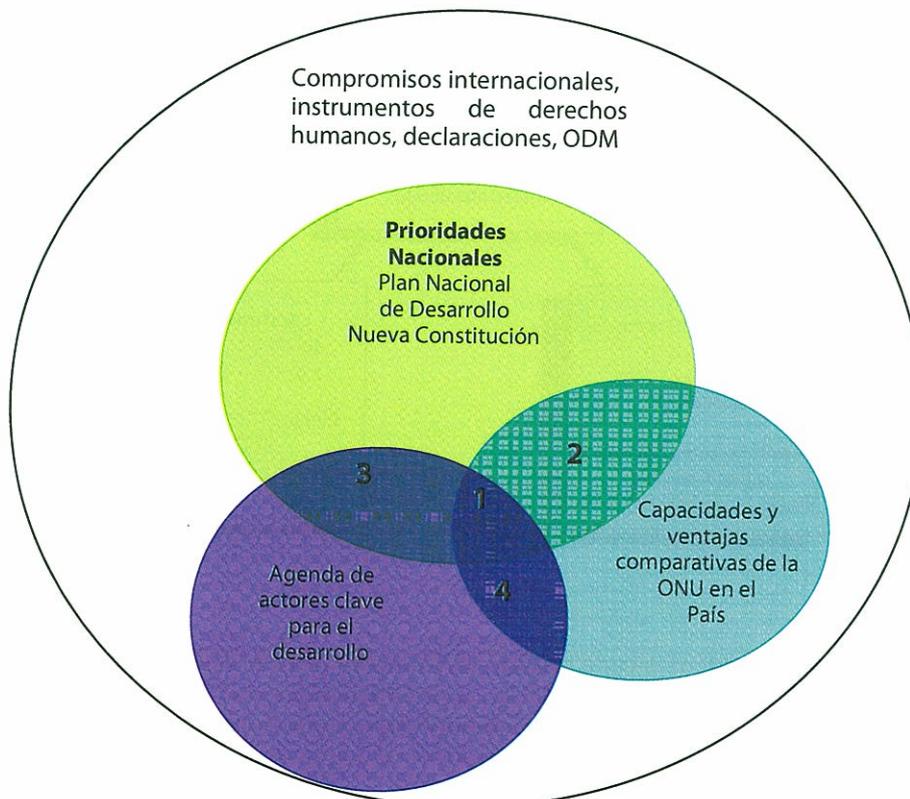


- Incorporar en el UNDAF prioridades de orden territorial vinculadas a la problemática de la frontera norte.
- Fortalecer la construcción de las matrices de resultados, así como de seguimiento y evaluación del UNDAF, a fin de definir de mejor manera las responsabilidades específicas de las distintas agencias de la ONU y de plantear indicadores pertinentes y realistas.
- Promover mecanismos periódicos efectivos para el ajuste y actualización del UNDAF, en especial de su matriz de resultados, tanto internos, como en diálogo con el Gobierno Nacional.

III. LOS RESULTADOS ESPERADOS DEL UNDAF

Para priorizar las áreas de concentración durante el período 2010-2014, el sistema de las Naciones Unidas tomó en consideración elementos como: i) los estándares internacionales en materia de derechos humanos y desarrollo que han sido asumidos por el Ecuador, con particular atención a la Declaración y los Objetivos de Desarrollo del Milenio; ii) las orientaciones y los objetivos del régimen de desarrollo contenido en la Constitución del Estado aprobada en 2008; iii) las prioridades nacionales señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 y en planes sectoriales; iv) el análisis y las conclusiones derivadas de los informes nacionales sobre ODM; v) las capacidades y ventajas comparativas del propio sistema de las Naciones Unidas en el país, determinadas a partir de las lecciones aprendidas de la cooperación pasada; y, vi) las oportunidades de alianzas y convergencias identificadas con otros organismos de cooperación multilateral y bilateral.

Gráfico 2. Modo para definir prioridades en la cooperación de la ONU

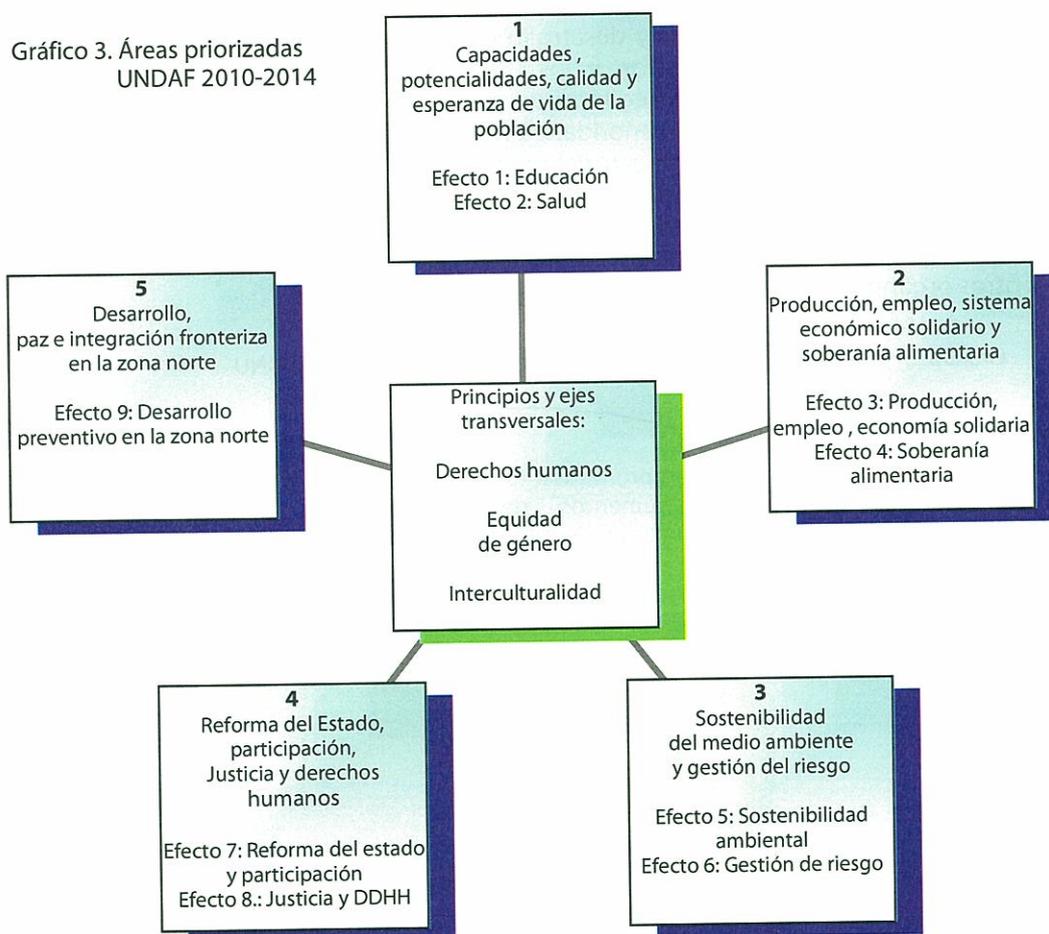


1. Alta prioridad: alineamiento de la cooperación con las prioridades nacionales
2. La capacidad de la ONU responde a las prioridades nacionales
3. La ONU debe fortalecer su capacidad para responder mejor a las prioridades nacionales
4. Baja prioridad: no se responde a las prioridades nacionales

Siguiendo una aproximación como la que se describe en el gráfico 2, se identificaron cinco áreas de concentración estratégica del UNDAF para el quinquenio 2010-2014. Estas áreas son:

1. Capacidades, potencialidades, calidad y esperanza de vida de la población
2. Producción, empleo, sistema económico solidario y soberanía alimentaria
3. Sostenibilidad ambiental y gestión del riesgo
4. Reforma del Estado, participación, justicia y derechos humanos
5. Desarrollo, paz e integración fronteriza en la zona norte

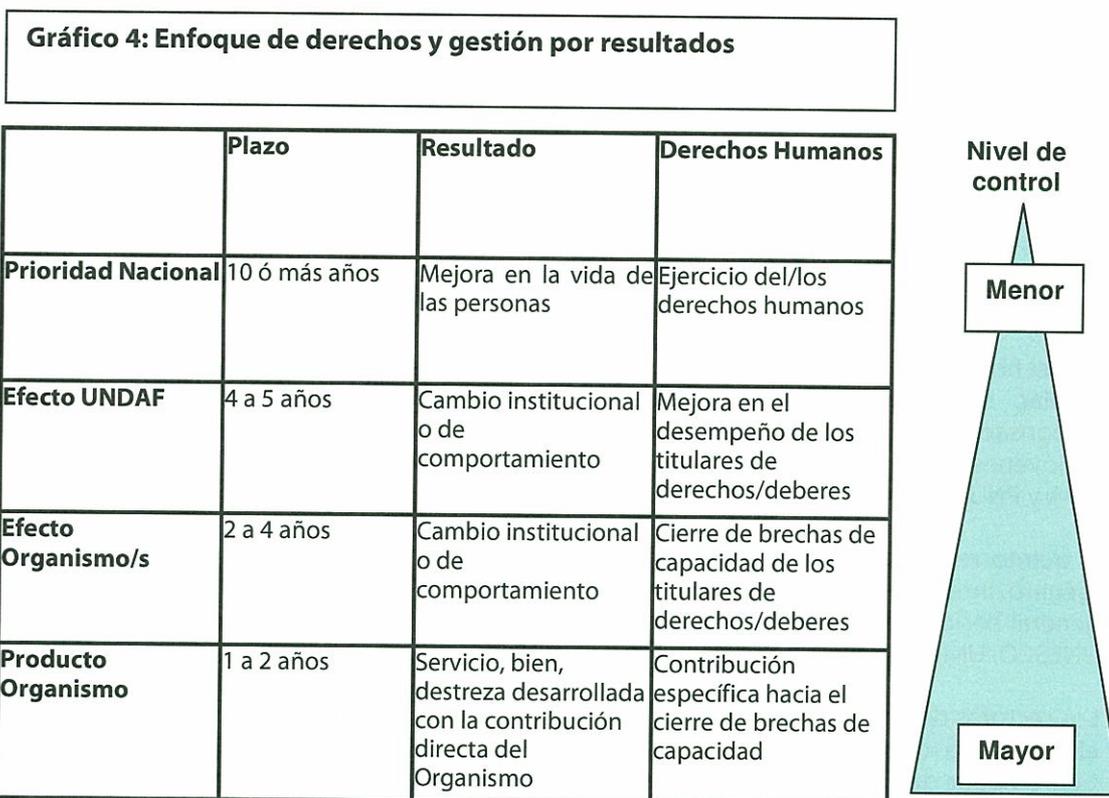
El gráfico 3 sintetiza el esquema de áreas priorizadas y enfoques transversales.



Los resultados del UNDAF para cada una de las áreas de concentración se desagregan en tres niveles: i) los Efectos Directos del UNDAF, que constituyen resultados estratégicos de la acción mancomunada del sistema ONU, Estado y otros actores de la cooperación, durante el ciclo armonizado de programación, y contribuyen al logro de las prioridades seleccionadas del marco nacional de desarrollo; ii) los efectos directos del o los organismos de la ONU, que junto con la acción y el compromiso de socios, contribuyen a lograr cada Efecto Directo del UNDAF; y iii) los productos que a su vez permiten obtener los efectos del o los organismos de la ONU, y que constituyen compromisos del sistema ONU que un programa o proyecto debe lograr con los recursos provistos y en el período de tiempo específico.

En todos los casos, se trata de resultados que buscan contribuir a la superación de las brechas en las capacidades nacionales para la atención de los principales desafíos de derechos humanos y desarrollo del país, en línea con las prioridades señaladas de modo soberano por el Gobierno y el pueblo del Ecuador.

El gráfico 4 permite observar la correlación existente entre el enfoque de derechos humanos y la gestión basada en resultados.



Los resultados del UNDAF para cada área de concentración se presentan junto con sus presupuestos tentativos en las matrices resumidas que se hallan como anexo al final de este documento. Tales resultados, a su vez, se desarrollan con mayor detalle en las matrices de resultados y seguimiento del UNDAF 2010-2014 que se encuentran en la siguiente dirección electrónica de acceso público: <http://www.un.org.ec/upload/MatrizUNDAF.pdf>

A continuación, una síntesis de los resultados para las 5 áreas de concentración del UNDAF.

Primera área de concentración: Capacidades, potencialidades, calidad y esperanza de vida de la población. En esta área existen dos Efectos Directos del UNDAF.

Efecto Directo 1 del UNDAF. Al 2014, la ciudadanía se encuentra en capacidad de ejercer y exigir su derecho a la educación y la institucionalidad pública, tiene mayor capacidad para garantizar, especialmente a los niños, niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres y grupos de atención prioritaria y en necesidad de protección internacional, el acceso a una educación de calidad en los niveles inicial, básica, media, tanto formal como no formal.

En el ámbito de la educación, el sistema ONU centrará sus esfuerzos en apoyar los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y en particular los del Plan Decenal de Educación. Lo hará a través de cinco resultados principales. Con el primero buscará contribuir para que el sector

más desfavorecidos y, en ese contexto, reconoce como prioridad el procurar un adecuado y equitativo acceso a los servicios de protección y de justicia. El sistema de la ONU tiene programado cooperar con el país en este ámbito, mediante la consecución de siete resultados.

El primer resultado apunta a que los ministerios y entidades estatales seleccionadas (titulares de deberes) cuenten con capacidades técnicas para elaborar propuestas normativas conforme a estándares internacionales de derechos humanos. Trabajarán en esto: OACDH, UNIFEM, ACNUR, UNICEF, PNUD.

La ampliación del conocimiento y aplicación de los estándares internacionales de derechos humanos en el ejercicio de las funciones de diversos operadores del Estado, en especial del sector justicia, Asamblea Nacional, Policía, migración y Fuerzas Armadas, son el segundo y tercer resultado. Lo abordarán: OACDH, PNUD, UNFPA, OIM, UNV/PNUD, UNODC

Procurar que las y los titulares de derechos, en particular líderes, lideresas y organizaciones de pueblos indígenas, afroecuatorianos, mujeres, pueblos montubios y otros pueblos y nacionalidades del país, conozcan mejor sus derechos y participen en procesos de seguimiento y diálogos interculturales, en los términos establecidos en la Constitución del Estado, será otro de los resultados, a cargo de: OACDH, UNIFEM, UNESCO, UNODC, OIM, UNICEF, UNFPA, UNV/PNUD

Un quinto resultado buscará que autoridades y funcionarios del Estado elaboren y apliquen políticas públicas acorde con los estándares internacionales, en particular en derechos humanos, justicia y migración con enfoque de género, generacional e intercultural. Participarán: OACDH, OIM, PNUD y UNFPA.

En un sexto resultado, se contribuirá para que las autoridades, las y los funcionarios públicos (titulares de deberes), especialmente de planificación, y la sociedad civil, así como grupos de atención prioritaria, dispongan de mayor conocimiento y herramientas para participar en la planificación del Estado con un enfoque de derechos humanos. Priorizarán esta línea: OACDH, PNUD, UNICEF.

El trabajo con la población migrante y refugiada (titulares de derechos), en particular aquella que requiere de atención prioritaria, para contribuir a que obtengan la debida protección y asistencia, y al mismo tiempo para que conozcan mejor sus derechos y la forma de exigirlos, conforme a estándares internacionales y la Constitución del Ecuador, será un resultado de: ACNUR, OIM.

Los rectores de la política pública en esta área y las principales contrapartes de la ONU serán la SENPLADES, la Asamblea Nacional, la Función Judicial, la Defensoría del Pueblo, los Ministerios de Coordinación, la Función Judicial, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, entre otros. Otros asociados clave serán los gobiernos locales, las universidades y la sociedad civil organizada.

Quinta área de concentración: Desarrollo, paz e integración fronteriza en la zona norte.
En esta área existe un Efecto Directo del UNDAF.

Efecto Directo 9 de UNDAF. Al 2014, se fortalecen las capacidades gubernamentales y la participación ciudadana, garantizando el ejercicio de los derechos en el marco de la seguridad humana, paz y desarrollo preventivo en la frontera norte, con énfasis en los cantones del cordón fronterizo.

En 2003 el Gobierno del Ecuador solicitó a las Naciones Unidas que reforzaran su cooperación a favor de las poblaciones de la frontera norte del país, limítrofes con Colombia, y que contribuyeran a la definición de un plan de desarrollo preventivo para la zona. Las

Naciones Unidas apoyaron al Gobierno en la realización de una evaluación integral que fue posteriormente empleada como insumo para la preparación del llamado Plan Ecuador y sus siete ejes. Desde entonces, el tema del desarrollo preventivo en la frontera norte ha estado presente en los planes y programas de cooperación de la ONU. Esta área de concentración fue confirmada por el actual Gobierno, en línea con lo que manda la Constitución (Art. 249).

Como un primer resultado, se buscará que los actores/as gubernamentales (titulares de deberes), no gubernamentales y de la cooperación, incorporen el enfoque de prevención a la conflictividad en sus políticas y programas de desarrollo y seguridad humana para la frontera norte y promuevan la integración fronteriza en el marco del entendimiento mutuo y una cultura de paz. Trabajarán en ello: PNUD, UNV/PNUD, OIM, OPS/OMS, PMA.

El segundo resultado es amplio y tiene que ver con el desarrollo integral de esta zona tradicionalmente marginada. Se prevé apoyar para que los actores del gobierno central, provincial y local (titulares de deberes), ciudadanía y grupos organizados (titulares de derechos) fortalezcan su capacidad de respuesta y promuevan una mejora en la calidad de los servicios sociales básicos (salud, educación intercultural, protección integral, atención a la salud sexual y reproductiva, incluyendo el VIH/SIDA y violencia de género) e infraestructura social de las comunidades de los cantones priorizados del cordón fronterizo. Esta tarea será acometida por: UNESCO, UNICEF, UNIFEM, PMA, OIM, ONUSIDA, ACNUR, OPS/OMS.

En el ámbito de la generación de oportunidades para la población, se trabajará para que los actores/as del gobierno central, provincial y local (titulares de deberes), ciudadanía y grupos organizados de la sociedad civil (titulares de derechos) promuevan la construcción de medios de vida sostenibles, la seguridad alimentaria y el manejo y conservación del patrimonio natural y cultural, con enfoque de desarrollo preventivo, en los cantones priorizados del cordón fronterizo. Será una línea de cooperación de: FAO, ONUDI, OMT.

En cuanto a otros aspectos clave de la seguridad humana, se contribuirá a que los actores/as del gobierno central, provincial y local (titulares de deberes), ciudadanía y grupos organizados (titulares de derechos) accedan en mejores condiciones a la justicia, el respeto, la protección y conocimiento de derechos humanos, derechos de las mujeres y la seguridad ciudadana, y brinden (los titulares de deberes) un servicio de mejor calidad y con mayor cobertura a la población en general en la frontera norte. Trabajarán en este ámbito: OACDH, PNUD, ACNUR, PMA, UNICEF, UNIFEM, UNFPA, OIM, UNODC.

El quinto resultado se dirige a apoyar el desarrollo de las capacidades de los actores/as institucionales clave para fortalecer el sistema de asilo y las políticas migratorias; garantizar la asistencia humanitaria, promover la integración local y adecuados mecanismos de respuesta ante los flujos transfronterizos de población colombiana, en particular aquella en necesidad de protección internacional, y garantizar la atención, la seguridad integral y la defensa de sus derechos. Esta es una línea de acción de: ACNUR, PMA, OIM, OPS/OMS y UNICEF.

Los rectores de la política pública en esta área y las principales contrapartes de la ONU serán la SENPLADES, el Ministerio de Coordinación de Seguridad Interna y Externa, el Plan Ecuador, los Ministerios de Coordinación, la AGECI, entre otros. Otros asociados clave serán los gobiernos locales, las universidades y la sociedad civil organizada.

IV. ESTIMACIÓN DE RECURSOS PARA EL UNDAF

La fortaleza y mayor ventaja comparativa de los organismos que componen el sistema de las Naciones Unidas no reside en su capacidad de aportar recursos financieros para el proceso de desarrollo. La cooperación del sistema va más en la línea de fortalecer capacidades nacionales, proveer asistencia técnica, promover iniciativas innovadoras, facilitar procesos y aproximaciones entre diversos actores/as y compartir el conocimiento y la experiencia que se ha acumulado alrededor del mundo en las áreas del mandato de la ONU. Sus aportes

Marco de cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Ecuador 2010-2014
Matriz Resumen de Resultados y Seguimiento

AREA DE CONCENTRACIÓN	Desarrollo, paz e integración fronteriza en la zona norte	Desarrollo preventivo e integración fronteriza – Frontera Norte
PRIORIDAD NACIONAL	<ul style="list-style-type: none"> Objetivo 5 PND: Garantizar la soberanía nacional, la paz y auspiciar la integración latinoamericana Constitución 2008, Art. 249: Los cantones cuyos territorios se encuentran total o parcialmente dentro de una franja fronteriza de cuarenta kilómetros, recibirán atención preferencial para afianzar una cultura de paz y desarrollo socioeconómico mediante políticas integrales que precautelen la soberanía, biodiversidad natural e interculturalidad. Ejes de Plan Ecuador Eje # 1. Fortalecimiento institucional para la paz y el desarrollo Eje # 2. Reactivación económica y empleo Eje # 3. Infraestructura Social Básica Eje # 4. Manejo sostenible de los recursos naturales Eje # 5. Administración de justicia y control de ilícitos Eje # 6. Derechos Humanos, Asistencia Humanitaria y Refugio Eje # 7. Protección de la soberanía nacional e integración del Estado Objetivos del Desarrollo del Milenio (1- 8 ODM) 	
EFFECTO UNDAF # 9	Al 2014, se fortalecen las capacidades gubernamentales y la participación ciudadana, garantizando el ejercicio de los derechos en el marco de seguridad humana, paz y desarrollo preventivo en la frontera norte, con énfasis en los cantones del cordón fronterizo.	
Efectos de Organismo	Indicadores , Línea de Base, Meta	Metas de Movilización de Recursos
<p>1. Actores/as clave gubernamentales, no gubernamentales y de la cooperación, incorporan en sus políticas y programas de desarrollo y seguridad humana para la frontera norte, el enfoque de prevención a la conflictividad, y promueven la integración fronterizo en el marco del entendimiento mutuo y una cultura de paz. (PNUD, UNV/PNUD y OPS/OMS)</p>	<p>INDICADOR 1: Número de políticas y programas territoriales que incorporan el enfoque de prevención de conflicto, DDHH y género LÍNEA DE BASE: Instrumento de planificación participativa en la FN con concepto de prevención de conflicto, DDHH y género META: Al menos una política o programa de nivel regional y al menos una en cada provincia fronteriza incorporando los enfoques transversales</p> <p>INDICADOR 2: Número de grupos de diálogo provincial y cantonal en las provincias de la FN. LÍNEA DE BASE: 4 grupos existentes META: 12 grupos de diálogo provincial y cantonal activos y operando</p>	<p>PNUD: Ordinarios de organismo \$2.550.000 Proveniente otras fuentes \$7.000.000 UNV/PNUD: En especie \$220.000 OPS/OMS Ordinarios de organismo \$25.000 Proveniente otras fuentes (Fondos Proyectos Cooperación Técnica Salud) \$50.000 OIM: Ordinarios de organismo \$10.000</p> <p>Total Ordinarios de organismo \$2.585.000 Total Proveniente otras fuentes \$7.050.000 Total en especie: \$220.000</p>

<p>2. Actores/as del gobierno central, provincial y local, ciudadanía y grupos organizados fortalecen su capacidad de respuesta y promueven la mejora de la calidad de los servicios sociales básicos (salud, educación intercultural, protección integral, atención a la salud sexual y reproductiva, incluyendo el VIH/SIDA y violencia de género) e infraestructura social de las comunidades de los cantones prioritizados del cordón fronterizo.: (UNESCO, UNICEF, UNIFEM, PMA, OIM, ACNUR Y OPS/OMS)</p>	<p>INDICADOR 1: % de acceso de niños/as, jóvenes y adultos a la educación básica LINEA DE BASE: Datos ODM # 2 en las provincias de FN META: Se incrementa en un 10% el acceso de niños/as, jóvenes y adultos a la educación básica</p> <p>INDICADOR 2: % de cobertura de servicios de cuidados obstétricos, neonatales y SSR. LINEA DE BASE: Datos ODM # 4 y 5 en las provincias de FN META: Se incrementa en un 10% la cobertura de servicios de cuidados obstétricos, neonatales y SSR.</p>	<p>UNESCO: Ordinarios de organismo \$ 35.000 UNIFEM: Ordinarios de organismo \$ 60.000 UNICEF: Por movilizar \$ 450.000 OIM: Ordinarios de organismo \$3.030.000 PMA: Por movilizar \$ 400.000 ACNUR: Ordinarios de organismo \$6.000.000 Por movilizar \$4.000.000 OPS/OMS: Ordinarios de organismo \$ 25.000</p> <p>Total Ordinarios de organismo \$9.150.000 Total por movilizar \$4.850.000</p>
<p>3. Actores/as del gobierno central, provincial y local, ciudadanía y grupos organizados de la sociedad civil promueven la construcción de medios de vida sostenible, la seguridad alimentaria y el manejo y conservación del patrimonio natural y cultural con enfoque de desarrollo preventivo en los cantones prioritizados del cordón fronterizo. (FAO, ONUDI y OMT)</p>	<p>INDICADOR: % de la población en los cantones prioritizados que se beneficia directamente de los emprendimientos implementados LINEA DE BASE: Por definir META: Por definir</p>	<p>FAO: Proveniente otras fuentes (FODM) \$360.000 ONUDI: Por movilizar \$ 500.000 OMT: Proveniente de otras fuentes (F-ODM) \$ 277.986</p> <p>Total Proveniente otras fuentes \$637.986 Total por movilizar \$500.000</p>
<p>4. Actores/as del gobierno central, provincial y local, ciudadanía y grupos organizados han fortalecido el acceso a justicia, el respeto, la protección y conocimiento de derechos humanos, derechos de las mujeres y la seguridad ciudadana brindando un servicio de mejor calidad y con mayor cobertura a la población en general en la frontera norte. (OACDH, PNUD, ACNUR, PMA, UNICEF, UNIFEM, UNFPA, OIM,</p>	<p>INDICADOR 1: Número de programas e iniciativas para la promoción de los derechos humanos de la población de la frontera norte con enfoque de género implementadas. LINEA DE BASE: Por definir META: Por definir</p> <p>INDICADOR 2: % de población desagregada por sexo y etnia que conoce los servicios de justicia, que ha hecho uso de ellos en cierto período y grado de satisfacción con accesibilidad y calidad del servicio LINEA DE BASE: Por definir META: Al menos el 50% de la población conoce, el 30% utiliza y el 20% expresa satisfacción con los servicios de justicia</p>	<p>PNUD: Ordinarios de organismo \$2.184.000 Proveniente otras fuentes \$5.000.000 ACNUR Ordinarios de organismo \$2.000.000 Por movilizar \$3.000.000 UNICEF: Por movilizar \$150.000</p>

<p>UNODC)</p>	<p>INDICADOR 3: Número de mecanismos de justicia alternativa en la FN, de acuerdo a lo establecido en la Constitución. LINEA DE BASE: Por definir META: Fortalecidos 6 mecanismos de justicia alternativa en la FN, de acuerdo a lo establecido en la Constitución.</p>	<p>OACDH: Ordinarios de organismo \$10.000 OIM: Ordinarios de organismo \$300.000 UNODC: Ordinarios de organismo \$ 220.000 Por movilizar: \$ 400.000 UNIFEM: Ordinarios de organismo \$200.000 UNFPA: Ordinarios de organismo \$100.000 Proveniente otras fuentes \$50.000 Total Ordinarios de organismo \$5.455.000 Total Proveniente otras fuente \$5.050.000 Total por movilizar \$3.150.000</p>
<p>5 Actores/as institucionales claves fortalecen el sistema de asilo y las políticas migratorias; garantizan la asistencia humanitaria, promoviendo la integración local y los mecanismos de respuesta ante los flujos transfronterizos de población colombiana, en particular aquella en necesidad de protección internacional, garantizando atención, seguridad integral y defensa de sus derechos. (ACNUR, PMA, OIM, OPS/OMS y UNICEF).</p>	<p>INDICADOR 1: Tasa anual de reconocimiento de refugiados/as LINEA DE BASE: Tasa de reconocimiento al 2008 (50.7%) META: Incrementar en al menos el 15% la tasa de reconocimiento INDICADOR 2: % de población refugiada (desagregada por sexo y edad) en la zona de frontera con acceso a servicios básicos de salud, educación, alimentación, saneamiento y otros programas de protección social. LINEA DE BASE: Por definir META: Al menos el 80% de la población refugiada en el país acceden a servicios básicos de calidad INDICADOR 3: Número de planes e instancias de protección de la población migrante en la FN aplicados. LINEA DE BASE: Por definir META: Al menos 3 programas y/o instancias aplicadas.</p>	<p>ACNUR: Ordinarios de organismo \$2.000.000 Por movilizar \$500.000 PMA: Ordinarios de organismo \$3.000.000 Por movilizar \$4.520.031 OIM: Ordinarios de organismo \$ 100.000 OPS/OMS: Ordinarios de organismo \$100.000 UNICEF: Por movilizar \$150.000 Total Ordinarios de organismo: \$ 5.200.000 Total por movilizar \$5.170.031</p>

AREA DE CONCENTRACION # 5: Desarrollo, paz e integración fronteriza en la zona norte

MATRIZ DE RESULTADOS UNDAF 2010 – 2014: Desarrollo preventivo en la zona norte

<p align="center">Prioridad Nacional</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Objetivo 5 PND: Garantizar la soberanía nacional, la paz y auspiciar la integración latinoamericana • Constitución 2008, Art 249: Los cantones cuyos territorios se encuentran total o parcialmente dentro de una franja fronteriza de cuarenta kilómetros, recibirán atención preferencial para afianzar una cultura de paz y desarrollo socioeconómico mediante políticas integrales que precautelen la soberanía, biodiversidad natural e interculturalidad. • Ejes de Plan Ecuador • Eje # 1. Fortalecimiento institucional para la paz y el desarrollo • Eje # 2. Reactivación económica y empleo • Eje # 3. Infraestructura Social Básica • Eje # 4. Manejo sostenible de los recursos naturales • Eje # 5. Administración de justicia y control de ilícitos • Eje # 6. Derechos Humanos, Asistencia Humanitaria y Refugio • Eje # 7. Protección de la soberanía nacional e integración del Estado • Objetivos del Desarrollo del Milenio (1- 8 ODM)
<p align="center">EFFECTO DIRECTO UNDAF</p>	<p>Al 2014, se fortalecen las capacidades gubernamentales y la participación ciudadana, garantizando el ejercicio de los derechos en el marco de seguridad humana, paz y desarrollo preventivo en la frontera norte, con énfasis en los cantones del cordón fronterizo.</p>

PAZ, PREVENCIÓN DE CONFLICTO E INTEGRACIÓN FRONTERIZA

Efectos directos del organismo	Productos	Función de las contrapartes	Metas sobre la Movilización de recursos
<p>1. Actores/as clave gubernamentales, no gubernamentales y de la cooperación, incorporan en sus políticas y programas de desarrollo y seguridad humana para la frontera norte, el enfoque de prevención a la conflictividad, y promueven la integración fronteriza en el marco del entendimiento mutuo y una cultura de paz. (PNUD, UNV/PNUD y OPS/OMS)</p>	<p>1.1 Actores pertinentes que intervienen en la frontera norte incorporan los enfoques de “No Hacer Daño” y reducción de daño prevención de conflicto, derechos humanos y género en sus políticas y programas de desarrollo y seguridad humana, garantizando la participación de jóvenes en actividades del voluntariado. (PNUD , UNV/PNUD)</p>	<p>- Instituciones públicas y privadas: promueven desarrollo y paz, y aplican los conceptos de “No Hacer Daño”, prevención de conflicto y equidad de género en sus políticas clave - Plan Ecuador: coordina la ejecución gubernamental y forma parte de las mesas de diálogo - Autoridades locales, ONGs, organizaciones, movimientos de mujeres y sociedad civil locales : forman parte de las mesas de diálogo - Federación Ecuatoriana del trabajo del Voluntariado: Coordina el proceso de voluntariado.</p>	<p>PNUD: Ordinarios de organismo \$1.550.000 Proveniente otras fuentes \$3.000.000</p>
	<p>1.2 Actores en la frontera norte establecen y/o fortalecen espacios de diálogo, incluyendo la temática transfronteriza para coordinar acciones. (PNUD)</p>		<p>UNV/PNUD: En especie \$220.000</p>
	<p>1.3 Actores de las entidades de gobierno en el área de salud a nivel regional, coordinan el desarrollo de iniciativas conjuntas con enfoque en prevención de conflictos para movilizar recursos y extender la cobertura de servicios de atención primaria de salud a poblaciones del cordón fronterizo. (OPS/OMS)</p>		<p>OPS/OMS Ordinarios de organismo \$25.000</p>

	<p>1.4 Sistema concertado de desarrollo fronterizo, proyectos binacionales y/o espejos en diferentes temáticas prioritarias binacionales (salud, educación, etc.) implementados dentro de la ZIF, por parte de actores pertinentes ecuatorianos (en coordinación con actores pertinentes de Colombia). (PNUD, OIM, OPS/OMS y PMA)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Asesor en Derechos Humanos (OACDH): presta asesoría técnica permanente - Otras agencias del SNU - MSP: coordina e interactúa con otras entidades nacionales (Plan Ecuador) y a nivel local con otras entidades del sector salud para fortalecer el Sistema regional de salud con rectoría del MSP - Ministerio de Relaciones Exteriores: coordina con las entidades nacionales y las contrapartes relevantes (además con los actores pertinentes de Colombia). - SENPLADES , Plan Ecuador, Ministerios de Salud, Desarrollo Urbano y Vivienda, Transporte y Obras Públicas, Trabajo, ejes transversales Ambiente, Economía y Finanzas lideres de mesas: Canalizan la formulación de proyectos según prioridades binacionales - Autoridades y ONGs locales de ambos países: elaboran e implementan acciones binacionales 	<p>PNUD: Ordinarios de organismo \$1.000.000 Proveniente otras fuentes \$4.000.000</p> <p>OIM: Ordinarios de organismo \$10.000</p> <p>OPS/OMS: Proveniente otras fuentes (Fondos Proyectos Cooperación Técnica Salud) \$50.000</p>
--	---	---	---

DESARROLLO PREVENTIVO (SERVICIOS SOCIALES BÁSICOS - EDUCACIÓN, SALUD, VIH/SIDA, INFRAESTRUCTURA; PRODUCCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN Y MEDIO AMBIENTE

Efectos directos del organismo	Productos	Función de las contrapartes	Movilización de recursos
<p>2. Actores/as del gobierno central, provincial y local, ciudadanía y grupos organizados fortalecen su capacidad de respuesta y promueven la mejora de la calidad de los servicios sociales básicos (salud, educación intercultural, protección integral, atención a la salud sexual y reproductiva, incluyendo el VIH/SIDA y violencia de género) e infraestructura social de las comunidades de los cantones priorizados del cordón fronterizo.:</p>	<p>2.1 Procesos curriculares y prácticas pedagógicas incorporan enfoque de calidad (derechos humanos, género, prevención de violencia, salud, sexualidad integral y nutrición, gestión de riesgos y medioambiente, interculturalidad, participación e inclusión, ciudadanía y democracia). (UNESCO, ACNUR, UNIFEM, UNICEF , OIM)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Autoridades Nacionales, Provinciales de Salud, Educación, Gobiernos provinciales y locales; Plan Ecuador, Alcaldes, Dirigentes Comunitarios: garantizan la implementación de las políticas, aportan supervisan, y garantizan la implementación de las políticas normativas y las actividades que se ejecutan. - Equipos de Educación y Salud: apoyan los procesos de educación, capacitación a más de la Asistencia 	<p>UNESCO: Ordinarios de organismo \$20.000 (tomando en cuenta que el trabajo es bienal)</p> <p>UNIFEM: Ordinarios de organismo \$60.000</p> <p>UNICEF:</p>

(UNESCO, UNICEF, UNIFEM, PMA, OIM, ACNUR Y OPS/OMS)		técnica. - FCAE: coordinar e implementar el proceso de de construcción del subsistema de salud. - MSP: asistencia técnica y seguimiento al diseño del subsistema	Por movilizar \$100.000 OIM: Ordinarios de organismo \$20.000
	2.2 Institucionalidad educativa de la frontera norte en capacidad de asegurar que todos los niños y niñas de la frontera norte accedan a una educación inicial, básica y bachillerato de calidad (derechos humanos, género, prevención de violencia, salud, sexualidad integral y nutrición, gestión de riesgos y medioambiente, interculturalidad, participación e inclusión, ciudadanía y democracia) asegurando la aplicación efectiva de las políticas nacionales de educación en los territorios de frontera norte. (UNESCO, ACNUR, UNIFEM, UNICEF)	- OIM: supervisión de la construcción de los puestos de salud - VAE: ejecución del proyectos - Dirección Provincial de Educación Hispana de Esmeraldas: ejecutar políticas educativas a nivel local - Organizaciones sociales de mujeres, jóvenes, Indígenas: vigilan y aportan al cumplimiento de las políticas establecidas en el marco del plan provincial	UNESCO: Ordinarios de organismo \$15.000 (tomando en cuenta que es trabajo es bienal UNICEF: Por movilizar \$200.000
	2.3 Maestras y maestros de comunidades de la frontera norte contratados sin título docente acceden a oportunidades de formación superior de calidad (rural, inclusión, diversidad, conflictividad, interculturalidad, desplazamiento y cultura de paz). (UNESCO, ACNUR, UNIFEM, UNICEF)	- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda: viabilidad de estudios técnicos Ministerio del Ambiente: viabilidad ambiental de proyectos	UNICEF: Por movilizar \$100.000
	2.4 Dirigentes comunitarios, padres y madres de familia, maestras y maestros y personal institucional y comunitario promueven el derecho de acceso universal de niñas y niños a salud, nutrición, educación intercultural, desarrollo infantil y protección integral, y promueven el fortalecimiento de la institucionalidad local para elaboración y aplicación de instrumentos y materiales adaptados culturalmente. (UNICEF)	- Brigadas de participación comunitaria: facilitan talleres de sensibilización	UNICEF: Por movilizar \$50.000
	2.5 Han disminuido los índices de mal nutrición y morbilidad entre las familias del pueblo AWÁ, como consecuencia de la implementación del Subsistema de Cuidados Primarios de Salud del pueblo AWA. (PMA)		PMA: Por movilizar \$400.000
	2.6 Actores institucionales y locales poseen mayores destrezas y herramientas para coordinar, gestionar recursos y dar respuesta oportuna en SSR, incluida la atención y prevención de violencia de género y VIH/SIDA, garantizando a mujeres, adolescentes y jóvenes su derecho a Protección Especial en estos ámbitos y el acceso justicia y a servicios de SSR de calidad en zonas de frontera. (OIM)		OIM: Ordinarios de organismo \$10.000
	2.7 Poblaciones de los cantones de frontera norte mejoran el acceso a servicios de infraestructura sanitaria: agua potable, eliminación de excretas, alcantarillado, eliminación de basuras y los Actores institucionales y comunitarios asumen la sostenibilidad de los servicios. (OIM)		OIM: Ordinarios de organismo \$3'000.000

	<p>2.8 Comunidades receptoras e instituciones públicas y privadas, sensibles a las necesidades de protección de la población refugiada, contribuyen solidariamente y fomentan los procesos de integración y respeto a los derechos de la población refugiada en el Ecuador, evitando prácticas de discriminación y xenofobia y se promueve el fortalecimiento de la infraestructura básica la generación de ingresos y esquemas de microcréditos. (ACNUR)</p>		<p>ACNUR: Ordinarios de organismo \$ 6'000.000 Por movilizar \$4.000.000</p>
	<p>2.9 Ministerio de Salud, en alianza con actores institucionales en el área de salud, han formulado proyectos integrales de salud, movilizado recursos y coordinado y ejecutado acciones de fortalecimiento de los servicios de salud, con participación intersectorial y comunitaria. (OPS/OMS)</p>		<p>OPS/OMS Ordinarios de organismo \$ 25.000</p>
<p>3. Actores/as del gobierno central, provincial y local, ciudadanía y grupos organizado de la sociedad civil promueven la construcción de medios de vida sostenible, la seguridad alimentaria y el manejo y conservación del patrimonio natural y cultural con enfoque de desarrollo preventivo en los cantones priorizados del cordón fronterizo. (FAO, ONUDI y OMT)</p>	<p>3.1 La población de los territorios de intervención mejoran su seguridad alimentaria y nutricional, a través del uso sostenible de los recursos naturales, emprendimientos productivos que valoren los sistemas ancestrales de producción y poscosecha, nuevos mecanismos de comercialización y fortalecimiento y articulación de las instituciones relacionadas con la SAN. (FAO)</p>	<p>- MCPCN - SENPLADES - MIES y MAGAP: Lideran el proceso de construcción de acuerdos interinstitucionales y sociales sobre la operación de la SAN en la provincia de Imbabura.</p>	<p>FAO: Proveniente otras fuentes (FODM) \$360.000</p>
	<p>3.2 Autoridades e instancias técnicas del MIC, de los Gobiernos locales y del sector privado de Imbabura poseen mayores destrezas, herramientas y tecnología para promover el desarrollo y mejora de la calidad de cadenas productivas industriales y redes empresariales. (ONUDI)</p>	<p>- MIC: instancia rectora de apoyo al desarrollo de PYMES industriales en el país. - Gremios productivos de la zona: gestores y beneficiarios/as.</p>	<p>ONUDI: Por movilizar \$ 500.000 en Imbabura (cifras preliminares no oficiales).</p>
	<p>3.3 Desarrollada una propuesta de modelo de turismo sostenible y proyectos pilotos de turismo sostenible, elaborado conjuntamente con los actores locales desde los enfoques de derechos humanos y de género, para mejorar el diseño, planificación y monitoreo de programas de desarrollo turístico sostenible con énfasis en la gestión patrimonial cultural. (OMT)</p>	<p>- Autoridades Provinciales y locales: instancias que deben garantizar la implementación de las políticas, normativas, disposiciones definidas en el marco de planes de desarrollo locales y provinciales; Promover el desarrollo productivo, económico y generación de empleo decente. - MCPNC: Proponer, coordinar y monitorear de manera permanente las políticas, planes y programas patrimoniales ejecutados por los ministerios del Gabinete Sectorial. - MINTUR: rector de las políticas de turismo en Ecuador - Agencias de desarrollo local: organismos de gestión público-privada encargados de gestionar proyectos y programas de desarrollo económico</p>	<p>OMT Proveniente otras fuentes(F-ODM) \$277.986 (60% presupuesto total)</p>

		<p>local</p> <ul style="list-style-type: none"> - Organizaciones de gestión de destinos: entidades público privadas encargadas de gestionar el desarrollo de un destino turístico delimitado geográficamente - Asociaciones de empresarios turísticos locales - Microempresas turísticas - Organizaciones indígenas - Operadoras de turismo y agencias de viajes - Estructuras financieras locales - Universidades locales - MCDS: coordinación y monitorea las política, planes y los programas sociales ejecutados por los Ministerios del Área Social - Servicio holandés de cooperación al desarrollo - SNV: Socio y cofinanciador del Programa ST-EP de la OMT 	
--	--	---	--

DERECHOS HUMANOS, JUSTICIA, POBLACION REFUGIADA Y ASISTENCIA HUMANITARIA

Efectos directos del organismo	Productos	Función de las contrapartes	Movilización de recursos
<p>4. Actores/as del gobierno central, provincial y local, ciudadanía y grupos organizado han fortalecido el acceso a justicia, el respeto, la protección y conocimiento de derechos humanos, derechos de las mujeres y la seguridad ciudadana brindando un servicio de mejor calidad y con mayor cobertura a la población en general en la frontera norte. (OACDH, PNUD, ACNUR, PMA, UNICEF, UNIFEM, UNFPA, OIM y UNODC)</p>	<p>4.1 Las Instituciones públicas competentes han aumentado su alcance y eficiencia en la provisión de los servicios de justicia, de protección de derechos y de seguridad ciudadana en la Frontera Norte. (PNUD)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Plan Ecuador: coordina la ejecución gubernamental en coordinación con las instituciones territoriales e implementa su estrategia de género. - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: Diseño, implementación y monitoreo de políticas públicas de acceso, implementa aspectos claves en coordinación con las instituciones territoriales - Defensor del Pueblo - Ministerio de Gobiernos del gobierno: Ministerio de Defensa, Ministerio de Seguridad Interna y Externa, Ministerio de Relaciones Exteriores: apoyan y coordinan dinámica en la 	<p>PNUD: Ordinarios de organismo \$2.184.000 Proveniente otras fuentes \$5.000.000 (monto para el efecto de organismo)</p>
	<p>4.2 Los mecanismos de protección local en Frontera Norte, definidos por el marco legal, son fortalecidos para garantizar el cumplimiento de los derechos humanos, para asegurar el acceso a la justicia y para atender las necesidades de protección especial de niños, niñas y adolescentes. (ACNUR , UNICEF)</p>		<p>ACNUR Ordinarios de organismo \$2'000.000 Por movilizar \$3.000.000</p> <p>UNICEF: Por movilizar \$150.000</p>

		<p>zona</p> <ul style="list-style-type: none"> - Consejo Nacional de la Judicatura - Ministerio de Relaciones Exteriores: implementación de aspectos relevantes, en coordinación con las instituciones territoriales, Políticas sobre refugiados - ONGs y sociedad civil con experiencia técnica: implementan aspectos relevantes - Gobiernos locales: coordinación al nivel local y articulación con el nivel nacional - Movimientos de mujeres: participación activa al nivel local - Ministerio de Educación: Inclusión de estudiantes, partidas y profesores para la FN, liberación de profesores/as y funcionarios/as para capacitaciones - Ministerio de Bienestar Social: Políticas de protección y acceso - Ministerio de Salud Pública: Acceso universal a la salud, presencia en FN, infraestructura - CIESPAL: Estrategias de comunicación - Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia: Políticas sobre niños, niñas y adolescentes a nivel nacional y de manera especial en la FN, promoción del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia - INNFA: Protección de niños, niñas y adolescentes - PAE: Alimentación escolar - Cruz Roja - Sector Justicia: Coordinación interinstitucional y formación continua - Secretaria de Administración y Comunicación: Política, enlace y 	
	4.3 Actores gubernamentales capacitados en el diseño, implementación, socialización, monitoreo y evaluación del marco normativo de la justicia indígena y de paz en las provincias de Esmeraldas y Sucumbíos. (PNUD, OACDH)		OACDH: Ordinarios de organismo \$10.000
	4.4 Propuestas provistas para definir, implementar, evaluar y replicar módulos y estrategias de formación continua sobre estándares y principios de derechos humanos para operadores/as de justicia, defensa pública, miembros de la policía y fuerzas armadas, sociedad civil y sus organizaciones (OACDH)		
	4.5 Actores pertinentes fomentan políticas y planes de Desarrollo Humano para las Migraciones con enfoques binacionales que permiten ayudar a migrantes en su registro, regularización y asistencia en un marco de derechos humanos, y se cuenta con un plan contra la Trata de Personas, y otras formas de explotación en población de la frontera norte. (OIM)		OIM: Ordinarios de organismo \$300.000
	4.6 La Policía, Fuerzas Armadas y otras instituciones nacionales y locales pertinentes han diseñado e implementado conjuntamente sistemas para el control y prevención de la producción/tráfico de precursores químicos, tráfico y distribución de drogas y control de sustancias psicoactivas, control de armas pequeñas, tráfico de armas ilícitas; y en conjunto con la sociedad civil se han fortalecido técnicamente para la implementación de programas de prevención del uso y abuso de drogas al interior de sus instituciones y en sus respectivas comunidades. (UNODC)		UNODC: Ordinarios de organismo \$220.000 Por movilizar: \$ 400.000
	4.7 Los actores institucionales pertinentes en FN incorporan la transversalidad de género en las políticas públicas específicas. (UNIFEM, PNUD)		UNIFEM: Ordinarios de organismo \$100.000

	<p>4.8 Instancias de protección del derecho a una vida libre de violencias de género, en la frontera norte, han fortalecido sus capacidades institucionales para la garantía plena de este derecho y los movimientos de mujeres han aumentado su participación en procesos políticos y sociales e implementan sus agendas políticas a través de acciones concretas. (UNIFEM, PNUD)</p>	<p>difusión nacional - MRE Oficina de refugiados: Apoyo Diseño de la muestra - INEC: Estratificación de la muestra y diseño de la encuesta - SIISE: Sistematización de información - Gobiernos locales: Apoyan la difusión de deberes y derechos en las comunidades - SENPLADES, Ministerio de Gobierno, -MIES, CONAMU, INNFA, CNNA: Establecen el Plan Nacional contra la Trata de Personas, proteger y asistir a víctimas de trata de personas - Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Inclusión Económica y Social, e instituciones como: Consejo de la Niñez y Adolescencia, CONSEP, Aduana, Unidad de Inteligencia Financiera: coordinan y apoyan la implementación de las actividades y aspectos claves en coordinación con las instituciones territoriales - Gobiernos locales: coordinación nivel local y articulación con nivel nacional - Departamento de Desarrollo Social (Oficina de la Mujer) - Asesor en Derechos Humanos (OACDH) presta asesoría técnica permanente y apoya capacitaciones de policía, fiscales y fuerzas armadas - DINAGE (y comisarías de la mujer a nivel local) y CONAMU: Las instancias de protección de derechos a una vida libre de violencias de género, en la frontera norte, integran el enfoque de género (coordinación con el Plan Nacional de Violencia,) - El Movimiento de mujeres de</p>	<p>UNIFEM: Ordinarios de organismo \$100.000</p>
	<p>4.9 Actores gubernamentales garantizan a la juventud, el ejercicio, protección y promoción de sus derechos sexuales y reproductivos, la prevención de violencia sexual, en contexto de movilidad humana en áreas geográficas seleccionadas del cordón fronterizo norte. (UNFPA , ACNUR)</p>	<p>- Gobiernos locales: Apoyan la difusión de deberes y derechos en las comunidades - SENPLADES, Ministerio de Gobierno, -MIES, CONAMU, INNFA, CNNA: Establecen el Plan Nacional contra la Trata de Personas, proteger y asistir a víctimas de trata de personas - Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Inclusión Económica y Social, e instituciones como: Consejo de la Niñez y Adolescencia, CONSEP, Aduana, Unidad de Inteligencia Financiera: coordinan y apoyan la implementación de las actividades y aspectos claves en coordinación con las instituciones territoriales - Gobiernos locales: coordinación nivel local y articulación con nivel nacional - Departamento de Desarrollo Social (Oficina de la Mujer) - Asesor en Derechos Humanos (OACDH) presta asesoría técnica permanente y apoya capacitaciones de policía, fiscales y fuerzas armadas - DINAGE (y comisarías de la mujer a nivel local) y CONAMU: Las instancias de protección de derechos a una vida libre de violencias de género, en la frontera norte, integran el enfoque de género (coordinación con el Plan Nacional de Violencia,) - El Movimiento de mujeres de</p>	<p>UNFPA: Ordinarios de organismo \$100.000 Proveniente otras fuentes \$50.000</p>

		Sucumbíos participa en implementación del Plan Cantonal para la creación de un espacio de atención integral a la VIF y VBG.	
<p>5 Actores/as institucionales claves fortalecen el sistema de asilo y aplican políticas migratorias que garantizan la asistencia humanitaria, promoviendo la integración local y los mecanismos de respuesta ante los flujos transfronterizos de población colombiana, en particular aquella en necesidad de protección internacional, garantizando atención, seguridad integral y defensa de sus derechos. (ACNUR, PMA, OIM, OPS/OMS y UNICEF).</p>	<p>5.1 Promovida la descentralización y fortalecimiento institucional de la DGR en todas las provincias de la frontera norte y fomentada la mejora de las garantías en el procesamiento de solicitudes de asilo y en el respeto de los derechos de la población refugiada, incluyendo un enfoque de género, interculturalidad y sensibilidad a las vulnerabilidades de las personas con necesidad de protección internacional. (ACNUR)</p>	<p>- Dirección General de Refugiados: Coordinación de políticas públicas de refugiados. Procesamiento de solicitudes de asilo. Documentación de refugiados y solicitantes</p> <p>- Ministerio de Seguridad Interna y Externa. : Coordinación de Plan Ecuador y de los Planes de Contingencia para el flujo numeroso de colombianos</p> <p>- Ministerio de Gobierno: Miembro de la Comisión Nacional de Elegibilidad. Participación en el Registro Ampliado.</p> <p>- Ministerio de Defensa Nacional: Participación en los Planes de Contingencia y en el Registro Ampliado</p> <p>- Dirección Nacional de Migración del Ecuador: Otorgamiento del Censo Migratorio para refugiados.</p> <p>- Ministerio de Salud Pública: Apoyo para la atención médica y hospitalaria a los solicitantes y refugiados, en las mismas condiciones que a los ecuatorianos</p>	<p>ACNUR: Ordinarios de organismo \$2'000.000 Por movilizar \$500.000</p>
	<p>5.2 Los sistemas estatales de asistencia humanitaria brindan atención a los/las refugiados/as en iguales condiciones que a los/las ecuatorianos/as, particularmente a los casos más vulnerables de la población con necesidad de protección internacional. (ACNUR)</p>		
	<p>5.3 Promovidas respuestas eficaces al tema de la "invisibilidad" y marginalización de la población refugiada en las provincias de la Frontera Norte. (ACNUR)</p>		
	<p>5.4 Se ha fortalecido la integración entre las comunidades receptoras y los solicitantes de refugio y refugiados, por un suministro extendido de alimentos con una visión integradora y solidaria. (PMA)</p>	<p>- Ministerio de Educación: Desarrollo de mecanismos para la ejecución de los acuerdos ministeriales que garantizan el acceso a la educación a los niños y niñas refugiadas.</p> <p>- Ministerio de Inclusión Social y Económica: Inclusión de la NPI en los programas nacionales de bienestar. Coordinación con el Consejo nacional de la niñez.</p> <p>- Ministerio de Gobierno, Ministerio de Coordinación de Seguridad Interna y</p>	<p>PMA: Ordinarios de organismo \$3.000.000 Por movilizar \$4'520.031</p>
	<p>5.5 Fortalecida la Agenda Gubernamental sobre Migración y Desarrollo, el Plan Retorno de Emigrantes Ecuatoriano/as, la elaboración del Plan Naciones de Desarrollo Humano para las Migraciones y la Mesa de trabajo para las migraciones, fomentando que se garantice a todos los migrantes y emigrantes desamparados asistencia humanitaria, y apoyo en situaciones de emergencia a personas colombianas en búsqueda de protección internacional en territorio ecuatoriano. (OIM)</p>		<p>OIM: Ordinarios de organismo \$100.000</p>
	<p>5.6 Las entidades del sector salud y la comunidad organizada fortalecen su capacidad de dar respuesta oportuna a las necesidades de salud de la población desplazada manteniendo salas de situación para seguimiento epidemiológico de la línea de base y evolución de la situación, planes de respuesta actualizados y Comités de emergencia en salud activos. (OPS/OMS)</p>		<p>OPS/OMS Ordinarios de organismo \$100.000</p>

		<p>Externa, Ministerio de Relaciones Exteriores: Definen agenda del gobierno sobre Migración y Desarrollo</p> <ul style="list-style-type: none"> - SENPLADES, SENAMI, Ministerio de Gobierno, Ministerio de Relaciones Exteriores: elaboración de Plan Nacional de Desarrollo Humano y Plan de Retorno - SENAMI, Ministerio de Trabajo, MIES, Organismos gubernamentales y no gubernamentales, Organizaciones de migrantes, Organizaciones Internacionales y gobiernos de países amigos: participan y apoyan las mesas de trabajo - Ministerio del Trabajo: Implementación del acuerdo ministerial proveyendo a refugiados, el carnet ocupacional libre de costo - ACNUR y sus socios (HIAS y Cruz Roja Ecuatoriana) para el componente de asistencia humanitaria (socorro) quienes se encargan de la distribución y monitoreo de raciones alimentarias - ACNUR y sus socios (FAS, ESQUEL y COOPI) para el componente de recuperación e integración - Gobiernos locales, administración de servicios: Otorgar contrapartes y coordinar la atención integral - Direcciones Provinciales de salud, vivienda: Actividades de vigilancia sanitaria, control epidemiológico, soporte en servicios básicos, etc. 	
	<p>5.7 Las instituciones de salud, educación, protección integral y ayuda humanitaria y los actores ciudadanos fortalecen su capacidad de brindar respuesta de atención integral a niños, niñas, adolescentes y mujeres en el marco de las Convenciones Internacionales y Leyes Nacionales de garantía de derechos de niñez y adolescencia. (UNICEF)</p>		<p>UNICEF: Por movilizar \$150.000</p>