

**Universidad Andina Simón Bolívar**

**Sede Ecuador**

**Área de Relaciones Internacionales**

**Programa de Maestría en Estudios Latinoamericanos  
Mención en Relaciones Internacionales**

**El Impacto del Plan Colombia a la Asistencia  
Internacional en Carchi, Sucumbíos y Esmeraldas  
1998-2001**

**Alicia Guzmán León**

**2003**

Al presentar esta tesis como uno de los requisitos previos para la obtención del grado de magíster de la Universidad Andina Simón Bolívar, autorizo al centro de información o a la biblioteca de la universidad para que haga de esta tesis un documento disponible para su lectura según las normas de la universidad.

Estoy de acuerdo en que se realice cualquier copia de esta tesis dentro de las regulaciones de la universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica potencial.

Sin perjuicio de ejercer mi derecho de autor, autorizo a la Universidad Andina Simón Bolívar la publicación de esta tesis, o parte de ella, por una sola vez dentro de los meses después de su aprobación.

Alicia F. Guzmán León

Noviembre 27 de 2003

**Universidad Andina Simón Bolívar**

**Sede Ecuador**

**Área de Relaciones Internacionales**

**Programa de Maestría en Estudios Latinoamericanos  
Mención en Relaciones Internacionales**

**El Impacto del Plan Colombia a la Asistencia  
Internacional en Carchi, Sucumbíos y Esmeraldas  
1998-2001**

**Alicia Guzmán León**

**2003**

**Quito, Ecuador**

La presente tesis tiene como propósito principal plantear las tendencias de asistencia internacional registradas en las provincias del norte previa la aplicación del Plan Colombia y posterior a la misma. El objetivo central de esta investigación es determinar cómo está conformada la asistencia en estas tres provincias, quiénes son los donantes, agencias ejecutoras e instituciones beneficiarias para establecer las dinámicas que se generan a partir del Plan Colombia en esta zona y cuáles sus implicaciones. Es decir, la investigación busca saber con exactitud cuál es el rol de cada país donante en frontera norte y si los desembolsos hechos por los EE.UU. se traducen en una influencia mayor en frontera y a nivel nacional. En definitiva, se busca establecer si dentro de la coyuntura del Plan Colombia, las provincias de frontera norte reciben la atención que los medios y el gobierno propugnan o si en esta coyuntura la retórica desde distintos organismos es la que prevalece. ¿Ejercen o no los EE.UU. una influencia mayor en esta región por los desembolsos hechos en el período 1999-2001? La investigación responde a esta pregunta contundentemente a partir de los desembolsos otorgados por cada donante. En realidad, los montos otorgados por USAID a través ya sea de UDENOR u OIM bordean aproximadamente el 20% del total para la región frontera norte. EE.UU. ha desembolsado para la zona de frontera sur, más de 4 millones de dólares sobre los montos registrados para frontera norte. A nivel nacional sin embargo, EE.UU. no sólo es el donante más importante por el monto de los desembolsos hechos para el Ecuador sino que es el donante por excelencia, pues sus créditos y donaciones equivalen a cerca del 48% del total de asistencia bilateral para el Ecuador. El impacto del Plan Colombia a la asistencia internacional para esta región se expresa en la multiplicación de proyectos, áreas de acción y donantes en esta región; una actitud por parte de los donantes hacia esta zona, opuesta a la registrada previa la coyuntura del Plan Colombia.

Esta tesis está dividida en dos partes. La primera parte, intenta dar una panorámica general de las tendencias históricas que tratan de explicar las Relaciones Internacionales a

partir de la Asistencia Internacional, sus causas y consecuencias. Además se presenta el caso del Plan Colombia dentro de este contexto y cómo se configura la región por esta coyuntura política internacional. La segunda parte de este estudio, está enfocada al análisis de la asistencia internacional para el Ecuador a nivel nacional, regional y provincial. Finalmente, las conclusiones tratan de conjugar los resultados de la segunda parte con la primera, en una propuesta donde converjan las implicaciones del Plan Colombia y la “asistencia internacional” provocada por él en frontera norte.

## TABLA DE CONTENIDOS

<b>I.</b>	<b>CAPÍTULO I</b>	
1.	Introducción.....	1-2
2.	La Asistencia después del 11/09.....	2-4
3.	¿Qué son los <i>failing/failed states</i> ?.....	4-6
4.	La región andina y el paradigma del <i>failing state</i> .....	6-7
5.	El Plan Colombia .....	7-15
6.	La Asistencia Internacional en el Ecuador.....	15-30
<b>II.</b>	<b>CAPÍTULO II: RESULTADOS GENERALES ASISTENCIA INTERNACIONAL SUCUMBOS, CARCHI Y ESMERALDAS 1998-2001</b>	
1.	TENDENCIAS NACIONALES	
1.1	TIPO DE ASISTENCIA INTERNACIONAL PARA EL ECUADOR.....	33
1.2	DE LOS DONANTES.....	35
1.2.1	ASISTENCIA MULTILATERAL.....	37
1.2.2	ASISTENCIA BILATERAL (AB).....	38
1.3	CONCLUSIONES.....	41-49
2.	TENDENCIAS REGIONALES	
2.1	DEL TIPO DE DONANTES A NIVEL REGIONAL.....	53
2.2	DE LAS AGENCIAS EJECUTORAS.....	55
2.3	DE LAS INSTITUCIONES BENEFICIARIAS.....	56
2.4	CONCLUSIONES.....	58-53
3.	ZONA FRONTERIZA NORTE ECUADOR-COLOMBIA & CORDON FRONTERIZO NORTE	
2.1	DEL TIPO DE DONANTES ZFNE-C & ZFNC:CFN.....	62
2.2	CONCLUSIONES.....	65
4.	SUCUMBOS	
4.1	DE LOS DONANTES.....	68
4.2	DE LAS INSTITUCIONES BENEFICIARIAS SUCUMBOS.....	71
4.3	LA OIM & UDENOR EN SUCUMBOS.....	71
4.4	CONCLUSIONES.....	74
5.	CARCHI	
5.1	DE LOS DONANTES.....	78
5.2	DE LAS INSTITUCIONES BENEFICIARIAS.....	81
5.3	LA OIM & UDENOR EN SUCUMBOS.....	82
5.4	CONCLUSIONES.....	84
6.	ESMERALDAS	
6.1	DE LOS DONANTES.....	88
6.2	DE LAS INSTITUCIONES BENEFICIARIAS.....	89
6.3	LA OIM & UDENOR EN ESMERALDAS.....	90
6.4	CONCLUSIONES.....	92
7.	CONCLUSIONES CAPÍTULO II.....	94-97
<b>III.</b>	<b>CONCLUSIONES</b>	
1.	Calidad de Información.....	98
2.	¿Cuál ha sido el impacto del Plan Colombia a la AID para el Ecuador?.....	99
3.	¿Cuál ha sido el impacto de la AID de EE.UU. para Ecuador?.....	103
4.	De los objetivos de la investigación.....	105
5.	USAID después del Plan Colombia.....	105
6.	De la organización institucional en Frontera Norte.....	108
<b>IV.</b>	<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>119-121</b>

## LISTA DE CUADROS Y ANEXOS

### CAPITULO I:

CUADRO #1: PLAN COLOMBIA VERSIÓN 1998, VERSIÓN 1999.....	10
CUADRO #2: DISTRIBUCIÓN RECURSOS PLAN COLOMBIA.....	12
CUADRO #3: EL CRECIMIENTO ECONOMICO DECADA 1990.....	19
CUADRO #4: DIEZ PRINCIPALES PRA A NIVEL MUNDIAL 97-98.....	19
CUADRO #5: AI NO REEMBOLSABLE REGION ANDINA 1998.....	22
CUADRO #6: CINCO PRINCIPALES DONANTES, ÁREA ANDINA, 1998-AI NO REEMBOLSABLE.....	23
CUADRO #7: ASISTENCIA DE EE.UU. A COLOMBIA 1997-2004.....	25
CUADRO #8: MONTOS ASISTENCIA EE.UU.-PLAN COLOMBIA 2000-2002.....	26
CUADRO #9: RECURSOS COMPROMETIDOS COMUNIDAD INTERNACIONAL.....	30

### CAPITULO II: RESULTADOS GENERALES ASISTENCIA INTERNACIONAL SUCUMBOS, CARCHI Y ESMERALDAS 1998-2001

CUADRO #1: DONACIONES Y CREDITOS PARA EL ECUADOR 1998-2001.....	34
CUADRO #2: TIPO DE ASISTENCIA INTERNACIONAL PARA EL ECUADOR.....	37
CUADRO #3: FUENTES de ASISTENCIA MULTILATERAL.....	37
CUADRO #4: DONANTES BILATERALES 1997-2001.....	41
CUADRO #5: SECTORES MAS BENEFICIADOS DE LA AI NO REEMBOLSABLE 1996-2001.....	42
CUADRO #6: SECTORES MAS BENEFICIADOS DE LA AI REEMBOLSABLE 1997-2001.....	45
CUADRO #7: MONTOS DE LOS PROYECTOS A NIVEL REGIONAL.....	50
CUADRO #8: AREAS DE PROYECTOS A NIVEL REGIONAL.....	52
CUADRO #9: AREAS DE PROYECTOS A NIVEL REGIONAL 1999-2001.....	46
CUADRO # 10: LOS DONANTES A NIVEL REGIONAL.....	53
CUADRO #11: TIPO DE DONANTES A NIVEL REGIONAL.....	54
CUADRO #12: AGENCIAS EJECUTORAS A NIVEL REGIONAL.....	55-56
CUADRO #13: INSTITUCIONES BENEFICIARIAS A NIVEL REGIONAL.....	57
CUADRO #14: TIPO DE DONACION A NIVEL REGIONAL.....	58
CUADRO #15: OBJETIVOS PROYECTOS ZFNE-C & ZFNC:CFN.....	61
CUADRO #16: DONANTES ZFNE-C & ZFNC:CFN.....	62
CUADRO #17: RESULTADOS SUCUMBOS.....	67
CUADRO #18: AREAS DE PROYECTOS-SUCUMBOS.....	68
CUADRO #19: DONANTES EN SUCUMBOS.....	69
CUADRO #20: TIPO DE DONANTES SUCUMBOS.....	69
CUADRO #21: DE LAS INSTITUCIONES BENEFICIARIAS SUCUMBOS.....	71
CUADRO #22: Sistemas de Agua Potable y Saneamiento Ambiental-Sucumbos.....	73
CUADRO #23: Proyectos Fortalecimiento Sociedad Civil (Objetivo #3)-Sucumbos.....	74
CUADRO #24: Distribución Porcentual de la AI para Sucumbos.....	75
CUADRO #25: RESULTADOS CARCHI.....	77
CUADRO #26: AREAS DE PROYECTOS CARCHI.....	77
CUADRO #27: TIPO DE DONACIÓN PARA CARCHI.....	78
CUADRO #28: DONANTES PARA CARCHI.....	79-80
CUADRO #29: TIPO DE DONANTES PARA CARCHI.....	80
CUADRO #30: TIPO DE LAS INSTITUCIONES BENEFICIARIAS CARCHI.....	81
CUADRO #31: Sistemas de Agua Potable y Saneamiento Ambiental-Carchi.....	82
CUADRO #32: Infraestructura productiva en ejecución-Carchi.....	82
CUADRO #33: Proyectos Fortalecimiento Sociedad Civil (Objetivo #3)-Carchi.....	84
CUADRO #34: Distribución Porcentual de la AI para Carchi.....	84
CUADRO #35: RESULTADOS ESMERALDAS.....	86
CUADRO #36: AREAS DE PROYECTOS ESMERALDAS.....	87
CUADRO #37: TIPO DE DONACIÓN EN ESMERALDAS.....	88
CUADRO #38: TIPO DE DONANTES EN ESMERALDAS.....	89
CUADRO #39: TIPO DE INSTITUCIONES BENEFICIARIAS EN ESMERALDAS.....	90
CUADRO #40: Sistemas de Agua Potable y Saneamiento Ambiental-Esmeraldas.....	90
CUADRO #41: Proyectos Fortalecimiento Sociedad Civil (Objetivo #3)-Esmeraldas.....	91
CUADRO #42: Distribución Porcentual de la AI para Esmeraldas.....	93

### ANEXOS

ANEXO #1: TIPO DE DONACIÓN EN ESMERALDAS	
ANEXO #2: INSTITUCIONES BENEFICIARIAS EN ESMERALDAS	
ANEXO #3: LA AI EN CARCHI, ESMERALDAS Y SUCUMBOS 2001	

# **EL IMPACTO DEL PLAN COLOMBIA A LA ASISTENCIA INTERNACIONAL EN CARCHI, ESMERALDAS Y SUCUMBIOS 1998-2001**

## **CAPÍTULO I**

### **1. Introducción**

Mi objeto de investigación es el impacto que el Plan Colombia ha producido a la asistencia internacional en las provincias de Carchi, Esmeraldas y Sucumbios a partir de 1998, dos años previos a la aplicación del Plan Colombia, hasta el 2001. La investigación busca, en primer lugar, establecer cuál era la presencia de la asistencia internacional a nivel nacional, regional y provincial antes del Plan Colombia y después del mismo. Posteriormente, establezco si la aplicación del Plan Colombia ha significado una reorientación de los proyectos de asistencia internacional o una tendencia diferente a aquella registrada anterior a este evento, tanto en las áreas de acción como en los montos de los mismos. Además, en vista de la polémica nacional e internacional alrededor del rol que juegan los EE.UU. en esta coyuntura, es necesario aclarar si EE.UU. aporta con los fondos que se supone estarían destinados para apalea los efectos producidos por este fenómeno o si por el contrario, existe la presencia y acción de otros gobiernos en la zona de frontera norte que compartirían el protagonismo con el país del norte por su participación financiera. Para lograr este análisis recurriré a identificar a las organizaciones receptoras, donantes y agencias de ejecución de asistencia internacional en cada una de estas provincias y los montos receptados para finalmente, determinar los proyectos a los que se dirigen los fondos de la asistencia. En vista de la cantidad de ejes de cada proyecto he recurrido al apoyo de una base de datos que incluye todos los proyectos que se encontrarían fuera del esquema del Plan Colombia. El objetivo es establecer las relaciones entre ONG's internacionales y nacionales, Estado ecuatoriano y otros organismos internacionales antes y después del Plan Colombia en la frontera norte ecuatoriana con el fin de responder a la pregunta de

investigación planteada: ¿Cuál es el impacto del Plan Colombia a la asistencia internacional para las provincias de Carchi, Sucumbíos y Esmeraldas entre 1998 y 2001?

El debate teórico que he programado se desarrolla a partir del contexto internacional de la AID y específicamente desde los EE.UU. para América Latina; los lineamientos del Plan Colombia, su estructura y objetivos; el Diagnóstico de la Frontera Norte efectuado por la Universidad Andina Simón Bolívar y diversos conceptos y teorías planteados a raíz del rol de los organismos internacionales en la política internacional e interna de los estados y sus efectos en la configuración de los estados-nación.

De esta forma queda organizada esta investigación en tres capítulos. El primer capítulo introducirá al Plan Colombia dentro de la política de USAID, sus lineamientos y consecuencias políticas, económicas y militares tanto para Colombia como para el Ecuador. Además esta sección incorporará información sobre las características que ha tenido la asistencia internacional para nuestro país en la última década. El segundo capítulo presentará de forma detallada los resultados que arrojó la base de datos creada para la sistematización de la información recopilada tanto a nivel nacional, como regional, en este caso, tomando en cuenta las categorías de ubicación creadas para la descripción de los desembolsos comprometidos y efectuados dentro del Plan; y, finalmente, a nivel provincial. Para terminar, el tercer capítulo, aglutina las conclusiones generales de este estudio tanto prácticas como teóricas involucrando todos los ejes como son las provincias, la región y los indicadores nacionales.

## **2. La Asistencia después del 11/09**

No cabe duda alguna que los acontecimientos suscitados en territorios estadounidense el 11 de septiembre del 2001, reconfiguraron la geopolítica mundial y sus estrategias, así lo explicita USAID al establecer que “múltiples amenazas a la seguridad nacional de los EE.UU. post-Guerra fría y post-11/09, replantearon la estrategia de

seguridad nacional emitida en el 2002, otorgando al desarrollo la misma importancia que la diplomacia y la defensa”<sup>1</sup>. Esta visión involucra la necesidad de que la AID vaya más allá de las metas humanitarias y el desarrollo y sea el medio para palear el desequilibrio y la inseguridad provocados por el terrorismo, el crimen transnacional y los *failing states*<sup>2</sup> como condición previa para un desarrollo económico y social sostenido<sup>3</sup>. El documento emitido por USAID, si bien no es oficial, trata de aclarar el rol de la AID estadounidense en un contexto internacional cambiante, además de establecer mecanismos para incrementar la eficiencia de la asistencia.

En la misma línea, el 14 de septiembre del 2002 en un discurso frente a las Naciones Unidas, Jack Straw, Ministro de Asuntos Exteriores del Reino Unido, agrupó los grandes desafíos a los que se enfrenta la comunidad internacional en tres grandes categorías: el terrorismo, las armas de destrucción masiva y los *failing states*. El discurso de Straw estableció una relación vinculante entre estos estados débiles como tierra fértil para la propagación de lo que el denomina “*pandillas (gangs)*” al referirse a actores no estatales hostiles. Además, el primer ministro planteó la obligación que tendrían los estados miembros de la ONU para prevenir la desestructuración total de estos estados y restaurar el orden en aquellos países colapsados. Para Straw, las herramientas están en la mesa:

“At Monterrey in March and at Johannesburg earlier this month, the world community has built on the Millennium Development Goals to reduce poverty among the world's most disadvantaged people. And between 1997 and 2006 the UK will have doubled its development assistance. We all have to work together to help countries build good government and to deliver basic public services to their citizens”<sup>4</sup>.

Desde esta perspectiva es imperativo entender qué son los *failing/failed states* y cómo éstos, conjuntamente con el terrorismo y las armas de destrucción masiva configuran la

---

<sup>1</sup> USAID-Bureau for Policy and Program Coordination, *U.S.Foreign Assistance, Meeting the Challenges of 21<sup>st</sup> century*, January 2004, USA, p.5

<sup>2</sup> Según Straw un *failing state* es aquel “*where order breaks down, law is undermined and anarchy takes over*”, y en los que los ciudadanos “*are forced to live under the rule of gangs without the security and freedoms which we all should be able to take for granted.*” Statement to the General Assembly, [http://www.europarl.eu.int/transl\\_es/plataforma/pagina/celter/bol63.htm](http://www.europarl.eu.int/transl_es/plataforma/pagina/celter/bol63.htm)

<sup>3</sup> USAID-Bureau for Policy and Program Coordination, *U.S.Foreign Assistance, Meeting the Challenges of 21<sup>st</sup> century*, January 2004, USA, p.5

<sup>4</sup> Straw, Jack, [http://www.europarl.eu.int/transl\\_es/plataforma/pagina/celter/bol63.htm](http://www.europarl.eu.int/transl_es/plataforma/pagina/celter/bol63.htm)

retórica y la historia después del 11 de septiembre. Podemos citar ejemplos que van desde Afganistán como estado progenitor de la red Al Qaeda; pasando por Iraq: una amenaza por poseer armas de destrucción masiva y, finalmente, llegar al tema de esta investigación. El Plan Colombia contextualizado en un momento internacional de alta tensión donde la guerrilla y el narcotráfico son ejes del fantasma del terrorismo en la zona de influencia directa de los EE.UU.

El resultado final es que la AID se reconfigura bajo el paraguas de la seguridad nacional y los hechos del 11/09 a nivel mundial. ¿Cómo alcanzará USAID los objetivos planteados por este nuevo contexto internacional? La asistencia internacional desde los EE.UU. tiene 5 metas operacionales:

- ▶ Promover el desarrollo transformacional
- ▶ Fortalecer a los estados frágiles
- ▶ Dotar de ayuda humanitaria
- ▶ Apoyar los intereses geoestratégicos de los EE.UU.
- ▶ Mitigar los males transnacionales y globales.

En vista de que el Plan Colombia se produce en una región que podría sumar todas las características de los *failing/failed states*, prioridad para la política internacional y la AID, considero trascendental para esta investigación establecer el alcance de este término.

### 3. ¿Qué son los *failing/failed states*?

En el mundo existe un aproximado de 191 países que podrían ingresar en la categoría de “fracasados o *failed*” (léase estados desestructurados) y, algunas otras docenas son serios candidatos, para caer en la condición de *failing state*, que implica un estado en proceso de desestructuración<sup>5</sup>. El concepto daría cuenta de un proceso de desintegración de las estructuras estatales. Jurídicamente, el término hace referencia a aquellos países que, si

---

<sup>5</sup> Rotberg, Robert, *The New Nature of Nation-State Failure*, The Center for Strategic and International Studies and the Massachusetts Institute of Technology, *The Washington Quarterly* • 25:3 pp. 85–96, Summer 2002.

bien "conservan su capacidad jurídica, en términos prácticos ha perdido su habilidad para ejercerla"<sup>6</sup>. En el aspecto político, en el *failed state* se produce "el colapso interno, el desmoronamiento total o casi total de las estructuras que garantizan la ley y el orden". En el aspecto funcional, se observa "la ausencia de órganos capaces, por un lado, de representar al Estado a nivel internacional y, por otro, de recibir influencias del mundo exterior". Desde el punto de vista sociológico, los *failed states* se caracterizan por dos fenómenos:

El primero de ellos es el colapso del núcleo del Gobierno, lo que Max Weber acertadamente definía como el "monopolio del poder". En tales Estados, la policía, el poder judicial y otros órganos que sirven para mantener la ley y el orden o bien han dejado de existir o bien no tienen ya la capacidad de funcionar. En muchos casos se usan para fines diferentes a aquellos para los que se crearon. [...] La segunda característica típica [...] es el salvajismo y la intensidad de la violencia empleada<sup>7</sup>.

Es decir, que en la imposibilidad de entregar bienes políticos positivos<sup>8</sup> a sus ciudadanos, estos estados-nación entran en un proceso de pérdida de legitimidad de la autoridad, con el potencial de perderla totalmente. Además, un *failed state* se caracteriza por presentar una profunda conflictividad donde el estado trata de contestar militarmente la insurgencia civil armada. Es así que se puede afirmar que la falta de armonía entre las comunidades por cuestiones étnicas, religiosas, lingüísticas, o cualquier otra diferencia es un ingrediente peligroso que contribuye sin ser necesariamente, causa inicial de estos conflictos.

Otra característica importante es la falta de control que ejercen los gobiernos de estos estados en sus fronteras. En la mayoría de los casos el poder gubernamental se limita a la capital y a zonas específicas dentro del territorio nacional. Un indicador adicional que debe tomarse en cuenta, es la creciente violencia criminal que deriva en una respuesta criminal del estado, degenerando a su vez en la inexistencia del imperio de la ley. Frente a esto, la sociedad civil decide protegerse articulando "clanes solidarios". La inequidad es uno de los factores que se suma a estas características y va de la mano con el escalamiento de los niveles

---

<sup>6</sup> Thürer Daniel, El "Estado desestructurado" y el derecho internacional, Revista Internacional de la Cruz Roja N° 836, pp 731 – 760, [www.icrc.org/icrcspa.nsf](http://www.icrc.org/icrcspa.nsf)

<sup>7</sup> [http://www.europarl.eu.int/transl\\_es/plataforma/pagina/celter/](http://www.europarl.eu.int/transl_es/plataforma/pagina/celter/)

<sup>8</sup> Entiéndanse como bienes políticos la seguridad, educación, salud, servicios, oportunidad económica, surveillance ambiental, un marco legal y un sistema judicial para que lo administre y, requisitos fundamentales de infraestructura como son vías de acceso y comunicación para sus ciudadanos.

de corrupción que benefician a la clase gobernante y militar. Es indispensable entender que la suma de todas estas características no equivalen en todos los casos a un *failed state*.

Straw sin embargo, subraya la necesidad de evitar a través de la asistencia externa un proceso de “fracaso” en los diferentes estados. En esta tentativa, el Primer Ministro exalta la necesidad de la seguridad como mecanismo para llegar a este fin, al afirmar que:

“But people cannot be freed from poverty unless they are also free from fear. Security is not an option, it is a necessity. Two years ago over half of Sierra Leone was under the control of rebels; over half the population was displaced; countless civilians had been murdered, abducted or horribly mutilated; a spiral of sickness and hunger was taking over. Now thanks to UN and British intervention to end that decade-long civil war, people are returning home and rebuilding their shattered lives. But long-term commitment is necessary”<sup>9</sup>.

Las declaraciones de Straw desvelan el compromiso de la asistencia para la (re)construcción de “buenos estados” y la seguridad a nivel intra e inter estatal. Esta proyección converge entonces con las acciones puntuales del gobierno estadounidense enmarcadas dentro de la tipificación elaborada por este país en relación a los “estados canallas”<sup>10</sup> y explica el golpe de timón que presentó el Plan Colombia en la versión 1999 (ver página 8).

#### **4. La región Andina y el paradigma del *failing state***

En este contexto, es necesario entender cómo la clasificación del *failing state* determina la política de USAID hacia la región andina. Con todas las condicionalidades antes mencionadas, cada estado andino tiene el potencial de entrar en las categorías de *failing* o en su defecto, *failed states*. Las similitudes que presentan en cuanto a su economía, gobernabilidad y problemas de seguridad, especialmente en el área fronteriza rural, sumadas a la capacidad embrionaria de seguridad colectiva que posee la región, grupos armados ilegales, narcotraficantes y otros grupos criminales, son elementos que exacerban las

---

<sup>9</sup> [http://www.europarl.eu.int/transl\\_es/plataforma/pagina/celter/bol63.htm](http://www.europarl.eu.int/transl_es/plataforma/pagina/celter/bol63.htm)

<sup>10</sup> ...el término “Estado canalla” (rogue state) tiene dos usos: un uso propagandístico, aplicado a determinados enemigos, y un uso literal que se aplica a los estados que no se consideran obligados a actuar de acuerdo con las normas internacionales”. Chomsky, Noam, Estados Canallas: El imperio de la fuerza en los asuntos mundiales, España, Ediciones Paidós Ibérica, 2001, pp.1.

vulnerabilidades domésticas y regionales, a la vez que aumentan la posibilidad de una región andina “*failing*”<sup>11</sup>.

A pesar de que Colombia posee el segundo índice más alto de asesinatos en el mundo, sus políticos y hombres de negocios usan chalecos antibalas y, tres grupos armados controlan buena parte de su territorio, con el apoyo de la asistencia externa, Colombia estaría en la capacidad de impedir su entrada a la lista de *failing states*. Esta es la visión que manejó EE.UU. para activar el Plan Colombia (1999-2005) como una estrategia que prevenga al estado colombiano y a la región del narcotráfico, la guerrilla y, sobre todo, de colapsar.

Los proyectos de desarrollo de USAID para las provincias de Esmeraldas, Sucumbíos y Carchi son complementarios a la guerra contra el narcotráfico y la guerrilla y, no objetivos prioritarios dentro de la AID.

## **5. El Plan Colombia**

Uno de los argumentos para iniciar mi investigación en 1998 es que el primer Plan Colombia se proclamó como el “eje central de la política de paz”, el 22 de Octubre de 1998 con el inicio de la zona de distensión y la instalación de la Mesa de Diálogo entre el Gobierno colombiano y las FARC – EP. Este paso se tradujo en la difusión de la imagen de una guerrilla dispuesta a ayudar a resolver los problemas fundamentales en los territorios bajo su influencia, en especial aquellos donde se concentra el 80% del total de la siembra nacional y donde el gobierno buscaba la sustitución de los cultivos de hoja de coca, es decir, en Putumayo, Caquetá y Guaviare. En el acto de lanzamiento, el Presidente Pastrana reconoció “causas legítimas” en la lucha revolucionaria y razones de “necesidad” en la siembra de coca, al afirmar que “Colombia posee dos guerras nítidamente diferenciables: la guerra del narcotráfico contra el país y el mundo, y la confrontación de la guerrilla contra un modelo económico, social y político que considera injusto, corrupto y promotor de

---

<sup>11</sup> Christman Daniel & Heimann John, Andes 2020: A New Strategy for the Challenges of Colombia and the Region, Council on Foreign Relations, Inc., USA, 2004. pp.8.

privilegios”, a renglón seguido concluye que “con el narcotráfico no existe ni debe existir diálogo ni entendimiento alguno”. Intereses estratégicos de las dos partes – Estado y guerrilla- se volverían mancomunadamente contra la mafia sobre la base de un ambicioso plan de inversión social, una “erradicación no contaminante y concertada” y un trato respetuoso a las FARC, a la que dejaría de calificarse como “narcoguerrilla ” o “narcoterrorista”, los usuales apelativos del lenguaje militar<sup>12</sup>.

Aunque bastante confuso, este discurso determinó la plataforma ideológica con la que nació el Plan Colombia, aprobado por el legislativo como una política de inversiones para el desarrollo social, la desactivación de la violencia y la construcción de la paz en la Ley 508 de 1998. Sólo si se inducen las “transformaciones económicas, sociales, culturales y ambientales” necesarias para eliminar o al menos disminuir las causas de la crisis estructural - exclusión económica y política, desequilibrio regional, fragmentación social y bajos niveles de gobernabilidad - será posible alcanzar la concordia entre los colombianos, según la pulida enumeración del Plan de Desarrollo “Cambio para Construir la Paz (1998-2002)”, el Fondo de Inversiones para la Paz proveería los recursos necesarios para su ejecución. De hecho, desde 1998, Colombia ha recibido los montos más altos por concepto de asistencia para la seguridad que ningún otro país fuera del Oriente Medio<sup>13</sup>.

El Plan Colombia no se ocupaba de todos los cultivos ilícitos, sino de aquellos que por su extensión y/o productividad subsanan sólo la subsistencia física y familiar de los pequeños agricultores empobrecidos. “La política para la disminución de los cultivos ilícitos será diferencial según el origen, la extensión y propósitos de los mismos. En el caso de los cultivos de naturaleza comercial, considerados activos de los narcotraficantes y cuyo propósito es la generación de considerables excedentes en grandes extensiones, la política

---

<sup>12</sup> Discurso de lanzamiento del Plan Colombia, en **Hechos de Paz I-IV**, Presidencia de la República, Santa fe de Bogotá, p.72-82:1999.

<sup>13</sup> Shifter Michael, *A Shaken Agenda: Bush and Latin America*, Current History: A Journal of Contemporary World Affairs, Current History Inc, USA, p.54:02-2002.

del Gobierno será la erradicación sin compensación. Sin embargo, en el caso de los cultivos ilegales pertenecientes a pequeños campesinos que se han visto abocados a optar por dicha opción debido a la pobreza y la ausencia de alternativas económicas viables, el Gobierno, a través del Programa de Desarrollo Alternativo y con el apoyo de la comunidad internacional ofrecerá alternativas productivas para la erradicación”<sup>14</sup>.

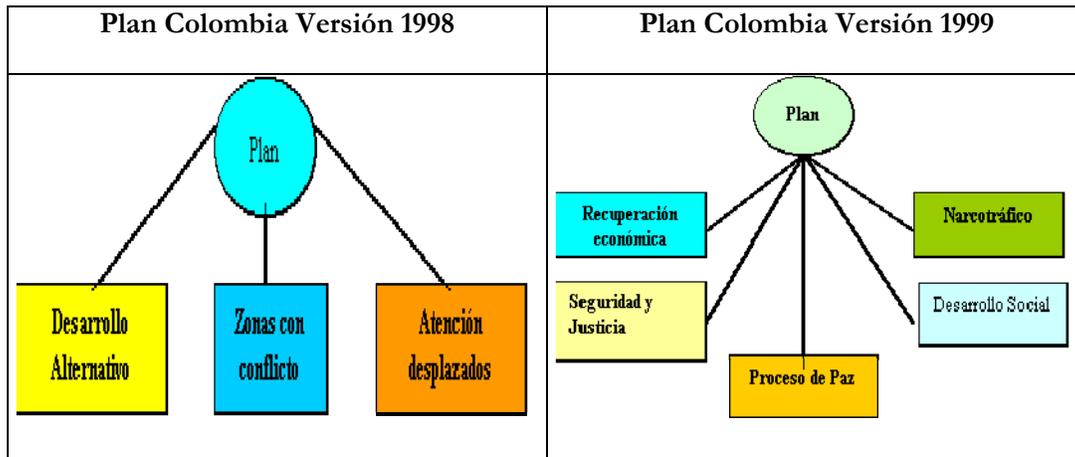
Dentro de la estrategia dirigida a la reducción de la oferta de drogas, el primer “Plan Colombia” se interesaba solo por la oferta de la materia prima natural para el procesamiento de heroína y clorhidrato de cocaína. Los componentes represivos de la política antidrogas-interdicción, persecución a las mafias y al lavado de activos, extinción de dominio etc. -, continuarían bajo la responsabilidad de la Policía Antinarcóticos, la Fiscalía General, las Fuerzas Armadas y la Dirección Nacional de Estupefacientes. La reducción del consumo, por su parte, se delegaba al Programa “Rumbos”, creado con rango presidencial por la administración Pastrana. Según las estadísticas de la Policía Nacional Antinarcóticos de Colombia se fumigaron 64.723 hectáreas de coca y 9.449 hectáreas de amapola entre agosto de 1998 y diciembre de 1999 lo que contradijo el discurso del Plan Colombia.

En el segundo semestre de 1999, el presidente Pastrana aceptó reformular las estrategias, los campos de intervención y el presupuesto del Plan, condición inapelable de la Casa Blanca para tramitar el aporte de US\$1.600 millones ante el Congreso de los Estados Unidos. En menos de tres meses, el embajador Moreno y los asesores del Departamento de Estado elaboraron una política a la medida de los intereses norteamericanos, a la que denominaron “Plan Colombia: Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado”. Del documento anterior no quedó casi nada, solo unas escasas alusiones a un proceso de diálogo con la subversión armada que de resultar exitoso “fortalecería muy rápidamente el estado de derecho y la lucha contra el narcotráfico en todo el país”. En la medida en que se ratifica la necesidad de romper por la vía militar la confabulación de

---

<sup>14</sup> Plan Colombia, en **Hechos de Paz V**, Presidencia de la República, Santafé de Bogotá, p.448:1999.

narcotraficantes y subversivos para desestabilizar el Estado y atentar contra la seguridad continental, la búsqueda de una salida negociada que no presuponga la derrota guerrillera, pierde todo sustento. A continuación el esquema antes y después de la intervención de la Casa Blanca en el denominado Plan Colombia:



Fuente: [www.ceudes.org/plancolombia/plan2.htm](http://www.ceudes.org/plancolombia/plan2.htm)

El nuevo Plan Colombia exculpa de toda responsabilidad al Estado y a la clase dirigente. Como si fuera poco, la más grave crisis financiera, económica y fiscal de los últimos setenta años, con sus secuelas de desempleo y pobreza, alimenta el conflicto interno y el atractivo de los negocios ilícitos, en especial la producción y tráfico de narcóticos. Con el nuevo esquema las dos guerras a las que aducía Pastrana en un primer momento, quedan fundidas en una que rompe los límites entre la guerrilla y el narcotráfico; los modelos económicos, sociales y políticos que provocan y alimentan el conflicto armado dentro de Colombia y, la guerra del narcotráfico que atenta contra el mundo. (Ver pág. 3)

Los lineamientos del Plan Colombia tal y como fueron propuestos por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República de Colombia y que establece el Fondo para la Paz según el Decreto 1813 del año 2000 tiene como objetivo “contribuir a generar condiciones de paz, impulsando proyectos coordinados de desarrollo alternativo regional, construcción de capital social, protección del capital humano y el medio ambiente que permitan un desarrollo integral (económico, social, cultural y político) equitativo,

democrático y participativo”<sup>15</sup>. Para alcanzar “la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado” se diseñaron cinco estrategias fundamentales:

1. Lucha Antinarcoóticos para reducir el 50% de los cultivos, el procesamiento y la distribución de narcóticos, en un término de seis años e “impedir el flujo de los productos de dicho tráfico... hacia la guerrilla y otras organizaciones armadas. Concentra US\$4.810 millones - el 63.6% del presupuesto del Plan Colombia - distribuido entre operaciones antinarcoóticos de Ejército y Policía (4.351 millones), interdicción (319 millones) e inteligencia militar (140 millones).

2. Reactivación económica, “que ofrezca una fuerza económica viable para contrarrestar el narcotráfico”, por la vía del ajuste fiscal, la apertura económica, el crecimiento productivo, la asistencia técnica económica (79 millones) y la generación de empleo (407 millones), para un total de US \$ 486 millones ( el 6.5 % del total).

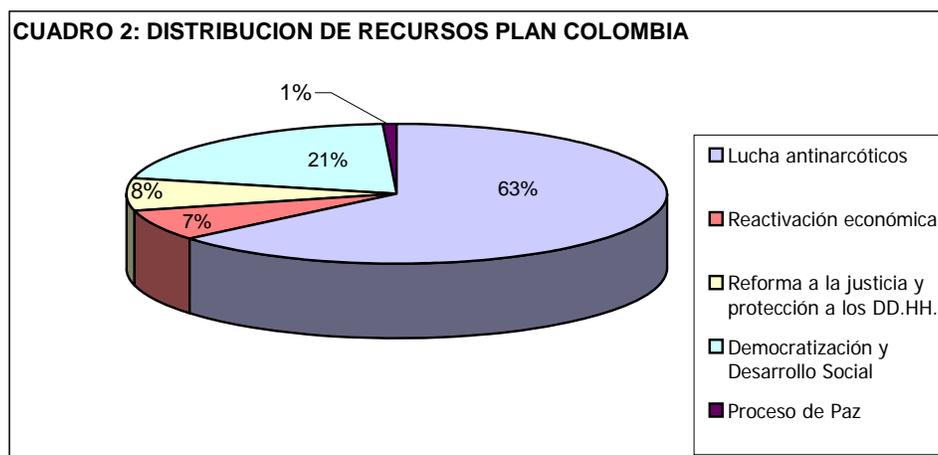
3. Reforma a la justicia y protección a los DD.HH., a través de la defensa de los DD.HH. (50 millones), mecanismos anticorrupción (3.5 millones), la extradición, la modernización del sistema judicial y la seguridad carcelaria (519 millones), para que “los esfuerzos para combatir el narcotráfico y los grupos armados no se haga a costa de la protección de la democracia, los DD.HH. y del estado de derecho”. La estrategia suma US\$572.5 millones, el 7.6 % de los recursos previstos para las cinco estrategias del Plan Colombia.

4. Democratización y Desarrollo Social, con los componentes de desarrollo alternativo y protección ambiental ( 748 millones), fortalecimiento de la gestión local (70 millones), obras de infraestructura (125 millones), asistencia a grupos vulnerables (479 millones) y atención a desplazados (134 millones) para reducir “ los incentivos para las migraciones y los cultivos ilícitos”. La estrategia suma US1422 millones, después de la lucha antinarcoóticos el segundo rubro en importancia con el 20.7 % del total.

---

<sup>15</sup> <http://herramientasparalapaz.gov.co/contenido/fip/lineamientos.html>

5. Proceso de Paz, como el conjunto de acciones tendientes a apuntalar el proceso de negociación con la insurgencia y a concretar los acuerdos parciales, para “fortalecer el estado de derecho y la lucha contra el narcotráfico”. La destinación de recursos es de US \$54 millones, apenas el 0.7 % del Plan Colombia.



Fuente: <http://herramientasparalapaz.gov.co/contenido/fip/lineamientos.html>

Según el Observatorio para la Paz<sup>16</sup>, las versiones en español y en inglés del Plan Colombia son en apariencia idénticas, sin embargo, una lectura más crítica del texto en inglés revelaría la información correspondiente al plan de intervención militar, judicial y social que se desarrollará secuencialmente en el Putumayo, la Amazonia, la zona andina y finalmente en todo el país, entre los años 2000 y 2006. La definición de los propósitos de la llamada Misión Nacional, son: “reestablecer el control gubernamental sobre las áreas clave de la producción de droga”, “establecer control militar sobre el sur del país con propósitos de erradicación” y, romper los lazos entre los grupos armados y la industria de la droga”<sup>17</sup>.

Las instituciones civiles cumplirán el papel de acompañantes subordinados a la autoridad militar, según se expresa en el rol asignado a los ministerios e instituciones: "el Ministerio del Interior tanto como los Gobernadores y Alcaldes deben dictar los decretos y las resoluciones necesarias para restringir el tráfico y el movimiento de personas, armas y

<sup>16</sup> [www.ceudes.org/plancolombia/plan2.htm](http://www.ceudes.org/plancolombia/plan2.htm)

<sup>17</sup> “Plan Colombia. Plan for peace, prosperity, and the strengthening of the state”. Suplemento especial de “**desde abajo**”, Santafé de Bogotá, p.18:1999.

materiales legales que puedan tener nexos con el procesamiento de narcóticos en las áreas objetivo según lo considere necesario un comandante de policía o militar”<sup>18</sup>.

Cuando en el Congreso americano se expresaban dudas sobre el efecto "boomerang" que el gasto militar tendría sobre la vigencia de los derechos humanos en Colombia, el Departamento de Estado aclaró el sentido de la ayuda: “Aunque muchos de los problemas tienen raíz en males sociales, es el deterioro del imperio de la ley lo que está causando el caos. Decididos esfuerzos en la lucha antinarcóticos, combinados con los componentes sociales del plan, le permitirán a Colombia restablecer su autoridad en zonas donde las guerrillas, los paramilitares y criminales operan con impunidad”<sup>19</sup>.

Con un costo aproximado de US \$ 7.500 millones, el Plan Colombia espera financiarse, hipotéticamente, con recursos del presupuesto nacional, la Comunidad Europea, los Estados Unidos y la Banca Multilateral. Con excepción del paquete norteamericano por US\$ 1.600 millones, más US \$ 700 millones de crédito externo y escasos US\$200 millones por concepto de los Bonos de Paz, sobre los US\$5.000 millones restantes sólo existe incertidumbre. Europa, aplazó la Mesa de Donantes convocada para Octubre de 1999, y habla de apoyos genéricos al proceso de paz pero se muestra cautelosa frente al Plan Colombia como la aplicación más adecuada del principio de corresponsabilidad en el tema de las drogas. Ante la disyuntiva de no incomodar a la administración Bush con una oposición abierta y no involucrarse al mismo tiempo en una estrategia agresiva en un área que está fuera de su influencia geopolítica, la UE proporcionará algunos recursos para proyectos sociales, humanitarios y ambientales pero sin llegar a los US\$ 1200 millones planteados por Colombia.

Todo este contexto político, económico y social afecta directamente al Ecuador. La firma del ex Presidente Clinton al paquete asistencial militar antidrogras más alto de la

---

<sup>18</sup> Idem, p.20.

<sup>19</sup> “El Plan no es sólo militar”, El Tiempo, Febrero 15/2000, p.7A.

historia, en julio del año 2000, con US\$ 1.3 billones como contribución al Plan Colombia y los US\$ 731 millones a la Iniciativa Regional Andina propuestos por la administración Bush, confirman junto con su aprobación el 20 de diciembre del 2001, este hecho. Las provincias del norte lindantes con Colombia son las primeras que perciben las secuelas de una situación ajena al estado ecuatoriano y sin embargo, cercana y determinante. Si el Estado ecuatoriano presenta en las provincias de Carchi, Sucumbios y Esmeraldas, mayor sensibilidad<sup>20</sup> y vulnerabilidad<sup>21</sup> a raíz de la aplicación del Plan Colombia, es probable que esta situación se constituya en el origen de cambios en la asistencia internacional para el Ecuador. La vulnerabilidad y sensibilidad se han hecho evidentes y se han profundizado en estas tres provincias ecuatorianas por la aplicación del Plan Colombia. Al respecto, el Diagnóstico de la Frontera Norte<sup>22</sup> efectuado por la Universidad Andina Simón Bolívar establece “dos factores que se combinan para producir una situación de depresión económica en la frontera norte, que es una amenaza mayor a los objetivos de protección y garantía a la subsistencia económica de las poblaciones ecuatorianas de la región. En primer lugar, la grave inestabilidad económica traídas por la crisis financiera ecuatoriana de 1999–2000 y, la dolarización de la economía han deprimido la actividad del pequeño comercio (y el autoempleo a él asociado) en la zona. En segundo lugar, las carencias estructurales que padece la región para generar empleo y proporcionar a los habitantes de la región medios suficientes para una vida económicamente viable. Estos factores han profundizado la depresión económica estructural de la región” y constituyen un síntoma de sensibilidad.

---

<sup>20</sup> Para Keohane y Nye, “la sensibilidad implica grados de respuesta dentro de una estructura política (con qué rapidez los cambios en un país ocasionan cambios, con determinado costo, en otro país y cuál es la magnitud de este costo). Puede medirse no meramente por el volumen de los flujos que trasponen las fronteras, sino también por los efectos de costo de los cambios en las transacciones sobre las sociedades o los gobiernos. La sensibilidad de la interdependencia se crea mediante interacciones dentro de un marco de política, supone que el marco permanece invariado...La interdependencia de sensibilidad puede ser tanto social o política como económica”. Keohane, Robert & Nye, Joseph, Poder e interdependencia, la política mundial en transición, Grupo Editor Latinoamericano, Argentina, p.26: 1988

<sup>21</sup> La vulnerabilidad refleja para algunos autores la incapacidad de un estado, OIG, o sector privado para aceptar y enfrentar los costos económicos, sociales y políticos impuestos por eventos exógenos. Keohane y Nye definen a la vulnerabilidad como elemento particularmente importante para entender la estructura política de las relaciones de interdependencia, “solo puede medirse por el costo que implican los ajustes efectivos a un medio que ha cambiado durante cierto lapso de tiempo”. Keohane, Robert & Nye, Joseph, Poder e interdependencia, la política mundial en transición, Grupo Editor Latinoamericano, Argentina, p.28: 1988.

<sup>22</sup> Andrade, Pablo, Diagnóstico Frontera Norte, Universidad Andina Simón Bolívar, Pág. 45.

La vulnerabilidad se expresaría en “una presencia institucional del estado que es débil, un tejido socio-cultural incipiente o ausente, resultando en un manejo de conflictos que asume formas de criminalidad abierta (Sucumbios) o relativamente encubierta (Carchi y Esmeraldas). La presencia institucional del estado, a su vez, ha sido afectada por las políticas adoptadas por el gobierno nacional. Las políticas del gobierno ecuatoriano, en su diseño inicial, tendieron a ignorar las voces de los afectados por su diseño de seguridad, esto creó presiones que han sido temporalmente resueltas a través de vinculaciones del tipo patrón cliente con agencias estatales (UDENOR) o con organizaciones no gubernamentales. El tipo de institucionalidad así creado, y la dependencia financiera de las agencias gubernamentales y ONGs de la asistencia internacional, resultan problemáticas para la construcción de interacciones cotidianas fuertes entre el estado y los ciudadanos residentes en la frontera<sup>23</sup>. El Diagnóstico de la Frontera Norte constata que “En contraste con la incipiente presencia institucional estatal en las provincias fronterizas, se puede comprobar una fuerte presencia de organizaciones internacionales y no gubernamentales en la región (Carchi, Esmeraldas y Sucumbíos)”<sup>24</sup>. Este estudio se dirige a establecer si el Plan Colombia ha significado un incremento en el número de organizaciones involucradas con asistencia internacional en la provincia o si más allá de un incremento, existe un cambio hacia cierto tipo de organizaciones y proyectos en ejecución.

## **6. La Asistencia Internacional en el Ecuador**

Debido a la coyuntura política de Colombia dentro de mi tema de investigación, creo importante establecer ciertos conceptos como parámetros para entender la dimensión de cada sección en este estudio. Primeramente, es necesario distinguir entre asistencia económica y militar. La asistencia militar destina fondos en forma de donaciones, préstamos o venta de equipo militar, y la provisión de entrenamiento militar. El objetivo principal de

---

<sup>23</sup> Andrade, Pablo, Diagnóstico Frontera Norte, Universidad Andina Simón Bolívar, Pág. 54.

<sup>24</sup> Idem, Pág. 20.

este tipo de AID es la seguridad externa y la estabilidad interna de ciertos países que han incorporado a éstos como objetivos de creciente importancia<sup>25</sup>. El Acta de Asistencia Internacional de los EE.UU. establece que “El Congreso reconoce que la paz y la seguridad de los EE.UU. y del mundo se encuentran en peligro en tanto y en cuanto países hostiles continúen amenazando con acciones militares, con la utilización de presión económica, con subversión interna u otros medios para tratar de dominar a personas ahora libres e independientes y que nieguen los derechos de libertad y auto-gobierno a personas y países que fueron libres y que ahora son sujeto de dicha dominación. Es un deseo del Congreso que una importante contribución se haga para la paz a través del establecimiento de una fuerza militar internacional que funcione bajo el mando de la Organización de Estados Americanos (OEA)”<sup>26</sup>. Para Morgenthau, la asistencia militar tradicional puede ser entendida como una división de trabajo entre dos aliados que juntan sus recursos. Por un lado, uno de ellos provee dinero, *matériel* y entrenamiento y por el otro se suministra la “mano de obra” necesaria. El propósito no es tan militar como político, obliga al PRA para con el donante<sup>27</sup>. En el caso del Plan Colombia existe un componente de asistencia militar y otro de asistencia económica. La dimensión militar como medio político a la que hace alusión Morgenthau en una relación recíproca, se evidencia en el programa militar que incluye armamento, entrenamiento e infraestructura de inteligencia establecido a finales de 1999 sustentado por los EE.UU. y, ‘la contraparte colombiana que debía presentar un programa de inversión social coherente a mediados del 2000’<sup>28</sup>.

En segundo lugar, el concepto de asistencia económica se compone de recursos provenientes por organismos multilaterales<sup>29</sup> y bilaterales<sup>30</sup>, que a su vez pueden ser

---

<sup>25</sup> Hollis B. Chenery, *Why Foreign Aid?*, Rand McNally Public Affairs Series, p.34:1963.

<sup>26</sup> [www4.law.cornell.edu/uscode/22/2301](http://www4.law.cornell.edu/uscode/22/2301), Título 22, Capítulo 32, Supítulo II, Parte I, Sección 2301.

<sup>27</sup> Morgenthau, Hans, *Why Foreign Aid?*, Rand McNally Public Affairs Series, p.75:1963.

<sup>28</sup> Chomsky Noam, Estados Canallas, Cap.5: Plan Colombia, Ediciones Paidós Ibérica, S,A, p.82:2001.

<sup>29</sup> Asistencia multilateral son las contribuciones de varios países donantes juntas y distribuidas a varios países receptores. Típicamente se canaliza a través de instituciones internacionales, como son el Banco de Desarrollo del Caribe (CDB), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Programa para el Desarrollo de las

reembolsables y no reembolsables. La AI multilateral se traduce en créditos de gobierno a gobierno y agrupa al financiamiento de capital físico, equipamiento, e insumos por parte de grupos económicos y empresas de los países donantes para que provean servicios, insumos y equipos o para que ejecuten obras. La bilateral, se refiere a la transferencia de recursos monetarios, bienes (equipos, maquinaria, alimentos) y asistencia técnica sin que el País Receptor de Asistencia (PRA) deba devolver o pagar esos recursos. Sin embargo y dependiendo del convenio, el PRA podría asumir la obligación de constituirse en la contraparte de recursos monetarios, humanos, o infraestructura.

En el Ecuador los actores de cooperación son multilaterales, bilaterales, el sistema de Naciones Unidas, y la cooperación originada en la sociedad civil de los países desarrollados que se canaliza directamente a través de organizaciones de la sociedad civil internacional e iglesias o a través de convenios y acuerdos con ONG locales. Esta investigación se dirige a analizar a cada uno de estos actores y su desenvolvimiento en el contexto nacional desde 1998 hasta el año 2001.

La década de los noventas significó un importante incremento para la AID en el Ecuador que en 1990 eran USD 361 millones y el 3.4% del PIB y para 1999 eran USD 863 millones que se plasmaban en el 6.2% del PIB, lo que se traduce en un aumento del 139% en relación a 1990<sup>31</sup>. Para 2001 la cifra creció en un 10% más hasta llegar a los 953.1 millones de dólares. Comienzo mi análisis en 1998 porque según Arcos, este año fue excepcional al haberse registrado USD 1,000 millones en AID para el Ecuador que se tradujo en el 5.3%

---

Naciones Unidas (PNUD) o el Banco Mundial (BM). Esta cooperación se lleva a cabo mediante organismos resultantes de acuerdos internacionales amplios que financian programas en diversas áreas: capital físico como carreteras y presas hidroeléctricas; capital humano como son programas de educación, salud, reducción, o atenuación de la pobreza; medio ambiente; y, modernización y cambio institucional. Estos organismos otorgan créditos a gobiernos que solicitan asistencia para proyectos estratégicos. La mayor parte de ayuda proveniente de estas instituciones proporciona cooperación económica reembolsable. Existe un período de gracia para estos créditos que son los que conforman la deuda externa del PRA.

<sup>30</sup>En la asistencia bilateral, los recursos asignados directamente desde un país donante hacia un país receptor. La asistencia bilateral responde a intereses geopolíticos de los países donantes y/o acuerdos políticos internos.

Arcos, Carlos, Ecuador: Cooperación para el desarrollo, Balance de una década, Abya-Yala Editing, p.20:2001.

<sup>31</sup> Arcos, Carlos, Ecuador: Cooperación para el desarrollo, Balance de una década, Abya-Yala Editing, p.19:2001.

del PIB, convirtiéndose en la cifra más alta de la década<sup>32</sup>. Esto se debió en gran medida a los desembolsos hechos por la CAF y el BID para apoyar proyectos destinados a paliar los estragos del fenómeno de El Niño de 1995. Las cifras hablan por sí solas y determinan que si se compara los montos totales de AI para 1998 y el año 2001, la repercusión cuantitativa de los desembolsos tanto multilaterales como bilaterales para el Ecuador en 1998 son aún más importantes que los registrados en el 2001, después de que se hicieran ya los desembolsos de USAID y demás proyectos para frontera norte.

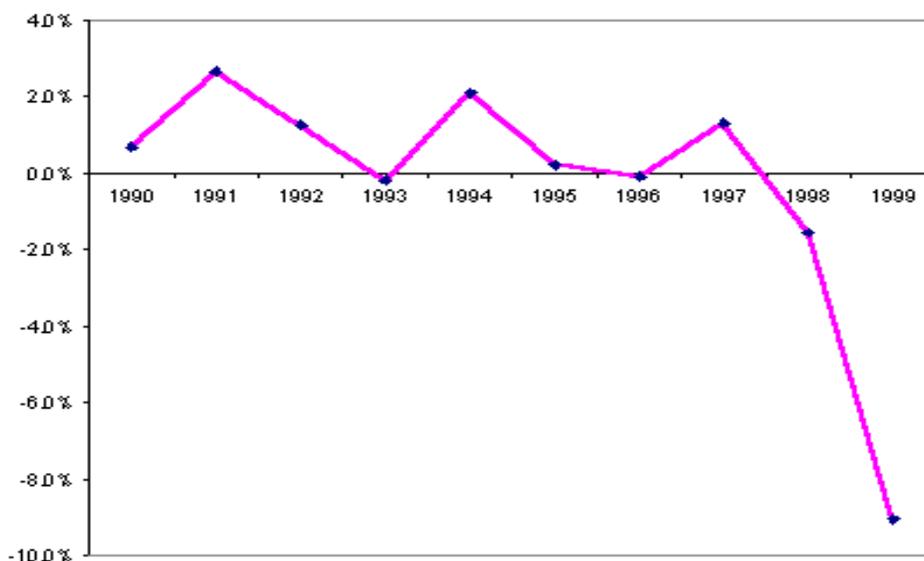
Cualitativamente, el incremento en asistencia internacional no se reflejó en un incremento del crecimiento económico, por el contrario el bienio 1998-1999 la economía ecuatoriana se caracterizó por un grave deterioro. Para el SIISE “En contraste a la mayoría de los países de la región, el Ecuador también perdió la década de 1990; esto es, terminó con un estancamiento relativo de su economía. Este desenlace se debió especialmente a la reducción de la actividad económica que tuvo lugar durante los últimos años, 1998 y 1999, dando como resultado una tasa de crecimiento per cápita promedio anual nula (0%) para toda la década. En 1999, la economía se contrajo drásticamente: el PIB cayó en 7,3% respecto del año anterior. Asimismo, el PIB per cápita decreció en 9,0% entre 1998 y 1999. Se trata sin duda del indicador más elocuente de la crisis económica de fin de la década: la producción económica por habitante en 1999 cayó a niveles semejantes a los de hace 23 años”<sup>33</sup>. Ver Cuadro #1. Según Wladimir Jarrín, Consejero del Instituto Ecuatoriano de Cooperación Nacional –INECI-, uno de los criterios que se toma en cuenta en los PRA’s para otorgar desembolsos es el PIB per cápita, es decir, que un país es más susceptible de recibir AID siempre y cuando su PIB per cápita sea bajo.

---

<sup>32</sup> Idem, p.21:2001.

<sup>33</sup> [www.siise.gov.ec\\_archivos/SIISE Indicadores Crecimiento económico\\_archivos/crecimiento.htm](http://www.siise.gov.ec_archivos/SIISE%20Indicadores%20Crecimiento%20económico_archivos/crecimiento.htm)

**Cuadro #3: La década de 1990 en cifras - El crecimiento económico**



**Fuente:** Banco Central del Ecuador. Cuentas nacionales e Información estadística mensual, 1990-1999.  
[www.siise.gov.ec\\_archivos/SIISE Indicadores Crecimiento económico\\_archivos/crecimiento.htm](http://www.siise.gov.ec_archivos/SIISE Indicadores Crecimiento económico_archivos/crecimiento.htm)

Según estos índices, el Ecuador es altamente susceptible de AID sobre todo desde 1998 debido a los estragos del Fenómeno del Niño. Vale recalcar que además existe una diferenciación para la cooperación entre aquellos países con potencial crecimiento económico, donde las alianzas con sectores privados rentables y las utilidades resultantes de sus actividades en el mercado pudieran ser compartidas; de aquellos países con problemas estructurales que requieren para su desarrollo de la AID. Esta visión se evidencia en el listado de los diez principales receptores de AID 1997-1998. Ver el Cuadro #2.

**Cuadro #4: Diez principales PRA a nivel mundial 1997-1998**

PAIS	USD millones
China	1876
Indonesia	1746
Egipto	1613
India	1556
Israel	1291
Filipinas	946
Tailandia	861
Bangladesh	758
Vietnam	714
Rusia	173

**Fuente:** OCDE DAC, febrero 2000  
**Elaboración:** CEP, 2000.

Es así como a pesar de que las cifras de la OCDE DAC para el bienio 1998-1999 registraron un incremento en la cooperación bilateral de América Latina como bloque; esto

de ninguna manera se tradujo en ubicar a ningún país latinoamericano entre los diez principales receptores de ayuda a nivel mundial. Esta aclaración es fundamental para entender y analizar las fluctuaciones de la AID al Ecuador en los cuatro años estudiados.

A continuación presento las tendencias que Arcos puntualiza en su estudio sobre la AID en la década de los noventa. En primer lugar, el autor señala el incremento que ha experimentado la AID para el Ecuador en la década de los noventa; sin embargo, advierte que si bien la tendencia de la AID es a la alza, existe una tendencia aún más importante que se refiere al tipo de AID que recibe el Ecuador. En 1990 la cooperación no reembolsable bilateral y multilateral representaba el 34%, y para 1999 no alcanzaba sino el 19%, lo que le lleva al autor a concluir que el Ecuador privilegió el endeudamiento frente a la cooperación no reembolsable. Así, los desembolsos incluidos como AID no reembolsable por parte de la ONU descendieron del 16.2% a principios de la década a 6.2% en 1999<sup>34</sup>. Si bien ambos tipos de AID crecieron paralelamente, el autor explica que en los noventa la cooperación multilateral equivale 80% mientras que la bilateral [de gobierno a gobierno] suma el 20%. Además, esta sería una diferencia con relación a Bolivia y Perú no solo en lo que a montos se refiere, sino porque la AID para estos países se incluye dentro de los programas dirigidos a aliviar la deuda externa de los mismos.

Otra tendencia que Arcos subraya durante esta última década, es la absorción de los desembolsos por parte del gobierno central. Si bien en 1990, el 68% de la cooperación reembolsable se canalizaba a través de entidades autónomas, para 1999 esta cifra no alcanzaba sino el 12%. Asimismo, en 1990 tan solo el 18% de los desembolsos era administrado por el Estado; en 1999 éste administraba el 52% de los desembolsos<sup>35</sup>.

Una tercera tendencia que apunta Arcos sería aquella que se refiere al aumento de la participación de organismos regionales y seccionales. Los primeros representaban para 1990

---

<sup>34</sup> Arcos, Carlos, *Ecuador:Cooperación para el desarrollo, Balance de una década*, Abya-Yala Editing, p.65:2001.

<sup>35</sup> Idem, p.26:2001.

el 7% de participación institucional en proyectos financiados con crédito externo y para 1999, el 16%. Los segundos eran en 1990 el 4% y para finales de la década el 18%.

Una cuarta tendencia se evidenciaría al comparar 1990 y 1999 en cuanto al tipo de proyecto al que se destinaron los fondos provenientes de la cooperación externa. Si para 1990 el 26.8% se destinaba a electricidad rural y urbana; 17.8% al desarrollo rural; 14.3% al programa global de crédito industrial; 12.4% al sector social y 12% a la construcción y mejora de caminos vecinales. Para 1999 el 38.5% se destinó al sector financiero para programas de ajuste estructural y de reforma del sistema tributario; 20.7% a obras municipales en Loja y Lago Agrio, Quito y Guayaquil; 15.6% a obras de infraestructura de la Costa; y, el 11.4% a obras del sector social. Esta tendencia se resumiría en que “el sector de energía, de ser el más importante en 1990, pasó a ser el menos prioritario a finales de la década. También pierde prioridad el desarrollo rural. La modernización estatal constituyó también uno de los ejes de la cooperación reembolsable a finales de la década”<sup>36</sup>.

Existe una tendencia hacia un incremento de fondos entregados a ONG/OCB tanto por parte del Banco Mundial y otros donantes multilaterales como por los donantes bilaterales, en las décadas de los ochentas y noventas. Así entre 1973 y 1977 el porcentaje de fondos entregados a este tipo de instituciones era del 17%, para 1989 era del 20% y para 1997 este porcentaje alcanzaba el 46%<sup>37</sup>. Pese a este incremento, el Informe elaborado por el Departamento de Evaluación de Operaciones del BM en 1998 establece que “la provisión para la participación de las ONG/OCB no tiene un impacto significativo (ni positivo, ni negativo) en el desempeño de los proyectos y que en la mitad de los proyectos, la participación de éstas fue insatisfactoria, lo que agravó la relación del BM con los gobiernos”<sup>38</sup>. Por lo tanto, concluye el Informe, el trabajo conjunto entre gobiernos, BM, ONG’s y OCB’s aún requiere de mayor aprendizaje. Hoy en día, los organismos

---

<sup>36</sup> Idem, p.28-29.

<sup>37</sup> Idem, p.41.

<sup>38</sup> Idem, p.43-44

multilaterales son la fuente principal de recursos para financiar programas de desarrollo. Estos organismos han dotado a la participación de la sociedad civil un rol primordial en lo que a superación de la pobreza, el desarrollo sostenible y la construcción de igualdad se refiere. Por lo tanto, incentivan su participación directa con las ONG. La cooperación bilateral como la multilateral experimentaron en la década de los noventa una mayor recepción de fondos por parte de las OSC, consejos provinciales y municipios. En el caso de la cooperación no reembolsable, esta tendencia es mucho más clara si se toma en cuenta que para 1990 eran tan solo 64 OSC las receptoras de cooperación y para 1999, eran 168. Es decir, creció en un 140%.

Los créditos externos focalizan su inversión en los grupos más pobres de la sociedad, es decir, son redistributivos. Sin embargo, Arcos plantea como hipótesis que al incluirse el porcentaje de asistencia en el PIB, la AID “desincentiva los esfuerzos internos para diseñar políticas nacionales redistributivas...Los recursos externos son una especie de desfogue...”<sup>39</sup>.

Tomando como referencia el área andina, a pesar de que la cooperación hacia el Ecuador registra un alza en 1998, ésta no ubica al Ecuador ni a Colombia en la más alta posición de absorción de desembolsos. Así el Cuadro #3 a continuación explica muy claramente la distribución de la AID en los países andinos en 1998.

**CUADRO #5: Cooperación no reembolsable en la región andina: 1998**  
**AID para países andinos en 1998**  
**en miles de USD**

PAÍS	MONTO	PER CÁPITA
BOLIVIA	628	79,5
PERÚ	501	20,2
ECUADOR	176	14,4
COLOMBIA	166	4,1
VENEZUELA	37	1,6
<b>TOTAL</b>	<b>1508</b>	

Fuente: OCDE DAC, febrero 2000<sup>40</sup>

<sup>39</sup> Idem, p.60.

<sup>40</sup> Idem, p.63

Los montos que alcanzaban los desembolsos de AOD para la región y no sólo para el Ecuador proveen a esta investigación de una base para analizar cuál ha sido la tendencia para el Ecuador en el contexto regional y mundial. Considero importante adjuntar además el Cuadro #4 que describe los países y/o instituciones donantes para cada país de la región andina en 1998 a partir del monto de sus donaciones.

**CUADRO #6: CINCO PRINCIPALES DONANTES, ÁREA ANDINA, 1998-  
COOPERACIÓN NO REEMBOLSABLE**

PAÍS	PAÍS/INSTITUCIÓN DONANTE				
	1ro	2do.	3ro.	4to.	5to.
BOLIVIA	EE.UU.	IDA (BM)	BID	Países Bajos	Alemania
PERÚ	EE.UU.	Alemania	Japón	CEE	Países Bajos
ECUADOR	Japón	España	Italia	Países Bajos	Alemania
COLOMBIA	EE.UU.	Japón	Alemania	España	Francia
VENEZUELA	CEE	Francia	Alemania	Japón	BID

Fuente: OCDE DAC, febrero 2000  
Elaboración: CEP, 2000

Es importante recalcar que los principales países donantes para el Ecuador en el bienio 1998 y 1999 fueron Japón (37 millones de USD), España (17 millones de USD), la UE (13 millones de USD), Italia, Alemania con el mismo monto que la UE; y los Países Bajos con 12 millones de USD. Tan solo en Ecuador entre 1998-1999, la cooperación de la UE en millones de USD era cuatro veces la de EE.UU. A pesar del alto monto de cooperación proveniente de la UE en relación a los EE.UU. para el Ecuador y América Latina en general, no se la percibe como un todo.

Con respecto a la cooperación de EE.UU. vale decir que los países que merecen especial atención para los fondos provenientes de los EE.UU. en la década de los noventa fueron: Perú, Colombia, Bolivia y Haití. En 1998, el 66% de la cooperación de EE.UU. se concentraba en Perú, Haití, Bolivia y Guatemala. En este año, Ecuador absorbe tan solo el 2% del total de la cooperación estadounidense para América Latina. Este porcentaje reflejaría que el Ecuador no es un país de alta prioridad para los EE.UU.<sup>41</sup>. Sin embargo, la asistencia suministrada por los EE.UU. en el año 2000, demuestra que EE.UU. no sólo está dotando de recursos enmarcados en la AID sino que brinda apoyo de diferentes formas

<sup>41</sup> Idem, p.98

especialmente a las FF.AA. de los países latinoamericanos. En el año 2000, el coloso del norte desembolsó casi el doble en apoyo a la policía y militares latinoamericanos que lo registrado en desembolsos enmarcados en la asistencia bilateral para el desarrollo<sup>42</sup> de la región. Según declaraciones de los portavoces de la Casa Blanca, esta tendencia se mantendría a la alza en vista de que la asistencia militar para los vecinos de Colombia gana relevancia en su agenda por la ofensiva colombiana-estadounidense hacia el sur en un intento de desafiar el control de la guerrilla en esta zona. Según informes y documentos desclasificados por el Pentágono en enero del 2001, aparte de los 1.3 billones de dólares comprometidos en el Plan Colombia, se habrían desembolsado otros 950 millones de dólares para las Fuerzas Armadas de Perú, Bolivia y Ecuador, que incluiría la readecuación de una base aérea en Ecuador utilizada tanto por aviones espías estadounidenses como por aeronaves ecuatorianas utilizadas en la “guerra contra las drogas” emprendida por Washington. “De hecho, estos mismos cuatro países constituyen la *Zona Cero* de esta guerra antidrogas y recibieron el 90% de toda la asistencia militar y policial destinada para América Latina en el año 2000”<sup>43</sup>.

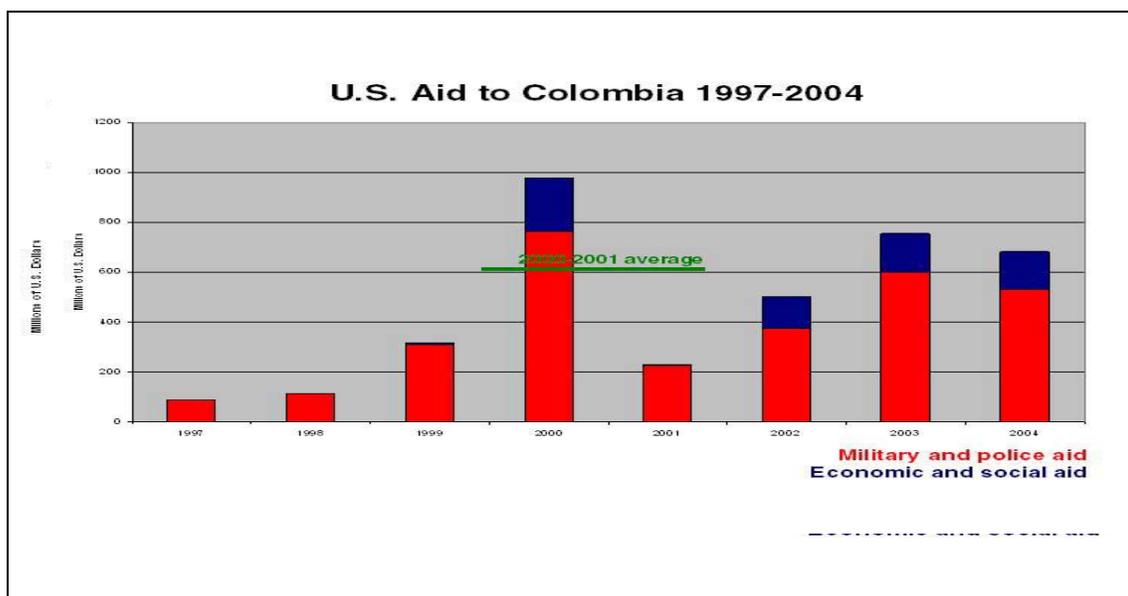
El mismo informe determina el espectacular crecimiento en los índices de la dotación de entrenamiento militar para la región. Fuera de la OTAN, sólo Corea del Norte recibió más entrenamiento militar que Colombia en el año 2000. El gráfico a continuación demuestra los porcentajes de AID y asistencia militar otorgados a Colombia desde 1997 hasta el 2004. Se puede apreciar claramente cuál ha sido la tendencia en ambos casos y cómo la asistencia militar supera o monopoliza el total de los montos entregados a este país.

---

<sup>42</sup> Lobe Jim, Going Backwards: US Support for Latin America's Armed Forces Soaring, <http://www.commondreams.org/headlines01/0119-01.htm>

<sup>43</sup> Idem

**CUADRO #7: Asistencia de EE.UU. a Colombia 1997-2004**



Fuente: <http://www.ciponline.org/colombia/aidtable.htm>

Estos entrenamientos que otrora se desarrollaron en la Escuela de las Américas, despliegan desde el 17 de enero del 2001 sus operaciones bajo el nombre de Western Hemisphere Institute for Security Co-operation (WHINSEC) basado en el Acta de Autorización de Defensa Nacional Floyd D. Spencer en el año fiscal 2001 y fue firmada por el Presidente Bill Clinton en octubre 30 del 2000<sup>44</sup>. En la sección 2166 del Acta se establece la autoridad del Secretario de Defensa de los EE.UU. para operar facilidades que provean educación profesional y entrenamiento a personal elegible de las naciones del hemisferio occidental dentro de los principios establecidos en la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA). Dos de estos principios son esenciales a la misión de WHINSEC y se dirigen a asegurar la paz en el hemisferio occidental y promover el bienestar humano a través de la cooperación inter-americana fundamentada en la ley internacional. La autodefensa a través del uso de la fuerza militar se establece en la ley internacional y está codificada en el

<sup>44</sup> Western Hemisphere Institute for Security Co-operation, [Home : About WHINSEC : History](http://www.benning.army.mil/whinsec/about.asp?id=31)  
<http://www.benning.army.mil/whinsec/about.asp?id=31>

Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, el Artículo 3 del Tratado de Asistencia Recíproca (Tratado de Río) y, los artículos 2, 3 y 15 de la Carta de la OEA<sup>45</sup>.

El Comando Sur (USSOUTHCOM AOR) en coordinación con el Secretario de Defensa dirige entrenamiento adicional y programas de educación auspiciados directamente por los EE.UU. en Centroamérica y América del Sur. El Programa para el Control Internacional de Narcóticos (conocido en inglés como INL, INC o INCLE) que incluye sustitución de cultivos, programas de fumigación, reforma judicial, derechos humanos, y paz, así como las transferencias de armas y entrenamientos para fuerzas militares y policiales<sup>46</sup>. A través de este programa EE.UU. financió gran parte del Plan Colombia en el 2000 y 2001. En el 2002 la “Iniciativa Antinarcótica Andina” (ACI) distribuirá 731 millones de US\$ en la región. Los mismos se distribuirán de la siguiente manera:

**CUADRO #8: MONTOS ASISTENCIA EE.UU.-PLAN COLOMBIA 2000-2002**

PAIS	Ayuda Militar y a la Policía			Ayuda Económica y Social		
	Promedio 2000-2001 (en millones de US\$)	2002 solicitado (en millones de US\$)	Cambio Porcentual	Promedio 2000-2001 (en millones de US\$)	2002 solicitado (en millones de US\$)	Cambio Porcentual
COLOMBIA	475.83	363.04	-24%	108	147	+36%
PERU	49.18	89.45	+82%	116.65	177.03	+52%
BOLIVIA	51.23	61.25	+20%	112.44	108.24	-4%
ECUADOR	19.43	31.76	+63%	18.09	56.8	+214%
BRASIL	3.68	16.36	+345%	13.59	11.18	-18%
VENEZUELA	5.46	13.33	+144%	0.33	0.58	+76%
PANAMA	4.36	13.97	+220%	4.6	8.5	+82%
TOTAL	U\$609.17	U\$589.16	+3%	U\$373.7	U\$509.33	+36%

Fuente: The Center of International Policy's, Colombia project, <http://www.ciponline.org/colombia/2002requestesp.htm>

La reducción del presupuesto militar para Colombia no significa que los EE.UU. está abandonando la estrategia militar puesta en marcha en el 2001. La asistencia a las FF.AA. colombianas simplemente se ha estabilizado. El paquete de ayuda del 2000-2001 incluía fondos para crear y equipar dos batallones antinarcóticos en el ejército colombiano<sup>47</sup>. El

<sup>45</sup> Idem

<sup>46</sup> <http://www.ciponline.org/colombia/2002requestesp.htm>

<sup>47</sup> The Center of International Policy's, Colombia project, <http://www.ciponline.org/colombia/2002requestesp.htm>

cuadro deja en claro que la mayor parte de los montos desembolsados por concepto de asistencia militar en el período 2000-2001 están acaparados en más del 78% del total por Colombia. Seguido a una gran distancia por Bolivia y Perú. El total destinado para el Ecuador no fue sino del 3.19%. Los montos más altos de asistencia económica captan Perú con el 31.22%, Bolivia con el 30.1%, Colombia con el 28.9% y, el 10% restante se divide entre Ecuador, Brasil, Venezuela y Panamá. El monto para Ecuador equivale al 4.84%.

Este giro de la política estadounidense para con América Latina después de los ataques del 11 de septiembre del 2001 en Nueva York y Washington D.C., son un elemento vital para entender las relaciones de EE.UU. con Colombia y consecuentemente con Ecuador y América Latina. La manipulación maniquea que manejan los EE.UU. para con el resto del mundo “o estás con nosotros o estás contra nosotros” lleva a América Latina a tres estadios posibles. El primero, podría enmarcarse en que EE.UU. declare irrelevante a América Latina dentro de su agenda geopolítica. El segundo, podría parecerse a aquel manejado en la Guerra Fría, es decir, uno con un diseño estratégico amplio acorde con su campaña antiterrorista global o, un tercero, donde los EE.UU. aprovechen esta coyuntura mundial para comprometerse de forma proactiva y constructiva con sus “socios” latinoamericanos en una agenda común. Lo antes expuesto y el antecedente de acercamientos bilaterales con El Salvador, el Ecuador y otros países de América Central y del Sur con emplazamiento de operaciones avanzadas (EOA), determinaría que el tercer estadio es el que la potencia del norte ha establecido como su política hacia América Latina.

El tratamiento hemisférico a los problemas de seguridad, paz y democracia en el continente americano hace que el Plan Colombia sea la coyuntura que justifica la activa participación de los EE.UU. en la política intra e inter-nacional de los países latinoamericanos, aquella que conforma su agenda y la configura dentro de una agenda

común. Por lo tanto, la asistencia internacional para el desarrollo es un termómetro de las relaciones entre EE.UU. , América Latina y el resto del mundo.

En el Ecuador, la creación de la Unidad de Desarrollo Norte –UDENOR- creada específicamente dentro de la coyuntura del Plan Colombia y los objetivos planteados por USAID, es el ejemplo más claro de las consecuencias palpables que la aplicación de dicho Plan. Incluso, en su presentación, se aducen dos tipos de causas para la creación de UDENOR. Las primeras corresponderían a razones coyunturales como es el conflicto colombiano derivado de la presencia de grupos irregulares y del narcotráfico; y, las segundas, de tipo estructural que se refiere a la desatención por parte del estado a las zonas fronterizas. Se puede observar que cada uno de estos justificativos plantean las dos dimensiones del estado, la endógena y la exógena haciendo de esta iniciativa un imperativo para la seguridad interna y externa como determina el concepto de asistencia militar (ver p.11) que se dirige a garantizar la seguridad externa y la estabilidad interna de los países. En este caso del Ecuador que ha desembocado en la creación de esta unidad gubernamental cuyo objetivo es “prevenir los posibles efectos de la violencia del norte”, “liderar el desarrollo sustentable de la región fronteriza norte del Ecuador y...mejorar en forma radical, urgente y sustentable las condiciones socio-económicas de los grupos humanos más pobres y vulnerables en las seis provincias de la frontera norte, a través de la ejecución eficiente y honesta del Programa de Desarrollo Preventivo Alternativo y Reactivación Social”.<sup>48</sup> El UDENOR es producto de la asistencia internacional y definió el Programa de Desarrollo de la Frontera Norte en base a los proyectos presentados por el gobierno central y los gobiernos locales, el cual comprende cinco componentes: Desarrollo productivo, Conservación del Medio Ambiente, Infraestructura Productiva, Infraestructura Social, y Desarrollo Económico y Gestión Local.

---

<sup>48</sup> UDENOR, Informe del primer año de gestión, marzo 2001-marzo 2002, Quito-Ecuador.

Todas son acciones tendientes a prevenir al Ecuador de convertirse en un país productor y comercializador de drogas<sup>49</sup>.

¿Cómo se constituyó esta institución estatal? Un primer desembolso de 8 millones de dólares se llevó a cabo por parte del Gobierno de los EE.UU. a través de USAID en octubre y noviembre del 2000. El 23 de octubre del 2001, el Ministerio de Relaciones Exteriores como representante del Gobierno Nacional y UDENOR con el auspicio del BID y la OEA organizó el Grupo Consultivo de Donantes en la ciudad de Bruselas que dejó en claro el reconocimiento de la Comunidad Internacional del “potencial problema ecuatoriano de ser víctima de la expansión de los cultivos de coca y de la generación de violencia por parte de grupos irregulares que operan en los países vecinos”<sup>50</sup>. Así quedó conformada la representación de 25 países, 16 organismos internacionales y de la empresa privada en frontera norte. La estructura del UDENOR involucra a todos los gobiernos seccionales en frontera norte, además del gobierno central y los donantes. ¿Cómo se constituye entonces el financiamiento para este programa? A continuación los montos comprometidos por la comunidad internacional y por el gobierno ecuatoriano.

Hasta entonces la oferta de recursos por parte de los mismos ascendía a 266.4 millones de dólares, los cuales incluían U\$ 133 millones en donaciones, U\$ 98 millones en créditos concesionales, U\$ 28.6 en créditos ordinarios y U\$ 6 millones en canje de deuda (Ver Cuadro #7). Además se conformó el Grupo Asesor Internacional para apoyar y hacer el seguimiento al Programa de UDENOR “a través de recomendaciones que coadyuven al cumplimiento de las metas fijadas”.

Los recursos comprometidos por la comunidad internacional son en gran medida donaciones. Las mismas se conforman por la Comisión Europea mayoritariamente (38.18%), USA con el 28.45%, el OCP con el 5.98% entre los más importantes. En lo

---

<sup>49</sup> INECI, Cooperación para el Desarrollo-Ecuador 2001, p. 64.

<sup>50</sup> Idem

referente al canje de deuda, éste se llevó a cabo por un monto total de US\$ 6.06 con Alemania en un 76.5% (4.62 millones de US\$) y Gran Bretaña por el 23.7% restante. Los créditos concesionales se tranzaron con España únicamente y el crédito ordinario desembolsó el BID.



Fuente: INECI, Ecuador 2001 Cooperación para el Desarrollo, p. 65.

Sin embargo, estos montos no son el total de los recursos con los que cuenta el UDENOR. Existe una contraparte conformada por los aportes nacionales que equivale a 13 millones 270 mil dólares<sup>51</sup>; es decir, el Ecuador financia el 98% de los proyectos emprendidos por UDENOR en frontera norte. El 13 de octubre del año en curso, el Presidente de la República, ex – coronel Lucio Gutiérrez, presentó en su cadena nacional de los lunes, los proyectos finalizados de UDENOR/USAID como parte de su programa de gobierno, a pesar de que muchos de ellos ya fueron ejecutados anteriormente. Esto deja en claro que más allá de los ingresos al Ecuador por concepto de asistencia internacional para el desarrollo, ésta implícitamente involucra el fortalecimiento de la imagen institucional del Estado, su legitimidad y presencia en frontera norte y otros puntos del país. El siguiente capítulo describe toda la información sobre la AID para el Ecuador entre 1998 y el 2001.

<sup>51</sup> CD Transición, Presentación UDENOR al nuevo Gobierno 2002-12-4, diapositiva #32.

## **RESULTADOS GENERALES ASISTENCIA INTERNACIONAL SUCUMBIOS, CARCHI Y ESMERALDAS 1998-2001**

### **CAPITULO II**

Vale aclarar desde ya, que en este capítulo aparecen todos aquellos proyectos que se llevan a cabo como parte de los recursos que el Ecuador recibe dentro del marco de la cooperación para el desarrollo incluidos en los informes de Cooperación para el Desarrollo publicados hasta el año 2000 por el PNUD y, en el 2001 por el INECI. Los resultados que presento a continuación forman parte de un minucioso trabajo de investigación organizado a través de una base de datos completa que incluye la ubicación del proyecto para localizar dónde se han llevado a cabo los proyectos en las provincias en cuestión. Además constan las fechas de inicio y fin del proyecto, información que ha servido para reconocer los dos períodos en los que he dividido la investigación. Primero, todos los proyectos vigentes hasta 1998 en las tres provincias y segundo, todos los proyectos posteriores a este año vigentes hasta el 2001.

Figuran también las diferentes áreas de acción de la asistencia internacional con las que espero sostener las tendencias de los dos períodos en el tipo de proyectos a los que han sido encaminados los fondos receptados por el país para esta zona. Se registran los donantes, a través de esta clasificación comparo la tendencia general en el país anualmente con la tendencia registrada en la zona de estudio. Considero importante saber qué donantes han sido los que han trabajado en esta zona y cuáles han sido los objetivos de los mismos en ambos períodos. Es necesario saber quiénes están invirtiendo en la región.

Otra descripción que constituye parte importante de esta investigación es saber el tipo de donante, agencia de ejecución e institución beneficiaria. Con esto quiero determinar si estos tres tipos de institución han variado, es decir, si los fondos provenientes del exterior y receptados para esta región son de tipo gubernamental, ONU, privados u ONG's. Esta información tiene objetivos teóricos que buscan determinar la política de los EE.UU. en

general, partiendo del ejemplo del Plan Colombia. La asistencia internacional tomada como termómetro de las relaciones vigentes entre EE.UU. y América Latina y el resto del mundo.

En términos cuantitativos vale aclarar que existe un número de proyectos dentro de la zona que incluye ciertos proyectos que se ejecutan más de una vez, es decir, que se repiten en la misma provincias u otras de la región. Por lo tanto, existen proyectos cuyos montos aparecen en más de una vez. A esto se debe que he tomado en cuenta los valores comparativos con los proyectos en general y con respecto a los montos, sólo he aplicado el monto del proyecto una sola vez. He tratado de esta forma que mi investigación arroje los datos más exactos. Quiero aclarar sin embargo que determinar el monto justo de cada proyecto en cada cantón es información que no se publica y es imposible de alcanzar, esta es una de las limitaciones de esta investigación.

Aparece en la base de datos, el tipo de donación que se ha registrado en estas tres provincias. Las donaciones pueden ser COOPERACION TECNICA INDEPENDIENTE (FTC), COOPERACION TECNICA RELACIONADA CON LA INVERSIÓN (ITC), PROYECTO DE INVERSIÓN (IPA), AYUDA ALIMENTARIA (FOA) y ASISTENCIA DE EMERGENCIA Y DE SOCORRO (ERA). Esta información determinará también las tendencias de todo el período estudiado y nos dará una visión panorámica de la realidad en la zona.

En cada caso he aclarado si se han tomado en cuenta los proyectos sin que se repitan, es decir, un proyecto puede repetirse en ubicación y esto nos permitirá saber dónde se ejecutó el mismo proyecto varias veces dentro del área de estudio y sin embargo, la información referente al presupuesto ha sido omitida en caso de que se repita en más de una ocasión con el fin de obtener resultados más reales.

El primer paso para este análisis es determinar las tendencias generales en todo el período tanto a nivel nacional como regional, con el único propósito de comparar una vez hechos los análisis provinciales y regionales, si la tendencia nacional responde a la del resto

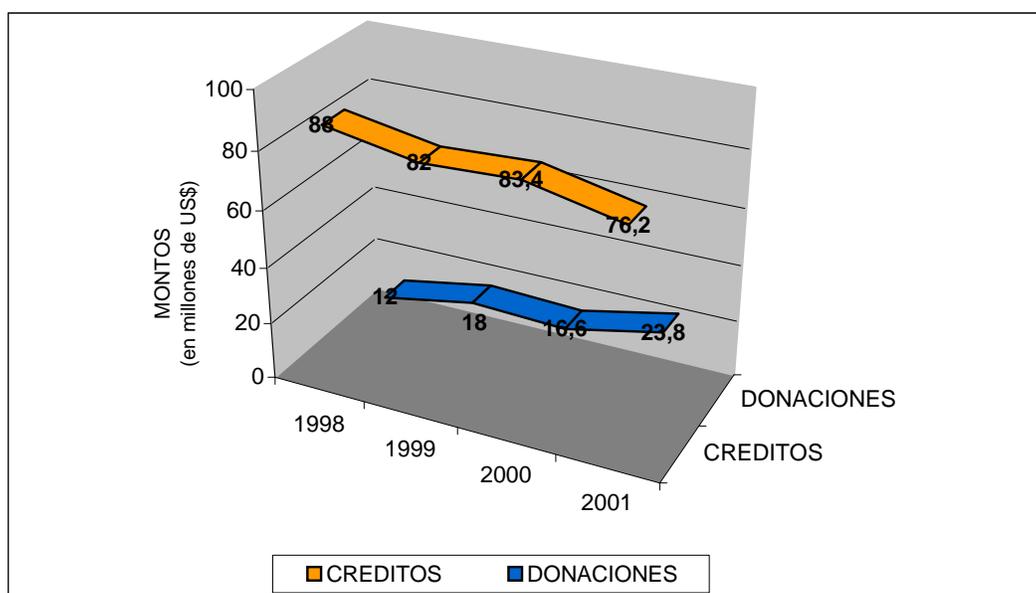
de áreas aquí analizadas. A nivel regional, se han tomado en cuenta todos los proyectos, donante y montos entre 1998 y 2001. El segundo paso, busca hacer una presentación individual de cada provincia que sirva para determinar las tendencias de la AI en ambos períodos y sus cambios en caso de que se hayan presentado. Aparte de las provincias se analizará la región FRONTERA NORTE como indican los Informes de Cooperación para el Ecuador a partir del 2000 que es la ubicación utilizada para describir los proyectos iniciados con el dinero de USAID/UDENOR/OIM. Finalmente, busco comparar los resultados de los dos períodos de estudio entre las tres provincias para evidenciar los cambios y tendencias ocurridos en cada provincia.

## 1. TENDENCIAS NACIONALES

### 1.1 TIPO DE ASISTENCIA INTERNACIONAL PARA EL ECUADOR

Debido a la tendencia hacia la alza en los montos de Asistencia Internacional (AI) que se corrobora a través de este estudio, es necesario determinar si los recursos que el Ecuador está captando son donaciones o créditos. El siguiente cuadro desglosa esta información a partir de 1998.

CUADRO #1: DONACIONES Y CREDITOS PARA EL ECUADOR 1998-2001



Fuente: PNUD, Informe de Cooperación para el Desarrollo 1998, 1999, 2000, 2001.

La AI reembolsable (AIR) es mayoritaria y sin embargo es interesante observar que durante el período de estudio baja en aproximadamente 12 puntos que se suman a la AI no reembolsable (AINR). Esta tendencia que se ha registrado es importante porque justamente en el 2001, año en que los EE.UU. son el donante por excelencia, el incremento resulta en que casi un cuarto de los recursos para el país son donaciones. La AINR en el 2000 incluía un 72% de origen bilateral, 15% multilateral y, 13% ONG's internacionales. En el 2001 suben los donantes bilaterales al 77% y los multilaterales bajan al 10%, mientras que las

OING's se mantienen intactas. Además, un dato curioso es que los mayores acreedores de la cooperación reembolsable sufren una mutación tanto número como en composición sólo entre el 2000 y el 2001. De nueve acreedores en el 2000 pasamos a 5 en el 2001. Así en el 2000, el acreedor mayoritario era el BID con el 41%, seguido por la CAF con el 23%, Brasil con el 15%, el BIRF con el 12%, Otros<sup>52</sup> y España con el 3%, Japón con el 3% y, finalmente, Alemania con el 1%. En el 2001, los acreedores eran: la CAF con el 45%, seguido por el BID (25%), BIRF (17%), Brasil (9%) y, "Otros"<sup>53</sup> (4%). La diferencia entre cada año se marcaría no sólo por el número sino también por el tipo de acreedor. Si en el 2000 hubo 4 países que conformaban el grupo de acreedores, en el 2001 apenas era uno: Brasil, lo que privilegia la relación Sur-Sur. Esto es paradójico si se toma en cuenta que en la país ha favorecido la cooperación bilateral y la ha favorecido especialmente en el 2001. La participación de la CAF es casi del 50% en el 2001, dejando en un segundo plano al BID cuyo porcentaje era del 41% en el 2000.

En vista de que el blanco del análisis se dirige a los aportes ya sea en créditos o donaciones que EE.UU. a través del Plan Colombia aportan al Ecuador es importante determinar quiénes son los países que aportaron a la AI para el Ecuador y en qué proporción. La sección a continuación muestra qué tipo de donaciones/créditos ha recibido el país y quiénes los han otorgado.

## **1.2 DE LOS DONANTES:**

Las tendencias con respecto a los donantes a nivel nacional difieren a la frontera norte. A continuación presentaré los resultados de cómo se conforma la AI para el Ecuador y 2, quiénes han conformado la asistencia internacional para el Ecuador.

---

<sup>52</sup> Esta categoría para el año 2001 se conformaba por Colombia (25%), EE.UU. (24%), FIDA (24%), Dinamarca (29%), Italia (3%), China y Corea con el 2%. Cooperación para el Desarrollo-Informe 2000, p.54

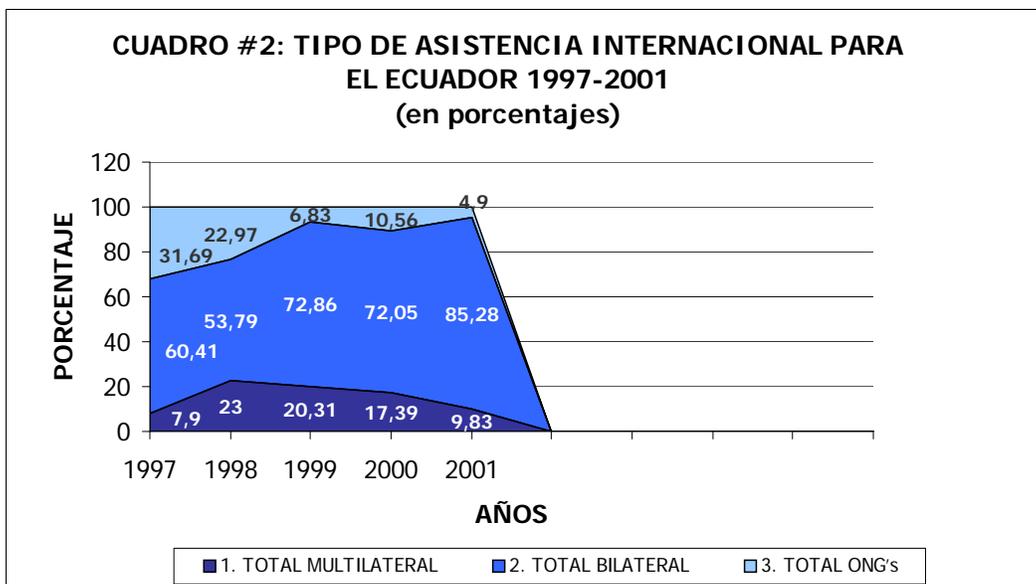
<sup>53</sup> Esta categoría para el año 2001 se conformaba por Japón con el 43%, FIDA 22%, Colombia 16%, España 15%, Dinamarca 3% y, Argentina 1%. Cooperación para el Desarrollo-Informe 2001, p.42

La asistencia para el Ecuador se divide en multilateral, bilateral y organizaciones no gubernamentales<sup>54</sup>. Dentro de los organismos multilaterales constan aquellos que pertenecen al sistema de Naciones Unidas (SNU), el BID, la CAF, GEF, OLADE, UE, etc.

Del cuadro #2, se desprende que para 1997 la fuente más importante de AI fue la de origen bilateral (60.41%), le siguen las ONG's internacionales con el 31.69% y finalmente la cooperación multilateral. Sin embargo, en 1998 la composición del tipo de AI para el Ecuador cambia en relación al año precedente y la asistencia de tipo bilateral (AB) baja, permitiendo que organismos multilaterales se encarguen de ocupar el primer puesto en los desembolsos para el país. A partir de 1999 se mantiene una tendencia a la alza que se acentúa especialmente durante 1999 y 2000, hasta alcanzar en el 2001 el punto más alto de AB de todo el período con un porcentaje que alcanza el 85%. Además el rol coprotagonico que las ONG's juegan en la AI en el año 97 con un porcentaje del 31.69%, comienza a declinar a partir de 1998 y se reduce a 4.90% en el 2001, prácticamente queda anulada. La Asistencia Multilateral se triplica en el 98 y a pesar de que se mantiene en un porcentaje similar hasta el 2000, para el 2001 vuelve a descender a casi los mismos niveles de 1997, debajo del 10%. Esto quiere decir que el Ecuador ha dado prioridad a la asistencia bilateral a partir especialmente de 1999 y esto se puede deber al interés generado hacia el país por el Plan Colombia para los distintos gobiernos. Esta misma tendencia se puede observar en las tres provincias de frontera norte y corrobora la tendencia nacional en estos años. Más tarde analizaremos los cuadros correspondientes a la zona frontera norte.

---

<sup>54</sup> **Organizaciones No Gubernamentales (ONG's):** En el Ecuador operan ONG's internacionales que reciben fondos gubernamentales y no gubernamentales del exterior para la ejecución de programas y proyectos de desarrollo social. Las ONG's internacionales operan al amparo de Convenios suscritos con el Gobierno del Ecuador, a través de la Cancillería...La necesidad de captar recursos limita en gran medida el margen de acción de las ONG's. Los sectores en los cuales trabajan son principalmente: alivio a la pobreza, género, medio ambiente, sector campesino. En el Ecuador se calcula que aproximadamente 200 ONG's se encuentran al momento trabajando en proyectos de desarrollo, de éstas, 66 se encuentran amparadas bajo el Convenio de Cooperación suscrito con el Gobierno Nacional, y 8 se encuentran en proceso de suscripción. PNUD, Ecuador 2000 Cooperación para el Desarrollo, p.70-71.



Fuente: PNUD, Informe de Cooperación para el Desarrollo 2000, p.101-106;  
 PNUD, Informe de Cooperación para el Desarrollo 2001; p. 109-114

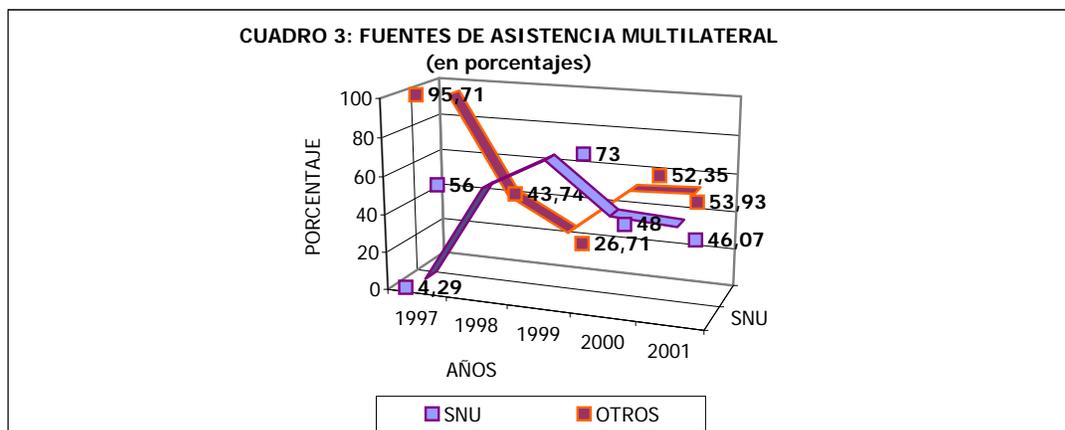
Además cabe notar que la tendencia en la AI en general, es hacia la alza. Tomando a 1997 como año base, el incremento que se registra en 1998 con respecto al 97 es del 88.62%. De 1998 a 1999, el incremento es del 218.68%. De 1999 al 2000 la AI es del 77.37%. Por último, entre el 2000 y el 2001, la AI subió en un 176.97%. Esto quiere decir que en el lapso 1997-2001, el incremento total añadido es del 561.65%.

### 1.2.1 ASISTENCIA MULTILATERAL

La Asistencia Multilateral (AM) se conforma 1. por los aportes hechos por el Sistema de Naciones Unidas (SNU) y 2. por otras organizaciones. En 1997 se registró apenas 261.000 dólares provenientes del Sistema de Naciones Unidas (SNU). En realidad, para este año, son otras organizaciones diferentes al SNU las que captan prácticamente toda la AM para el Ecuador. A partir de 1998, el aumento porcentual en la AM registra un importante crecimiento porque el incremento para 1998 representó un 3424.13% en relación al año anterior. Vale recalcar sin embargo que en el Informe 1998 se establece que es un año

atípico en asistencia internacional, pues ésta tuvo una clara incidencia de recursos provenientes del exterior en respuesta al fenómeno del Niño (FEN)<sup>55</sup>.

**CUADRO #3: FUENTES de ASISTENCIA MULTILATERAL PARA EL ECUADOR**



Fuente: PNUD, Informes de Cooperación para el Desarrollo 1996-2001  
Elaboración: La Autora

Lo cierto es que la curva no se estanca después de 1998 sino continúa incrementándose y 1999 registra una vez más un aumento considerable que fue equivalente al 249.03% frente a 1998. La caída en el año 2000 por parte del SNU fue del 56.94%, es decir, más de la mitad de recursos registrados en 1999. Finalmente, para el 2001 los niveles del SNU se mantuvieron registrando una leve caída del 3.29%. En conclusión, se puede observar que la AI por parte del SNU en 1997 era incipiente y sin embargo, a partir del año 1998 equilibra la balanza con aquellos otros organismos donantes de AM y la mantiene en una relación casi exacta del 50%.

**1.2.2 ASISTENCIA BILATERAL (AB)**

En vista de los ejes que componen este trabajo, creo indispensable que se dilucide quiénes son los gobiernos donantes que constituyen la porción más importante de la AI para el Ecuador. El Plan Colombia ha generado una polémica alrededor de la trascendencia de la asistencia otorgada por los EE.UU. a Colombia y a los países que se involucraron en la Iniciativa Regional Andina. Por esta razón la descripción detallada de cuál es rol de cada

<sup>55</sup> Citado en Cooperación para el Desarrollo-Informe 1998, p.43

país donante con sus respectivos montos y los objetivos planteados en el marco de la AI, determinará cuál ha sido su influencia real para el país y los proyectos que se ejecutan. Asimismo, posteriormente se verán los donantes responsables de financiar los proyectos en frontera norte y una vez más se compararán si las tendencias nacionales y regionales son similares o no. El Cuadro #4 explica con exactitud los montos de los países donantes y el porcentaje que éstos representaron cada año.

Los donantes de la AB en 1997 eran apenas 9 y a partir de 1998 se experimenta un incremento en el número de donantes equivalente al 55%. En 1999, aumenta en un 21.42% adicional. En el 2000 sufre una pequeñísima caída del 5.88% que se recupera en el 2001. La incidencia de esta súbita multiplicación de donantes equivale a una mayor diversificación y participación de diferentes países. En el 2001 sin embargo, EE.UU. acapara el 48.08% de la AB para el Ecuador y si bien siguen participando los otros 16 países que aportaron desde el 99, su rol es mínimo.

No se puede afirmar que la Asistencia Bilateral (AB) ha mantenido cierta tendencia sino que por el contrario existen altibajos en el período a pesar de que los montos en general, comparados al 97, son más altos. 1997 registra un monto mayor en 21.09% que 1998 y esto se iría en contra de la afirmación de que 1998 es una año atípico por la influencia en la AI del Fenómeno del Niño que se hubiera traducido en una mayor captación de fondos. Para 1999, el incremento representa frente al 98, 296.2% más. El 2000 se caracteriza por una caída del 23.48% para recuperarse en el 209.45%.

¿Quiénes fueron los mayores donantes en estos años? En 1997, Alemania, los Países Bajos, EE.UU., Bélgica y Suiza en este orden. Para comenzar el período 1998-2001 se requiere una base y esta es la del 1997. En 1998, el monto total cae en aproximadamente 10 millones de dólares y EE.UU. se ubica con un incremento mínimo respecto al 97 (aproximadamente 3 millones) en primer lugar con el 31.34% de los desembolsos, sin embargo, los Países Bajos le siguen casi a once puntos (10.75) atrás, con una disminución de

capital de más de seis millones (6'237000) con respecto al año precedente. Solo entre 1997 y 1998, los Países Bajos reducen sus desembolsos en más de nueve puntos. Suiza, Alemania y Canadá se ubican en este orden en los siguientes escaños de la escalera. Solamente Alemania baja en un monto de 13 millones 489 mil dólares. Así se explica quiénes fueron los países que impactaron de forma negativa el monto por concepto de desembolsos en 1998. España queda fuera de los cinco primeros en 1997 y 1998 y, es Canadá la que ocupa su lugar.

Para 1999, la situación vuelve a cambiar, Alemania recupera el primer lugar en donaciones con un 33.56% del monto total percibido por el país y el incremento que hace en sus desembolsos con respecto al 98 equivalen al 910.90%. Canadá le sigue con el 14.30% y EE.UU. con el 14.12% del total. Sin embargo, Canadá para ubicarse en este lugar desembolsa 12 millones 668 mil más que en el 98 y, EE.UU. 3 millones 582 mil dólares más. España es parte de los 5 donantes más importantes y su monto representa el 8.85% del total, ubicándose en el cuarto lugar. Los países bajos cierran este ordenamiento con una pérdida importante de protagonismo que se evidencia en el apenas 7.44% del monto total de desembolsos.

El año 2000 experimenta el ingreso de Japón como el donante más importante con un 22.37% del total. Cabe notar que anteriormente el Japón no cumplía un rol protagónico. En 1998 sus desembolsos aportaron el 0.95% del total de la AB en 1999 ocupó el sexto lugar con el 7.38% hasta el 2000 cuando ocupa el primer lugar. Le sigue EE.UU. con el 20.67% que le separa de Japón con apenas un millón 422 mil dólares. Suiza regresa en tercer lugar como en 1998 solo que entonces el porcentaje que la ubicó en ese puesto era del 14.8% y en el 2000 fue de 10.17%. España en relación a 1999 se mantiene en el cuarto lugar de donantes a pesar de que el monto desembolsado en 1999 era mayor que en el 2000 y el porcentaje era menor (8.85%) versus el 10.04 del 2000. Alemania baja al quinto escaño con el 9.58%. Es cardinal notar que las diferencias en los porcentajes de los donantes es mínima.

Finalmente el 2001, registra a EE.UU. como el primer donante, pero ocurre un incremento inexplicable donde este país que en el año 2000 aportaba 17 millones 222 dólares, en el 2001 sus desembolsos alcanzan 83 millones 914 mil dólares. Le sigue Japón con 32 millones 185 mil dólares que equivalen al 18.44% de la AB y que frente al 22.37% del 2000 es menor en porcentaje pero casi duplica el monto. España ocupa el tercer lugar a pesar de que del 10.04% que sus desembolsos representaban en el 2000 y se plasmaban en el cuarto lugar, para el 2001 son tan sólo el 7.73%. Alemania es el cuarto donante y Suiza el quinto.

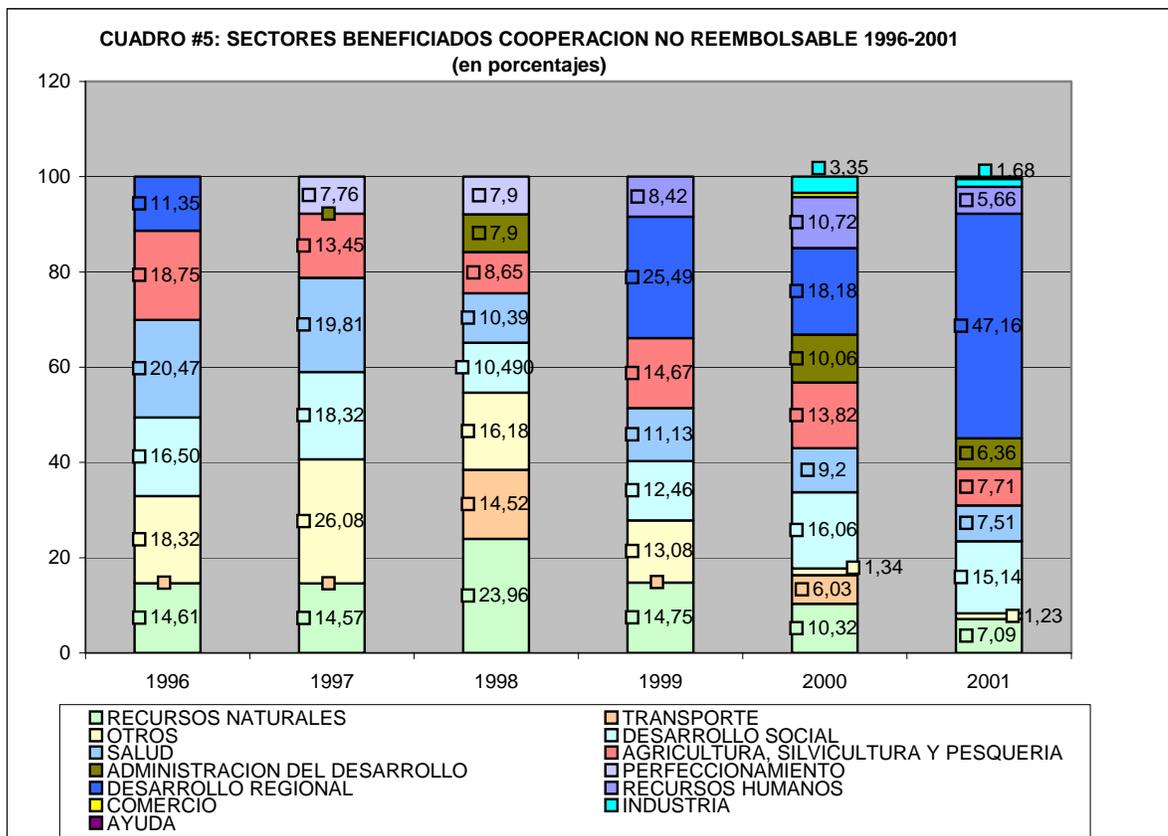
**CUADRO #4: DONANTES BILATERALES 1997-2001**  
(en porcentajes)

PAISES DONANTES	1997	1998	1999	2000	2001
ALEMANIA	36,71	9,83	33,56	9,58	4,76
BÉLGICA	7,01	6,35	1,12	1,6	1,85
BRASIL	-	-	0,02	0,08	-
CANADA	1,74	7,9	14,3	6,28	2,52
CHINA	-	-	-	-	3,33
DINAMARCA	0,46	0,46	0,36	0,05	0,13
ESPAÑA	1,79	6,02	8,85	10,04	7,73
EE.UU.	18,57	31,34	14,12	20,67	48,08
FINLANDIA	0,11	0,17			0,01
FRANCIA	0,08	0,08	0,28	5,37	2,14
INDIA	-	-	-	-	0,003
ISRAEL	-	0,54	-	-	-
ITALIA	-	-	0,51	1,36	1,84
JAPÓN	-	0,95	7,38	22,37	18,44
LUXEMBURGO	0,21	0,27	0,09	0,04	0,29
NORUEGA	-	-	1,87	2,36	1,49
PAISES BAJOS	29,63	20,59	7,44	8,75	2,73
REINO UNIDO	-	-	3,1	0,69	0,25
SUECIA	-	0,8	1,54	0,58	0,22
SUIZA	3,69	14,69	5,45	10,17	4,19

Fuente: PNUD, Informe de Cooperación para el Desarrollo 1996-2001; INECl, Ecuador 2001 Cooperación para el Desarrollo/Elaborado por: La Autora

### 1.3 CONCLUSIONES

Las conclusiones de esta sección buscan hacer hincapié en las tendencias que han caracterizado al país en lo que a AID se refiere. Como se puede observar, existe una propensión a captar rubros enmarcados en la cooperación no reembolsable. Sin embargo, es indispensable saber cómo se han utilizado o invertido los dineros que han llegado al país dentro del período de estudio. En primer lugar, el cuadro a continuación presenta la tendencia de aquellos dineros captados como parte de la AID no reembolsable.



Fuentes: Informes de Cooperación para el Desarrollo 1997-2001

Elaboración: La Autora

Este gráfico incluye además el año 1996 donde efectivamente el desarrollo regional (ARE) tiene presencia en los desembolsos no reembolsables. Sin embargo, en 1997 y 1998 esta clasificación ni siquiera aparece hasta que en 1999 receipta cerca del 26%, convirtiéndose desde entonces en el sector de más alta recepción de desembolsos a pesar que en el 2000 baja al 18.18% y para el 2001, absorbe el 47%.

El rubro de la categoría “OTROS” que no explica el destino final de sus fondos y resulta ser una clasificación bastante genérica para el dinero que el país receipta como donaciones, en 1996 equivalía al 18.32% del total de los montos, ubicándose tercero después de salud (HLT) y agricultura (AGR) con montos similares; para el 2001 queda anulado al receiptar apenas el 1.23%. Este es un giro en cuanto a la transparencia de las áreas y proyectos a los que se destina estos fondos, la clasificación “OTROS” sin una explicación detallada, debería desaparecer por completo.

El área de salud que en 1996 ocupara el porcentaje más alto de todas las categorías con el 20.47% conjuntamente con agricultura (18.75%) comienzan a declinar en 1997 y, para el 2001 su accionar queda limitado al 7.51% y 7.71% respectivamente.

Es importante observar que no es sino hasta el año 2000 que el sector “INDUSTRIA” comienza a captar fondos que equivalen en ese año el 3.35% y en el siguiente el 1.68% del total. Asimismo el área de “COMERCIO” con un porcentaje de 0.92% en el año 2000 no vuelve a aparecer en el 2001 y sin embargo podría estar marcando junto al de la industria una dirección diferente de las donaciones en un futuro cercano.

La categoría de “RECURSOS NATURALES” es una que se mantuvo prácticamente en los mismos niveles hasta 1999 y no obstante en el 2000 baja del 14% al 10% y, en el 2001 al 7%. Con todos estos datos se puede concluir que las donaciones que el país receipta como parte de la AI y que en 1996 se invertían en las áreas sociales y naturales del país, en el 2001 disminuyen en detrimento de las necesidades básicas de la población menos favorecida y se da prioridad a los proyectos de infraestructura incluidos bajo el gran paraguas de DESARROLLO REGIONAL.

Para terminar el análisis de los sectores beneficiados por las donaciones para el Ecuador, es interesante observar que 1996 y 1997 se caracterizan por tener 6 áreas de acción, mientras que desde 1998 éstas se incrementan hasta que en el año 2000 alcanzan 11 y en el 2001 10. Esta misma tendencia tuvieron los donantes en el período de estudio. A pesar de la multiplicidad de nuevos actores y categorías existe un casi monopolio de las áreas a las que se dirigen los fondos no reembolsables así como los donantes de AI.

En cuanto a los recursos captados como préstamos, se observa que de la misma forma que en las donaciones, los sectores a los cuales se destinaron los fondos se multiplicaron. Si bien para 1997 sumaban 5, 6 en 1998 y 7 en 1999; en el año 2000 y 2001 las áreas de inversión fueron 12. En 1997, el sector de DESARROLLO REGIONAL (ARE) captaba el 27.71% (el más alto del período de estudio), seguido por los proyectos

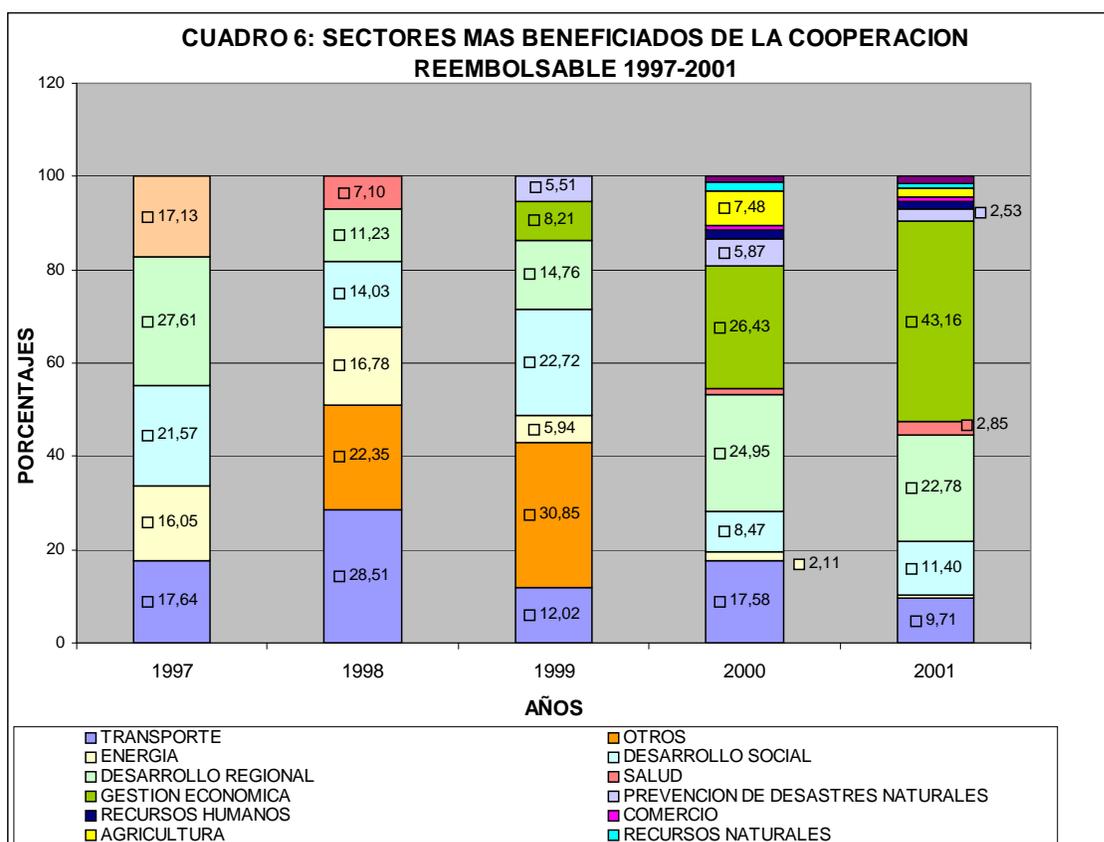
insertados bajo DESARROLLO SOCIAL (21.57%), los porcentajes de TRANSPORTE, INDUSTRIA Y ENERGIA alcanzaron el 50.82% del total. El ARE aunque baja en 1998 y 1999, en el año 2000 y 2001 bordea el 25 y 23% respectivamente.

1998 registró un giro significativo en los sectores beneficiarios de los préstamos adquiridos por el país. El área de TRANSPORTE fue el rubro más importante con cerca del 28%. En este año aparece la categoría de OTROS que ocupa el segundo lugar en recepción de desembolsos con el 22.35%. La clasificación de ENERGIA se mantiene en relación al año precedente; sin embargo, este será el último año pues en lo posterior el sector verá disminuir su porcentaje hasta que en el 2001 no alcanza sino el 0.63%.

En 1999, el rubro más importante lo registró la categoría de “OTROS” con el 30.85%, a partir del año 2000 y 2001 los montos bajo esta categoría son inexistentes. En los mismos años y bajo la categoría de GESTION ECONOMICA se registran los porcentajes más altos: 26.43% en el 2000 y 43.16% en el 2001. El Desarrollo Regional ocupa a partir del 2000, el segundo lugar en captación de fondos de los créditos para el país, lo que deja en claro con el cuadro anterior sobre las donaciones, que esta categoría es definitivamente una prioridad nacional.

En cuanto a la composición de los países donantes, la AB se constituye prácticamente por los mismos estados durante el período 1997-2001. Vale recalcar sin embargo que la tendencia de los EE.UU. es de mantenerse entre los tres primeros donantes y que en el 2001 casi la mitad de los desembolsos están acaparados en un solo donante: los EE.UU. Dentro del tema de tesis, este seguramente es el rasgo más importante a nivel nacional sobre la configuración de la AI para el Ecuador a partir del año de aplicación del Plan Colombia actual. Esta relación casi exclusiva con EE.UU. en el 2001 deja en claro que al momento, el compromiso del Ecuador con el Plan Colombia y EE.UU. crece y que el rol de los países de la Unión Europea ha sido relegados a un plano secundario. El escenario de AI para el país queda configurado después de EE.UU. con una cuota de Japón, que es el

segundo donante para el año 2001, seguido por la sumatoria de los cooperantes pertenecientes a la Unión Europea que arroja un resultado del 23%. ¿Quiénes son los países cooperantes de la UE en el 2001? España con el 30%, Alemania con el 16%, Francia, Bélgica y los Países Bajos con el 12% cada uno y, finalmente Italia con el 11%; el 6% restante se lo divide entre Reino Unido, Dinamarca, Finlandia, Luxemburgo y Suecia. El altísimo porcentaje de España permite concluir que este país es el aliado europeo más fuerte de EE.UU. en lo que a Plan Colombia se refiere y su accionar en el Ecuador.



Fuentes: Informes de Cooperación para el Desarrollo 1997-2001/Elaboración: La Autora

Es importante destacar que es justamente en el 2001 que China incursiona por primera vez en el período de estudio (97-2001) aunque con un porcentaje bajo (3.33%) pero importante por su permanente ausencia hasta ese año. Asimismo, es sustancial subrayar que en el análisis de la coyuntura del Plan Colombia, se dirige exclusivamente al rol de los

EE.UU. y poco o nada se dice sobre las razones por las que el Japón decide otorgar enormes cantidades al Ecuador en AI. Japón en el ciclo 2000-2001 conjuntamente con los EE.UU. son los donantes más importantes para el país. ¿A qué se deben estos desembolsos?, ¿existe algún interés particular en la inversión nipona?<sup>56</sup> Son temas que esta investigación no intenta de ninguna manera dilucidar, pero que son importantes tomar en cuenta para entender las relaciones internacionales en este instante. Otro ejemplo es la incursión de China<sup>57</sup> a pesar de el monopolio ejercido por EE.UU. en AID para el Ecuador.

España es parte importante de la AB y se ha mantenido entre el 3er y 5to lugar en este período. Las causas que podrían explicar el interés del país ibérico son las olas migratorias que afectan las relaciones entre la península y el Ecuador. No obstante, es curioso que España en la X Reunión de la Comisión Mixta Ecuatoriano-Española<sup>58</sup>, realizada en agosto de 2001, haya establecido sus prioridades y objetivos en relación al Ecuador dentro de una retórica que en el período anterior (97-00) no se había siquiera planteado. Además es interesante observar cómo el objetivo #5 es particularmente coyuntural al Plan Colombia. Para el período 2001-2004 España da prioridad a las acciones encaminadas a:

1. Contribuir a la satisfacción de las necesidades sociales básicas de la población
2. Invertir en el ser humano mediante el desarrollo de programas de educación, capacitación y fomento de la cultura.

---

<sup>56</sup> El Gobierno de Japón extiende la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AID) con el Programa de Cooperación Financiera No Reembolsable y la Cooperación Técnica en Ecuador. La Cooperación Financiera No Reembolsable se compone de: Cooperación General, pesca, Emergencias, Cultural, Restauración de Monumentos Históricos que sean Patrimonio Cultural de la Humanidad declaradas como tal por la UNESCO, Cooperación para el Aumento de la Producción de Alimentos y Cooperación para proyectos Comunitarios. La Cooperación para Proyectos Comunitarios se concreta a través de las solicitudes de Fundaciones y ONGs locales para la ejecución de proyectos específicos que contribuyen a mejorar las condiciones de vida de las comunidades más vulnerables...La Cooperación del Gobierno de Japón en Ecuador focaliza su acción en el campo de pobreza, infraestructura vial, medio ambiente y desastres naturales, según el diálogo político realizado en 1999. INECI, Ecuador 2001 Cooperación para el Desarrollo, p. 71.

<sup>57</sup> En el año 2001, el Gobierno del Ecuador y el Gobierno de la República Popular de China suscribieron el Convenio Básico de Cooperación Económica y Técnica, el mismo que ha sido priorizado para realizar la adquisición de volquetes para pequeños municipios, tractores agrícolas para las comunidades campesinas de todo el país y computadoras para escuelas y colegios fiscales del Ecuador...La asistencia china dirigida a los países en desarrollo se concentra en programas productivos según las necesidades locales con la utilización de recursos propios. INECI, Ecuador 2001 Cooperación para el Desarrollo, p. 73.

<sup>58</sup> Idem, p. 69.

3. Contribuir a la protección del medio ambiente y al desarrollo sostenible de la biodiversidad.
4. Fomentar la participación social, el fortalecimiento institucional y buen gobierno.
5. Prevenir los conflictos y apoyar los procesos de paz.

Este programa difiere del período previo 1997-2000 donde los proyectos que se destacaron fueron: “Proyecto Apoyo al Fondo de Inversión Social de Emergencia, FISE”; Proyecto Unidad de Atención Integral para Adolescentes Embarazadas en el Hospital Gineco-Obstétrico Isidro Ayora (GOYA); Programa de Formación de Recursos Humanos”; “Proyecto Taller de Grabado”; “Proyecto de Desarrollo Rural Integral DRI-Cotacachi”; “Proyecto Integral Galápagos del Programa Araucaria”, “Proyecto Binacional de Ordenamiento, Manejo y Desarrollo de la Cuenca Catamayo-Chira”; “Programa de Prevención y Atención de Niños de Alto Riesgo-NAR”<sup>59</sup>. El giro de la AI española por lo tanto es conceptual. En lugar de apoyar a proyectos, a partir del 2001 su ayuda apunta a objetivos amplios y no a proyectos. La dirección a la que se ha reorientado la AB por parte del país ibérico cuadra en aquella determinada por la Iniciativa Antinarcoóticos Andina en el mismo año.

Alemania ha sido en dos años el donante más importante y siempre ha estado entre los cinco primeros donantes. Alemania define su cooperación dentro de dos programas: Modernización del Estado, Descentralización, Fortalecimiento Municipal; y, Gestión sostenible de recursos naturales (GESOREN)<sup>60</sup>. Además establece que en el futuro su AI se orientará a canalizar recursos para reforzar los proyectos actuales en ejecución y la implementación de nuevos proyectos en el marco de los dos grandes programas de concentración aprobados por los dos Gobiernos<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> PNUD, Ecuador 2000 Cooperación para el Desarrollo, p. 59.

<sup>60</sup> PNUD, Ecuador 2000 Cooperación para el Desarrollo, p. 57.

<sup>61</sup> INECI, Ecuador 2001 Cooperación para el Desarrollo, p. 67.

Finalmente, los EE.UU plantea desde el año 2000 su política de cooperación a través de la USAID en los siguientes objetivos estratégicos<sup>62</sup>:

1. Desarrollo Frontera Norte: enfocado a aumentar la estabilidad a lo largo de la frontera norte y reducir la vulnerabilidad del país a la narcoviolenencia del sur de Colombia. USAID trabaja conjuntamente con la OIM y en estrecha coordinación con la Unidad de Desarrollo de la Frontera Norte (UDENOR). Las actividades incluyen la construcción y/o rehabilitación de infraestructura (agua potable, saneamiento) y productiva (mejoramiento de vías, puentes), fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y gobiernos locales; y el desarrollo de actividades económicas.
2. Desarrollo Frontera Sur: Este programa se estableció a partir de 1999 y se desarrolla en las provincias de El Oro, Loja y Morona Santiago. Dirigido a facilitar la integración fronteriza a través de la mejora en las condiciones socio-económicas de las comunidades ubicadas a lo largo de la frontera.
3. Fortalecimiento de la democracia: busca incrementar el apoyo a los sistemas democráticos, promoviendo la transparencia y rendición de cuentas de las instituciones democráticas y facilitando el consenso alrededor de políticas nacionales claves.
4. Conservación de la biodiversidad en áreas protegidas seleccionadas.

Los objetivos son amplios y muy puntuales en los casos de frontera norte y sur respectivamente. En el caso de frontera norte, es claro que la AI proveniente de EE.UU. está estrechamente vinculada con la problemática del Plan Colombia y su aplicación en el vecino del norte. De hecho, anterior a estas dos ubicaciones, el único otro proyecto registrado bajo el auspicio de USAID en las provincias fronterizas es uno cuya duración fue de 1991-1998. Enmarcado en el ámbito de los recursos naturales (NAT), este proyecto captó 10.5 millones de dólares y se dirigió a identificar, probar y desarrollar modelos para un

---

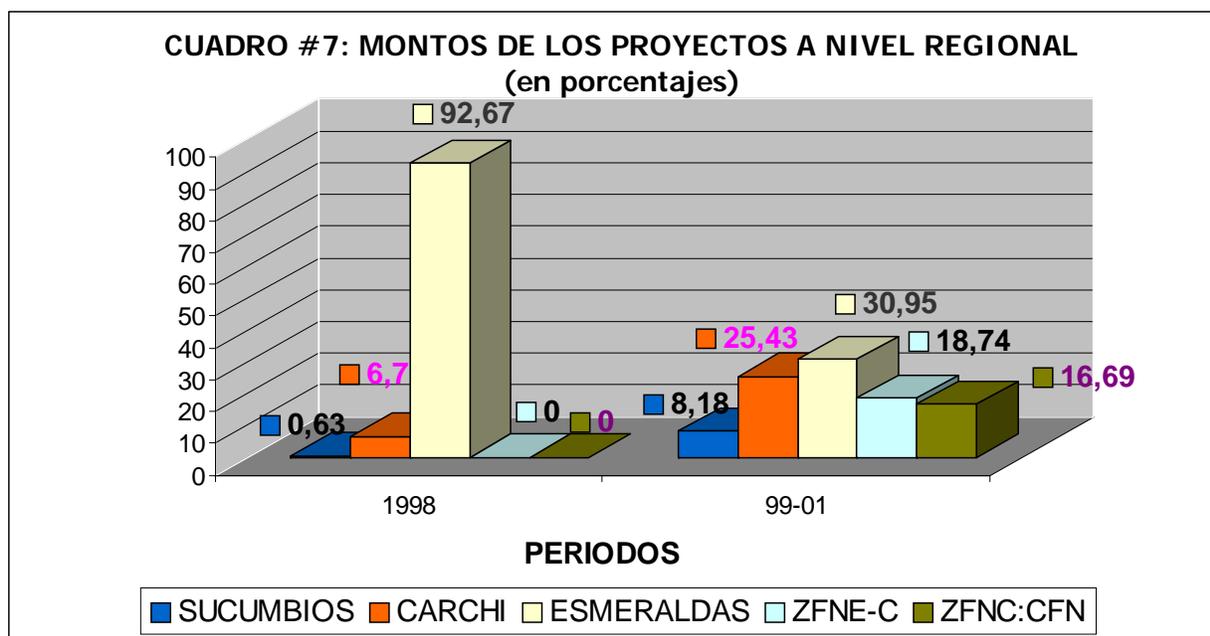
<sup>62</sup> INECL, Ecuador 2001 Cooperación para el Desarrollo, p. 69-70.

manejo sustentable de los recursos en áreas protegidas seleccionadas y sus zonas de amortiguamiento para mejorar y preservar las condiciones de vida de las comunidades locales mediante su participación en el manejo de recursos naturales renovables.

De los 83 millones 914 mil dólares que el coloso del norte desembolsó para el Ecuador en el año 2001, 15 millones 900 mil dólares fueron entregados a las ubicaciones ZONA FRONTERIZA NORTE ECUADOR-COLOMBIA y la ZONA FRONTERIZA NORTE ECUADOR-COLOMBIA:CORDON FRONTERIZO NORTE, es decir, el 18.94% del total para Ecuador. La descripción regional y provincial que sigue después de esta sección, precisará todas las características de los proyectos, sus donantes y receptores.

## 2. TENDENCIAS REGIONALES

En esta sección se muestran las tendencias regionales sobre los montos, áreas de acción de los proyectos y distribución porcentual de cada una de éstas. El objetivo es determinar cómo se ha distribuido la AI en estas tres provincias. A continuación se incluye un cuadro que presenta los montos que alcanzan los proyectos en cada categoría de ubicación. Además de las provincias, existen proyectos que desde el 2001 constan bajo la región frontera norte.



\* Se ha excluido un proyecto de 18 años en Sucumbíos de un monto que bordeaba los 12 millones de US\$, en vista de que por el período de estudio desfigura lo montos de AID en la provincia.

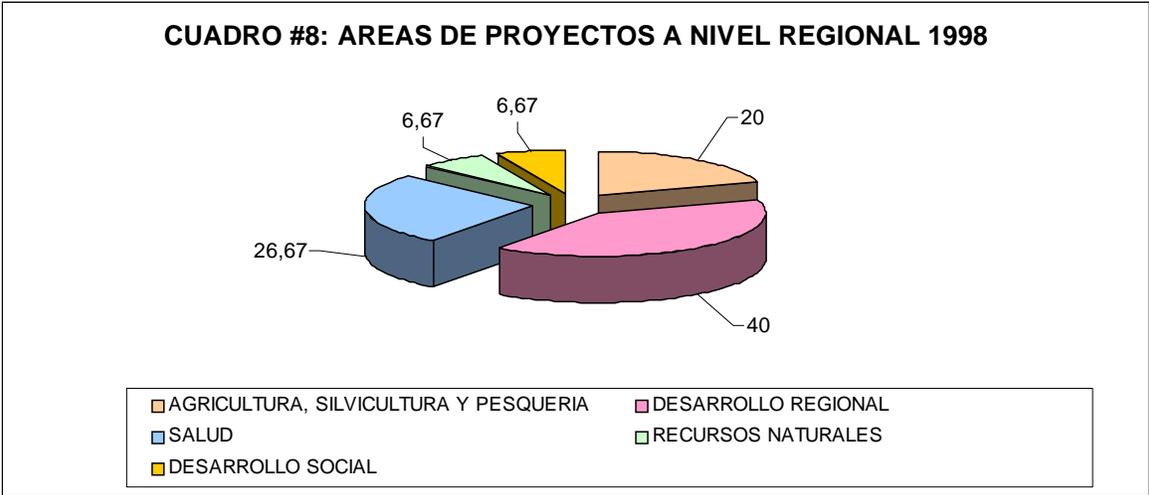
Fuente: PNUD, Informe de Cooperación para el Desarrollo 1996-2001; INECI, Ecuador 2001 Cooperación para el Desarrollo.  
Elaboración: La Autora

El monto total de los proyectos de todo el período es de ochenta y cinco millones cuatrocientos cincuenta y ocho mil dólares americanos (85'458,000), repartidos entre 99 proyectos. Antes de continuar quiero aclarar que los 99 proyectos toman en cuenta los proyectos que en cada provincia se registran y aunque se repitan en otros cantones de la región en estudio para el análisis se los ha sumado una sola vez. Además vale señalar que los montos son un indicador poco fidedigno porque se desconoce los montos exactos para cada

cantón donde se ejecutó el proyecto. Por ello, el resto del análisis se centra en las otras características del proyecto y complementan esta primera parte de la información.

Hasta 1998 Esmeraldas fue la provincia que captó el monto más alto de AI que prácticamente acaparó el presupuesto total entregado entre las tres provincias (92.67%). Se podría decir que la AI para Carchi fue baja y para Sucumbíos nula durante el primer período de estudio. A partir de 1999, esta situación cambia porque es la ZFNE-C y ZFNC:CFN (referidas desde este momento como una sola unidad de estudio), las que captan el 35.44% del total para la región. Esmeraldas ocupa el segundo lugar como provincia receptora de desembolsos provenientes de la AI con el 30.95% del total. Seguida muy de cerca por Carchi con el 25.43% y de lejos por Sucumbíos con el 8.18%. Vale recalcar que hubo un crecimiento entre el primer y segundo período de estudio en los montos destinados para la región de aproximadamente 10 millones 388 mil dólares que representa cerca del 12.16%.

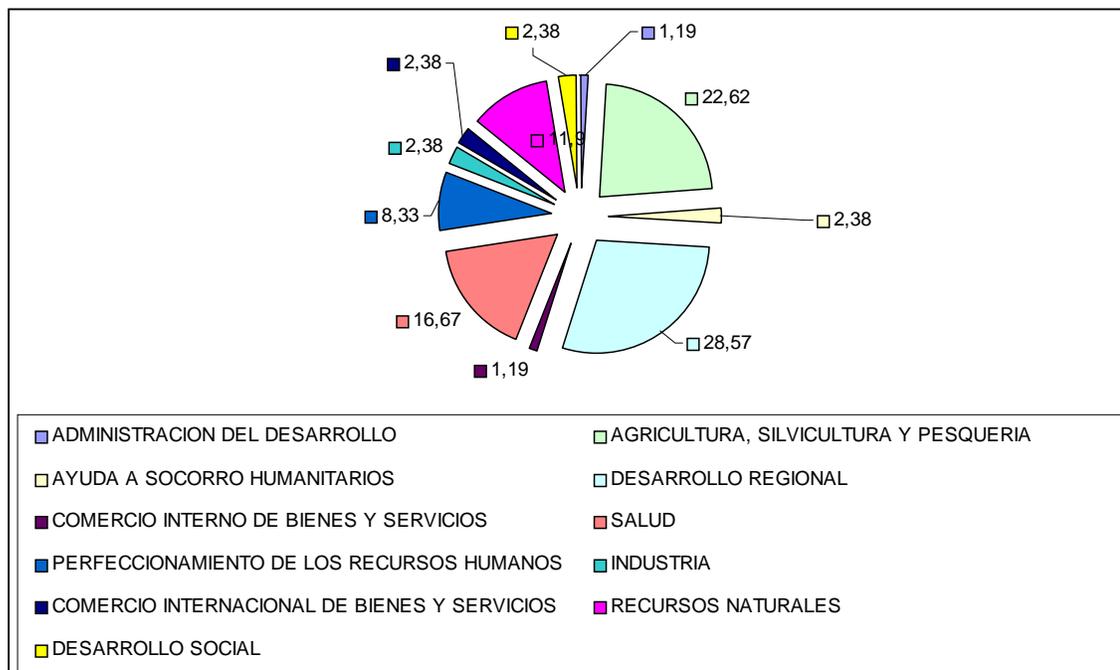
Además, el número de áreas de acción en las que se ejecutaron los proyectos y el número de proyectos en cada una de ellas también respondieron a este crecimiento como lo indican los cuadros a continuación:



Fuente: PNUD, Informe de Cooperación para el Desarrollo 1996-2001; INECI, Ecuador 2001 Cooperación para el Desarrollo/Elaboración: La Autora

El número de proyectos entre el primer y segundo período creció en 560%. Los montos en cada área evidencian hasta el 2001 que el Desarrollo Regional (ARE) fue definitivamente una prioridad ya que el porcentaje de recursos percibidos para esta área alcanzó el 30.30%. Hasta 1998, el número de proyectos en ARE representaba el 40%. Si se considera el número total de proyectos y su crecimiento, el segundo período es determinante para llegar a esta conclusión.

**CUADRO #9: AREAS DE PROYECTOS A NIVEL REGIONAL 1999-2001**



Fuente: PNUD, Informe de Cooperación para el Desarrollo 1996-2001; INECI, Ecuador 2001 Cooperación para el Desarrollo/Elaboración: La Autora

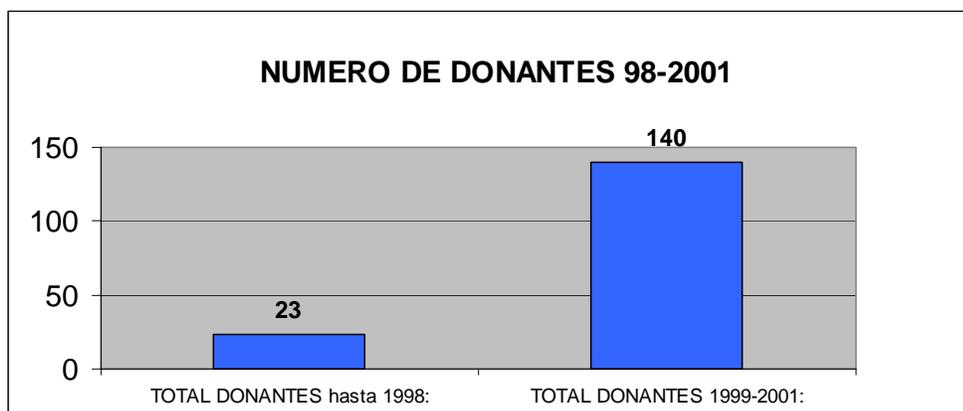
El segundo lugar ocupa la Agricultura (AGR) con el 22.22%; seguido por Salud (HLT) con el 18.18%. El área de Recursos Naturales (NAT) ocupa el cuarto lugar con el 11.11%, le sigue con el 7.07% Perfeccionamiento Recursos Humanos (HUM) y Desarrollo Social con 3.03%. El resto de áreas están cubiertas en un porcentaje menor al 2%. Si estas tendencias se comparan a aquellas registradas a nivel nacional, se puede ver que salud se mantiene en la región como un rubro importante a pesar de haber perdido entre el primer y segundo períodos diez puntos, es decir, se confirma a nivel regional el descenso en la inversión en este sector ya observada en todo el país. Si a nivel nacional los rubros

destinados a Desarrollo Regional se han incrementado, a nivel regional han disminuido sin dejar de estar entre los rubros más importantes. Las mismas características tiene el sector de la agricultura que a nivel nacional bajó en aproximadamente 11 puntos, en la región ocupa el segundo peldaño con cerca del 22%. Esto comprueba que la región tiene sus características propias en lo referente a AI y el tipo de inversión y, que al comparar los dos períodos hubo una importante diversificación de los sectores receptores de fondos de AI, que podría definirse como una “democratización obligada” de los fondos en la coyuntura en la que se enmarca esta tesis.

## 2.1 DEL TIPO DE DONANTES A NIVEL REGIONAL

La mayor parte de proyectos tienen un solo donante, sin embargo, existen unos pocos que cuentan con dos donantes. Se registraron en total 163 donantes, esto no quiere decir que los donantes sean diferentes, algunos aunque se repitan en ambos períodos indican por su naturaleza el tipo de donante que caracterizaba al período.

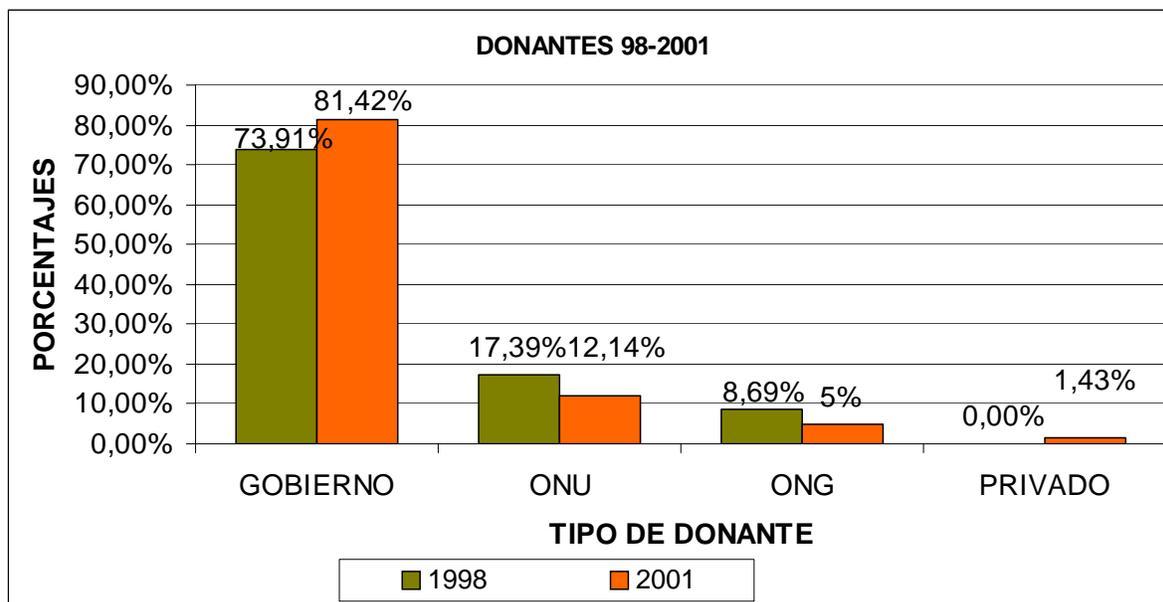
**CUADRO #10: LOS DONANTES A NIVEL REGIONAL**



Fuente: PNUD, *Informe de Cooperación para el Desarrollo 1996-2001*; INECI, *Ecuador 2001 Cooperación para el Desarrollo*.  
Elaborado por: La Autora

El cuadro muestra la multiplicación de donantes entre ambos períodos. Si además se analiza la tendencia general de los donantes en ambos períodos se obtendrá que a partir del segundo período existen nuevas directrices en cuanto al tipo de donantes a nivel regional. El cálculo que se llevó a cabo es porcentual, de tal forma que no incida el número de donantes como su relación integral con las cifras totales. El estudio indica a continuación que:

CUADRO #11: TIPO DE DONANTES A NIVEL REGIONAL



Fuente: PNUD, Informe de Cooperación para el Desarrollo 1996-2001; INECI, Ecuador 2001 Cooperación para el Desarrollo/Elaboración: La Autora

Tanto en el primer período como en el segundo, el tipo de donante predominante es el gubernamental, lo que confirma los resultados nacionales. En el segundo período 1999-2001 se evidencia que existe una tendencia al incremento de este donante en 7.5 puntos, de los cuales, los 5.25 puntos son aquellos que paralelamente pierde la ONU como organismo donante; lo mismo ocurre con las ONG donantes que registran un decrecimiento porcentual de 3.69 puntos. Esta realidad regional difiere en gran medida a la nacional. Si bien la ONU en 1997 apenas bordeaba el 4% de la AI multilateral, en 1999 llegó a acaparar el 73% de la misma. Sin embargo, para el período 2000-2001 prácticamente asume cerca del 50% como donante para el Ecuador, lo que deja a las ONG's internacionales y otros organismos multilaterales con la mitad de la Asistencia multilateral a nivel nacional. A nivel regional, los proyectos financiados por la ONU decrecen al igual que los de ONG's realzando el dominio bilateral en cuanto a donantes. Es decir, que al igual que los proyectos, el tipo de donante para la región es diferente al registrado en el país. Al contrario, las instituciones privadas que no cumplían ningún rol en la asistencia internacional hasta 1998 en la zona de estudio, ahora aunque son un porcentaje mínimo, muestran una tendencia en el segundo período que

podría ir hacia la privatización de la asistencia internacional en la región a pesar de que a nivel nacional en 1998 el rol de las ONG's era de cerca del 23% y en el 2001 se ve minimizada con un casi 5%. Los recursos por lo tanto vienen primordialmente de gobiernos amigos que van ganando terreno frente a ONU y ONG's. En lo relacionado al tema del Plan Colombia todos los donantes de los proyectos que se destinan a las ZNEC y ZFNC:CFN son de tipo gubernamental y solo uno es ONG.

## 2.2 DE LAS AGENCIAS EJECUTORAS<sup>63</sup>

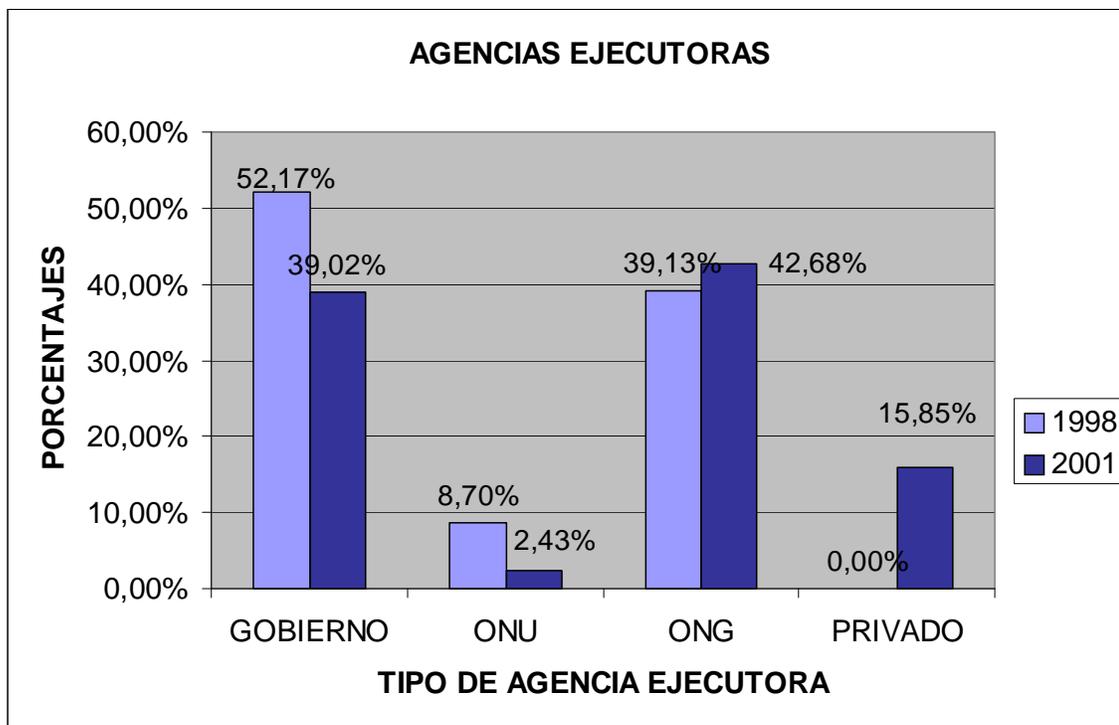
Es importante saber quiénes han sido los responsables de la ejecución de los proyectos para poder ver si existe una relación entre el tipo de agencias de ejecución, donantes e instituciones beneficiarias. Es substancial notar que en algunas ocasiones la misma agencia ejecutora es a su vez, la institución beneficiaria. En el caso de los proyectos de las ZNEC y ZFNC:CFN, las instituciones bajo esta clasificación han sido OIM, UDENOR, GTZ Y APDH.

Las agencias ejecutoras suman hasta el 2001 un total de 105. De éstas 23 corresponden al primer período hasta 1998 y, las otras 82 al segundo.

**CUADRO #12: AGENCIAS EJECUTORAS A NIVEL REGIONAL**

TOTAL AGENCIAS EJECUTORAS hasta 2001:	163
TOTAL AGENCIAS EJECUTORAS hasta 1998:	23
TOTAL AGENCIAS EJECUTORAS 1999-2001:	140

<sup>63</sup> **Institución de ejecución:** Es la responsable de ejecutar el proyecto, desde sus inicios hasta la terminación. Esta institución puede ser el donante mismo, el Gobierno receptor (instituciones locales) o una institución intermediaria que ejecuta el proyecto en nombre del donante. PNUD, Ecuador 2000 Cooperación para el Desarrollo, INECI, Quito, 2001, p.76.



Fuente: PNUD, Informe de Cooperación para el Desarrollo 1996-2001; INECI, Ecuador 2001 Cooperación para el Desarrollo/Elaboración: La Autora

De este cuadro se desprende que las agencias ejecutoras de tipo GOBIERNO bajaron en un 13.15% entre un período y otro. De la misma forma, aquellas que pertenecían al SNU también registran una fuerte baja del 6.27%; sin embargo, las ONG's crecen entre el primer y segundo período un 3.55% y las instituciones privadas que hasta 1998 no jugaban rol alguno en la ejecución de proyectos en el área de la frontera norte, hoy son el 15.85% de las instituciones ejecutoras. La tendencia entonces se dirige a canalizar los recursos captados como asistencia internacional a través de instituciones privadas u ONG's como muestran los porcentajes del cuadro y que sumados rebasan a los gubernamentales en un 20%.

### 2.3 DE LAS INSTITUCIONES BENEFICIARIAS<sup>64</sup>:

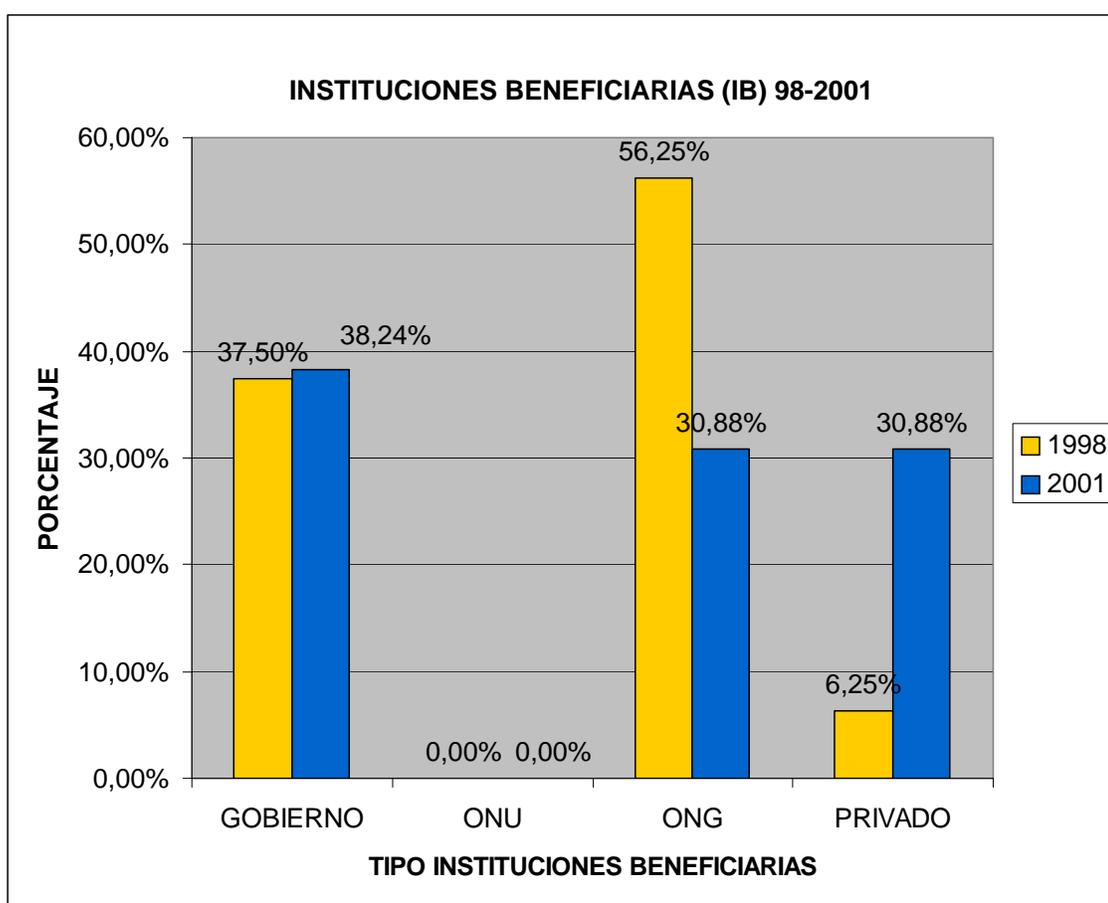
La mayor parte de las instituciones beneficiarias de la asistencia internacional en esta área son gubernamentales y esta característica se mantiene prácticamente igual en ambos

<sup>64</sup> **Instituciones beneficiarias:** Son las instituciones nacionales beneficiarias de un proyecto (Gubernamentales, No Gubernamentales o Privadas). PNUD, Ecuador 2000 Cooperación para el Desarrollo, INECI, Quito, 2001, p.76.

períodos. Cabe resaltar no obstante, que si bien hasta 1998 las ONG´s captaban más de la mitad de los proyectos en ejecución, en el segundo período este tipo de institución beneficiaria deja de captar un poco menos de la mitad de los proyectos y esta porción pasa directamente a las instituciones privadas. El cuadro a continuación lo explica:

**CUADRO #13: INSTITUCIONES BENEFICIARIAS A NIVEL REGIONAL**

TOTAL INSTITUCIONES BENEFICIARIAS hasta 2001:	84
TOTAL INSTITUCIONES BENEFICIARIAS hasta 1998:	16
TOTAL INSTITUCIONES BENEFICIARIAS 1999-2001:	68



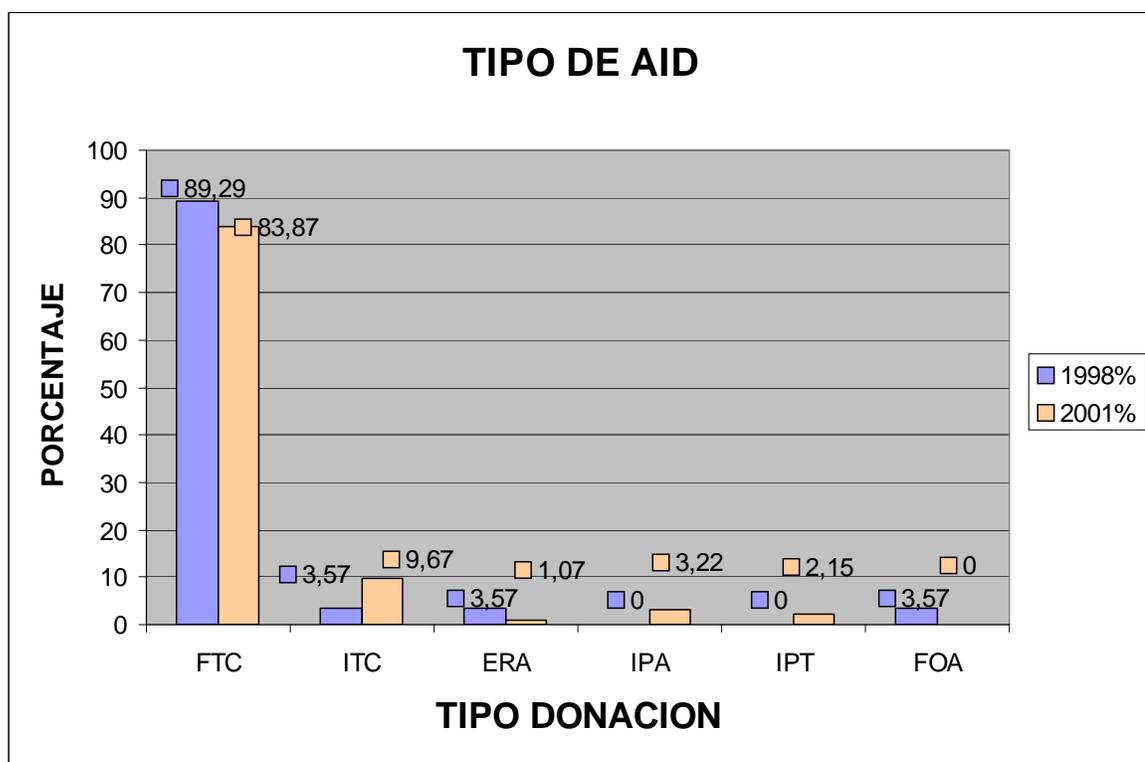
Fuente: PNUD, Informe de Cooperación para el Desarrollo 1996-2001; INECI, Ecuador 2001 Cooperación para el Desarrollo/Elaboración: La Autora

Las IB son el indicador que orienta las conclusiones de esta sección. Existe un cambio importante en este tema que tiene que ser tomado para entender el impacto del Plan Colombia en la AID para el Ecuador.

## 2.4 CONCLUSIONES

Es evidente dentro de la categoría de los donantes, que en este momento vivimos un acentuado interés directo por parte de los gobiernos de distintos países para las provincias de frontera norte. El sistema de ONU en esta región registra tanto como donante como agencia ejecutora, un corte importante en su accionar en diferentes proyectos. Las ONG's desarrollan un rol significativo tanto como agencia ejecutora como institución beneficiaria en ambos períodos. Finalmente, las instituciones privadas están ganando terreno en cuanto a la ejecución de proyectos y como instituciones beneficiarias. A continuación los resultados sobre el tipo de cooperación que el país ha receptado especialmente en el segundo período. Este análisis busca encontrar ejes paralelos entre los tipos de donante, agencias ejecutoras e instituciones beneficiarias, sus tendencias y observar si la privatización de las instituciones beneficiarias corresponden a un tipo específico de asistencia y recursos.

**CUADRO #14: TIPO DE DONACION A NIVEL REGIONAL**



Fuente: PNUD, Informe de Cooperación para el Desarrollo 1996-2001; INECI, Ecuador 2001 Cooperación para el Desarrollo/Elaboración: La Autora

En ambos períodos la Cooperación Técnica Independiente<sup>65</sup>(FTC) sobrepasa el 80% de las donaciones. En el segundo período 1999-2000 baja 5.42 puntos, lo que indica que a una mayor diversificación en el tipo de donaciones, una disminución mínima en la categoría con mayor incidencia (FTC). En segundo lugar, la AI técnica relacionada con la inversión<sup>66</sup> (ITC) aumenta 6.1 puntos en el segundo período. Los proyectos catalogados como IPA<sup>67</sup> en el primer período no son una realidad, mientras que en el segundo ocupan el tercer lugar en importancia, a pesar de que es sólo el 3.22% del total. La suma de ITC, IPA e IPT equivale al 15.04%. La decisión de sumar estas tres categorías en el segundo período se debe a que a diferencia de la FTC, éstas son recursos directos para incentivar la inversión. En el primer período los recursos captados aparte de la FTC se dirigen a proyectos de ayuda alimentaria (FOA) y Asistencia de emergencia y socorro (ERA).

Estos resultados determinan que el incremento en el porcentaje de instituciones privadas beneficiarias registrado a partir de 1999 responde a que los recursos de los proyectos en la zona buscan cubrir objetivos diferentes dentro de la constitución misma de los proyectos y sus beneficiarios y, de sus donantes. Por ello, el giro en el tipo de asistencia es importante porque explica la tendencia del tipo de instituciones beneficiarias.

En este primer aproximamiento al tema se puede desde ya concluir que el Plan Colombia para la AID en la región frontera norte implica un incremento de más del doble

---

<sup>65</sup> **Cooperación Técnica independiente (FTC):** Facilitación de recursos para la transferencia de conocimientos técnicos y de gestión o de tecnología para establecer capacidad nacional de emprender actividades de desarrollo, sin referencia a la ejecución de un proyecto de inversión específico. Esta cooperación incluye las actividades de preinversión, tales como los estudios de viabilidad, cuando la inversión todavía no ha sido aprobada o no se han conseguido los fondos. Esta categoría corresponde a la categoría de la OCDE/CAD “cooperación técnica”. PNUD, Ecuador 2000 Cooperación para el Desarrollo, INECI, Quito, 2001, p.77.

<sup>66</sup> **Cooperación Técnica relacionada con la inversión (ITC):** Provee recursos directamente encaminados a reforzar la capacidad de ejecutar proyectos de inversión específicos. Se incluyen actividades de preinversión directamente relacionadas con la ejecución de un proyecto de inversión aprobado. Por definición, la cooperación técnica relacionada con la inversión precisa de la existencia de un proyecto de inversión paralelo. Esta categoría corresponde a la categoría de “asistencia técnica” de la OCDE/CAD. PNUD, Ecuador 2000 Cooperación para el Desarrollo, INECI, Quito, 2001, p.77.

<sup>67</sup> **Proyecto de inversión (IPA):** Facilita financiación, en efectivo o en especie, para proyectos específicos de inversión de capital, es decir, proyectos que crean capital productivo que puede generar nuevos bienes o servicios. También como asistencia de capital. La categoría de los proyectos de inversión (IPA) puede incluir un componente de cooperación técnica (en cuyo caso el código es IPT. PNUD, Ecuador 2000 Cooperación para el Desarrollo, INECI, Quito, 2001, p.77.

de recursos captados en los proyectos específicos para las provincias de la zona en cuestión, exactamente el 127.67%. En segundo lugar, se observa que si bien existe una distribución más ecuánime en el segundo período para todas las provincias e incluso para aquellas ubicaciones creadas para los desembolsos específicos del Plan Colombia, Esmeraldas sigue siendo la provincia que más recursos receipta en ambos períodos. Carchi le sigue de muy cerca y Sucumbíos aunque los proyectos con sus respectivos desembolsos suman alrededor del 8% en el segundo período, se mantiene como la provincia que menos recursos percibe. Finalmente, la AID en frontera norte estaría privatizándose a través de la participación tanto de ONG's como de instituciones privadas.

El análisis regional es uno que se incluyó en este trabajo para tener bases generales sobre las cuales se puede introducir el tema y hacer comparaciones con los resultados nacionales que se presentaron. El siguiente paso es un análisis provincial que responda a las preguntas: ¿todas las provincias tienen las mismas tendencias?, ¿los donantes de las tres provincias y de las donaciones para frontera norte son los mismos?, ¿cuáles han sido los países involucrados en cada provincia?, ¿qué tipo de proyectos existen en cada unidad de estudio?

### 3. ZONA FRONTERIZA NORTE ECUADOR-COLOMBIA & CORDON FRONTERIZO NORTE

La “Zona Fronteriza Norte Ecuador-Colombia” (ZFNE-C), es una ubicación diferente a “Zona Fronteriza Norte Ecuador-Colombia: Cordón Fronterizo Norte” (ZFNC:CFN). Estas categorías aparecen como dos clasificaciones distintas para describir la ubicación de los proyectos a nivel regional a partir del año 2000, diferenciándose por lo tanto de los proyectos “normales” llevados a cabo en las provincias de frontera norte. Así tenemos que cinco proyectos han sido clasificados dentro de la primera categoría ZFNE-C y solo un proyecto aparece en la segunda clasificación. Los proyectos están circunscritos a tres áreas: AYUDA A SOCORRO HUMANITARIOS (AID) con dos proyectos, DESARROLLO REGIONAL (ARE) con tres proyectos, y DESARROLLO SOCIAL (SOC) con un proyecto. En realidad son los proyectos bajo la clasificación ARE los que absorben el 96.57% del total entregado a estas dos ubicaciones. En vista de que cuatro de los proyectos en cuestión se enmarcan bajo el marco legal de la OIM<sup>68</sup> y/o UDENOR<sup>69</sup>, que es exclusivo para la AI al desarrollo de la frontera norte, vale la pena recalcar que los cuatro proyectos ejecutados a través ya sea de OIM o UDENOR representan el 97.45% del total. El cuadro #15 incluye el código de cada proyecto y los objetivos que cada uno contempla:

**CUADRO #15: OBJETIVOS PROYECTOS ZFNE-C & ZFNC:CFN**

ECU/AID/0012	Promover la vigilancia social al respecto de los Derechos Humanos y a la protección, de conformidad con las normas del derecho internacional humanitario y los derechos humanos, sobre todo de la población más vulnerable de las comunidades amazónicas y de la Frontera Ecuador/Colombia.
ECU/AID/0013	Apoyar a los refugiados colombianos, desplazados y población local.
ECU/ARE/0224	Financiar los estudios de factibilidad y los diseños finales requeridos para la evaluación del Programa de Desarrollo sostenible de la Frontera Amazónica Norte de Ecuador.
ECU/SOC/0222	Apoyar al gobierno ecuatoriano en el financiamiento y ejecución de los proyectos y programas de su programa de lucha contra las drogas
ECU/ARE/0244	Fortalecimiento de las comunidades norteñas a través de infraestructura comunitaria y fortalecimiento de las entidades de la sociedad civil

<sup>68</sup> **OIM:** Organización Internacional para las Migraciones

<sup>69</sup> **UDENOR:** El Decreto Ejecutivo No.640 que crea UDENOR se expide el 3 de agosto de 2000. UDENOR se crea como una entidad ágil y eficiente que atenderá prioritaria y urgentemente el desarrollo de la región norte del país. Sus objetivos entre los más relevantes para este estudio: “Atender prioritaria y urgentemente al desarrollo económico y social en las Provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbios, Orellana y Napo..”; “Prevenir, en el país, los problemas de violencia y narcotráfico que afectan a países vecinos”; “Gestionar recursos de cooperación internacional para el financiamiento de sus proyectos y administrarlos directamente, o a través de los donantes. Es importante destacar que los organismos de ejecución de los proyectos y programas podrán ser, entre otros, los propios donantes que requieran administrar sus aportes directamente o a través de agentes de cambio (ejecutores) de su confianza, o mediante el concepto de “tercerización”, esto es, a través de las entidades del Sector Público, los Gobiernos locales, la Sociedad Civil Organizada, etc”. UDENOR, Informe del primer año de gestión, marzo 2001-marzo 2002, Quito-Ecuador.

ECU/ARE/0114	Desarrollo de actividades en áreas de infraestructura comunitaria y fortalecimiento de la sociedad civil como un medio de mejorar las condiciones de salud y promover desarrollo, a la vez que se apoya a la región en mitigar potenciales impactos de las actividades del Plan Colombia.
--------------	---

Fuente: PNUD, Informe de Cooperación para el Desarrollo 1996-2001; INECI, Ecuador 2001 Cooperación para el Desarrollo/Elaboración: La Autora

### 3.1 DE LOS DONANTES ZFNE-C & ZFNC:CFN

En realidad, existen cuatro donantes, de los cuales 3 son gubernamentales y uno es una ONG. Es interesante observar que uno de los donantes es el Banco Interamericano de Desarrollo, quien aparte de esta coyuntura no ha respaldado ningún otro proyecto con el carácter de AI gubernamental en las provincias fronterizas. Cabe recalcar que a pesar de que en ambas ubicaciones aparecen 6 proyectos, los dos proyectos auspiciados por USAID son el 93.62% lo que deja claro que existe un claro monopolio de la AI para esta región por parte del gobierno estadounidense.

**CUADRO #16: DONANTES ZFNE-C & ZFNC:CFN**

DONANTES	TIPO	# proyectos 1999-2001	en %	Montos Miles de \$	Montos en %
<b>ZFNE-C</b>					
UKM/OXFAM-UK	ONG	1	16,67	44	0,26
GFR:GOB-FRANCIA	G	1	16,67	389	2,29
BID:BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO	G	1	16,67	500	2,94
BID:BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO	G	1	16,67	150	0,88
USA/USAID:US AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT	G	1	16,67	7.900	46,52
<b>ZFNC:CFN</b>					
USA/USAID:US AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT	G	1	16,67	8000	47,11
<b>TOTALES</b>		<b>6</b>		<b>16983</b>	

Fuente: PNUD, Informe de Cooperación para el Desarrollo 1996-2001; INECI, Ecuador 2001 Cooperación para el Desarrollo/Elaboración: la Autora

En vista de que los proyectos financiados por USAID responden directamente al inicio del Plan Colombia y se enmarcan dentro de esta coyuntura, en cada provincia de estudio, he completado la información con los proyectos ejecutados por la OIM, ONG internacional encargada de la ejecución de los mismos. Además es clave tomar en cuenta que OIM coordina sus actividades con UDENOR y USAID; la primera como contraparte general de los proyectos y, la segunda, como entidad donante. Ambas instituciones participaron y aportaron técnicamente en los procesos de Licitación Pública. Asimismo,

OIM también ha brindado su apoyo al UDENOR para su fortalecimiento institucional y equipamiento del UDENOR/GOE. A continuación un esquema de los objetivos de OIM.

**OBJETIVO #1: Mejorar las condiciones de salud y promover el desarrollo de pequeñas villas vulnerables y pueblos a través de:**

1. Construcción de Sistemas de Agua Potable
2. Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable
3. Proyectos de Saneamiento

**Objetivo 2: Promover el desarrollo local a través de mejoras en las rutas de transporte e infraestructura relacionada**

- 1 Sucumbíos:
  - 1.1 Adoquinado calles en área de terminal terrestre, Lago Agrio
- 2 Carchi:
  - 2.1 Construcción 10 puentes peatonales en reserva Awá
  - 2.2 Mejoramiento carretera Tulcán-Chical-Maldonado
  - 2.3 Construcción del Puente en Lita sobre el Río Mira
- 3 Esmeraldas:
  - 3.1 Construcción 5 puentes de acceso en Ricaurte

**Objetivo #3: Fortalecimiento de la Sociedad Civil** que contiene cinco subcomponentes que son: Titulación de Tierras, Derechos Humanos, Prevención al uso de drogas, Asistencia a grupos Afro-Ecuatorianos y, Asistencia a grupos Awá, Chachi y Cofán.

**3.1 Titulación de tierras:** Los trabajos incluyen la demarcación de linderos de terrenos, obtención de personerías jurídicas de las comunidades indígenas que no las tengan, visitas de inspección por parte del INDA y del Ministerio del Ambiente a las comunidades y fincas de campesinos, además de la constitución de un fondo rotativo de crédito que permita apoyar a otras familias en un futuro cercano.

**3.2 Prevención del uso de drogas:** El Ministerio de Educación y Cultura, a través de su Programa Nacional de Educación Preventiva del Uso Indebido de Drogas (PRONEP/UID) presentó a la OIM una propuesta para fortalecer las actividades dirigidas a la consecución de este objetivo en las provincias de frontera norte en el marco de un Convenio de Cooperación. A través de este Convenio entre el PRONEP/UID y la OIM, se seleccionaron 24 instituciones educativas, 6 en la provincia de Esmeraldas, 6 en el Carchi y 12 en Sucumbíos, que beneficiaron a 13.858 personas, entre estudiantes, padres de familia, docentes y autoridades. el Programa de Prevención se realizó primero en las provincias de Carchi y Sucumbíos.

**3.3 Derechos Humanos:** En esta área de acción, la OIM ha dirigido sus esfuerzos hacia el “Fortalecimiento de la Defensoría del Pueblo de Sucumbios” que se lleva a cabo dentro del marco de un convenio de cooperación con la Defensoría del Pueblo, dirigido a la “Capacitación, información y difusión de las funciones de la Defensoría del Pueblo entre entidades públicas y sociedad civil” en la provincia de Sucumbios, por un plazo de un año.

**3.4 Asistencia a grupos Afro-Ecuatorianos:** Los proyectos enmarcados en esta clasificación, se dirigen a fortalecer las organizaciones representativas de estos grupos para asegurar un acceso más equitativo a programas, conservar y desarrollar su identidad cultural y promover un desarrollo sustentable general.

**3.5 Asistencia a grupos Awá, Chachi y Cofán:** En el caso de las comunidades Awa y Chachi, se suscribieron dos convenios. El primero, con la Fundación Altrópico y, el segundo con el Ministerio del Ambiente (Plan Chocó), a través del cual se brindó capacitación a comunidades Awá y Chachi así como a afro-ecuatorianas en materia de Manejo Forestal, Fincas Integrales Autosuficientes y Organización Comunitaria.

**3.6 Demarcación de territorios del pueblo Cofán:** La OIM conjuntamente con la Fundación para la Sobrevivencia del Pueblo Cofán ejecutaron el proyecto “Demarcación de territorios cofanes” que contempla la demarcación de tres bloques, la construcción de linderos, conseguir el reconocimiento de los derechos sobre estos territorios, ya sea por medio de titulación directa o por medio del establecimiento de Reservas Comunitarias u otros tipos de compromiso dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP).

**OBJETIVO #4: Atender las Necesidades a Mediano Plazo de Poblaciones Desplazadas y que lleguen de Colombia para:**

- 4.1 El mejoramiento de las condiciones de vida de poblaciones desplazadas y receptoras
- 4.2 Construcción de sistemas de agua y saneamiento para albergues en Lago Agrio y San Lorenzo de APAFANO en Lago Agrio y de la Misión Comboniana en San Lorenzo
- 4.3 Mejoramiento del drenaje pluvial y sanitario en albergue del COP para evitar inundaciones;
- 4.4 Apoyo para atención ‘Nivel 3’ de asistencia médica a refugiada;
- 4.5 Asistencia en procesos de Repatriación de refugiados: En el 2001 se realizaron 5 repatriaciones de refugiados colombianos coordinadas por Cruz Roja, ISAMIS, ACNUR y la OIM.

La descripción de los proyectos desarrollados por y con el apoyo de OIM en cada una de las provincias están detalladas en los títulos de las mismas. El objetivo es determinar cuál ha

sido la provincia que ha recibido mayor atención por parte de la AI en general y ver si los patrones de los proyectos financiados por USAID-OIM-UDENOR son los mismos que los generados por la presencia de proyectos cuyos donantes y organizaciones ejecutoras y beneficiarias están al margen del Plan Colombia y su estructura. Vale aclarar desde ya que aunque los proyectos y objetivos son similares, no todos se aplican en las tres provincias.

### **3.2 CONCLUSIONES**

Estas dos nuevas categorías aplicadas a partir del año 2000 para dirigir los fondos receptados como país con el fin de mitigar los efectos del Plan Colombia, son un efecto claro y evidente en la AID para el Ecuador. Esto quiere decir que aparte de la excepcionalidad por parte de USAID al terciarizar la ejecución de los proyectos financiados por su gobierno para el Plan Colombia a través de OIM, se recurre también a una reformulación del territorio ecuatoriano con cinco provincias con el fin de canalizar directamente los fondos ya no a través de los municipios, instituciones estatales, ONG's e instituciones privadas presentes en cada provincia sino a través de OIM y UDENOR..

De los seis proyectos, constan como Agencias Ejecutoras la APDH<sup>70</sup>, la GTZ, el UDENOR y la OIM. Sin embargo, OIM capta aproximadamente el 94% de los desembolsos entregados a estas dos categorías, dejando el 6% restante dividido entre el UDENOR (3.83%), GTZ (2.29%) y, APDH (0.26%). Es decir, que en la práctica esta ONG internacional es la encargada de llevar a cabo los proyectos para los que están destinados estos fondos. Seguramente, dentro de esta sección este es el resultado más claro del impacto a la AI en Ecuador porque si bien la USAID, agencia oficial para la Cooperación para el Desarrollo de los EE.UU: se encuentra en el país, y el donante es EE.UU., la responsabilidad del trabajo asume la ONG internacional. Esto podría constituirse en un mecanismo para desviar la atención de las poblaciones que se estarían beneficiando de los proyectos financiados por el Plan Colombia hacia una ONG desconocida hasta el 2000 en el

---

<sup>70</sup> APDH: ASAMBLEA PERMANENTE DE DERECHOS HUMANOS

Ecuador por un lado y, por otro en una forma de desvirtuar la ingerencia del país del norte en los asuntos internos de Colombia.

A continuación se detallan los proyectos en cada provincia y se podrá verificar el impacto real de los fondos canalizados por OIM-USAID-UDENOR en cada una de ellas.

#### 4. SUCUMBIOS

La presencia de proyectos de AI dirigidos específicamente a la provincia de Sucumbíos hasta 1998 es prácticamente nula. De los 12 proyectos registrados hasta el 2001, sólo 1 se registró en la provincia hasta 1998 y se enmarcaba en el fortalecimiento de trabajo de promoción de la mujer en la provincia de Sucumbíos con el fin de promover los derechos de la mujer en la provincia y apoyar el proceso de fortalecimiento de la Federación de Mujeres del Nororiente. El gobierno de España fue el donante del mismo.

El resto de proyectos (11) ocurren dentro del segundo período, es decir, desde 1999 en adelante. Éstos representan el 93.93% de los recursos recibidos en Sucumbíos. Es evidente que a partir del 99 existe un cambio en la AI de la provincia. Los proyectos no sólo se multiplican sino que se diversifican las áreas. Cuatro de los once proyectos pertenecen al área de SALUD (HLT), 3 a AGRICULTURA (AGR), 2 a DESARROLLO REGIONAL (ARE), 1 a COMERCIO INTERNACIONAL DE BIENES Y SERVICIOS (ITR) y otro a DESARROLLO SOCIAL (SOC). El cuadro siguiente describe los resultados de la investigación para esta provincia tanto en montos de proyectos como en las áreas de acción de los mismos.

**CUADRO #17: RESULTADOS SUCUMBIOS**

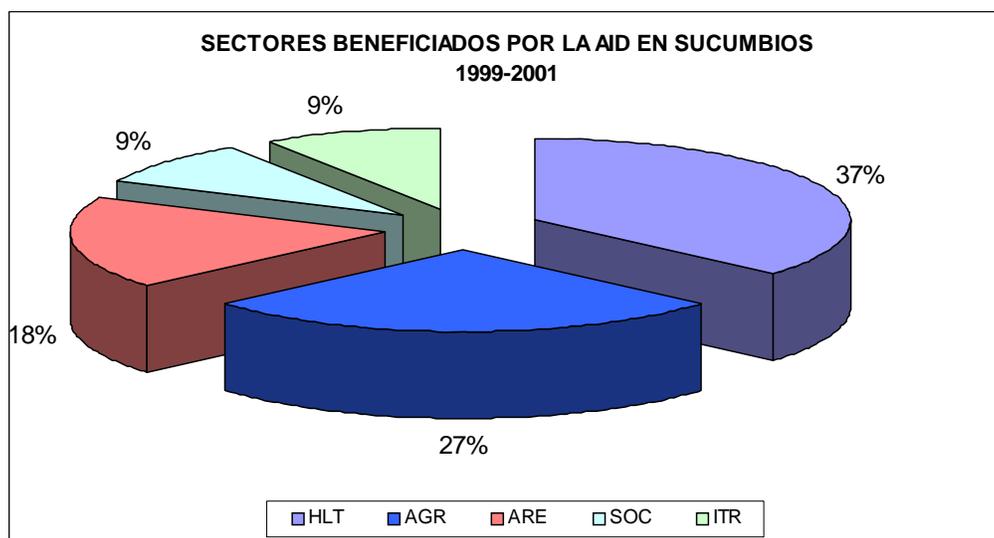
<b>SUCUMBIOS RESULTADOS</b>				
	# PROYECTOS	EN %	EN MILES DE \$	% del MONTO
<b>TOTAL PROYECTOS:</b>	12	100%	3921	
<b>TOTAL PROYECTOS HASTA 1998:</b>	1	8,33%	238	6,06%
<b>TOTAL PROYECTOS DESDE 1999:</b>	11	91,67%	3683	93.93%

Fuente: PNUD, Informe de Cooperación para el Desarrollo 1996-2001; INECI, Ecuador 2001 Cooperación para el Desarrollo/Elaboración: La Autora

La diversificación de los proyectos en Sucumbíos dejan en claro la tendencia que se inicia en el segundo período de estudio. Además es evidente que para los diferentes donantes y organismos receptores de fondos, la salud, la agricultura y el desarrollo regional

son prioridades. España, Austria y Canadá son los países que de forma gubernamental o a través de ONG's han financiado los proyectos de salud. En el plano de agricultura, dos de los proyectos apoyan objetivos encaminados al gremio de los cafetaleros en la producción y comercialización de este producto.

**CUADRO #18: AREAS DE PROYECTOS-SUCUMBÍOS**



Fuente: PNUD, Informe de Cooperación para el Desarrollo 1996-2001; INECI, Ecuador 2001 Cooperación para el Desarrollo/Elaboración: La Autora

#### 4.1 DE LOS DONANTES

Los donantes de proyectos en Sucumbíos en su mayoría son gubernamentales, le siguen las ONG's y finalmente la ONU. No se puede hablar de una tendencia por el incipiente número de proyectos anteriores a 1999. Comparando estos resultados a aquellos arrojados por las tendencias regionales, existe una pequeña discrepancia. Primero, en esta provincia no existen donantes privados (Ver p.20), mientras que en la zona, aunque el porcentaje es mínimo, existe una pequeña presencia de donantes privados; en segundo lugar, se encuentran las ONG's que a nivel nacional y regional se habían ubicado después de la ONU y que aquí tienen una mayor presencia como donantes que el SNU. A nivel nacional, regional y provincial queda claro que los gobiernos son el donante por excelencia.

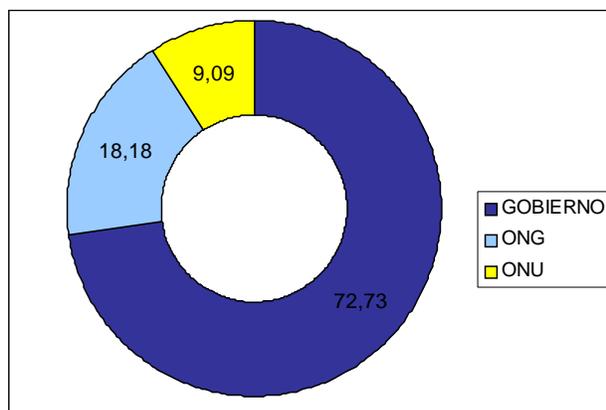
**CUADRO#19: DONANTES EN SUCUMBIOS**

1998	1999-2001*		MONTOS en miles US\$	EN %
SPA/GESP	CAF	1	32	0.21%
	SPA/MED-SF	1	1.155	7.38%
	CAN/FECD	4	1.560	9.97%
	GFR	1	12.543	80.15%
	OED	1	20	0.12%
	CAN/FCLI	1	10	0.06%
	SPA/GESP	1	328	2.1%
				<b>15 648</b>

\*Los informes de Cooperación no incluían el donante del proyecto ECU/AGR/0060.

Fuente: PNUD, Informe de Cooperación para el Desarrollo 1996-2001; INECI, Ecuador 2001 Cooperación para el Desarrollo/Elaboración: La Autora

**CUADRO #20: TIPO DE DONANTES-SUCUMBIOS 99-2001**



El gobierno de Canadá es el donante de 5 de los 12 proyectos en esta provincia, le sigue España a través de su gobierno y una ONG (Médicos sin Fronteras) con base en España. Están presentes en la provincia la CAF, el Gobierno Francés y Austria. Visiblemente, los montos que el número de proyectos que un donante pueda tener no es determinante. El Gobierno de Francia (GFR) por ejemplo, es el donante más importante de Sucumbíos porque los recursos captados por la provincia provenientes de este país ascienden al 80.15% del total. Por esta razón dentro de los montos totales receptados no se tomó en cuenta este proyecto por haberse programado para 18 años y el monto hubiera desfigurado el escenario global de la AI en la región. Le sigue el Gobierno de Canadá y el FONDO DE CANADA INICIATIVAS LOCALES (ACDI-FCLI) que suman entre ambos 10.03% de la AI para Sucumbíos. A continuación, se ubica España muy de cerca de Canadá con el 9.97%. La CAF y la OED son donantes cuyo rol del 0.21% y 0.12% respectivamente que apenas incide en el resultado final.

Los fondos de Francia se destinaron al Programa forestal Sucumbios, cuyo objetivo fue introducir técnicas de manejo comunitario forestal sostenido para las comunidades que viven en las tierras bajas del bosque húmedo tropical. Este proyecto tuvo un período de ejecución de 18 años y definitivamente está fuera del Plan Colombia. Aparte de este proyecto, el resto tienen una duración entre dos y tres años. Esta sería una constante de los

proyectos después de 1998. Los dos proyectos que España lleva a cabo son “POR UN ACCESO SIN FRONTERAS A LOS SERVICIOS DE SALUD” y, Médicos sin Fronteras cuyo objetivo es atender prioritariamente a la salud y emergencias. Ambos en el área de la salud. El Gobierno de Canadá tiene un proyecto que está dirigido a la Consolidación de la Federación de organizaciones campesinas de Lago Agrio (FOCLA); otro proyecto destinado a la producción y comercialización de café ecológico, un tercero para incentivar modelos locales sostenibles de atención primaria de salud (CARE-APOLO) y finalmente, uno de desarrollo productivo en el cantón Cascales que busca apoyar el sistema de producción agroecológico y de comercialización del cacao lo que permitirá un aumento del ingreso familiar. El proyecto en el cual consta La ONG canadiense FCLI<sup>71</sup> como donante se dirigió a la construcción de viviendas. Canadá por lo tanto en este período se hizo presente con 2 proyectos en ARE, uno en AGR, uno en HLT y el último en SOC.

El aporte de la CAF se encaminó a impulsar y fomentar las relaciones comerciales entre Colombia y Ecuador. La OED<sup>72</sup> también trabajo en el campo de la HLT en un esfuerzo por desarrollar un sistema de salud preventiva y curativa en las organizaciones FOIN y FOISE, basado en un proceso de capacitación a promotores de salud y líderes mujeres comunitarias.

El tipo de donaciones que hasta 1998 se registraron en la provincia era Cooperación Técnica Independiente (FTC). Existe un proyecto en el segundo período (ECU/SOC/0215) de bajo impacto por el presupuesto que tiene (10 mil US\$) , pero que el tipo de donación responde a éste como proyecto de inversión (IPA). El resto permanecen como FTC, tal vez esta nueva variable marque el inicio de una tendencia en la cual los proyectos de inversión adquieran una incidencia mayor en esta provincia a futuro.

---

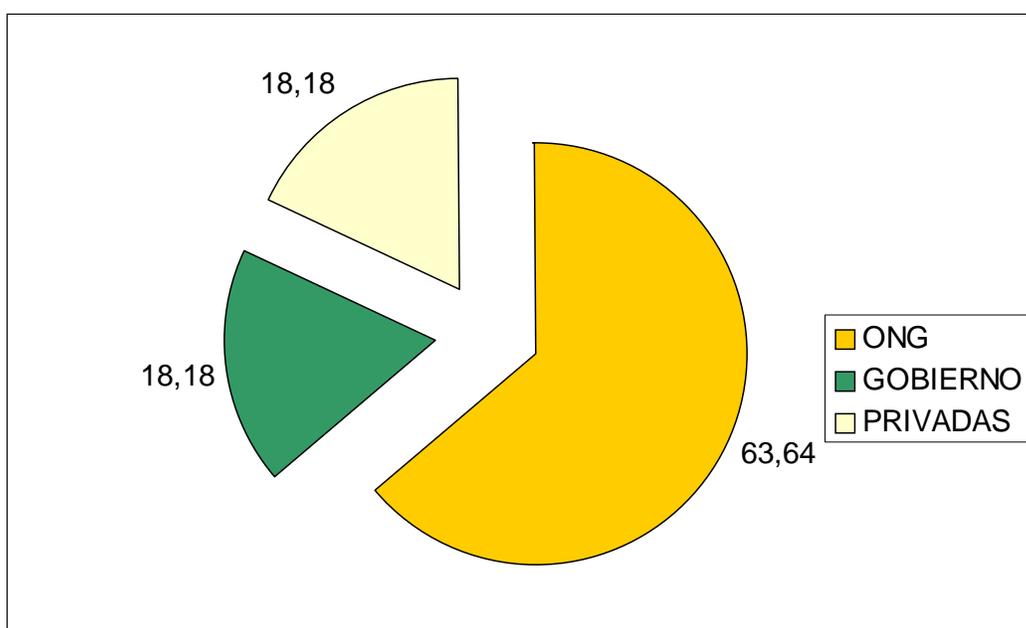
<sup>71</sup> FONDO DE CANADA INICIATIVAS LOCALES (ACDI-FCLI)

<sup>72</sup> OED: SERVICIO AUSTRIACO DE COOP. PARA EL DESARROLLO

## 4.2 DE LAS INSTITUCIONES BENEFICIARIAS SUCUMBIOS

Si se comparan estos resultados con la tendencia regional (Ver p.25) para las Instituciones Beneficiarias que se dividen casi perfectamente en tres entre el G, ONG's e instituciones privadas, se podrá concluir que en la provincia de Sucumbíos los agentes de captación de recursos de AI son las ONG's que porcentualmente suman el 58.33%. Es decir, a las ONG le siguen las instituciones gubernamentales con el 25% de proyectos que constan como beneficiarias y, finalmente, las privadas con el 16.67%. A continuación el cuadro con una descripción de las instituciones que captaron los fondos en la provincia.

**CUADRO #21: DE LAS INSTITUCIONES BENEFICIARIAS-SUCUMBIOS**



Fuente: PNUD, Informe de Cooperación para el Desarrollo 1996-2001; INECI, Ecuador 2001 Cooperación para el Desarrollo/Elaboración: La Autora

## 4.3 LA OIM & UDENOR EN SUCUMBIOS

A continuación se incluyen los proyectos llevados a cabo en provincia bajo cada uno de los objetivos establecidos por OIM.

### **OBJETIVO 1: Mejorar las condiciones de salud y promover el desarrollo de pequeñas villas vulnerables y pueblos**

Los proyectos ejecutados a través de OIM/UDENOR en esta provincia se desarrollaron en gran parte para la dotación de agua potable. De los siete proyectos

ejecutados hasta el año 2002 por la OIM/UDENOR en este objetivo, seis están circunscritos en la construcción y rehabilitación de sistemas de agua y uno se dirige al saneamiento ambiental de ciertos barrios de Nueva Loja. En las poblaciones donde se ha realizado esta obra, la OIM en coordinación con la Municipalidad y el MIDUVI ha asistido a la comunidad para la creación de “Juntas de Agua” que se encarguen de su cuidado y mantenimiento. El costo mensual de este servicio es de 1.50US\$ a 2.00 US\$ por familia.

En Dureno, la OIM se encargó de la rehabilitación y ampliación del sistema de agua potable de captación superficial existente, cuyo uso se había suspendido debido a la alta contaminación petrolera del río Teteye y esto a su vez, fue causa del deterioro que sufrió el sistema de tuberías.

En el área de Saneamiento, el proyecto que se registró fue el de Saneamiento Ambiental de los Barrios Norte de Nueva Loja que se dirigió a la construcción de alcantarillado. Este proyecto se ejecutó a través de un *Convenio de Cooperación* cuatripartito entre la Iglesia San Miguel de Sucumbíos (ISAMIS) de la Misión Carmelita, el Consejo Municipal de Lago Agrio, el Comité Promejoramiento Sector Norte Urbano Rural (COPSNUR) de Nueva Loja y la OIM. La construcción de alcantarillado, colector y una línea de descarga de 2.3 km. de longitud fueron los componentes que contempló esta obra llevada a cabo en los barrios de Las Palmeras, Jesús del Gran Poder y 11 de Abril, constituyéndose en el primer proyecto en el tratamiento de aguas negras y beneficiando directamente a una población de 3.500 habitantes. A diferencia de los de agua potable, este trabajo se lo realizó con un aporte comunitario que bordeaba el 6% y, el de otras instituciones que representó el 34%. El resto del presupuesto fue concedido por OIM. Los beneficiarios de estas seis obras son 4750 pobladores de las zonas que especifica el cuadro a continuación.

**CUADRO #22: Sistemas de Agua Potable y Saneamiento Ambiental-Sucumbíos**

Proyecto	Construcción del Sistema de Agua Potable	Rehabilitación y Ampliación del Sistema de Agua Potable	Saneamiento ambiental				
Ubicación	Cantón Lago Agrio, General Farfán	Cantón Lago Agrio, San Miguel	Cantón Lago Agrio, Puerto El Carmen	Cantón Lago Agrio, Recinto 10 de agosto	Cantón Lago Agrio, Patria Nueva	Cantón Lago Agrio, Dureno	Barrios Norte, Nueva Loja
Beneficiarios	1200	400	1500	500	250	900	3.500
Fiscalizador	I.M. Lago Agrio & OIM	I.M. Lago Agrio - OIM	I.M. Lago Agrio - OIM				
Fecha de finalización	11/2001	10/ 2002	10/2002	06/ 2002	10/2002	10/ 2002	03/2002
Sustentabilidad	Junta de Agua	Junta de Agua	Municipio	Junta de Agua	Junta de Agua	Junta de Agua	-
Inversión en US\$	157994	70486	182000	78936	67452	76900	174900
Inversión en %	19.54	8.72	22.51	9.76	8.34	9.51	21.63

Fuente: Informe OIM 2001-2002; UDENOR, Informe del primer año de gestión marzo 2001-marzo 2002: Un esfuerzo conjunto, p.56.  
Elaboración: La Autora

Estos siete proyectos alcanzaron siete poblaciones y sirvieron a 8.250 personas que porcentualmente representan el 6.34% de la población total de la provincia (130.095 habitantes). Suman en total 808 mil 668 dólares americanos.

### **Objetivo #2: Promover el desarrollo local a través de mejoras en las rutas de transporte e infraestructura productiva relacionada**

En Sucumbíos, la obra que se llevó a cabo dentro de este objetivo fue el adoquinado de calles en el área del terminal terrestre de Lago Agrio. Un proyecto cuyo número de beneficiarios ha sido estimado en alrededor de 10.000 personas y cuya inversión bordeó los 256 mil 350 dólares americanos.

### **OBJETIVO # 3: Fortalecimiento a la Sociedad Civil**

**3.1 Legalización de tierras:** El desarrollo de este componente requirió del Convenio de Cooperación entre la OIM y el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP). Se legalizaron los títulos de propiedad de 9 comunidades indígenas y 144 familias de colonos campesinos de la provincia de Sucumbíos que corresponden a 6.502,86 hectáreas.

**3.2 Prevención del uso de drogas:** En convenio con el MEC, la OIM/UDENOR ejecutaron este componente en Sucumbíos. Para mayores detalles ver el cuadro #23.

**3.3 Derechos Humanos:** La OIM llevó a cabo un convenio de cooperación con la Defensoría del Pueblo de Sucumbíos, firmado el 30 de julio de 2001, el cual estipula la ejecución del proyecto “Capacitación, información y difusión de las funciones de la Defensoría del Pueblo entre entidades

públicas y sociedad civil” en la provincia de Sucumbios, por un plazo de un año. El objetivo de este proyecto es el Fortalecimiento de la Defensoría del Pueblo de Sucumbíos.

**3.4 Demarcación de territorios del pueblo Cofán:** El proyecto busca terminar la construcción de 120 Km de linderos en el bloque San Miguel-Bermejo; tomar las coordenadas GPS para poder legalizar estos límites; crear una red de caminos de vigilancia y monitoreo en el bloque Sinangoe-Ccucono y establecer puntos de control; crear un sistema de vigilancia basada en una guardianía y la apropiada infraestructura en el sector Zábalo-Guepii, construir linderos bien marcados en los sectores vulnerables cerca de la vía Interoceánica; establecer una estructura legal y educativa que incluya planes de manejo y monitoreo para cada comunidad estos bloques, para garantizar el control de los bosques protegidos a largo plazo.

**CUADRO #23: Proyectos Fortalecimiento Sociedad Civil (Objetivo #3)-Sucumbíos**

Proyecto	Legalización de tierras para comunidades Kichwas y Colonos	Fortalecimiento Defensoría del Pueblo de Sucumbíos	Programa Prevención Uso y Consumo de Drogas	Apoyo a comunidad Cofán
Ubicación	Varios cantones	Sucumbíos	Sucumbíos	Sucumbíos
Beneficiarios	232 flías. indígenas y 150 flías. campesinas	4565	1100	9500
Finalización	08/2002	09/2002	09/2002	09/2002
Inversión en US\$	168300	32800	70000	80210
Inversión en %	47,91	9,34	19,93	22,83

Fuente: Informe OIM 2001-2002; UDENOR, Informe del primer año de gestión marzo 2001-marzo 2002: Un esfuerzo conjunto, p.57/Elaboración: La Autora

**OBJETIVO #4: Atender las Necesidades a Mediano Plazo de Poblaciones Desplazadas y que llegan de Colombia**

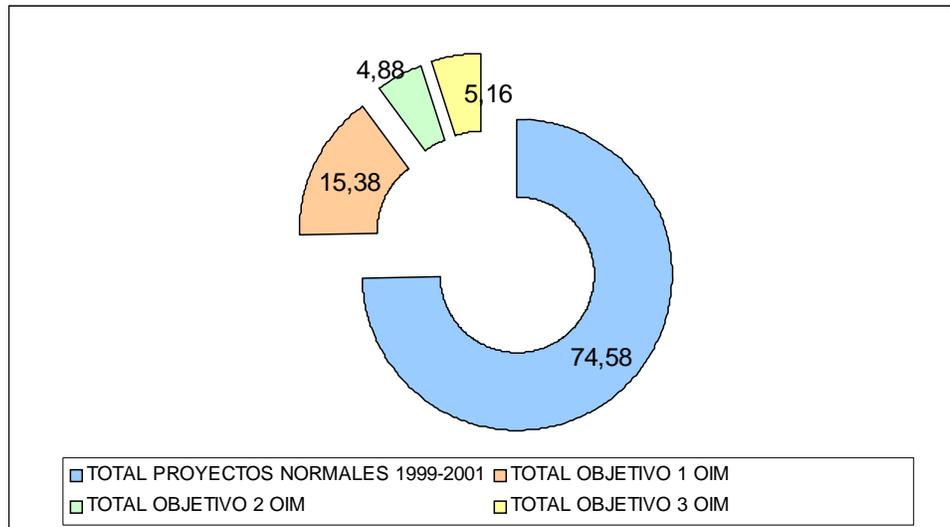
**4.1 CONSTRUCCIÓN DE LOS SISTEMAS DE SANEAMIENTO Y AGUA POTABLE EN ALBERGUES PARA REGUGIADOS:** La Carta de Entendimiento entre OIM y ACNUR consolidaron la construcción de los sistemas de alcantarillado y agua potable del albergue APAFANO ubicado en Lago Agrio, que tiene una capacidad para 400 personas. Sin monto de inversión.

**4.4 CONCLUSIONES**

Para que las conclusiones incorporen todos los elementos analizados en esta provincia, es necesario tomar en cuenta cuál ha sido la trascendencia real de todos los

proyectos que se han detallado en este capítulo. El cuadro a continuación explica los montos de cada área y su distribución porcentual.

**CUADRO #24: Distribución Porcentual de la AI para Sucumbíos 1999-2001**



Fuente: Informe OIM 2001-2002; UDENOR, Informe del primer año de gestión marzo 2001-marzo 2002: Un esfuerzo conjunto.  
Elaboración: La Autora

Después de incluir los proyectos relacionados con OIM/UDENOR se observa que en el segundo período 1999-2001 se registran 11 proyectos fuera de estos recursos y doce realizados con ellos. Los montos son decisivos. Los proyectos que se registraron fuera de esta coyuntura representan 65.95% del total de AI captado por la provincia. El 34.05% restante son los proyectos determinados dentro del ámbito de la OIM y UDENOR en todo el período de estudio. Sin embargo, en vista de que la aplicación del Plan Colombia pertenece al segundo período exclusivamente, he decidido tomar en cuenta los montos de aquellos proyectos OIM/UDENOR dentro del monto total registrado en desde 1999 hasta el 2001. Esto arroja que el 36.12% es el porcentaje que representan los montos de OIM para esta provincia. Evidentemente, la prioridad se ha otorgado al cumplimiento de los proyectos enmarcados dentro del primer objetivo de OIM que se relaciona con la mejora de las condiciones de salud y la promoción del desarrollo de pequeñas villas vulnerables y pueblos destinando cerca del 60% de los recursos receptados por Sucumbíos. Le siguen los

proyectos incluidos en el fortalecimiento de la sociedad civil (Objetivo #3) y, finalmente aquellos dentro del objetivo relativo a al infraestructura productiva. Todo esto determina que la planificación y ejecución en la provincia de Sucumbíos a partir del segundo período de estudio, se debe en gran medida a los proyectos registrados fuera de los informes OIM-USAID-UDENOR. No obstante, esta es la provincia donde los proyectos enmarcados en esta estructura inciden de forma determinante en el desarrollo y ejecución de los proyectos financiados con fondos provenientes de la AI.

## 5. CARCHI

Si se comparan los dos períodos de la investigación en Carchi se podrá ver que los proyectos vigentes hasta 1998 representaban casi un cuarto del total registrados hasta el 2001 y, sin embargo, el presupuesto de estos proyectos es bajo. El número de proyectos se triplicó en el segundo período y el presupuesto se multiplicó casi por cinco:

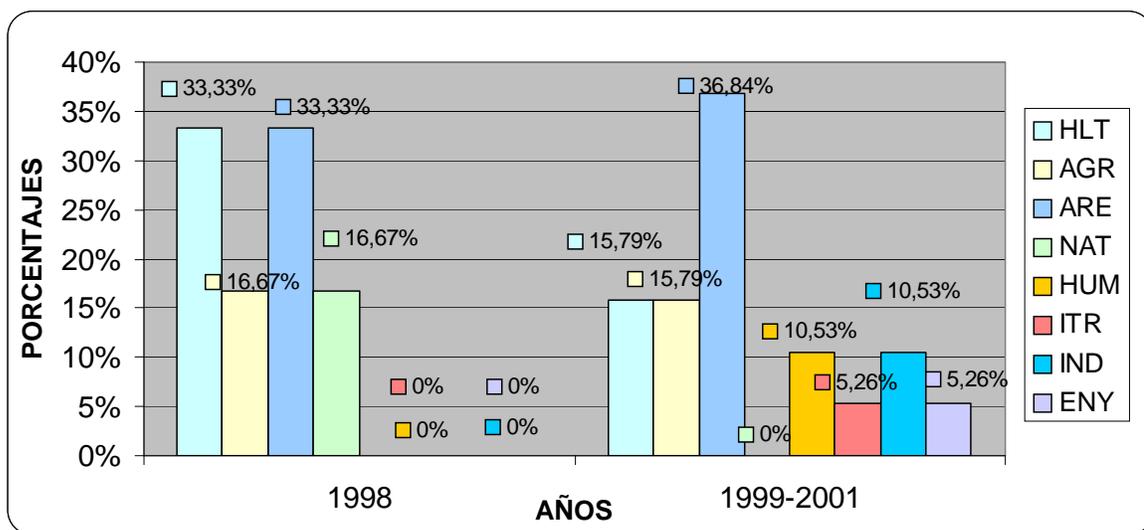
**CUADRO #25: RESULTADOS CARCHI**

	# proyectos	En %	en miles de \$	Monto en %
TOTAL PROYECTOS:	25	14703	14703	
TOTAL PROYECTOS HASTA 1998:	6	24%	2515	17,10%
TOTAL PROYECTOS 1999-2001:	19	76%	12188	82,89%

Fuente: PNUD, Informe de Cooperación para el Desarrollo 1996-2001; INECI, Ecuador 2001 Cooperación para el Desarrollo/Elaboración: La Autora.

Hasta 1998 esta provincia enfocó los recursos de la AI hacia el área de salud (HLT) y desarrollo regional (ARE) en porcentajes exactos que sumaban el 66.66%. El resto de la AI (33.4%) se dividió en dos partes iguales que se destinaron al área de recursos naturales (NAT) y agricultura (AGR). A partir de 1999, las áreas se diversifican y en vez de ser 4 son siete. Los proyectos de ARE adquieren en este período un rol protagónico, le siguen HLT y AGR, perfeccionamiento de recursos humanos (HUM) e industria (IND); finalmente comercio internacional de bienes y servicios (ITR) y energía (ENY).

**CUADRO #26: AREAS DE PROYECTOS CARCHI 1998-2001**



Fuente: PNUD, Informe de Cooperación para el Desarrollo 1996-2001; INECI, Ecuador 2001 Cooperación para el Desarrollo/Elaboración: La Autora

Carchi al igual que Sucumbíos contradicen las tendencias nacionales porque las áreas de salud y agricultura disminuyen en un porcentaje menor al 1% y se mantienen entre los sectores importantes de inversión de fondos de AI. El área de recursos naturales (NAT) desaparece completamente para permitir que HUM<sup>73</sup>, industria (IND), ITR<sup>74</sup> y, el sector de energía (ENY) acaparando cerca del 32% del total para una provincia que requiere de servicios básicos sobre todo en el área de salud pública.

A esto se suma otro dato interesante en esta provincia es el hecho de que si bien el tipo de AI único en la provincia registrado hasta 1998 es la FTC, en el segundo período se mantiene como predominante y sin embargo, como se señaló anteriormente en el análisis regional, la aparición de proyectos con receptores privados son justamente aquellos donde la ITC se aplica, dejando en claro que los proyectos con fondos privados se dirigen hacia proyectos de inversión. Existe además un proyecto IPT (ECU/HLT/0066), cuyo receptor es el Ministerio de Salud Pública. Este tipo de AI se dirige a proyectos de inversión que reciben asistencia técnica.

**CUADRO #27: TIPO DE DONACIÓN PARA CARCHI**

	1998	1999-2001
FTC	6	13
ITC	0	5
IPT	0	1

Fuente: PNUD, Informe de Cooperación para el Desarrollo 1996-2001; INECI, Ecuador 2001 Cooperación para el Desarrollo/Elaboración: La Autora

## 5.1 DE LOS DONANTES

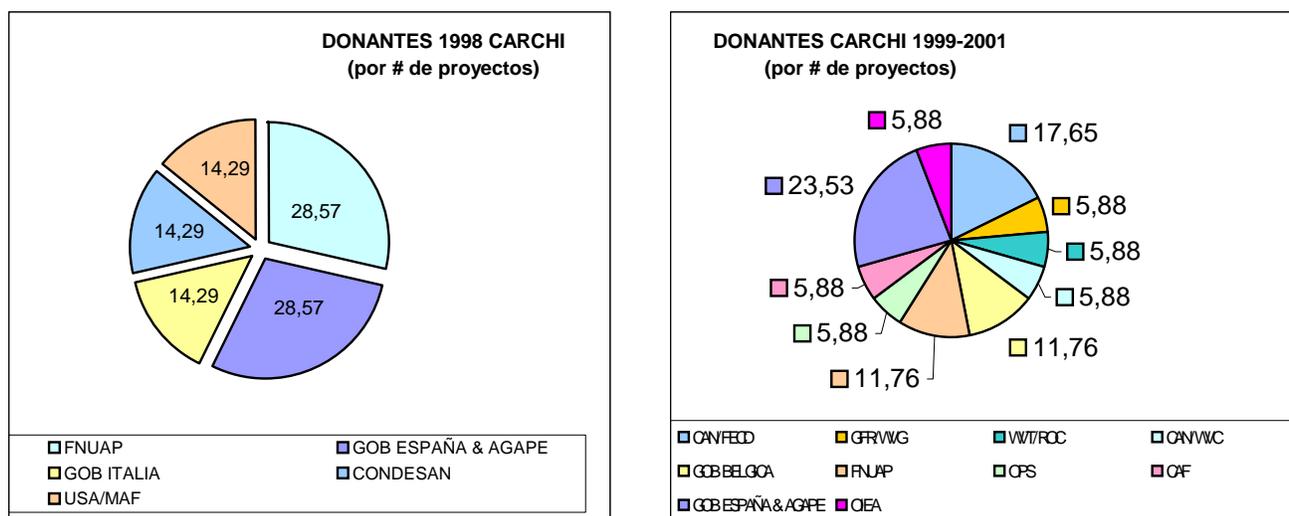
Entre el primer y segundo período aparecen diez donantes más. Si bien en ambos períodos predomina el tipo de donante GOBIERNO, lo cierto es que en el primero, la ONU tiene un rol determinante en la AI para la provincia. Además en ambos períodos está presente el gobierno de España con más de un proyecto y a pesar de ello, el aporte de recursos que este donante entregó a Carchi es bajo, frente a otros donantes que se destacan

<sup>73</sup> PERFECCIONAMIENTO DE RECURSOS HUMANOS

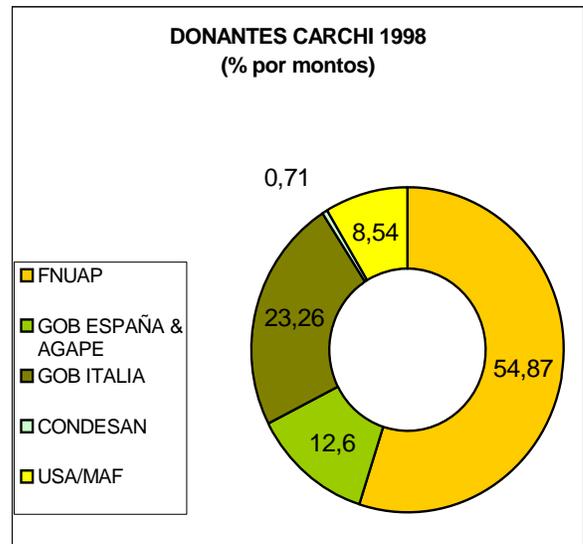
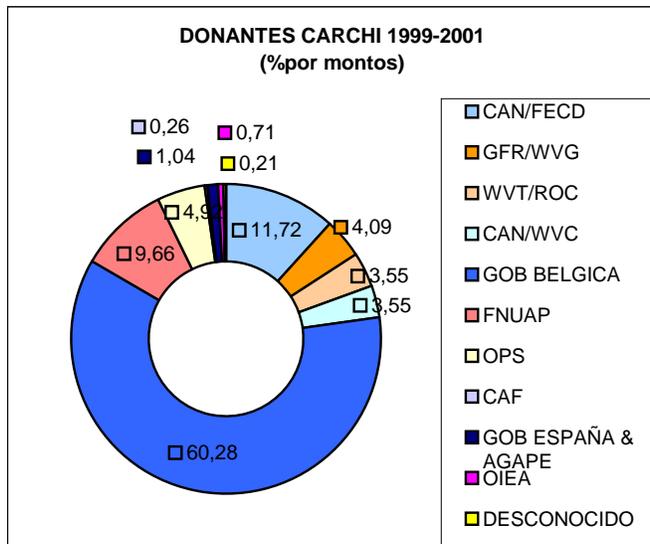
<sup>74</sup> COMERCIO INTERNACIONAL DE BIENES Y SERVICIOS

por los montos que desembolsaron más no por el número de proyectos. En el segundo período, el gobierno de Bélgica es el donante más importante y esto se debe a dos proyectos. El primero (ECU/AGR/0014), comenzó en 1995 y su proyección se dirigía al desarrollo de la producción de quesos en la frontera norte, con el objetivo de incrementar los ingresos, aumentando la rentabilidad de la producción de la leche y la transformación de leche fresca en diferentes tipos de quesos y otros productos lácteos. El segundo (ECU/AGR/0106), es un programa de créditos rurales en la Sierra Norte encaminado a contribuir a la dinamización y mejoramiento de la economía de los campesinos de la región Sierra a través de la utilización de los servicios financieros cooperativos. Estos dos proyectos son el 60.28% del total de recursos captados en la provincia a partir de 1999. España a pesar de financiar el número más alto de proyectos (4), la suma de los desembolsos de éstos no representan ni el 2%.

**CUADRO #28: DONANTES PARA CARCHI**



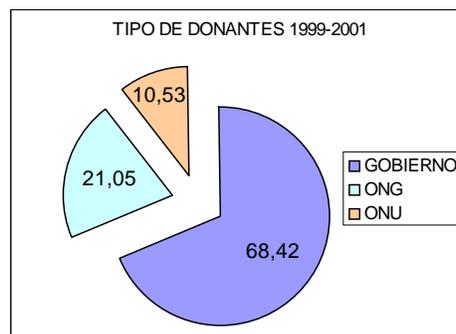
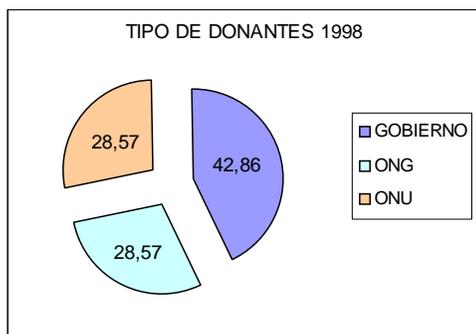
Fuente: PNUD, Informe de Cooperación para el Desarrollo 1996-2001; INECL, Ecuador 2001 Cooperación para el Desarrollo/Elaboración: La Autora



Fuente: PNUD, Informe de Cooperación para el Desarrollo 1996-2001; INECI, Ecuador 2001 Cooperación para el Desarrollo.  
Elaboración: La Autora

Se confirma en esta provincia la tendencia regional y de Sucumbíos hacia los gobiernos como los donantes más numerosos y más importantes en cuanto a desembolsos. Aunque las ONG se mantienen como el segundo donante de la provincia y la región, en ambos casos su participación ha bajado y ese porcentaje se ha sumado a los donantes gubernamentales. La ONU pasa a jugar un rol secundario como donante para esta provincia y, no existe ninguna institución privada que haga desembolsos para Carchi. Este escenario es bastante similar al ya descrito en Sucumbíos.

**CUADRO #29: TIPO DE DONANTES PARA CARCHI**

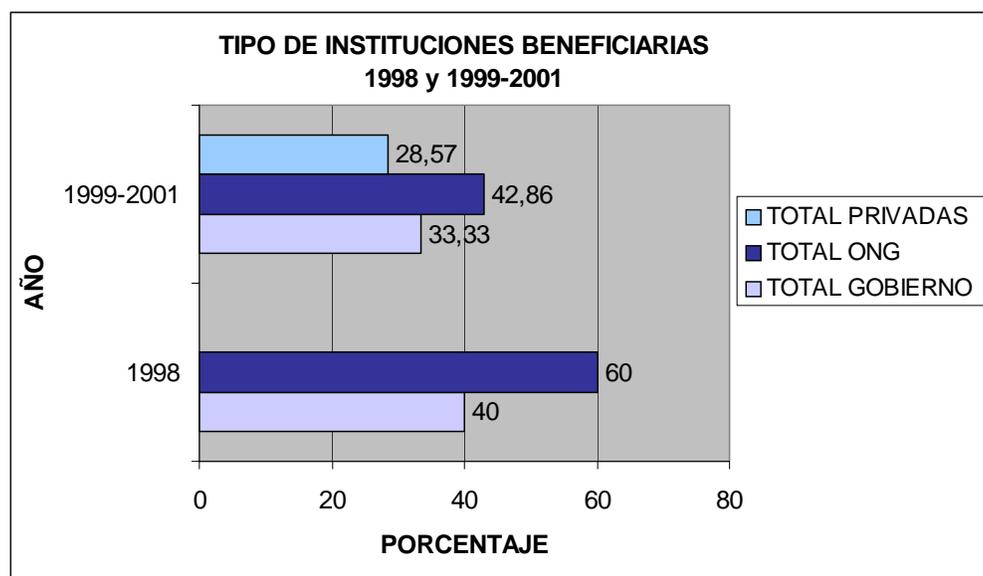


Fuente: PNUD, Informe de Cooperación para el Desarrollo 1996-2001; INECI, Ecuador 2001 Cooperación para el Desarrollo.  
Elaboración: La Autora

## 5.2 DE LAS INSTITUCIONES BENEFICIARIAS

Las instituciones beneficiarias en Carchi para 1998 eran no gubernamentales (ONG) mayoritariamente con un porcentaje aproximado del 42.85%. Como en Sucumbíos este tipo de organización receptora de AI es la que prima y sin embargo, en esta provincia la división es más racional que en Sucumbíos, donde casi los dos tercios del total de proyectos habían tenido a las ONG como institución beneficiaria. Las instituciones gubernamentales (G) representan el 33.33% y, las privadas le siguen con el 28.57%. El incremento en el número de proyectos que se registran a partir de 1999 resulta en una diversificación de los receptores.

**CUADRO #30: TIPO DE INSTITUCIONES BENEFICIARIAS CARCHI**



20

Fuente: PNUD, Informe de Cooperación para el Desarrollo 1996-2001; INECI, Ecuador 2001 Cooperación para el Desarrollo

Elaboración: La Autora

01;

Es justamente en Carchi y Esmeraldas donde la tendencia registrada a nivel regional se confirma por el número de instituciones privadas que aparecen como beneficiarias, lo que se registra en Sucumbíos pero en un porcentaje mínimo del 16.67%. Las instituciones a las que hace referencia este cuadro son 1. organizaciones comunitarias de base y 2. comunidades de la zona. Los recursos hacia cuatro de los seis proyectos se han dirigido a apoyar el desarrollo integral sostenible de las comunidades y uno de ellos a “incrementar y

diversificar la producción agropecuaria”. Es importante notar que cinco de estos seis proyectos responden al tipo de cooperación técnica relacionada con la inversión (ITC).

### 5.3 LA OIM & UDENOR EN CARCHI

En la provincia del Carchi la OIM llevó a cabo cinco proyectos bajo el Objetivo #1 que suman un total de 70 mil 300 dólares americanos y benefician a 1.620 personas. Cabe notar que los costos para sistemas de agua potable en esta provincia son bajos si se los compara a los 6 proyectos de la provincia de Sucumbíos ejecutados bajo el mismo objetivo y que sumaban aproximadamente 800 mil dólares, sirviendo a alrededor de 8 mil personas. Asimismo, los poblados a los que se sirve son más pequeños. A continuación el detalle de los proyectos.

#### OBJETIVO 1: Mejorar las condiciones de salud y promover el desarrollo de pequeñas villas vulnerables y pueblos

**CUADRO #31: Sistemas de Agua Potable y Saneamiento Ambiental-Carchi**

Proyecto	Construcción del Sistema de Agua Potable	Construcción del Sistema de Agua Potable	Rehabilitación y Ampliación del Sistema de Agua Potable	Construcción del Sistema de Agua Potable	Construcción del Sistema de Agua Potable
Ubicación	Cantón Tulcán, Piedra Lisa	Cantón Tulcán, El Laurel	Cantón Tulcán, Maldonado	Cantón Tulcán, El Plata	Cantón Tulcán, Quinshull
Beneficiarios	200	280	580	160	400
Fecha finalización	Ago-01	Ago-01	May-02	Abr-02	Dic-01
Sustentabilidad	Junta de Agua	Junta de Agua	Junta de Agua	Junta de Agua	Junta de Agua
Inversión	10000	10000	25000	10000	15300
Inversión en %	14,22	14,22	35,56	14,22	21,76

Fuente: Informe OIM 2001-2002;UDENOR, Informe del primer año de gestión marzo 2001-marzo 2002: Un esfuerzo conjunto, p.56.

Elaboración: La Autora

El costo para cada familia es de 0.80 \$ mensuales. Un costo que representa la mitad por concepto de los mismos servicios en Sucumbíos. El mecanismo de sustentabilidad como en las otras provincias, son las juntas de agua.

#### Objetivo #2: Promover el desarrollo local a través de mejoras en las rutas de transporte e infraestructura productiva relacionada

**CUADRO #32: Infraestructura productiva en ejecución-Carchi**

Proyecto	Mejoramiento carretera Tufiño-Chical-Maldonado	Puentes acceso territorio Awa	Puente colgante río Mira, Lita
Ubicación	Tulcán	Tulcán	Lita-Tulcán
Beneficiarios	25000	3800	600
Fecha finalización	10/2002	09/2002	12/2001
Inversión	1530000	121800	11000
Inversión en %	92,01	7,32	0,66

Fuente: Informe OIM 2001-2002;UDENOR, Informe del primer año de gestión marzo 2001-marzo 2002: Un esfuerzo conjunto, p.55.

Elaboración: La Autora.

En Carchi la carretera Tufiño-Chical-Maldonado enlaza a éstas dos últimas con Tulcán y su importancia radica en que se comunica a una región altamente productiva. A pesar del bajo presupuesto de la obra realizada sobre el río Mira (0.66%), este proyecto es vital, en vista de que la parroquia de Lita está ubicada en la intersección de las provincias del Carchi, Esmeraldas e Imbabura, en la carretera que une San Lorenzo e Ibarra. El puente colgante por lo tanto, une las provincias de Carchi e Imbabura facilitando el acceso y la comercialización de los productos de Lita hacia San Lorenzo e Ibarra. Finalmente, en la frontera oeste de la provincia del Carchi, se ubica la reserva Awá que cuenta con 110,000 hectáreas y una población indígena de 3.800 personas. Tradicionalmente aisladas por inundaciones de los ríos que se encuentran de ella, las poblaciones de la reserva encuentran un valor enorme a la construcción de los 10 puentes que hacen posible el acceso al tránsito de personas y caballos. Las tres obras suman un total de un millón 662 mil ochocientos dólares.

### **OBJETIVO # 3: Fortalecimiento a la Sociedad Civil**

3.2 Prevención del uso de drogas: En convenio con el MEC, la OIM/UDENOR ejecutaron este componente en Carchi.

3.5 Asistencia a grupos Awá, Chachi y Cofán: Contiene varios componentes, de los cuales el “Fortalecimiento Organizativo” es uno de los que se contempló para la población Awá. Éste involucraba talleres de Derecho Constitucional, liderazgo y principios democráticos y, asesoramiento organizativo que apoyen a las organizaciones indígenas locales a través de procedimientos democráticos que garanticen la participación de todos sus miembros<sup>75</sup>. Para mayores detalles ver el cuadro #29.

---

<sup>75</sup> CD Informe OIM, Objetivo 3 y 4, p.7

**CUADRO #33: Proyectos Fortalecimiento Sociedad Civil (Objetivo #3)-Carchi**

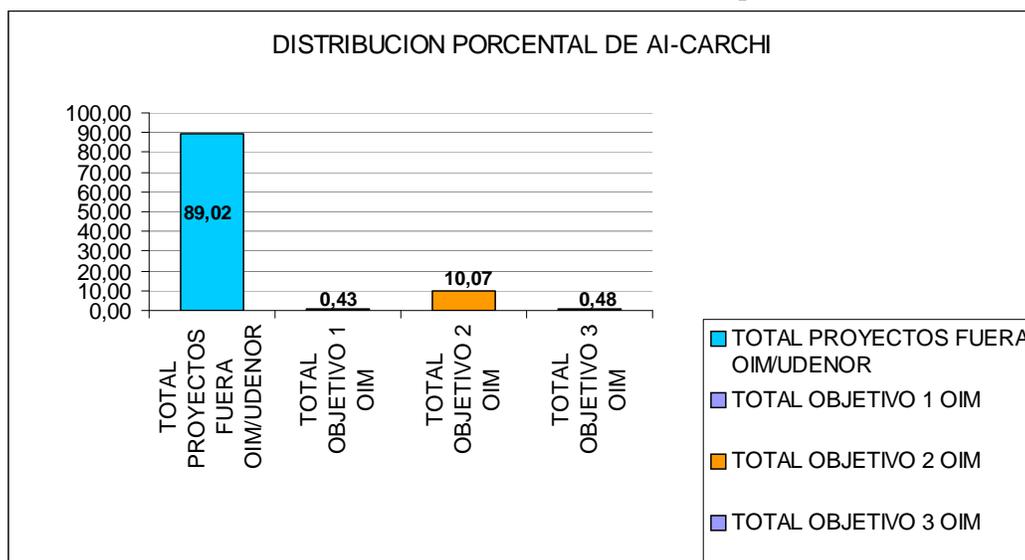
<b>Proyecto</b>	Programa Prevención Uso y Consumo de Drogas	Apoyo a grupos Awá
<b>Ubicación</b>	Carchi	Reserva Awá
<b>Beneficiarios</b>	4000	2000
<b>Finalización</b>	10/2002	10/2002
<b>Inversión</b>	40000	40000
<b>Inversión en %</b>	50	50

Fuente: Informe OIM 2001-2002; UDENOR, Informe del primer año de gestión marzo 2001-marzo 2002: Un esfuerzo conjunto, p.57.  
Elaboración: La Autora.

#### 5.4 CONCLUSIONES

En Carchi el monto de los proyectos que se encontrarían fuera del esquema USAID-UDENOR-OIM suman como en el caso de Sucumbíos la mayor parte del monto total receiptado por esta provincia. El cuadro a continuación explica los montos de cada área y su distribución porcentual.

**CUADRO #34: Distribución Porcentual de la AI para Carchi**



Fuente: PNUD, Informe de Cooperación para el Desarrollo 1996-2001; INECI, Ecuador 2001 Cooperación para el Desarrollo  
Elaboración: La Autora

Los desembolsos de OIM/UDENOR difieren de Sucumbíos porque en la provincia oriental el Objetivo #1 recibe la mayor parte del presupuesto. En Carchi aunque el número de proyectos en el área de agua potable es similar, no obstante, los montos a invertirse son mínimos. En esta provincia el Objetivo #2, relacionado con infraestructura productiva cumple un rol determinante en cuanto al trabajo elaborado por estas organizaciones. El

total de los proyectos ejecutados por OIM es de 10 y aquellos que estarían fuera de esta estructura suman 25, montos que equivalen a una distribución porcentual pareja en los montos de los mismos. La infraestructura del agua en Carchi es mucho más desarrollada que en las otras dos provincias, lo que explica el énfasis que ha dado OIM/UDENOR a aquellos proyectos encaminados al desarrollo productivo de la región.

## 6. ESMERALDAS

Esmeraldas es la provincia que ha recibido una atención especial a partir de 1999. Cabe señalar que Esmeraldas y Carchi hasta 1998, registraban un número cercano de proyectos (8 y 6 respectivamente), una relación que se pierde en el segundo período donde Esmeraldas registra 54 y Carchi poco menos de la mitad con 25 proyectos. Sin embargo, hasta 1998 se había ya captado el 68.36% de los recursos recibidos por Esmeraldas y si se compara este alto porcentaje con el 15.79% que corresponde al número de proyectos. Esto deja una vez más en claro que la tendencia en la AI no se multiplica necesariamente en recursos más en una repartición en áreas de acción poco exploradas y muchas veces olvidadas dentro de cada provincia.

**CUADRO #35: RESULTADOS ESMERALDAS**

	# proyectos	en %	en miles de \$	Monto en %
TOTAL PROYECTOS:	57	100	49330.52	
TOTAL PROYECTOS HASTA 1998:	8	15,79%	33724.06	68.36%
TOTAL PROYECTOS DESDE 1999:	49	84,21%	15606.46	31.64%

Fuente: PNUD, Informe de Cooperación para el Desarrollo 1996-2001; INECI, Ecuador 2001 Cooperación para el Desarrollo.  
Elaboración: La Autora

Las áreas dentro de las cuales se ejecutaron proyectos hasta 1998 están como describe el cuadro #36, circunscritas a inversión social en el área de salud, agricultura y, desarrollo regional. Siendo esta última la que captó un mayor número de proyectos y el 50% del presupuesto, considero importante conocer sus objetivos. El primero (ECU/ARE/0006), es un esfuerzo hacia la conservación y protección del territorio indígena Awa y sus zonas de influencia a través del desarrollo de alternativas de producción sostenible y recuperación de áreas degradadas que mejoren el nivel de vida de la población y amplíen la cobertura de servicios básicos.

El segundo (ECU/ARE/0013), se dirigió a crear un modelo de empresa asociativa con niveles óptimos de gestión que pueda irradiar su influencia en una amplia zona pesquera

y agrícola de Esmeraldas por medio de la puesta en operación de la planta artesanal e intercambio comercial y de relaciones entre campesinos y pescadores de dicha región.

El tercero, tenía como objetivo la implementación de fincas escuelas para indígenas de Esmeraldas y Pichincha. Finalmente, el último proyecto de ARE se encaminó a la dotación de servicios básicos; la disminución de la pobreza de indígenas, negros y campesinos; y, el fortalecimiento institucional de las organizaciones de base<sup>76</sup>.

**CUADRO #36: AREAS DE PROYECTOS ESMERALDAS**

	1998	1999	1998	1999
AREA	# PROYECTOS		en %	en %
HLT	2	7	25,00%	14,29%
AGR	2	13	25,00%	26,53%
ARE	4	12	50,00%	24,49%
NAT		10		20,41%
HUM		5		10,20%
DTR		1		2,04%
ADM		1		2,04%
IND				
ENY				
<b>TOTAL</b>	<b>8</b>	<b>49</b>		

Fuente: PNUD, Informe de Cooperación para el Desarrollo 1996-2001; INECI, Ecuador 2001. Cooperación para el Desarrollo.  
Elaboración: La Autora

Para el segundo período las áreas de acción de la AI en la provincia de Esmeraldas se multiplican a pesar de contar con la mitad de los recursos del primer período. En lugar de tres son siete. De la misma forma, el presupuesto se dirige mayoritariamente a las áreas de AGR, ARE, NAT y en menor proporción, a HLT, DTR y ADM.

Como en las otras dos provincias el tipo de donación predominante es la FTC en ambos períodos y sin embargo, como en Carchi y Sucumbíos, a partir de 1999, se registran proyectos cuyos recursos están encaminados a fortalecer la capacidad de ejecutar proyectos de inversión (ITC) o, financian en efectivo o en especie proyectos específicos de inversión de capital (IPA). Las tendencias en el cuadro a continuación:

<sup>76</sup> PNUD, Ecuador 1997 Cooperación para el Desarrollo, p. 178, 232

### CUADRO #37: TIPO DE DONACIÓN EN ESMERALDAS

	# PROYECTOS 1998	# PROYECTOS 1999-2001
FTC	9	37
TTC		2
IPA		2
FOA	1	

Fuente: PNUD, Informe de Cooperación para el Desarrollo 1996-2001; INECI, Ecuador 2001 Cooperación para el Desarrollo.  
Elaboración: La Autora

Es necesario tomar en cuenta que uno de los proyectos del primer período (ECU/HLT/0011), cuyo objetivo se dirigía a ampliar la cobertura de los servicios de salud a las zonas rurales, proporcionando un servicio integral de salud que se concentre en una educación sanitaria informal y en actividades de prevención, se encuentra bajo el Programa Mundial de Alimentos (PMA o FOA).

#### 6.1 DE LOS DONANTES

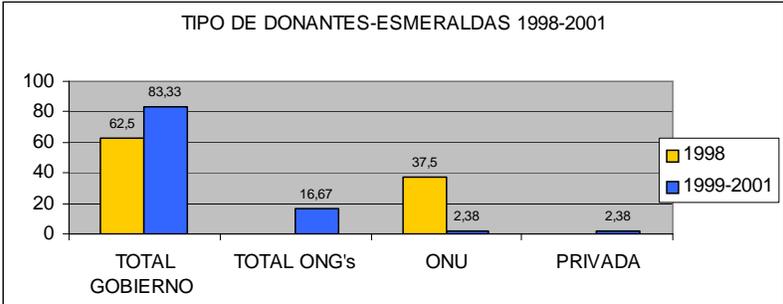
Los donantes para Esmeraldas son principalmente gubernamentales, seguidos por No gubernamentales, ONU y privados. Para el período 1999-2001, el 83.33% de los proyectos tienen donantes gubernamentales. España es el gobierno cuyo número de proyectos en Esmeraldas sobrepasa el de cualquier otro país, institución privada u ONG. Es así que con 12 proyectos, este país acapara el 28.57% de proyectos ejecutados en toda la provincia y es curioso notar que el presupuesto de estos proyectos representa tan sólo el 14.43% del total. Dos de los proyectos en el área AGR, se dirigen a apoyar el programa de seguridad alimentaria en la Zona norte de la provincia de Esmeraldas. En el área de perfeccionamiento de recursos humanos –HUM-, el proyecto ECU/HUM/0083 se concentró en un programa de educación alternativa.

En el mismo período, Canadá se ubica en el segundo lugar por número de proyectos en la provincia que generan el 17.8% del total de AI percibida. Al contrario de España y Canadá, el gobierno de Francia aporta el 21.5% del presupuesto total en tan solo cuatro proyectos. El resto de créditos y donaciones se dividen entre otras 21 instituciones o gobiernos que podrían provenir de uno de los países arriba mencionados, pero que su

carácter de organizaciones no gubernamentales o privadas ha sido la razón por la que no han sido tomadas en cuenta como parte de los proyectos auspiciados por gobiernos.

EE.UU. por ejemplo, interviene en Esmeraldas a través de Peace Corps Volunteers, en una combinación con el Servicio Internacional de Voluntarios –SIV-, pero el impacto del proyecto ECU/AGR/0145 en relación a su presupuesto es de 0.05%. Este proyecto se dirigía a fortalecer las organizaciones de base en Muisne. Para una descripción detallada de los donantes, montos y número de proyectos Ver Anexo #1: DONANTES ESMERALDAS 1998-2001.

**CUADRO #38**

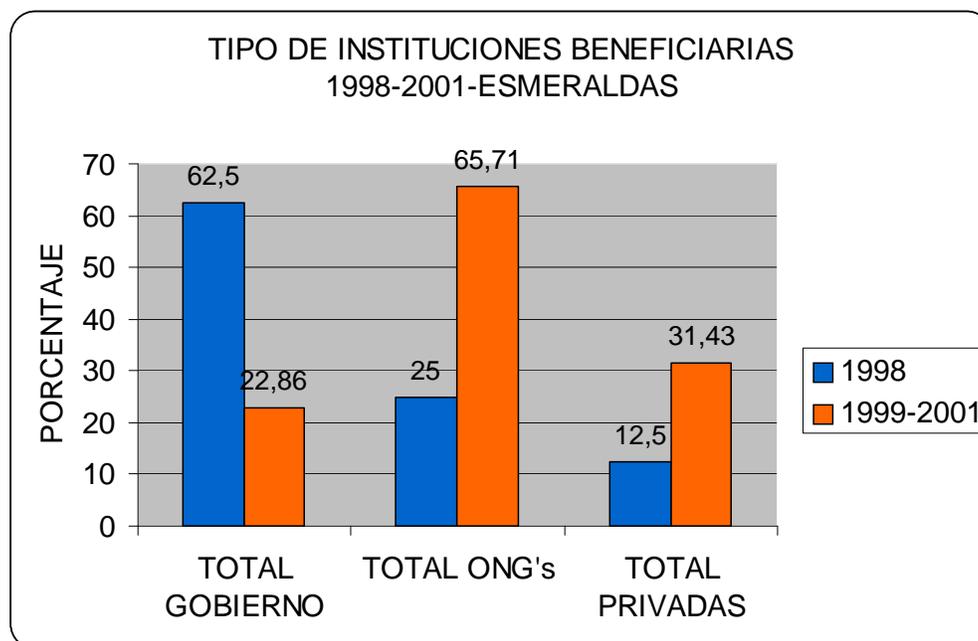


Fuente: PNUD, Informe de Cooperación para el Desarrollo 1996-2001; INECI, Ecuador 2001 Cooperación para el Desarrollo. Elaboración: La Autora

**6.2 DE LAS INSTITUCIONES BENEFICIARIAS**

Las instituciones beneficiarias registradas en Esmeraldas desde 1998 son 37, de las cuales solo ocho trabajaron en aquellos proyectos vigentes hasta el 98 y el resto (29) en el segundo período. Las instituciones que estuvieron presentes hasta el primer período no ejecutaron ni fueron beneficiarias de ningún proyecto en el segundo período. El Anexo #2 detalla la naturaleza de estas organizaciones. El cuadro #39 confirma que las organizaciones que captan los fondos provenientes de AI para esta provincia son las ONG’s, seguidas de las privadas y de las instituciones gubernamentales. Las ONG’s son el 54.76%, las privadas el 26.19% y, finalmente, las gubernamentales son el 19.04% del total.

CUADRO #39



Fuente: PNUD, Informe de Cooperación para el Desarrollo 1996-2001; INECI, Ecuador 2001 Cooperación para el Desarrollo.  
Elaboración: La Autora

### 6.3 LA OIM & UDENOR EN ESMERALDAS

**OBJETIVO 1: Mejorar las condiciones de salud y promover el desarrollo de pequeñas villas vulnerables y pueblos**

CUADRO #40: Sistemas de Agua Potable y Saneamiento Ambiental-Esmeraldas

Proyecto	Construcción Sistema Agua Potable	Construcción Sistema Agua Potable	Construcción Sistema Agua Potable	Construcción Sistema de Agua Potable	Construcción Sistema Agua Potable	Rehab. & ampliación sistema agua potable	Estudios de saneamiento ambiental				
Ubicación	Cantón San Lorenzo, La Concepción	Cantón San Lorenzo, Calderón	Cantón San Lorenzo, Mataje	Cantón San Lorenzo, Ricaurte	Cantón San Lorenzo, Carondelet	Cantón San Lorenzo, La Ceiba	Cantón San Lorenzo, Borbón	Cantón San Lorenzo	Cantón San Lorenzo, San Javier	Cantón San Lorenzo, Alto Tambo	Cantón San Lorenzo
Beneficiarios	500	450	150	2000	420	250	3000	14.612	500	270	30000
Fecha finalización	04/2002	04/2002	10/ 2002	10/2002	12/2001	07/2001	08/2001	09/2002	02/2002	04/2002	02/2002
Sustentabilidad	Junta de Agua	Junta de Agua	Junta de Agua	Junta de Agua	Junta de Agua	Junta de Agua	Junta de Agua	Municipalidad	Junta de Agua	-	-
Inversión en US\$	115600	92450	122600	124600	53300	12000	31000	452000	21000	26000	12000
Inversión en %	10,88	8,70	11,54	11,73	5,02	1,13	2,92	42,54	1,98	2,45	1,13

Fuente: Informe OIM 2001-2002; UDENOR, Informe del primer año de gestión marzo 2001-marzo 2002: Un esfuerzo conjunto, p.56.  
Elaboración: La Autora

**Objetivo 2: Promover el desarrollo local a través de mejoras en las rutas de transporte e infraestructura relacionada.** En esta provincia este objetivo se alcanzó con la construcción de cinco puentes de acceso en Ricaurte, cantón San Lorenzo. Los beneficiarios ascienden a 2.000 y el monto total de esta inversión es de 150.000US\$. Su finalización estaba estimada para abril del 2002.

### **OBJETIVO # 3: Fortalecimiento a la Sociedad Civil**

**3.1 Prevención al uso de drogas:** En Esmeraldas, además del Convenio de Cooperación entre la OIM y el MEC, se acogió el proyecto presentado por la Fundación Génesis para la “Educación Preventiva al Uso Indebido de Drogas en Barrios y Comunidades de San Lorenzo”. Este proyecto se ejecutó en el sector rural y barrios urbanos y contempló actividades recreativas como jornadas deportivas y culturales.

**3.2 Asistencia a grupos Afro-Ecuatorianos:** La OIM firmó dos convenios de cooperación con la Fundación Altrópico. El primero, dirigido a fortalecer socio-organizativamente el Consejo Regional de Palenques de San Lorenzo (CRPSL), una organización de tercer grado, conformada por 8 Palenques locales de más de 100 comunidades afro-ecuatorianas del extremo noroccidental de la provincia de Esmeraldas. Este convenio contempla diferentes áreas como son Resolución de Conflictos, Fortalecimiento Organizativo, Agroforestería, Manejo Forestal Comunitario, Género y participación de la mujer, Producción de Mermeladas y Educación Ambiental.

El segundo convenio fue firmado para trabajar con 5 comunidades afro-ecuatorianas del cantón San Lorenzo (La Chiquita, San José, Playa Grande, Santa Rita y Zapallo Río Verde), beneficiando directamente a 485 personas. El proyecto incluye el cultivo de frutas nativas y de vegetales de ciclo corto, así como la cría de abejas para la producción de miel. La proyección a futuro de esta producción será para la elaboración de mermeladas.

**CUADRO #41: Proyectos Fortalecimiento Sociedad Civil (Objetivo #3)-Esmeraldas**

<b>Proyecto</b>	Programa Prevención Uso y Consumo de Drogas	Apoyo a grupos Afro-ecuatorianos
<b>Ubicación</b>	Esmeraldas	Esmeraldas
<b>Beneficiarios</b>	-	-
<b>Finalización</b>	10/2002	12/2002
<b>Inversión</b>	58000	190000
<b>Inversión en %</b>	23,39	76,61

Fuente: Informe OIM 2001-2002; UDENOR, Informe del primer año de gestión marzo 2001-marzo 2002: Un esfuerzo conjunto, p.57.  
Elaboración: La Autora

**OBJETIVO #4: Atender las Necesidades a Mediano Plazo de Poblaciones Desplazadas y que llegan de Colombia**

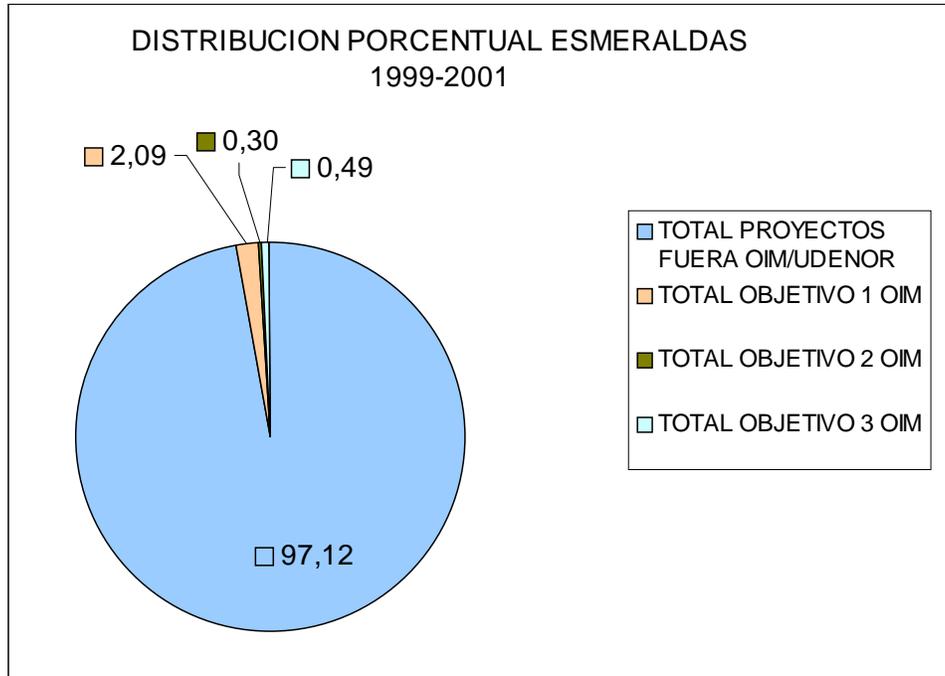
**CONSTRUCCIÓN DE LOS SISTEMAS DE SANEAMIENTO Y AGUA**

**POTABLE EN ALBERGUES PARA REGUGIADOS:** A través de la Carta de Entendimiento firmada entre la OIM y el ACNUR se construyó el sistema de agua y la colocación de instalaciones sanitarias del albergue de la Misión Comboniana en San Lorenzo, que tiene capacidad para 80 personas.

**6.4 CONCLUSIONES**

Esmeraldas como Sucumbíos enfocan su atención en el Objetivo #1 de la OIM. De los 14 proyectos ejecutados en esta provincia, 11 se registran bajo el componente de infraestructura social que comprende sistemas de agua potable y saneamiento ambiental. Esto en distribución porcentual es igual al 72.75% . Existe un proyecto en el segundo objetivo y dos en el tercero con el 10.27% y 16.98% respectivamente. El cuadro a continuación busca comparar el período 1998-2001, sin embargo y tomando en cuenta que los montos totales relegan al accionar de OIM a un plano secundario, si se compara el monto total de los proyectos registrados en el período 1999-2001 que se encuentran fuera de OIM/UDENOR (15'606.460) y la suma total de los proyectos en este esquema (1460550), es evidente que los segundos bordean el 10% de los primeros. Cabe destacar que la tendencia para esta provincia es a una mayor atención por parte de los gobiernos y, OIM/UDERNOR.

**CUADRO #42: Distribución Porcentual de la AI para Esmeraldas**



Fuente: Informe OIM 2001-2002; UDENOR, Informe del primer año de gestión marzo 2001-marzo 2002: Un esfuerzo conjunto, Informes de Cooperación para el Desarrollo 1996-2001.  
Elaboración: La Autora

## 7. CONCLUSIONES CAPÍTULO II

A pesar de que esta sección ha incorporado conclusiones individuales para cada provincia, es necesario puntualizar las características que cada una de éstas gana, especialmente en el segundo período de estudio, es decir de 1999 al año 2001, para poder evaluar si los recursos canalizados a través de USAID-OIM-UDENOR tienen el peso que tanto el gobierno ecuatoriano como el estadounidense aseguran y, si en realidad generan una conducta diferente en la AI receptada en la región.

Tomados en cuenta todos los proyectos que constaban como vigentes en las zonas y provincias en el Informe de Cooperación para el Desarrollo 1997 y corroborados en el Informe de 1998, algunos actualizados en los informes correspondientes hasta el año 2001, se determina que el rol de la AI en estas tres provincias cambió tanto en su forma como en su fondo. Sin embargo y, a pesar de la incidencia política que el tema Plan Colombia genera en el Ecuador, la atención y los proyectos que se llevan a cabo en estas tres provincias definitivamente no son una prioridad ni para el gobierno ecuatoriano ni tampoco para los donantes. Si bien es cierto que desde 1999 se detecta un cambio radical en el número de proyectos, sus montos, sus donantes, agencias ejecutoras e instituciones beneficiarias, ya en la perspectiva nacional y regional, todas estas características se ven minimizadas por ser insuficientes para enfrentar las graves secuelas causadas por la aplicación de dicho plan en nuestro país y específicamente en estas provincias.

En primer lugar, Sucumbíos es una provincia que paradójicamente cuenta con uno de los recursos pilares del país: el petróleo y, que a pesar de su exhaustiva explotación, el 81.7% de su población está en la pobreza y el 40.2% en la pobreza extrema<sup>77</sup>. De las tres provincias analizadas, es esta la que menos recursos recibe por concepto de AI. Hasta 1998 los desembolsos receptados para Sucumbíos no alcanzaron ni siquiera el 1% del total de los

---

<sup>77</sup> [www.siise.gov.ec](http://www.siise.gov.ec)

montos para la región. El incremento que se registra en el período 1999-2001 se debe en gran medida a que esta provincia es aquella donde los aportes de OIM-UDENOR suman aproximadamente el 35% del total del monto captado por los proyectos tanto de OIM como de fuera de esta estructura. Es importante enfatizar que esto no quiere decir que sea Sucumbíos la provincia que más recursos captó por parte de OIM-UDENOR, sino que su AI se compone en buena parte por estos fondos. Al contrario, de las tres provincias en cuestión, esta es la que menos recursos recibió por OIM. Ahora, de los 4 objetivos que esta organización se planteó, en esta provincia se invirtió cerca del 60% en el primero, es decir, en aquellos proyectos dirigidos a mejorar las condiciones de salud y promover el desarrollo de pequeñas villas vulnerables y pueblos. El tercer objetivo dirigido al Fortalecimiento de la Sociedad Civil captó cerca del 25% y finalmente, infraestructura vial el 18%. El resto de proyectos fuera de este marco, también dieron prioridad a la salud con el 37%, dejando en claro que la vulnerabilidad sanitaria y de infraestructura son el aspecto más importante al que AI ha dado su atención en Sucumbíos.

En segundo lugar, la provincia de Esmeraldas que tiene características de infraestructura similares a Sucumbíos, registra el 76% de pobreza y el 42.4% de extrema pobreza<sup>78</sup>. La provincia verde se caracteriza por sus inmensos recursos madereros y que como la anterior, los réditos de su explotación no se han reflejado en un crecimiento sostenido y sustentable de la población. Es por ello que el “boom”<sup>79</sup> de proyectos financiados por AI aquí no tiene una explicación que se base en las condiciones de la provincia. Para OIM-UDENOR la repartición de los recursos es bastante equitativa y si Sucumbíos invirtió en proyectos ejecutados dentro de su planificación el 30.20% de los recursos, Esmeraldas invirtió el 31.14% de los mismos. Al igual que Sucumbíos, el objetivo #1 de la OIM tuvo especial atención pues el 72.75% de los recursos se destinaron a

---

<sup>78</sup> Idem.

<sup>79</sup> Los proyectos vigentes hasta 1998 eran 8 y para el período 1999-2001 se registran 49 proyectos en Esmeraldas fuera de aquellos ejecutados por OIM-UDENOR.

proyectos enmarcados dentro de éste, seguido por el objetivo #3 con el 17% y, finalmente, el objetivo #2 con el 10% aproximadamente. Es decir que la distribución de los recursos en Esmeraldas y Sucumbíos son idénticas en términos de prioridades para OIM-UDENOR. Sin embargo, vale recalcar que Esmeraldas invierte cerca de 20 puntos más que Sucumbíos en dotación de agua y saneamiento como medidas para enfrentar los problemas de salud de la provincia. Los proyectos ajenos a esta coyuntura se dirigen al sector de la agricultura, desarrollo regional, recursos naturales y salud, entre los más importantes. Es decir, que mientras Sucumbíos fue consistente en todos sus proyectos, Esmeraldas destina sus fondos a otras áreas ajenas a muchas necesidades básicas que apenas han sido cubiertas por OIM-UDENOR con una cobertura que bordea apenas el 3% de los desembolsos totales para esta provincia en el segundo período. Además, se registran proyectos enmarcados en la inversión, que de ninguna manera son “malos” sino que no responden a la situación de pobreza de la población.

Otro punto que aclara el panorama para la región es uno que en esta provincia se presenta como evidente. La multiplicación de proyectos, de ninguna forma se traduce en la multiplicación de recursos con el mismo ritmo. Es así que a pesar de que los proyectos se multiplicaron por seis, los recursos para esta provincia hasta 1998 se incrementaron en tres veces el monto de 1998. No obstante, es importante entender que Esmeraldas aproximadamente acaparó el 60% de los recursos para la región en todo el período de estudio 1998-2001 y que si bien el porcentaje que captó en el ciclo comprendido hasta 1998 fue del 92%, registrándose una caída importante en el período 1999-2001 en la que apenas bordeó el 31%, el incremento de desembolsos para la provincia no tuvo igual en la región. De la misma manera, el incremento en el monto en la provincia de Sucumbíos para 1999-2001 varía en apenas doscientos mil dólares de 1998, a pesar de todos los proyectos de OIM y del resto de cooperantes.

Finalmente, la situación del Carchi si bien no es óptima, dista de las otras dos por porcentajes de pobreza (59.6%) y de pobreza extrema (31.7%)<sup>80</sup> más bajos. El porcentaje de captación de fondos para 1998 fue de casi el 7% en relación a las otras dos provincias y para 1999-2001 se incrementó al 25.4%. Curiosamente, esta relación de incremento es bastante relativa si se toman en cuenta los montos. En 1998 se registraron 12 millones 188 mil dólares y, para 1999-2001, 14 millones 703 mil dólares. Apenas un aumento de dos millones que no converge con la ampliación del porcentaje. Los proyectos que eran 6 hasta 1998, en el segundo período suman 19. Al igual que en Esmeraldas, el enfoque de los mismos se centró en el desarrollo regional (37%), agricultura y salud con exactamente el mismo porcentaje (15.79%) y, recursos humanos e industria con el mismo porcentaje también (10.53%). Al igual que Esmeraldas, los proyectos de infraestructura vial protagonizan los proyectos de la provincia. Asimismo, de los proyectos financiados por OIM-UDENOR, el 92% de ellos se enmarcaron en el Objetivo #2 de la OIM que se dirige a infraestructura vial, seguido por el objetivo #3 y el #1 que apenas bordean entre los dos, el 8%. A nivel provincia, estos recursos representaron aproximadamente el 12% del total del monto invertido en Carchi con los desembolsos de AI.

En definitiva, las provincias han registrado más proyectos y han diversificado los sectores a los que se destinan los mismos. El incremento de los montos solo es perceptible en Esmeraldas. Es evidente que la prioridad para la región por parte de la AI es la inversión en desarrollo regional, la agricultura y la salud.

---

<sup>80</sup> [www.siise.gov.ec](http://www.siise.gov.ec)

# CONCLUSIONES

## 1. Calidad de Información

Los resultados presentados en esta investigación en un comienzo comprendían el período entre 1998 y el año 2002. La falta de procesamiento y sistematización de la información relacionada con la AI para el Ecuador por parte del INECI obligó a que la investigación se acoplara al último informe del año 2001 presentado por esta institución. La primera conclusión de este capítulo se dirige justamente al acceso de información sobre los proyectos, su ubicación, naturaleza y montos. Existe una diferencia en las fechas de presentación y precisión de los informes elaborados por OIM/UDENOR y el INECI, mientras los primeros presentan un informe bianual, los otros un anual que en realidad es casi bianual. Esto refleja a su vez la accesibilidad a un cierto tipo de rendición de cuentas sobre los dineros de la AI y su disponibilidad al público en general. Existen diferencias que perfilan la transparencia de los informes de estas instituciones. Primero, el informe de UDENOR incluye el estado actual del proyecto y el número de beneficiarios en puntos exactos del país. Es decir, que la diferencia entre unos informes y otros, radicaría también en la codificación entre instituciones beneficiarias y, beneficiarios directos e indirectos en uno y otro caso. Esto significa que los proyectos miden su impacto en la comunidad en donde se los lleva a cabo y también en relación de quienes estarían indirectamente beneficiándose de ellos, más no por la institución beneficiaria que captó los desembolsos.

Segundo, se habla de los recursos entregados cada año y el desembolso total del proyecto, pero no de los objetivos que se cumplen en cada proyecto en el tiempo de ejecución, si se los alcanza y con qué montos. Cabe preguntar entonces ¿a quién están informando o rindiendo cuentas los proyectos incluidos en cada categoría? Para los proyectos fuera del Plan Colombia, esta rendición de cuentas ocurriría desde la institución beneficiaria a la agencia ejecutora que puede o no pertenecer al gobierno ecuatoriano. En un

porcentaje importante las agencias ejecutoras son las mismas instituciones beneficiarias y sus resultados por lo tanto, se medirían desde los donantes, acreedores. Consecuentemente, la rendición de cuentas sobre los desembolsos de AI para Ecuador se realiza a partir de la región estudiada, hacia fuera con el donante. Si existe algún tipo de control por parte del gobierno ecuatoriano una vez entregados los recursos de AI para cada proyecto, éste no se incluye en el informe de INECI. Es decir, que internamente el Ecuador obtiene recursos que comprometen el bienestar de generaciones futuras por el alto endeudamiento en el que incurre y que no existe un mecanismo claro de control y evaluación del uso de dichos montos. Los proyectos OIM/UDENOR presentan los montos exactos de los proyectos en los que se han emprendido. Sin embargo, la rendición de cuentas hacia fuera en este caso es más evidente porque quien ejecuta los proyectos, maneja los desembolsos y evalúa los proyectos es la OIM, una ONG internacional.

Tercero, la ubicación de los proyectos en el Informe INECI no se la incluye. Este trabajo ha sido elaborado con la ayuda de quien se ha encargado directamente de procesar el informe PNUD hasta el año 1999 y, ha colaborado con el INECI a partir del 2000. La diferencia es que una vez más OIM/UDENOR se destaca por su precisión en cada descripción del proyecto.

## **2. ¿Cuál ha sido el impacto del Plan Colombia a la Asistencia Internacional para las provincias de Carchi, Sucumbíos y Esmeraldas en el período 1998-2001?**

En vista de que esta fue la pregunta de investigación planteada en el Plan de Tesis y después de que se ha analizado cada región geográfica relacionada con el Ecuador y el tema de AI, la respuesta a esta pregunta se ha expresado en cada capítulo. Quedan algunos puntos en los que insistiré para entender el fenómeno del Plan Colombia en la AID para el Ecuador.

a) La tendencia de los desembolsos para el Ecuador es hacia la alza, sin embargo, en 1998<sup>81</sup> el Ecuador percibió más ingresos por concepto de Cooperación para el Desarrollo que en el 2001. Asimismo, las donaciones están ganando terreno frente a los créditos. Lamentablemente, los informes no incluyen una descripción pormenorizada del tipo de cooperación que cada país y cooperante provee al Ecuador. Se ha dado prioridad a la AI bilateral tanto en la región estudiada como a nivel nacional entre 1999 y el 2001. EE.UU. es el donante bilateral más importante del Ecuador por los montos que desembolsó en el año 2001, acaparando cerca del 50% del total bajo esta categoría. Sin embargo, de los 2.4 billones de dólares que los EE.UU. “ha bombeado” al Programa conocido como Plan Colombia en asistencia económica y militar, el Ecuador ha percibido desde 1999, tan sólo 116 millones 509 mil dólares provenientes de este país, es decir, el 4.85% del total de AI otorgada por EE.UU. en 3 años<sup>82</sup>. Además, si se compara los recursos destinados para el Ecuador con el resto de países involucrados en el Plan Colombia (Ver Cuadro #6, Capítulo I, Pág.21) , se puede ver que EE.UU. prevee para el 2002 incrementos de los montos para Asistencia Militar en un 3% para la región y, específicamente para el Ecuador, un 63%. Además la Asistencia Económica para la región se proyecta al 2002 con un incremento del 32% y para el Ecuador un crecimiento del 214%. Es importante subrayar que los montos de Asistencia Militar para la región en el período 2000-2001 duplicaban los de Asistencia Económica y, que en el año 2002 aunque aumentan los rubros de ésta última, se mantiene \$ 80 millones por debajo de la primera. Las cifras sin embargo, mantienen el mismo orden de los países receptores, dejando en claro que el Ecuador ocupa el cuarto lugar en esta lista con porcentajes que no llegan tanto en Asistencia Militar como en Asistencia Económica ni al 5% del total. Esto refleja que Colombia, Perú y Bolivia son los países que absorben la

---

<sup>81</sup> Insisto en que los informes de cooperación ponderaron el enorme flujo de recursos canalizados a través de esta categoría para el país por la coyuntura del Fenómeno del Niño. El Plan Colombia no ha llegado al nivel de montos registrados de 1998.

<sup>82</sup> The Economist, COLOMBIA'S DRUG WARS, [www.economist.com](http://www.economist.com), 21/08/2003

atención y recursos del país del norte y que a pesar de la posición estratégica del Ecuador para el Comando Sur con la Base de Manta y los *marines* llegados a ésta; y, de la vulnerabilidad exacerbada por este conflicto (hasta 1998 interno de Colombia) para nuestro país, el grado de involucramiento no justifica el rol protagónico que estamos asumiendo.

b) El rol de las Naciones Unidas como donante y agencia ejecutora en la región es mínimo. No obstante, a nivel nacional esta organización internacional ha logrado aumentar su influencia pues, del 4.29% de desembolsos multilaterales en 1997 pasó al 46.07% en el 2001. Hasta la visita de Kofi Annan a Ecuador el mes de noviembre del 2003, el problema del Plan Colombia no había sido tratado por la ONU con amplitud. De hecho, el marco legal en el que se ha sustentado la acción de los EE.UU. es la Organización de Estados Americanos (OEA) y no la Carta de las Naciones Unidas<sup>83</sup>. La visita de Annan deja entrever la potencial intervención de la ONU en este conflicto, así lo aclaró el mismo Secretario afirmando que: “El tema de Colombia es preocupante no solo para ese país, lo es por sus impactos en la región, por eso la idea es conseguir una solución pacífica, no puede haber una solución militar...lo que a nosotros nos cabe es hacer un seguimiento, un monitoreo, ayudar en asistencia humanitaria y legal, pero la conversación directa con ellos (la guerrilla y los paramilitares) es de parte del Gobierno”, añadió que ese organismo siempre interpondrá sus buenos oficios para que se logre una salida pacífica, pero recalcó que la responsabilidad básica está en el Gobierno de Colombia<sup>84</sup>.

c) Es importante notar que para el desembolso de los fondos provenientes de USAID, se crearon dos categorías diferentes de ubicación que son ZONA FRONTERIZA NORTE ECUADOR-COLOMBIA; ZONA FRONTERIZA NORTE ECUADOR-COLOMBIA:CORDON FRONTERIZO NORTE. Segundo, que estas dos categorías solamente absorbieron los desembolsos hechos por USAID/OIM y aquellos incluidos en los objetivos del Plan

---

<sup>83</sup> Visitar <http://www.benning.army.mil/whinsec/about.asp?id=31>

<sup>84</sup> Annan: "Solución pacífica y no militar en Colombia", [http://www.hoy.com.ec/sf\\_noticia.asp?row\\_id=160624](http://www.hoy.com.ec/sf_noticia.asp?row_id=160624), 11 de noviembre del 2003.

Colombia. Esto determina que para la AI dentro del Plan Colombia se ha creado una excepcionalidad en el modus operandi de la agencia oficial del gobierno estadounidense y del Ecuador, afectando la institucionalidad en el país. Cabe precisar que esta innovadora estructura inter-institucional deja al gobierno ecuatoriano dialogando con una ONG internacional en lugar del gobierno estadounidense directamente. Las implicaciones van desde una presencia de los EE.UU. en frontera norte a través de la OIM al engaño a la opinión pública ecuatoriana y estadounidense, escudado en una retórica humanitaria para los refugiados arrojados por la aplicación del Plan.

**d)** A pesar de la urgencia y el peligro que entraña esta coyuntura para las poblaciones fronterizas, los fondos provenientes de USAID para la región “Frontera Norte” se reducen al 1.67% del total de la AI para el Ecuador en el 2001. Sumando todos los proyectos vigentes en la región fronteriza con sus respectivos montos en el período 1999-2001, éstos son apenas el 5.03% del total país. La aportación por lo tanto, es mínima en proporción a las necesidades de la región y a las secuelas políticas, económicas y sociales para el Ecuador. Esta situación se corrobora al extraer los desembolsos de USAID para Frontera Norte y Frontera Sur del monto total de aportaciones de EE.UU. para el Ecuador en el año 2001. La región norte percibió en ese año cerca del 18.94% del total para el Ecuador por un equivalente de 15 millones 900 mil dólares mientras que, para el desarrollo de la región fronteriza Perú-Ecuador se destinó el 25.62% en un solo proyecto (ECU/ARE0077), que comienza en 1999 y termina en el 2005 y que involucra un compromiso total de 21 millones 500 mil dólares, es decir, 4 millones 517 mil dólares más que para frontera norte. Estas cifras clarifican las prioridades de EE.UU. en el Ecuador.

**e)** A partir de 1999 la AI en las provincias de Carchi, Sucumbíos y Esmeraldas se proyecta de manera diferente al multiplicarse el número, áreas de acción y montos de los proyectos. Asimismo, la presencia de países y organizaciones donantes se multiplicó y la orientación económica de los proyectos se dirigió a otras áreas. De todas formas, el

incremento entre ambos períodos se tradujo en apenas 10 millones 388 mil dólares, el 1.08% del total país. Los fondos se destinaron principalmente al área de Desarrollo Regional (ARE), dejando a aquellas áreas de inversión social relegadas a un segundo plano.

### **3. ¿Cuál ha sido el impacto de la AID de EE.UU. para Ecuador?**

Después de haber medido el efecto de la AID proveniente de EE.UU. para la región más afectada del Ecuador por la aplicación del Plan Colombia, falta analizar cómo esta AID afecta la respuesta política del gobierno ecuatoriano frente al desafío que involucra la política bilateral de Colombia con EE.UU. Para ello, es sumamente importante reconocer que mientras el Plan Colombia ha favorecido la popularidad y solidez del gobierno liderado por el presidente Álvaro Uribe, en este lado de la frontera, la credibilidad del presidente Lucio Gutiérrez apenas bordea el 5%.

El discurso político del Primer Mandatario ecuatoriano registró un cambio substancial entre su campaña electoral y los primeros meses de gobierno. Si alguna vez, se comparó a Gutiérrez con Hugo Chávez por sus posiciones radicales, las declaraciones hechas por el presidente en febrero del 2003 después de una gira de tres días por Washington, develaron el cambio que sufriría tanto el discurso político de Gutiérrez como la política exterior del país. Si bien la visita tenía como objetivos desarrollar una agenda bilateral con Estados Unidos y buscar inversiones que fortalezcan las industrias minera y petrolera, también trazó la línea política del Gobierno al manifestar que Ecuador quiere convertirse en uno de los mejores aliados de EE.UU. en lo tocante al combate al terrorismo.

A pesar de estas primeras declaraciones, la posición oficial ulterior referente a la relación con EE.UU. se ha correspondido con el debilitamiento del régimen hasta caracterizarse por la ambigüedad. Por un lado, el gobierno ecuatoriano ha buscado el apoyo público del gobierno de los EE.UU. a la política gubernamental emprendida por Lucio Gutiérrez y por otro, se niega dicho apoyo. Así lo primero se corrobora en la cadena oficial

“Enlace Nacional” que en una de sus primeras transmisiones, presentaba los proyectos de la Organización Internacional de Migraciones (OIM)/UDENOR como parte de las obras ejecutadas por este gobierno a escasos meses de iniciado el período presidencial. Por otro lado, la captura de Simón Trinidad de las FARC en Ecuador descubrió la ambigüedad del régimen. Este ejemplo, es representativo en cuanto permitió aflorar versiones divergentes de cada uno de los países involucrados (Colombia, Ecuador y EE.UU.). Mientras el Ministro de Defensa de Colombia, Jorge Alberto Uribe afirmó que "Este es el resultado de una acción ejemplar de nuestras fuerzas del orden, Policía y Ejército en este caso, y con el apoyo vital del alto gobierno y de la Policía de Ecuador, así como del gobierno norteamericano"; su par ecuatoriano, el ministro Raúl Baca afirmó que: “No existió de ninguna manera esta vinculación, como no sea la que siempre funciona alrededor de temas de seguridad entre dos países vecinos...Esta acción fue cumplida por la Policía Nacional (ecuatoriana) como un acto absolutamente normal de control en la ciudad de Quito". Finalmente, la directora de Asuntos Públicos de la embajada de los Estados Unidos en Ecuador, Marty Estell, también contradujo a Baca y aseguró que el operativo que permitió la detención de Trinidad es "un ejemplo de cooperación entre la policía de Ecuador y de Colombia, una operación conjunta que resultó perfectamente". Estell agregó que Washington felicitó al general Jorge Poveda, comandante de la Policía de Ecuador, y a su equipo por "su éxito en esta operación que consideramos es un éxito en la campaña contra el terrorismo regional y un ejemplo de lo que los países pueden hacer para promover la estabilidad regional".

Con apenas dos ejemplos queda claro que la AID de EE.UU. ha puesto al gobierno ecuatoriano en una encrucijada política que menoscaba su capacidad de respuesta frente a la problemática en frontera norte. Al interior del país, las declaraciones abiertas en apoyo al Plan Colombia han generado rechazo y en la práctica, el grado de involucramiento de la

política gubernamental a la asistencia provista por USAID le impide una posición clara en relación a la misma que resulta en pérdida de credibilidad y legitimidad del régimen.

#### **4. De los objetivos de la investigación**

Los objetivos que planteé para iniciar esta investigación han sido cumplidos en su totalidad.

- 4.1 Identificar las organizaciones internacionales presentes en las provincias de Sucumbios, Carchi y Esmeraldas desde 1998, los organismos donantes y las instituciones ejecutoras de los mismos.
- 4.2 Identificar los proyectos principales de esta(s) organización(es) y las áreas en las que se concentran.
- 4.3 Determinar si los proyectos en ejecución permitirían asumir que a raíz del Plan Colombia se encuentran tendencias de cambio en la estructura y orientación de la asistencia internacional en la región.
- 4.4 Precisar cuáles serían estas tendencias.

#### **5. USAID después del Plan Colombia**

Adolfo Franco, sub-administrador para América Latina y el Caribe, de USAID en declaraciones del 21 de octubre del 2003 ante la Comisión de Relaciones Internacionales de la Cámara de Representantes en Washington, explicó que "la estrategia de la Oficina para América Latina y el Caribe se aplica mediante tres importantes métodos de programas y de administración, uno para cada una de las tres subregiones de la América Latina y el Caribe:

- Estrategia Regional de América Central y México (ACM), la cual se dedica al desarrollo impulsado por el comercio y el Acuerdo Centroamericano de Libre Comercio (CAFTA);
- la Iniciativa Andina contra las Drogas se enfoca en actividades antinarcoóticos;
- y los programas en la región del Caribe para combatir el VIH/SIDA y para promover el crecimiento y la diversificación en las economías de las islas pequeñas".

Más aún, dijo Franco, "las misiones de la USAID en América Central y México ya han iniciado una nueva estrategia regional conjunta concentrada en tres metas: gobierno transparente, libertad económica e inversión social"<sup>85</sup>.

Las declaraciones de Franco se corresponden con la estrategia planteada por el Informe *Andes 2020: Una nueva estrategia para los retos de Colombia y la Región*<sup>86</sup> patrocinada por el Centro de Acción Preventiva del Consejo de Relaciones Exteriores (CFR), uno de los más reputados centros de pensamiento político en los Estados Unidos. El informe está dirigido principalmente al gobierno, al congreso y diferentes agencias de Washington. Abarca todo lo relacionado con sus políticas hacia Colombia y los otros cuatro países andinos: Venezuela, Perú, Ecuador y Bolivia. El mensaje central de Andes 2020 es que la solución de los problemas regionales no pasa por la asignación de mayores recursos de los Estados Unidos hacia Colombia y los otros países, sino por una reorientación de éstos hacia propósitos más globales distintos a los de la guerra contra las drogas.

Aunque el documento auspiciado por el CFR se ocupa del creciente riesgo que enfrentan los países andinos de convertirse en *failing states* (estados colapsados) por cuenta de la inestabilidad política, el estancamiento económico y la inequidad social; el foco de su análisis está en Colombia, Ecuador y Venezuela. Colombia debido a que el conflicto armado, el narcotráfico, el peso regional del país, su influencia económica, y las fronteras que comparte con tres de los cuatro países andinos, la convierten en el punto más álgido de los Andes. El resultado positivo del Plan como un proceso de coadyuvar a Colombia hacia la paz puede contribuir a la democracia y la seguridad en toda la región. Asimismo, el fracaso de éste –advierte el informe– compromete la seguridad en los Andes, la de EE.UU. y, del hemisferio. La atención especial que reciben Venezuela y Ecuador se debe a que “Venezuela

---

<sup>85</sup> USAID describe políticas de EE.UU. en Hemisferio Occidental, <http://bogota.usembassy.gov/wwwsaf03.shtml>

<sup>86</sup> Chistman, D.; Heimann, J., Sweig, J. et. al. *Andes 2020: A New strategy for the challenges of Colombia and the Region*, Report of an Independent Commission Sponsored by the Council on Foreign Relations–Center for preventive action, USA, 2004 <http://www.cfr.org/>

and Ecuador are particularly vulnerable to spillover from Colombia's conflict—narcotraffickers and the three Colombian illegal armed groups already use the vast border regions for operations—placing those neighbors most at risk should Colombia's conflict further weaken the Colombian state<sup>87</sup>.

La propuesta de Andes 2020 se dirige a evitar que los impuestos que pagan los ciudadanos estadounidenses y que financian el combate a la oferta de drogas, la protección de la infraestructura energética, y la persecución de los grupos armados ilegales, se pierdan sino se remueven los factores estructurales que empujan la crisis de seguridad en la región como un crecimiento económico lánguido, altos niveles de pobreza e iniquidad, debilidad de las instituciones políticas, impunidad, violación de los derechos humanos, laxitud en la aplicación de la ley, exclusión de la población rural, y la permeabilidad de las fronteras interandinas al tráfico de armas y drogas, al crimen y otras manifestaciones del conflicto armado.

Andes 2020 propone complementar las estrategias “duras” (*guns*) contra las drogas, la delincuencia y los grupos armados; con estrategias “blandas” (*butter*) de apoyo al desarrollo rural y la reforma agraria, la reforma judicial, el desarrollo institucional, el comercio interandino, la progresividad del sistema fiscal, la atención humanitaria, y una visión más comprehensiva y multilateral de la reducción de la demanda de drogas entre los países consumidores.

Además puntualiza que el importante flujo de recursos en los Andes (700 millones de US\$ anuales), evidencia la importancia que estos países tienen en la agenda de EE.UU. ya sea por la droga (80% de la coca y 50% de la heroína que llega a EE.UU.), por la energía (20% de las importaciones estadounidenses de petróleo, gas natural y carbón), y el hecho de que a pesar de ser un mercado pequeño, las importaciones que los Andes hacen de productos norteamericanos sobrepasan la cifra de 11 mil millones de dólares, las exportaciones a EEUU, 25 mil millones, y la inversión directa estadounidense en los 5 países

---

<sup>87</sup> Idem, p.12.

alcanza 8 mil 700 millones de US\$ (más 4 mil 200 en recursos de capital), cifras que cuentan aún para las economías más grandes<sup>88</sup>.

Consecuentemente, América Latina y específicamente América Andina no son sólo un asunto de seguridad nacional, sino un mercado importante y recursos claves para la economía de EE.UU. Si la política exterior estadounidense hacia la región se reconfiguró como resultado del 11/09 para involucrar los ejes de narcotráfico y terrorismo dentro del contexto de *failing/failed states*, los resultados comprueban que esta línea de acción no es la más adecuada para consolidar nuestras frágiles democracias y, que por el contrario, han tenido un efecto desestabilizador. Los resultados de Andes 2020 deben ser incluidos de inmediato para fomentar políticas sustentables que vayan más allá de la coyuntura nacional e internacional de los EE.UU.

## **6. De la organización institucional en Frontera Norte**

Los resultados que se han presentado alrededor del tema de investigación regresan al concepto de soberanía del Estado frente a la presencia de organizaciones internacionales. La soberanía considerada como una e indivisible, puede ser contemplada desde dos ángulos o aspectos: el interno y el externo. Estos dos ubicados por un lado, en el concepto de soberanía unitaria del estado y por el otro, en el criterio pluralista de la soberanía.

El aspecto interno implica que “la soberanía del poder del Estado significa que el Estado es un orden supremo, que no tiene sobre sí ningún orden superior, puesto que la validez del orden jurídico estatal no deriva de ningún orden supraestatal”<sup>89</sup>. Para Kelsen, la expresión de la unidad e independencia del sistema normativo que constituye el Estado, es la

---

<sup>88</sup> Although the Andean region’s combined annual GDP is small relative to the United States’s—\$260 billion compared to \$10.4 trillion—the region is an important U.S. market. In 2002, imports from the United States exceeded \$11 billion, exports to the United States totaled \$25 billion, and private foreign direct investment accounted for \$8.7 billion, with an additional \$4.2 billion in portfolio investment capital. Chistman, D.; Heimann, J., Sweig, J. et. al. *Andes 2020: A New strategy for the challenges of Colombia and the Region*, Report of an Independent Commission Sponsored by the Council on Foreign Relations-Center for preventive action, USA, 2004 <http://www.cfr.org/>

<sup>89</sup> Kelsen, Hans, *Teoría General del Estado*, Editorial Labor, Barcelona, Madrid, 1934, Pág. 133

soberanía del Estado. Para Bobbio<sup>90</sup> la reducción rigurosa que Kelsen hace del Estado a ordenamiento jurídico, el poder soberano se vuelve el poder de crear y aplicar el derecho (o sea normas vinculantes) en un territorio y hacia un pueblo, poder que recibe su validez de la norma fundamental y de la capacidad de hacerse valer, recurriendo en última instancia a la fuerza, y en consecuencia por el hecho de ser no solamente legítimo sino también eficaz. El territorio se convierte en el límite de validez espacial del derecho del Estado si se toma en cuenta la definición de Mortati<sup>91</sup> de Estado como “ordenamiento jurídico para los fines generales que ejerce el poder soberano en un territorio determinado, al que están subordinados necesariamente los sujetos que pertenecen a él”.

La perspectiva de Max Weber<sup>92</sup> sobre el Estado, define claramente dos elementos que lo diferencian de cualquier otro tipo de organización política. Weber define al Estado moderno primero por la presencia de un aparato administrativo que tiene la función de ocuparse de la prestación de los servicios públicos y, segundo por el monopolio legítimo de la fuerza. Todas estas perspectivas hacen del aspecto interno, la facultad exclusiva de un pueblo de dictar, aplicar y hacer cumplir las leyes.

Sin embargo, esta perspectiva endógena no explica al Estado dentro de un contexto integral, para ello es imprescindible entender el aspecto externo de éste. A nivel internacional, el Estado implica la libertad de todas las naciones, la igualdad entre todos los pueblos. El aspecto externo significa que un pueblo independiente y supremo se presenta en el consorcio universal de naciones, entra en relaciones con sus pares; es el mismo principio que rige la vida interna de la nación, sólo que proyectado hacia afuera del Estado.

El estudio realizado en este trabajo demuestra que esta visión bicéfala del Estado no responde a las características que las entidades administrativas estatales y no

---

<sup>90</sup> Bobbio Norberto, Estado, Gobierno y Sociedad: por una teoría general de la política, Fondo de cultura económica, p.128: 1997.

<sup>91</sup> Citado en Bobbio Norberto, Estado, Gobierno y Sociedad: por una teoría general de la política, Fondo de cultura económica, p.128: 1997

<sup>92</sup> Citado en Bobbio Norberto, Estado, Gobierno y Sociedad: por una teoría general de la política, Fondo de cultura económica, p.95: 1997.

gubernamentales nacionales e internacionales, llevan a cabo en el país en este momento. Tampoco se podría afirmar que estamos atravesando una crisis del estado-nación como aseveraba John Ruggie en el Capítulo I (ver pág.1); en países como el nuestro, la crisis es permanente. Al contrario, la tendencia se dirige a fortalecer las estructuras estatales a través de programas regionales insertos en una política internacional unipolar, dirigida por el tema de seguridad y terrorismo producto del 11/09. Así lo aseveró Kofi Annan en su intervención en el Congreso Nacional al decir que: “el último conflicto suscitado en Iraq se dio por una decisión unilateral que obvió la determinación del Consejo de Seguridad. “Esto nos hará retroceder hasta ese mundo que existía antes de que se fundara las Naciones Unidas”<sup>93</sup>.

El Ecuador es un país cuyo proceso de configuración estatal no ha sido completado y en los casos donde existe una presencia incipiente gubernamental, no ha llegado a consolidarse y gozar de la legitimidad que requiere para crear esa relación vinculante con la norma, a la que hace referencia Bobbio. Las provincias de frontera son una evidencia de esta vinculación primitiva: “cuando nos referimos a la frontera norte estamos hablando de una región geográficamente diversa, relativamente poco poblada, demográficamente rural, étnicamente diversa, y pobre, donde la integración de la población al estado mediante la provisión de bienes y servicios que incrementen el bienestar y las libertades de desarrollo humano de la población ha sido secularmente débil”<sup>94</sup>. Esta débil presencia institucional en la región fronteriza ha sido identificada, como puntualiza el Diagnóstico de Frontera Norte, como amenaza mayor a la seguridad del Ecuador y consecuentemente se ha constituido en la razón por la que el gobierno ecuatoriano incluyó a la región como parte de su estrategia de seguridad<sup>95</sup>.

---

<sup>93</sup> "Congreso debe servir de foro para consenso social", [http://www.hoy.com.ec/sf\\_noticia.asp?row\\_id=160624](http://www.hoy.com.ec/sf_noticia.asp?row_id=160624), 11 de noviembre del 2003.

<sup>94</sup> Andrade, Pablo; Diagnóstico Frontera Norte, p.7

<sup>95</sup> Andrade, Pablo; Diagnóstico Frontera Norte, p.8

El ejemplo de Frontera Norte y su relación con el gobierno local y organizaciones internacionales por lo tanto evidencian una reformulación del concepto de Estado donde convergen tanto la dimensión externa como la interna dentro del mismo espacio, es decir, el límite del territorio nacional, deja de ser la demarcación de la jurisdicción única del Estado. La coyuntura del Plan Colombia y la asistencia internacional son elementos inherentes a esta reconfiguración. Para explicar el fenómeno en la región en estudio acogeré el concepto de *Advocacy Networks* (Keck & Sikkink, 1998) o Redes de Defensa y explicaré cómo funcionan en el caso Plan Colombia y en la zona fronteriza ecuatoriana en respuesta a las características planteadas por las autoras.

¿Qué son estas redes? Son formas de organización caracterizada por patrones de comunicación e intercambios horizontales, recíprocos y voluntarios. Son aptas para circunstancias donde exista la necesidad de información eficiente y confiable. Son redes de defensa porque pliegan a las causas de otros o defienden una causa, están organizadas para promover causas, ideas basadas en principios y normas y, frecuentemente involucran a individuos que defienden los cambios de política que no pueden relacionarse fácilmente con una comprensión racional de sus “intereses”. Se desarrollan en áreas “problemáticas” con un alto valor de contenido y un grado de incertidumbre informativa. Existen dos características frecuentes del “problema”: 1. problemas que involucran el daño a individuos vulnerables y, 2. problemas referentes a la igualdad legal. El Plan Colombia es el área problemática más importante en las relaciones internacionales actuales, de hecho, fuera de los países del Medio Oriente, el Plan Colombia representa la inversión extranjera más cara para los EE.UU.<sup>96</sup> La atención que el vecino del norte recibe a nivel internacional, se basa en gran medida en la guerrilla clasificada como terrorista desde 11/09, su complicidad con las redes de tráfico de estupefacientes, la participación de menores de edad en esta guerra de

---

<sup>96</sup> The Economist, COLOMBIA'S DRUG WARS, [www.economist.com](http://www.economist.com), 21/08/2003

guerrillas, el secuestro a nacionales y extranjeros, las migraciones, los refugiados, los desplazados, etc.

Otra característica del concepto se fundamenta en el cambio provocado en el acceso a la información. Hasta hace menos de una década, el monopolio de la información lo ejercían los estados; por ello la novedad de estas redes es la habilidad de actores internacionales no tradicionales para movilizar información estratégica que ayuda a crear nuevos problemas y categorías para persuadir, presionar y ganar altura sobre organizaciones mucho más poderosas y gobiernos. Su objetivo es cambiar la conducta de los estados y de las organizaciones internacionales y para ello, su activo más importante es la rápida, eficiente y confiable generación de información que deviene en parte central de su identidad. La aplicación del Plan tuvo como secuela inmediata la apertura de un problema nacional al ámbito de problema para la comunidad internacional, uno en donde se debían tomar decisiones y sobre todo, acciones puntuales. A través de la Iniciativa Regional Andina y la reorganización del WHINSEC en el año 2000, el problema tuvo un tratamiento regional donde la amenaza al Ecuador salió a flote para presionar al gobierno a tomar decisiones tendientes al control de la frontera y de los “nuevos” problemas nacionales resultantes de la guerra contra el narcotráfico y la guerrilla.

Además, estas Redes deben ser entendidas también como espacios políticos, no sólo que participan en nuevas áreas de la política sino que las configuran. A partir del Plan, se genera una estructura interinstitucional donde participan los estados donantes; en el caso de EE.UU., OIM, una ONG internacional, gana la licitación para emprender las acciones del Plan, se crean organizaciones nacionales que específicamente tienen como *raison d'être* cumplir con los objetivos planteados por el Plan, a su vez, se terciarizan ciertos trabajos con ONG's locales, se activan acciones con organizaciones del Sistema de Naciones Unidas

como es ACNUR, se trabaja con gobiernos locales e instituciones públicas, etc. Es decir, se crea una red tejida con todos los hilos nacionales y extranjeros dentro de un espacio minúsculo para ejercer un discurso político proveniente de una coyuntura internacional dirigida por la guerra contra el narcotráfico y el terrorismo, resultando en un espacio político a nivel nacional, regional y mundial. La frontera norte es por lo tanto, un espacio político que se crea a partir de la AI que Ecuador receipta por concepto del Plan Colombia. No así la frontera sur, que aunque receipta más fondos provenientes de EE.UU. y su agencia de cooperación USAID, no entra en el discurso de seguridad nacional e internacional.

Los actores más importantes de estas redes pueden incluir 1. organizaciones internacionales, ONG's domésticas y organizaciones de defensa; 2. movimientos sociales locales; 3. fundaciones; 4. medios de comunicación; 5. iglesias, sindicatos, organizaciones del consumidor, intelectuales; 6. segmentos de organizaciones regionales e internacionales intergubernamentales y; 7. componentes del ejecutivo y el legislativo de los gobiernos. No necesariamente estarán todos estos actores presentes en cada red, sin embargo, las ONG's nacionales e internacionales juegan un rol primordial en esta estructura. En la zona fronteriza Ecuador-Colombia se encuentran todas y cada una de las organizaciones e instituciones descritas en este tipo de redes. Un ejemplo claro se establece en el Diagnóstico que determina que “Hasta el momento, la presencia de fuertes identidades culturales (Esmeraldas), y la acción clave de la Iglesia Católica han cumplido un rol decisivo para alcanzar los objetivos de una política de seguridad humanitaria...”<sup>97</sup>.

Estas Redes son más eficientes cuando son fuertes y densas, características que se miden a partir del tamaño y número de las organizaciones en la Red, de la regularidad de sus intercambios, de su identidad definida a partir de sus principios, objetivos, *targets* y, de sus

---

<sup>97</sup> Andrade, Pablo; Diagnóstico Frontera Norte, p.57

relaciones estructurales con los individuos y organizaciones “enRedadas” en un “nodo”. El nodo que se ha conformado en Frontera Norte ecuatoriana está constituido por Estados sumamente fuertes, ONU, OIM, Estado ecuatoriano, guerrilla, etc., haciendo de ésta seguramente una de las Redes más fuertes del mundo. Es importantísimo resaltar que estas Redes reconocen asimetrías y admiten que existe un ejercicio del poder que se da a partir de los recursos, preponderantemente de “nodos nórdicos”. Ver Anexo #3.

¿Cuándo aparecen estas Redes? Aparecen con frecuencia cuando los canales entre grupos domésticos y sus gobiernos están bloqueados o, en su defecto esos canales son ineficientes para resolver conflictos. Cuando esto sucede, las ONG’s domésticas rebasan al estado y buscan directamente aliados internacionales para tratar de ejercer presión hacia sus estados desde afuera. Las etapas o tipos de influencia de estas redes son 1. la creación del “problema” y una agenda; 2. influencia en las posiciones discursivas de los estados y organizaciones internacionales; 3. influencia en los procedimientos institucionales; 4. influencia en el cambio de política hacia “target actors” que pueden ser estados, organizaciones internacionales o actores privados como la Nestlé; e, influencia en la conducta del estado. Los problemas que comenzaron a evidenciarse en las provincias fronterizas a raíz de la dolarización y la aplicación del Plan Colombia hablan de una relación desgastada entre provincia-región-estado. El Ecuador no decidió insertarse en el Plan, sino que fue el Plan a través de la Iniciativa Regional Andina el que resultó en la inserción del Ecuador dentro del problema colombiano y de la agenda estadounidense. En esta coyuntura internacional la AI ha sido el pilar para que el gobierno ecuatoriano trate de reconstruir su relación con las provincias fronterizas a través del apoyo económico a sus instituciones y de

otro tipo de organizaciones que por la presencia débil del mismo tienen mayor presencia en la región<sup>98</sup>. Este patrón, es el medio por el cual las Redes practican y ejercen nuevas normas.

Las autoras destacan que uno de los problemas más profundos que aquejan a las ONG's es una falta de *accountability* (rendición de cuentas) enorme. A pesar de incluir auditorías para determinar el uso de los recursos captados, la evaluación económica sobre la eficacia de sus proyectos es rara si se la compara con las evaluaciones que son un procedimiento estándar de las agencias de asistencia oficiales. En el caso de presentarse malversación de fondos por parte de ONG's, esto conllevaría a un desapego del público hacia las ONG's de asistencia como ocurrió con las agencias oficiales hace veinte años. En el mundo occidental existe un sesgo en contra del sector público que ha obligado a que éste canalice montos sustanciales de sus presupuestos para asistencia a través de ONG's: Muchas de las ONG's estadounidenses reciben hasta el 60% (límite legal) de sus fondos por parte del gobierno americano. El poder que estas organizaciones tienen para alojar o no recursos, resulta en negociaciones con los gobiernos receptores que pueden incluso influir las políticas gubernamentales, su vinculación directa con las personas con modelos e incentivos, puede contrariar las políticas de los estados o incluso las de otras ONG's, convirtiéndose en un elemento de conflicto. Por lo tanto, existe un costo no determinado para las personas y gobiernos tanto en los países pobres como en los ricos por la creación y presencia de ONG's. Existe consecuentemente, la imposibilidad de evaluar el costo-beneficio de sus programas. Este punto revela el problema que en el primer enunciado de las conclusiones presenté a propósito de la accesibilidad a la información detallada por parte de las ONG's receptoras de la AI. Los objetivos que en cada proyecto se alcanzan son descritos sólo dentro de los informes presentados por OIM/UDENOR, el resto son de conocimiento

---

<sup>98</sup> Keck y Sikkink advierten que una vez que el Estado reconoce la legitimidad de las intervenciones internacionales y cambia su conducta doméstica como respuesta a la presión internacional, se reconstituye la relación entre el Estado, sus ciudadanos y los actores internacionales, Keck et al., *Activists beyond Borders*, Pág. 37.

exclusivo de los donantes y muchas veces de la institución receptora solamente. La enorme afluencia presentada en el período 1999-2001 de recursos provenientes de la AI no sólo ha creado, sino que ha multiplicado la presencia de ONG's nacionales e internacionales dentro de la región fronteriza norte y que muchas veces sus objetivos y misiones son tan amplios que pueden chocar con áreas de acción gubernamentales locales y centrales y con los objetivos de otras ONG's.

Finalmente, la legitimidad de las ONG's en la región queda cuestionada si se toma en cuenta que su aparición coyuntural puede desintegrarse una vez que la coyuntura internacional se evapore. Hasta que no se decida en la consecución del Plan Colombia II, no se podrá saber cuáles serán los países, agencias ejecutoras e instituciones beneficiarias que se mantendrán en la región. Tomando en cuenta que esa coyuntura provocó una explosión de instituciones y organizaciones que emergieron al mismo tiempo para alcanzar objetivos que se enmarcaban dentro de la misión del Plan, el rol que éstas cumplen no podrá desarrollarse sin los recursos que la región recibe por parte de todos los donantes que también aparecieron desde 1999. Por ello, la legitimidad de su labor quedará coartada de la misma forma que sus recursos. Existe en cada provincia del norte un antes y un después de 1999 en la captación de fondos y ejecución de proyectos.

Explicar el impacto del Plan Colombia en la AI para el Ecuador ha sido un trabajo extenso y difícil de revelar, por ello me he servido de las Redes de Defensa para explicar una coyuntura que arroja resultados cuyo alcance va mucho más allá de la teoría de las relaciones internacionales clásica, trata de explicar aquellos lazos que se van tejiendo en la denominada sociedad civil, entre instituciones nacionales e internacionales, entre individuos y objetivos, entre actores gubernamentales y no gubernamentales. Aunque el análisis de este trabajo

teórico explica otro tipo de situaciones, es único para entender la Frontera Norte y las consecuencias de la AI en coyunturas políticas polémicas, su papel.

La AI es el termómetro de las relaciones internacionales y no es inofensiva, es causa y consecuencia de cambios en la conducta de los individuos y de los estados. La AI de EE.UU. hacia el Plan Colombia y los países involucrados en esa “cooperación” ha justificado la intervención hemisférica; se ha traducido en mantener y reforzar la posición unilateral que el gobierno Bush ha adoptado; ha cambiado la óptica de la seguridad nacional de su país a una concepción de seguridad hemisférica bajo el paraguas del WHINSEC; ha incorporado a su lista de terroristas a la guerrilla colombiana y narcotraficantes; ha significado el emplazamiento a un plano secundario para las Naciones Unidas y ha creado con esto un marco que legitima sus acciones en continente a través de la OEA.

Para Colombia, la transformación del Plan Colombia (Ver Pág.5, Capítulo I) a partir de los ingentes recursos provenientes en forma de asistencia militar y económica le ha permitido hacer de un problema nacional provocado hace más de 50 años por la profunda inequidad de este país, un problema internacional y casi bélico con el Ecuador. Un conflicto que ha servido para que mayores recursos lleguen en forma de AI para su país. Un problema hacia fuera, uno donde el Estado colombiano se arroga la capacidad de negar su cuota de responsabilidad en la guerra civil que vive su país y que finalmente, hace pocas semanas se la traspasó a las FF.AA. ecuatorianas.

Para el Ecuador, el conflicto siempre estuvo ahí, en su país y, aunque los ingresos que nuestro país percibe por concepto de AID se han incrementado a raíz de la aplicación del Plan, de ninguna manera se traducen en la satisfacción de las necesidades más básicas para poblaciones fronterizas abandonadas que ahora además deben enfrentar solas las secuelas de esta situación de violencia. Los proyectos de AI en Frontera Norte son más con

casi los mismos recursos. La relación casi exclusiva con los EE.UU. como cooperante bilateral involucra para el Ecuador una mayor obligación hacia los objetivos del Plan Colombia y del WHINSEC. La proliferación de Redes atraídas por el Plan, socava la incipiente institucionalidad estatal y cautiva a las víctimas del conflicto enredándolas para poder sobrevivir.

## BIBLIOGRAFÍA

- Adams, Francis *Dollar Diplomacy*, Ashgate Publishing Company, 2000.
- Andrade, Pablo *Diagnóstico Frontera Norte*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, 2002.
- Arcos, Carlos *Ecuador: Cooperación para el desarrollo, Balance de una década*, Quito, Abya-Yala Editing, 2001.
- Bobbio, Norberto *Estado, Gobierno y Sociedad: por una teoría general de la política*, México, Fondo de cultura económica, , 1997.
- Carta de la ONU <http://www.un.org/spanish/aboutun/charter.htm#Cap1>
- Chomsky, Noam *Estados Canallas: El imperio de la fuerza en los asuntos mundiales*, España, Ediciones Paidós Ibérica, 2001.
- Chistman, D.; Heimann, J., Sweig, J. et. al. *Andes 2020: A New strategy for the challenges of Colombia and the Region*, Report of an Independent Commission Sponsored by the Council on Foreign Relations-Center for preventive action, USA, 2004. <http://www.cfr.org/>
- Desde Abajo *"Plan Colombia. Plan for peace, prosperity, and the strengthening of the state"*. Suplemento especial, Santafé de Bogotá, 1999.
- El Tiempo *"El Plan no es sólo militar"*, Febrero 15/2000, p.7A.
- El Hoy *Annan: "Solución pacífica y no militar en Colombia"*, [http://www.hoy.com.ec/sf\\_noticia.asp?row\\_id=160624](http://www.hoy.com.ec/sf_noticia.asp?row_id=160624), 11 de noviembre del 2003.  
*"Congreso debe servir de foro para consenso social"*, [http://www.hoy.com.ec/sf\\_noticia.asp?row\\_id=160624](http://www.hoy.com.ec/sf_noticia.asp?row_id=160624), 11 de noviembre del 2003.
- Embajada EE.UU. [www.usembassy.org.ec/English/PAS/Press\\_Production/Press\\_releases\\_hoja\\_informativa.htm](http://www.usembassy.org.ec/English/PAS/Press_Production/Press_releases_hoja_informativa.htm)
- Feld, Werner J. et al. *International Organizations: A comparative Approach*, Praeger Publishers, USA, 1994.
- Hechos de Paz I-IV *Discurso de lanzamiento del Plan Colombia*, Presidencia de la República, Santa fe de Bogotá, 1999.
- Keohane, Robert & Joseph, Nye *Poder e interdependencia, la política mundial en transición*, Grupo Editor Latinoamericano, Argentina, 1988.
- Keck Margaret & Sikkink Kathryn *Activists beyond Borders, Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press, Ithaca-New York, 1998.

- Kelsen, Hans            *Teoría General del Estado*, Editorial Labor, Barcelona, Madrid, 1934.
- Lehmann, David        *Democracy and Development in Latin America*, Temple University Press, Philadelphia, U.S.A., 1990.
- Lineamientos Plan Colombia  
<http://herramientasparalapaz.gov.co/contenido/fip/lineamientos.html>
- Lobe Jim,                *Going Backwards: US Support for Latin America's Armed Forces Soaring*,  
<http://www.commondreams.org/headlines01/0119-01.htm>
- Morgenthau, Hans, y otros,    *Why Foreign Aid?*, Rand McNally Public Affairs Series, USA, 1963.
- OIM                      CD Informe OIM 2000-2001, Objetivo 3 y 4, p.7
- PNUD                    *Informe de Cooperación para el Desarrollo-Ecuador 1996*, Printer Graphic, Ecuador, 1996.
- PNUD                    *Informe de Cooperación para el Desarrollo-Ecuador 1997*, Printer Graphic, Ecuador, 1997.
- PNUD                    *Informe de Cooperación para el Desarrollo-Ecuador 1998*, Printer Graphic, Ecuador, 1998.
- PNUD                    *Informe de Cooperación para el Desarrollo-Ecuador 1999*, Printer Graphic, Ecuador, 1999.
- PNUD & INECI        *Informe de Cooperación para el Desarrollo-Ecuador 2000*, Printer Graphic, Ecuador, 2000.
- PNUD & INECI        *Informe de Cooperación para el Desarrollo-Ecuador 2001*, Printer Graphic, Ecuador, 2001.
- Rotberg, Robert,        *The New Nature of Nation-State Failure*, The Center for Strategic and International Studies and the Massachusetts Institute of Technology, The Washington Quarterly • 25:3, Summer 2002.
- Shifter Michael        *A Shaken Agenda: Bush and Latin America*, *Current History: A Journal of Contemporary World Affairs*, Current History Inc., USA, 2002.
- Straw Jack              *Statement to the General Assembly by the Rt. Hon. Mr. Jack Straw, MP, Secretary of State for Foreign and Commonwealth Office Affairs*, 14 September 2002, [http://www.europarl.eu.int/transl\\_es/plataforma/pagina/celter/bol63.htm](http://www.europarl.eu.int/transl_es/plataforma/pagina/celter/bol63.htm)
- SIISE                    [www.siise.gov.ec\\_archivos\SIISEIndicadoresCrecimientoEconomico\\_archivos\crecimiento.htm](http://www.siise.gov.ec_archivos\SIISEIndicadoresCrecimientoEconomico_archivos\crecimiento.htm)
- The Center of International Policy's, Colombia project  
<http://www.ciponline.org/colombia/2002requestesp.htm>

- The Economist “Colombia's Drug Wars”, [www.economist.com](http://www.economist.com), 21/08/2003.
- Thürer Daniel, *El "Estado desestructurado" y el derecho internacional*, Revista Internacional de la Cruz Roja N° 836, pp. 731 – 760, [www.icrc.org/icrcspa.nsf](http://www.icrc.org/icrcspa.nsf)
- UDENOR *Informe del primer año de gestión, marzo 2001-marzo 2002*, Quito-Ecuador, 2002.
- UDENOR CD Transición, Presentación UDENOR al nuevo Gobierno 2002-12-4, 2002.
- USAID *USAID describe políticas de EE.UU. en Hemisferio Occidental*, Washington, 21-Oct-2003, <http://bogota.usembassy.gov/wwwsaf03.shtml>  
Bureau for Policy and Program Coordination, *U.S. Foreign Assistance, Meeting the Challenges of 21<sup>st</sup>. century*, January 2004, USA, p.5
- Western Hemisphere Institute for Security Co-operation,  
<http://www.benning.army.mil/whinsec/about.asp?id=31>