



La Universidad
de postgrado
del Estado

REPÚBLICA DEL ECUADOR

**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
UNIVERSIDAD DE POSTGRADO DEL ESTADO**

MAESTRÍA EN SEGURIDAD Y DEFENSA

**La Inversión del Plan Ecuador en Seguridad Humana en el período 2008 al 2010
ha influido en el Fortalecimiento del Estado de Derechos en la Frontera Norte**

TESIS PARA OPTAR AL TÍTULO DE MAGISTER EN SEGURIDAD Y DEFENSA

Autora: Wilma Cecilia Ayala Alarcón

Directora: Dra. Katalina Barreiro Santana

Quito, mayo del 2014

No. 040-2014

ACTA DE GRADO

En la ciudad de Quito, a los diez y seis días del mes de mayo, del año dos mil catorce, **WILMA CECILIA AYALA ALARCON**, portadora de la cédula de ciudadanía: 1000906055, **EGRESADA DEL PROGRAMA DE MAESTRÍA EN SEGURIDAD Y DEFENSA**, se presentó a la exposición y defensa oral de su Tesis, con el tema: "**LA INVERSIÓN DEL PLAN ECUADOR EN SEGURIDAD HUMANA EN EL PERIODO 2008 AL 2010 HA INFLUIDO EN EL FORTALECIMIENTO DEL ESTADO DE DERECHOS EN LA FRONTERA NORTE**", dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de: **MAGÍSTER EN SEGURIDAD Y DEFENSA**.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico:	8.57
Tesis Escrita:	8.87
Grado Oral:	9.01
Nota Final Promedio:	8.81

En consecuencia, **WILMA CECILIA AYALA ALARCON**, ha obtenido el título mencionado.

Para constancia firman:


Mgs. Leonardo Jaramillo
PRESIDENTE DEL TRIBUNAL

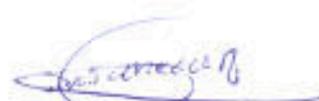


Fojas 01
Fecha 9.30

De conformidad con la facultad prevista en el estatuto del IAEN, CERTIFICO que presente es fiel copia del original


Secretaria General


Mgs. Mark Edelenyi
MIEMBRO


Mgs. Silvia Corella
MIEMBRO


Ab. Lino Valencia Z.
DIRECTOR DE SECRETARÍA GENERAL

AUTORÍA

Yo, Dra. Katalina Barreiro Santana, en calidad de tutora de la tesis realizada sobre, *“La Inversión del Plan Ecuador en Seguridad Humana en el periodo 2008 al 2012 ha influido en el Fortalecimiento del Estado de Derechos en la Frontera Norte”* declaro que la investigación fue realizada por Wilma Cecilia Ayala Alarcón

Quito, mayo del 2014



Dra. Katalina Barreiro Santana
TUTORA
C.C. 1704604923

AUTORIZACIÓN DE LA PUBLICACIÓN

Yo, Wilma Cecilia Ayala Alarcón, en calidad de autora de la tesis realizada sobre, *“La Inversión del Plan Ecuador en Seguridad Humana en el periodo 2008 al 2012 ha influido en el Fortalecimiento del Estado de Derechos en la Frontera Norte”* por la presente autorizo al INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES, hacer uso de todos los contenidos que me pertenecen, con fines estrictamente académicos o de investigación.

Quito, mayo del 2014



WILMA CECILIA AYALA ALARCÓN
C.I. # 1000906055
AUTORA TESIS

DEDICATORIA

Quiero dedicar este trabajo a mis hijos Jaime Eduardo y Pablo Mauricio, por acompañarme en todo momento y tener plena confianza en mí, a mis hermanos: Fernando, Ramiro, Hugo María del Carmen y muy especialmente a Carlota, por sus sugerencias y criterios en la elaboración de este trabajo.

A mi sobrina querida María Fernanda Ayala, por apoyarme totalmente, escucharme y estar incondicionalmente a mi lado; a María Sol Cordovéz cuya fe hacia mí, como su amiga es un aliento constante.

Y a mis compañeras de trabajo Mónica Cárdenas y Nelly Morejón, por motivarme siempre.

WILMA

AGRADECIMIENTO

Quiero agradecer a Dios, por darme la fuerza y sabiduría necesaria para poder culminar este sueño.

Un agradecimiento especial a la Dra. Katalina Barreiro Santana, por todos los conocimientos que compartió conmigo en su valiosa asesoría, dirección y amistad.

Al Doctor Lenin Navarro Moreno, por su incondicional apoyo y capacidad para guiar mis ideas, fue un aporte invaluable, su amistad y sutiles consejos para derribar miedos me han dado la seguridad requerida.

Al Ministerio de Coordinación de Seguridad, en la persona del Alm. Homero Arellano Lascano, por brindarme el apoyo económico y al Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) por ofrecerme los conocimientos y herramientas indispensables para mi formación académica.

A la Secretaría Técnica del Plan Ecuador en la persona del Calm. Fernando Zurita Fabre, por permitirme realizar la investigación.

WILMA

RESUMEN

La finalidad de esta investigación es analizar la inversión de Plan Ecuador en Seguridad Humana en el Período 2008 al 2010 y como ha influido en el fortalecimiento del Estado de Derecho en la Frontera Norte. Para ello, el primer capítulo explora los avances que se han efectuado al concepto de Seguridad Humana; analizando su evolución, desde su apareamiento a finales del siglo XX hasta la actualidad y se esboza el concepto de Estado de Derecho desde la teoría hasta su aplicación en el contexto nacional. En el segundo capítulo se aborda la problemática, del Plan Colombia y sus repercusiones para el Ecuador, pasando posteriormente a analizar la Planificación Pública, el Plan Nacional del Buen Vivir, el Plan Ecuador y la importancia de estos en las políticas públicas, particularmente con el rol de la Secretaria Técnica del Plan Ecuador. En el tercer capítulo se estudia la situación de las provincias que se encuentran en el cordón fronterizo, a fin de resaltar las realidades particulares de cada zona para determinar la problemática que atraviesan, así como también, se analizan los orígenes de las actividades de cooperación internacional en frontera norte, las políticas binacionales y el papel que tiene la SETECI. Para concluir, se confirma la hipótesis sobre la influencia de la inversión en frontera norte y su influencia en consolidar el Estado de Derecho, para pasar a las conclusiones y recomendaciones a las que conlleva esta investigación.

ABSTRACT

The purpose of this research is to analyze the investment made in Plan Ecuador on Human Security in the period of 2008 to 2010 and how it has influenced the strengthening of the rule of law in the northern border of Ecuador. Therefore, the first chapter explores the advances that have been made in concept of Human Security; analyzing its evolution, from its emergence in the late twentieth century to the present, as well as the concept “rule of law” in the national context . The second chapter deals with the Plan Colombia’s problematic and its implications for Ecuador, moving then onto the importance of State Planning , the National Plan for Good Living and Plan Ecuador, emphasizing the role of the Technical Secretariat of Plan Ecuador. The third chapter studies the situation of the provinces along the northern border , in order to highlight the particular situation in each area in order to determine its problems, as well as international cooperation activities origin, binational policies and SETECI’s role. Concluding, the hypothesis about the influence of the northern border investment and influence in strengthening the rule of law is confirmed, and some conclusions and recommendations are made.

DESCRIPTORES.- Seguridad Humana, Estado de Derecho, frontera Norte, Esmeraldas, Carchi, Sucumbíos, Cooperación.

KEYWORDS.- Human Security, Rule of Law, Northern Board, Esmeraldas, Carchi, Sucumbíos, Cooperation.

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

ESCUELA DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS Y SEGURIDAD MAESTRÍA EN SEGURIDAD Y DEFENSA

TEMA: La Inversión del Plan Ecuador en Seguridad Humana en el período 2008 al 2012 ha influido en el Fortalecimiento del Estado de Derechos en la Frontera Norte

ÍNDICE

CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO

- 1. Seguridad**
- 1.1. Niveles de la Seguridad**
 - 1.1.1. Seguridad internacional**
 - 1.1.2. Seguridad estatal o seguridad nacional**
 - 1.1.3. Seguridad humana**
- 1.2. Entidades que promueven la Seguridad Humana**
- 1.3. Seguridad Humana y Liberalismo en Derecho Internacional**
- 1.4. Seguridad Humana y Derechos Humanos**
- 1.5. Seguridad Humana y Desarrollo Humano**
- 1.6. Estado de Derecho**

CAPÍTULO II: EL PLAN ECUADOR COMO POLÍTICA PÚBLICA

- 2.1. El Plan Colombia y sus repercusiones para el Ecuador**
- 2.2. La Planificación Pública, el Plan Nacional del Buen Vivir, el Plan Ecuador y su importancia para la Política pública**
- 2.3. La política pública según la Constitución -2008**
- 2.4. Antecedentes de la Unidad de Desarrollo del Norte 2000-2007**
- 2.5. Origen del Plan Ecuador**
- 2.6. Diferencias constitucionales y avances entre la UDENOR y el Plan Ecuador**
- 2.7. Rol de la Secretaría Técnica del Plan Ecuador**
- 2.8. Administración pública vigente al funcionamiento de la Secretaría Técnica del Plan Ecuador**
 - 2.8.1. Misión, visión y objetivos de la Secretaría Técnica del Plan Ecuador**
 - 2.8.2. Ejes de intervención del Plan Ecuador**
 - 2.8.3. Modelo de gestión de la Secretaría Técnica del Plan Ecuador**
 - 2.8.4. Estructura organizacional por procesos y su relación con la institucionalidad**
 - 2.8.5. Estructura Funcional**
- 2.9. Razón del decreto de absorción de la Secretaría Técnica del Plan Ecuador**

CAPÍTULO III: EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DEL PLAN ECUADOR

3.1. Contexto general en Frontera Norte.

- 3.1.1. Provincias y Cantones de intervención del Plan Ecuador**
- 3.1.2. Índice de necesidades básicas insatisfechas**
- 3.1.3. Indicadores de Institucionalidad en Frontera Norte**
- 3.1.4. Tendencias de homicidios en Frontera Norte**

3.2. Descripción de la problemática en cada Provincia

- 3.2.1. Provincia de Esmeraldas:** el contexto local
 - 3.2.1.1. Análisis de los 7 delitos de mayor connotación en Esmeraldas
- 3.2.2. Provincia del Carchi:** el contexto local
 - 3.2.2.1. Análisis de los 7 delitos de mayor connotación en Carchi
- 3.2.3. Provincia de Sucumbíos:** el contexto local
 - 3.2.3.1. Análisis de los 7 delitos de mayor connotación en Sucumbíos

3.3. La inversión del plan Ecuador desde el 2008 al 2010

3.4. Niveles de Medición o Valoración frente al problema

4. Reseña histórica de la cooperación en el contexto internacional

- 4.1. La Cooperación Internacional en el marco de la constitución ecuatoriana**
- 4.2. La cooperación internacional en frontera norte USAID**
- 4.3. SETECI y sus principales actores**
- 4.4. Políticas de acción Binacional entre Ecuador y Colombia**

5. Confirmación de la hipótesis Conclusiones y Recomendaciones analizar la inversión, resultados, impacto y si cumplió sus objetivos, medir impactos.

6. Conclusiones

7. Recomendaciones

8. Anexos

9. Bibliografía

ÍNDICE DE TABLAS E ILUSTRACIONES

1. El ciclo de las políticas públicas	55
2. Marco Normativo del Plan Ecuador	72
3. Ejes de intervención del Plan Ecuador	77
4. Modelo de Gestión del Plan Ecuador	83
5. Estructura Organizacional por Procesos	86
6. Estructura Funcional	88
7. Mapa de la Zona de Intervención del Plan Ecuador	95
8. Provincias del Cordón Fronterizo y Cantones de Intervención del Plan Ecuador	97
9. Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas	98
10. Indicadores de Institucionalidad en Frontera Norte	98
11. Tendencia Anual de Homicidios y Asesinatos en FN. 2008-2012	99
12. Gráfico Lineal de tendencia anual de Homicidios y Asesinatos en Frontera Norte 2008-2012	99
13. Delitos de mayor connotación en Frontera Norte 2008-2012	100
14. Gráfico de columna de los delitos de mayor connotación en Frontera Norte 2008-2012	101
15. Análisis 7 delitos de mayor connotación en la provincia de Esmeraldas	103
16. Gráfico de columna de 7 delitos en la provincia de Esmeraldas	104
17. Análisis 7 delitos de mayor connotación en la provincia del Carchi	106
18. Gráfico de columna de 7 delitos en la provincia del Carchi	107
19. Análisis 7 delitos de mayor connotación en la provincia de Sucumbíos	109
20. Gráfico de columna de 7 delitos en la provincia de Sucumbíos	110
21. Presupuesto de la STPE, 2008-2010 Gastos Administrativos	111
22. Presupuesto de la STPE, Ejercicio 2008	112
23. Presupuesto de la STPE, Ejercicio 2009	113
24. Presupuesto de la STPE, Ejercicio 2010	115
25. Presupuesto General del Estado vs. Presupuesto asignado a PE.	117
26. Cooperación en Frontera Norte en los años 2007-2010	128
27. Gráfico circular de Cooperación 2007-2010	128
28. Cooperación en los años 2007-2010 Modalidad de Cooperación	129
29. Gráfico en barras de la modalidad de cooperación	129
30. Cooperación en los años 2007-2010 por sector de intervención	130
31. Gráfico de columna cooperación 2007-2010 por sector de intervención	130
32. Cooperación en los años 2007-2010 por entidad canalizadora	131
33. Gráfico en barras por entidad canalizadora 2007-2010	131

CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO

La finalidad que se propone esta investigación es explorar los avances que se han efectuado al concepto de Seguridad Humana; que no solo abarca el relacionamiento entre Estados, sino que tiene un vínculo individual y comunitario, centrado más en el ser humano, con el propósito de estudiar la temática, se analiza la evolución de la noción de seguridad humana, desde su apareamiento a finales del siglo XX hasta la actualidad. Se esboza el concepto de Estado de Derecho, tanto el, desarrollado por los teóricos, así como el derivado del análisis de la situación nacional.

Para abordar esta temática se utiliza el enfoque de la Teoría Liberal, que trata de los “derechos y libertades”; los planteamientos de esta teoría encajan en la explicación del caso de estudio ya que son correspondientes con los postulados de la Seguridad Humana que se ocupa de proteger las libertades fundamentales del ser humano garantizando la estabilidad, como una condición necesaria para la protección y salvaguarda de la humanidad y en el relacionamiento con los Estados vecinos, siendo esta un instrumento de paz, y con los fundamentos del Estado de Derecho de que “todas las personas sean iguales ante la ley, con normas que resguarden las libertades y el bienestar”.

1. SEGURIDAD

La concepción tradicional de Seguridad ha estado siempre ligada al orden público, a la defensa de la soberanía, al rol militar, y al rechazo de agresiones directas contra el Estado.

“La seguridad nacional es un concepto que ofrece dificultades para definirlo, por lo que cada estado lo establece en función de las realidades que observa en su desarrollo político, económico, social y militar. La seguridad nacional se generó con la aparición de los primeros grupos humanos, es posible afirmar que nació como una necesidad del ser humano para protegerlo de los peligros provenientes de su relación con el medio ambiente y la sociedad entonces, podemos señalar que este fenómeno es el conjunto de acciones hechas por los integrantes de un estado para obtener y conservar las circunstancias propicias para el logro de su proyecto nacional”¹.

La policía, el ejército, son normalmente los encargados de su gestión. Los tribunales de justicia determinan la legalidad de las acciones referidas a seguridad, y el sistema carcelario, en caso de sanción establece la metodología de rehabilitación respectiva.

Hoy en día, tanto las entidad encargadas de la administración de justicia, así como las de policía y fuerzas armadas, se revelan insuficientes para hacer frente a las nuevas amenazas de inseguridad que se afrontan en la vida cotidiana, y afectan al bienestar y supervivencia de la ciudadanía; siendo imperiosa la búsqueda de una perspectiva más humana de la seguridad orientada a la prevención del delito y defensa del ser humano.

¹ Martínez Serrano, Alejandro, Que Es La Seguridad Nacional?, Universidad Autónoma de México Mayo, 2001.

De acuerdo al pensamiento de Kant (1888), la seguridad la concibe entorno a la idea de “cómo pueden los países alcanzar un equilibrio de paz, para vivir en armonía con valores éticos y morales; objetivo que se lograría a través de la creación de una federación de estados Independientes.² De su ideología se deduce que “la paz no es el estado natural del hombre y, en consecuencia, debe ser instaurada”. (Kant, 1888:15), donde se puede observar la preocupación universal del individuo de tener como objetivo principal vivir en hermandad y en paz.

Siguiendo la misma doctrina, sobre el concepto de seguridad, <<consiste en librarse de las amenazas y ser capaz -sean los Estados o las sociedades- de mantener su independencia en lo que se refiere a su identidad y a su integración funcional frente a fuerzas de cambio consideradas hostiles>> (Orozco, 2000:148). Siendo trascendente que la especie humana mejore la posibilidad de supervivencia y bienestar a pesar de la existencia de adversidades, según las necesidades y posibilidades de cada persona.

Para Baena Paz (2004), el concepto de seguridad ha quedado restringido al mero hecho delictivo, extrapolando esta idea a los gobiernos y fuerzas del orden. Sería necesario según esta autora, “des construir el concepto para construir uno que enfoque a la seguridad humana como aquella que necesita el ser humano para su desarrollo, su vida en paz y armonía”.³

Para la Escuela de Copenhague,⁴ ente que ha dado impulso a los estudios en este tema, considera primordial determinar “cuáles son las amenazas y su grado de incidencia en el imaginario colectivo de una nación, sociedad o individuo” (Orozco, 2000:158), de tal forma

² Kant, Immanuel: La paz perpetua

³ Baena, Paz, Guillermina. “Seguridad Humana e infraestructura emocional.” 2005

⁴ “Escuela de Copenhague” esta conformada por una serie de investigadores que trabajaban en el Instituto de Investigación para la Paz de Copenhague y que en 1985 elaboraron una investigación pionera sobre la “seguridad europea”.

que se pueda distinguir entre cuales son los asuntos políticos y cuáles son los asuntos de seguridad.

De los autores referidos, se evidencia que ha sido preocupación constante de los individuos vivir en paz y para ello debe definir cuáles son las amenazas existenciales a un objeto en referencia. De las amenazas a que está expuesto el ser humano, se puede distinguir que existe una correspondencia para ir enfocando hacia una política y sistema de seguridad humana.

1.1. NIVELES DE LA SEGURIDAD

A continuación se detalla los niveles que tiene la Seguridad:

1. seguridad internacional;
2. seguridad estatal o nacional; y
3. seguridad humana.

Estos tres niveles se relacionan entre sí por la característica de los nuevos conflictos, que ya no son entre Estados sino interestatales, ya que vivimos un mundo globalizado.

Considerándose que “el término globalización es utilizado en distintos sentidos e interpretaciones, aunque pueden mencionarse elementos comunes a todas las versiones. La globalización no es un fenómeno nuevo, sino la intensificación de las transacciones transversales que hasta ahora se incluían en la llamada internacionalización”.⁵

⁵ KLAUS BODEMER, La globalización. Un concepto y sus problemas. Nueva Sociedad Nro. 156 Julio-Agosto 1998, pp. 54-71

1.1.1. Seguridad internacional.

A más de su concepción tradicional, previamente referida, hace referencia a aspectos globales, la mundialización y el peso que tienen los actores estatales, los no estatales y los organismos internacionales. En este nivel se producen las definiciones macros.

1.1.2. Seguridad estatal o seguridad nacional.

Comprende la protección del Estado frente a la agresión exterior y frente a movimientos internos, vincula aspectos relacionados con la soberanía y los temas de fronteras. Utiliza el peso de las fuerzas militares para el cumplimiento de esta tarea.

1.1.3. Seguridad humana.

Hace referencia a la persona humana como eje central a ser protegida. Éste término aparece con el desmoronamiento de los regímenes socialistas, la subsecuente caída del muro de Berlín y los procesos de globalización que se dieron principalmente al finalizar la Guerra Fría, a partir de entonces se ha promovido la adopción y aplicación del concepto de “seguridad humana”.

En este apartado se presenta el concepto de seguridad humana desde su apareamiento en el PNUD⁶ en 1994, la seguridad humana empieza a tomar forma a partir de la década de los noventa, siendo la Organización de las Naciones Unidas (ONU) quien promueve significativamente el concepto.

⁶Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

“El término seguridad humana fue utilizado por primera vez en 1994 en el informe *Nuevas dimensiones de la seguridad humana* que efectúa anualmente el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo” (PNUD)⁷, lo definen desde una perspectiva amplia, cuya meta es que los seres humanos vivan libres de necesidades y de miedos, esta concepción más amplia y multidimensional de la seguridad, se centra en las personas y las comunidades más que en los Estados. Se constituye sobre la base de los derechos humanos⁸ y las capacidades de las personas para dotarse de una vida digna.

En el referido informe del PNUD, en este concepto define cuatro características básicas que son:

- a. *Su calidad de universal*, refiere al ámbito global, tanto en países ricos como en pobres, donde lo importante es la seguridad de las personas, sus vidas, ya que las amenazas son transnacionales, es decir sus consecuencias llegan a todo el mundo, como el hambre, las enfermedades, la contaminación, el tráfico de estupefacientes, el tráfico de armas, entre otras, y la obligación de los Estados en dar atención prioritaria a las amenazas que se presenten
- b. *Centrada en el ser humano*, las personas y las comunidades son el centro de atención de la seguridad humana.
 - a. *Interdependiente*, las amenazas a la seguridad afectan a la región y al mundo.
 - b. *Prevención temprana*, relaciona a trabajar en mediada anteriores a que se susciten los eventos.

⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe de Desarrollo Humano 1994. *Nuevas dimensiones para la seguridad humana*. PNUD, Nueva York, 1994.

⁸ Ramírez. Gloria, libro de texto para estudiantes universitarios. México 1998.

Dentro del análisis el informe del PNUD, se puede analizar que éste concepto establece siete dimensiones que forman parte de la seguridad humana y sus preocupaciones centrales son:

1. **Seguridad económica.-** Se refiere a que todo individuo tenga garantizado el acceso a una fuente segura de ingreso, proveniente de un trabajo productivo, por encima de la línea de pobreza.
2. **Seguridad alimentaria.-** Implica que la población tenga asegurado el acceso a una correcta alimentación.
3. **Seguridad en la salud.-** Especifica la protección del individuo frente a enfermedades infecciosas y parasitarias, sin exclusiones ni marginaciones de ningún tipo.
4. **Seguridad ambiental.-** Puntualiza la protección del medio ambiente, sus recursos no renovables y el equilibrio que el hombre debe tener sobre ellos.
5. **Seguridad personal.-** hace referencia al cuidado del individuo frente a distintas formas de violencia e inseguridad.
6. **Seguridad de la comunidad.-** Vincula a la paz entre las distintas comunidades y la protección de sus identidades.
7. **Seguridad política.-** Tiene relación con que la gente pueda vivir en una sociedad en que se respeten y protejan los derechos humanos.

Se concluye que cuando las mencionadas dimensiones se miran afectadas, se afectan igualmente al conjunto de ellas. Así por ejemplo, luego de los desastres naturales o las crisis alimentarias, existe una propagación de enfermedades pandemias, el terrorismo y el crimen organizado.

En la *Declaración de los Objetivos del Milenio* de las Naciones Unidas, que fue propuesto en el año 2000 por 189 países, ésta declaración consigna los presupuestos básicos para el desarrollo humano. La meta propuesta fue cumplir 8 objetivos para el año 2015⁹. En la mencionada cumbre se aprobó la creación de dos políticas de desarrollo:

- A. “*La responsabilidad de proteger*” (2001), que se centra en resguardar a las poblaciones en casos de genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad, de la **Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados**; y
- B. “*Seguridad humana ahora*” (2003) que refiere a proteger a las personas expuestas a amenazas y a ciertas situaciones, robusteciendo su fortaleza y aspiraciones, además implica crear sistemas que faciliten a las personas elementos básicos de supervivencia, como dignidad y medios de vida, de la **Comisión de Seguridad Humana**¹⁰.

La definición conceptual dada por la Comisión de Seguridad Humana del año 2003, refiere a:

“La seguridad humana consiste en proteger la esencia vital de todas las vidas humanas de una forma que realce las libertades humanas y la plena realización del ser humano. Seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales: libertades que constituyen la esencia de la vida. Significa proteger al ser humano contra las situaciones y las amenazas críticas (graves) y

⁹Relacionados con erradicar la pobreza extrema y el hambre; logra la enseñanza primaria universal; promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud materna; combatir el VIH/SIDA, paludismo y otras enfermedades; garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y fomentar la asociación mundial para el desarrollo. Naciones Unidas, “Declaración del milenio”, Nueva York, 8 de septiembre de 2000.

¹⁰Idem.

omnipresentes (generalizadas). Significa utilizar procesos que se basan en la fortaleza y las aspiraciones del ser humano. Significa la creación de sistemas políticos, sociales, medioambientales y culturales que, en su conjunto, brinden al ser humano las piedras angulares de la supervivencia, los medios de vida y la dignidad.”

En cuanto a este concepto el Banco Mundial conceptúa a la seguridad humana, de la siguiente forma:

El rol del Estado en la protección de las fronteras de las amenazas externas y su rol en salvaguardar la seguridad humana para sus ciudadanos bajo el paraguas de los derechos humanos lo que significa que cada persona tiene derecho a ser libre de la opresión, violencia, hambre, pobreza y enfermedades; a una vida en un medio ambiente saludable.¹¹

Por su parte, el autor Francisco Rojas Aravena 2002¹² considera:

La seguridad humana no reemplaza, ni subestima las condiciones clásicas de la seguridad, más bien las complementa. La seguridad humana se preocupa y ubica el centro de la seguridad en las personas y las comunidades más que la seguridad tradicional del Estado. La seguridad humana incluye amenazas que no siempre se han calificado como tales como: los desastres naturales o las crisis alimentarias. Su consecución incluye la protección de la persona y su potenciación (brindarles los medios para desarrollarse por sí misma). La seguridad humana implica que las personas deben vivir “libres de necesidad” y “libres de temor”¹³.

Además propone que la visión de la seguridad humana se sustenta en cinco principios:

- 1. Centrada en las personas.-** Para la seguridad humana las personas son el centro de análisis, considerando las amenazas para su supervivencia.
- 2. Multisectorial.-** La seguridad humana enfatiza en la interconexión de las amenazas y de las respuestas a las mismas relacionadas con la economía, la alimentación, la salud, el medio ambiente, la seguridad personal, comunitaria y política.

¹¹ALKIRE, Sabine, “A conceptual framework for human security”, University of Oxford, New York, 2004. Pág. 49.

¹²Profesor Investigador de FLACSO, Doctor y Máster en Ciencias Políticas

¹³Rojas, Aravena, Francisco, SEGURIDAD HUMANA: Nuevos enfoques. 1º ed. San José, C.R.FLACSO, 2012.

3. **Integral.-** Porque incorpora resguardos que protegen al ser humano de abusos por parte del Estado, en la necesidad de respuestas comprensivas y multisectoriales para articular las agendas relacionadas con seguridad, desarrollo y derechos humanos, de diferentes institucionalidades públicas.
4. **Contextualizada.-** La teoría de seguridad humana postula que las inseguridades varían considerablemente en diferentes contextos, y promueve la búsqueda de soluciones contextualizadas que respondan adecuadamente a cada situación particular.
5. **Preventiva.-** Tiene esta característica al conocer las causas y las manifestaciones, la seguridad humana se orienta a la prevención e introduce estrategias de protección y empoderamiento.

Para el autor Rojas Aravena, la seguridad humana representa un concepto emergente que es posible articularlo a la seguridad internacional y a la seguridad estatal pese a que cada una de estas dimensiones responde a su propia lógica, “la seguridad humana **aborda dimensiones más locales aunque responde a grandes masas**. En la construcción de una visión holística es necesario destacar que cada nivel debe producir respuestas específicas en al menos tres áreas: el uso de la fuerza, la prevención de conflictos y la cooperación internacional”¹⁴ Las consideraciones antes expuestas por el autor referente a seguridad humana, lo expresa como un concepto muy distinto al de seguridad, el puede ver de alguna manera la necesidad de crear una agenda de seguridad exclusiva para la seguridad humana.

De acuerdo con Hugo Palma “el concepto se desarrolla a partir de la modificación de la naturaleza del conflicto que es ahora especialmente interno y no entre Estados; y también

¹⁴Rojas Aravena y Moufida - Goucha, “*Seguridad Humana Prevención de Conflictos y Paz*”, 2001. Pág. 19

de la globalización que da lugar a nuevas formas de violencia y crimen transnacional que comprometen la seguridad individual de las personas y de las naciones”¹⁵ (texto original sin resaltar). En la actualidad los conflictos entre países tienden a desaparecer llegando a entendimientos en donde impere la paz, los estados pasan a enfocarse en resolver sus problemas internos.

Para el autor Nefel Jorge, el paradigma de “seguridad humana se asienta en la noción de vulnerabilidad mutua. Esto es, que en un sistema global interconectado, la fortaleza o solidez del conjunto -incluyendo sus componentes más desarrollados y aparentemente mejor protegidos- están condicionados paradójicamente, por sus eslabones más débiles”¹⁶. Entendido como la existencia de vulnerabilidad cuando falla un eslabón afecta a la totalidad, siendo en cierta medida todos vulnerables y lo que pretende es la reducción de los riesgos por medio de análisis de las causas y efectos.

La autora Möller Undurraga María Francisca, se formula un cuestionamiento al concepto de seguridad basado en la seguridad nacional y en la defensa de las fronteras y del territorio del Estado. Se plantea entonces, “la necesidad de ampliar el concepto de seguridad a fin de que incluya aspectos tales como la protección de los derechos humanos, las migraciones forzadas, la situación de las personas desplazadas de sus países de origen y los refugiados de las guerras, el deterioro del medio ambiente, el narcotráfico y el terrorismo internacional”¹⁷. Según la autora se entiende que la seguridad basada en el poder militar ya no es suficiente para hacer frente a las nuevas amenazas y requiere su evolución hacia las

¹⁵ Palma, Hugo en Rojas Aravena y Moufida – Goucha, “*Seguridad Humana Prevención de Conflictos y Paz*”, Investigador de CEPEI-Perú pág. 119.

¹⁶ Nef, Jorge, en Rojas Aravena y Moufida-Goucha, “*Seguridad Humana Prevención de Conflictos y Paz*”, “Seguridad humana y vulnerabilidad mutua”, Profesor, University of Guelph. Canadá pág. 41.

¹⁷ Möller, María. “Chile y la Seguridad Humana” .La importancia de la red informal. Abogado. Profesora de Derecho Internacional en la Academia de Guerra Naval y en la Universidad Adolfo Ibáñez, e Investigadora del Centro de Estudios Estratégicos de la Armada. [Http://www.revistamarina.cl/revistas/2002/3/](http://www.revistamarina.cl/revistas/2002/3/).

personas ampliando su concepción, la misma que no tiene límites claros, pero su importancia se incrementa en el campo académico y diplomático.

Martha C. Nussbaum, filósofa de Estados Unidos de América, manifiesta sobre este concepto del ser humano que:

“Soy un ciudadano del mundo, dijo Diógenes cuando se le preguntó de dónde venía. Insistió en definirse en función de aspiraciones y preocupaciones más universales. Los estoicos que siguieron su ejemplo desarrollaron plenamente su imagen del Kosmopolites, o ciudadano del mundo, argumentando que en efecto cada uno de nosotros habita en dos comunidades: la comunidad de nuestro nacimiento y la comunidad del razonamiento y aspiraciones humanas, que “es en verdad grande y en verdad común”. En ésta última comunidad, fundamentalmente, donde se encuentra la fuente de nuestras obligaciones morales y sociales. Respecto de valores morales fundamentales como la justicia, “deberíamos considerar a todos los seres humanos como nuestros conciudadanos y habitantes de nuestra localidad”¹⁸

En éste contexto se caracteriza al ser humano como un ciudadano universal, respecto del cual se debe respetar sus individualidades, su pensamiento, cultura, y raciocinio que aspira a un buen vivir y como lograr aquello en base a una política de solidaridad humana.

Desde una perspectiva de género, la Comisión Social y Económica de Naciones Unidas para Asia-Pacífico (Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, UNESCAP), ha contribuido a la humanización de la concepción de seguridad, entre otras acciones, con un discurso sobre: “la prevención de la violencia contra mujeres y niñas, las desigualdades del género en el control sobre recursos, las desigualdades del género en la toma de decisión los derechos humanos de las mujeres y la participación de las mujeres como agentes de su propia vida y libertad”.¹⁹

¹⁸ Nussbaum, Martha. “El Cultivo de la Humanidad,” Editorial_ Andrés Bello, Barcelona (2001) pág. 81.

¹⁹ NACIONES UNIDAS, Comisión Económico y Social para Asia y el Pacífico (2004).

Destaca la contribución de varias activistas en la defensa de los derechos de la mujer, como J. Anne Tickner, quien reformula el concepto de “seguridad a partir de la problemática específica de las mujeres”,²⁰ y resalta los progresos sustanciales que se han obtenido en sus 20 años de estudios sobre la problemática de seguridad femenina. Destaca la importancia del género dentro de la política, economía y cultura mundial.

En éste contexto se enfatiza el trabajo efectuado por la ex-Presidenta de Chile, Michelle Bachelet, quien “encabeza la nueva agencia del Organismo Internacional ONU Mujeres, tiene como misión mejorar las condiciones de las mujeres en el mundo,”²¹ que desde la plataforma de acción de la defensa de los derechos de la mujer, esbozaron conceptos seguridad humana femenina.

“Las conferencias sobre la mujer realizadas por la ONU junto con los movimientos femeninos nacionales han dado gran fuerza a la comprensión, el interés y la acción encaminados al adelanto de la mujer en todo el mundo.

Especialmente se pueden mencionar tres conferencias mundiales que lograron crear valiosos entre los movimientos nacionales y la comunidad internacional, además de aumentar la conciencia internacional sobre las preocupaciones de las mujeres. Estas conferencias tuvieron lugar en México (1976), Copenhague (1980) y Nairobi (1985).

Posteriormente, en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995) las representantes de 189 gobiernos adoptaron la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, que está encaminada a eliminar los obstáculos a la participación de la mujer en todas las esferas de la vida pública y privada, define un conjunto de objetivos estratégicos y explica las medidas que deben adoptar a más tardar para el año 2000 los gobiernos, la comunidad internacional, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado para

²⁰Tickner, J. Anne Ph.D. Universidad de Brandeis, Massachusetts, la Universidad de Yale, BA, University of London.

²¹Bachelet, Michelle. ONU Mujeres 2011.

eliminar los obstáculos que entorpecen el adelanto de la mujer, enfocándose a doce áreas de especial preocupación”.²²

Dentro de la concepción doctrinal de la expresidenta Bachelet, se expresa metafóricamente que si una mujer progresa, igualmente progresa su núcleo familiar. Es decir, el progreso de las mujeres es el progreso de la colectividad en general, esto es una necesidad primordial para todos los países en desarrollo.

Según información de Naciones Unidas, aproximadamente mil millones de mujeres continúan siendo relegadas del mercado laboral debido a barreras como el acceso desigual a las oportunidades y al crédito, falta de suficiente educación y formación, la falta de apoyo de sus comunidades o gobiernos para entrar al segmento de la población económicamente activa.

Desde una perspectiva de la región andina, el investigador ecuatoriano Adrián Bonilla, identifica su visión de “seguridad humana asociada con la seguridad nacional y a su vez con el Estado democrático,”²³ la misma que para su relacionamiento entre ellas considera normas y vigencia de la ley. Se considera que desde el Estado democrático, su desarrollo con valores de derechos humanos, la identidad de su población, su participación, representación y soberanía.

El autor Ernesto López, hace su análisis en el ámbito del MERCOSUR, que corresponde a los países de Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay, del cual el Ecuador tiene la

²² Naciones Unidas, Centro de Información 2013, <http://www.cinu.org.mx/temas/mujer/confmujer.htm>

²³ Bonilla, Adrián en Rojas Aravena y Moufida-Goucha, “*Seguridad Humana Prevención de Conflictos y Paz*” Secretario general de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

condición de observador. Según el mencionado escritor, adoptar la perspectiva de la seguridad humana significa “colocar como eje a los individuos, hacer de las personas –y no de los Estados– el objeto de la seguridad,”²⁴ igualmente profundiza desde las facetas de “libertad frente a la necesidad”, y “libertad frente al peligro” reflexiona sobre la amplitud del concepto de seguridad por lo cual ha sido criticado, ya que se corre el peligro de “securitizar” problemas no relacionados con el tema.

Si bien, la expresión *securitizar*, tiene una significación particular dentro del Derecho Económico y Bursátil, “en el ámbito militar, a partir de la década de los ochenta, con la instrumentación de la denominada Guerra de Baja Intensidad, las tareas preventivas de los organismos y cuerpos policiales fueron confiscadas, por decreto o estado de excepción, y puestas bajo vigilancia y control de los cuerpos armados castrenses: la seguridad pública pasó a incorporarse a la franja del dominio militar. De ahí la existencia de un apartado Guerra Preventiva de la conocida Doctrina de Seguridad Nacional, donde la actuación militar, además de combatir el crimen, disuade e impone el terror y la angustia en las colectividades humanas mediante acciones ideológicas de presión, miedo discursivo, operativos sorpresas o súbitos allanamientos domiciliarios sin orden de cateo, propaganda mediática, promoción de actos de delación y ejercicio militar. Otros autores la describen como la versión extrema de carácter político aplicada en asuntos considerados amenazas y que vulneran la integridad e intereses de los actores implicados.

La securitización, en un cuadro como el descrito, activa dispositivos de control para identificar riesgos, seleccionar medidas de emergencias, objetivar al enemigo y aplicar

²⁴López, Ernesto, en Rojas Aravena y Moufida–Goucha, “*Seguridad Humana Prevención de Conflictos y Paz*” Pág. 378. Sociólogo, Director del Programa de Investigación Fuerzas Armadas y Sociedad de la Universidad de Quilmes, Argentina.

medidas justificadas por encima del tratamiento político, permitiendo así al Estado recurrir a medios extraordinarios, en un marco de legitimidad, y garantizar la defensa de los ciudadanos, el blindaje de las instituciones o evitar la guerra o el impacto desfavorable que la amenaza trae consigo (Weaver, Ole, 1995). ”²⁵

En la Cumbre mundial del 2005, el Secretario General Kofi Annan, expuso el informe “*Un concepto más amplio de libertad*,” en el cual la seguridad humana fue el asunto central. En el año 2006 se publicó el informe de las Naciones Unidas titulado “*la seguridad humana para todos*” en el cual se mostraba las aplicaciones prácticas del concepto en el mundo, develando nueve estudios de casos en torno a la búsqueda de seguridad humana en distintos países.

Además se Adicionó áreas o aspecto como el consumo de drogas, servicios de energía, tráfico y trata de personas, acceso a la información, etc. Estos temas no habían sido explicitados en los informes anteriores. Para el año 2008 “el concepto sobre seguridad humana centro varios debates temáticos en especial sobre el problema del tráfico y la trata de personas”.²⁶

En la oficina de asuntos humanitarios de la ONU, se propuso el informe “*Teoría y práctica de la seguridad humana*” que fue publicado en el año 2009. Dicho informe hace referencia a las formas de operacionalizar el concepto, así como conocer su aplicación en distintos

²⁵ Salazar Robinson, la securitización de la seguridad pública: una reflexión necesaria, Revista electrónica de derechos humanos, Programa Andino de Derechos Humanos (PADH), Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, No. 31, Diciembre 2012 .

²⁶ONU, “Debate temático de la Asamblea General en torno a la seguridad humana”, New York, 22 de mayo de 2008 y “Debate temático de Asamblea General sobre la trata de personas”, New York, 3 de junio de 2008.

contextos humanos. Incluye una estrategia de cómo desarrollarlo, implementarlo y evaluarlo mediante diversos proyectos.²⁷

En el año 2010 el Secretario General Ban Ki-Moon, presentó un informe sobre el tema ante la Asamblea General, en el que indica que aunque existen varias definiciones, todas tienen en común tres aspectos: primero, esta surge como respuesta a las amenazas actuales y emergentes, que son complejas, interrelacionadas y han adquirido una dimensión transnacional; segundo, requiere de un entendimiento ampliado de seguridad, donde la protección y el empoderamiento sean los principales propósitos, y tercero no permite el uso de la fuerza contra otros Estados y busca integrar las metas de “libres de necesidad”, “de temor” y de “libertad de vivir en dignidad”.²⁸

En la Asamblea General de las Naciones Unidas, en abril del 2011, como seguimiento a la Cumbre del año 2005, en el segundo debate sobre seguridad humana se había generado un alto nivel de consenso en el que podía enmarcarse el concepto de seguridad humana. Comprendía un marco amplio, centrado en las personas, específico para cada contexto y orientado a la prevención, mediante el cual podían fortalecerse las capacidades nacionales. Además se observó que la seguridad humana aportaba un valor añadido en lo relacionado con la elaboración de políticas a centrarse en las necesidades reales, y las inseguridades multidimensionales que enfrenta la población de hoy.

La seguridad humana es una precondition para el desarrollo social, político y económico. Supone por tanto una crítica a la concepción estado-céntrica de la seguridad, y propone que

²⁷ONU. Informe teoría y práctica de la seguridad humana, Oficina de coordinación de asuntos humanitarios. 2009.

²⁸Ban Ki-Moon. Informe del Secretario General de las Naciones Unidas. “Un consenso para la igualdad”. 2010-2011.

el referente de la seguridad es el ser humano. Por lo que plantea al individuo, como objeto de referencia en lugar del Estado.²⁹

A la presente fecha se sigue buscando un entendimiento común sobre el concepto de seguridad humana entre las opiniones de los Estados miembros, y se examinan esferas en las que la aplicación del concepto puede aportar un valor agregado a la labor de la Organización.

1.2. ENTIDADES QUE PROMUEVEN LA SEGURIDAD HUMANA

La Universidad para La Paz de la Comunidad,³⁰ con sede en San José de Costa Rica, de la Organización de las Naciones Unidas, tiene un rol destacado en cuanto a la difusión y a la organización de actividades relacionadas con la seguridad humana, para construir los cimientos de la paz y el progreso, así como reducir el prejuicio y el odio en los que se basa la violencia.

En la Secretaría de Naciones Unidas, en la oficina para la coordinación de asuntos humanitarios, se creó la dependencia denominada: Human Security Unit (HSU), con el objetivo de poner a la seguridad humana en la agenda principal de las actividades de la ONU.

La Red de Seguridad Humana, cuyo objetivo al momento de su creación fue conformar una asociación de países con el propósito de promover un nuevo concepto y práctica de seguridad centrado en las personas. En la actualidad la red la conforman 13 países: Austria,

²⁹ DESARROLLO HUMANO, blog creado por profesores de la Universidad de Granada, España.

³⁰ <http://upeace.org/>

Canadá, Chile, Grecia, Irlanda, Jordania, Mali, Países Bajos, Noruega, Eslovenia, Sudáfrica, Suiza y Tailandia. Entre las reuniones efectuadas por la Red de Seguridad Humana, destacan:

- A. La I reunión que se efectuó en Bergen y Lysoen en Noruega (1999);
- B. la II reunión en Lucerna, Suiza (2000);
- C. La III reunión en Petra, Jordania (2001);
- D. La IV reunión en Santiago, Chile (2002),
- E. La V reunión se efectuó en Graz, Austria (2003), y
- F. La VI en Malí, África (2004).³¹ (Ver anexo 1)

Uno de los países que conforma la red de seguridad humana a nivel Latinoamericano y Caribeño es Chile, y a través de FLACSO-Chile, ha efectuado un importante debate sobre el concepto de seguridad en la región, tratando temas como los índices en seguridad humana, educación en derechos humanos, seguridad pública, y seguridad humana.

Es importante el desarrollo de este concepto en los planes estratégicos de la UNESCO, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura, institución que dispone de una página web destinada a este tema,³² y en la estrategia a plazo medio del 2002 al 2007. El objetivo 5 pretende: Mejorar la seguridad humana, mediante una mejor gestión en su entorno social y cultural.³³ En la estrategia a plazo medio del 2008 – al 2013,

³¹ Fuentes, Claudia: La Red de Seguridad Humana: desde Lysoen a Santiago en Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz. Editores: Francisco Rojas Aravena y Moufida- Goucha, Págs. 89, 90.

³² UNESCO; <http://www.unesco.org/securipax/>

³³ Unesco, *Estrategia a Plazo Medio para 2002-2007*.

su objetivo 10 considera: Mostrar la importancia de la integración y el dialogo entre las culturas para la cohesión social y la reconciliación a fin de fomentar una cultura de paz.³⁴

En la región existen, entre otros programas académicos dirigidos al estudio de la seguridad humana o con una perspectiva de seguridad humana: la maestría en Seguridad y Defensa dictada por el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) en Ecuador; la maestría de la Universidad para la Cooperación Internacional y la Universidad para la Paz; el programa de licenciatura de la Universidad CAECE de Buenos Aires Argentina; la Cátedra Latinoamericana de Criminología y Derechos Humanos Alessandro Baratta, que funciona en la Universidad Nacional de Costa Rica.

Cabe destacar que en el Ecuador, la Constitución de la República aprobada en el año de 2008, consagra el derecho a la seguridad humana en su artículo 393: *“El Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos”*. Consecuentemente el Estado tiene el deber de garantizar la seguridad humana a través de políticas públicas.

1.3. SEGURIDAD HUMANA Y LIBERALISMO EN DERECHO INTERNACIONAL

Se considera apropiado contextualizar estas nociones de seguridad humana con la teoría liberal dentro del derecho internacional, por cuanto la misma postula la igualdad y

³⁴ Unesco, *Estrategia a Plazo Medio para 2008-2013*.

libertad de las personas como sustrato para la constitución de la sociedad y el Estado. El liberalismo expuesto, no hace mención a la inspiración capitalista o de mercado que puede regir al interior de un Estado, sino a la doctrina de derecho internacional público que establece las relaciones entre Estados.

Al respecto Hobbes, por ejemplo, se refiere a la necesidad de que las personas sean libres sin temor a coacciones de terceros y de ahí se apela a la necesidad de que exista un Estado que se encargue de garantizar condiciones básicas que impidan que el miedo, la inseguridad, obstaculice las relaciones sociales, comerciales o afecten al entorno privado.

Esto dará paso a las teorías políticas sobre el parlamentarismo y el principio de representación de las personas en los poderes del Estado (actualmente conceptualizadas como funciones), para que el quehacer público se dirija a partir de las expectativas de los individuos respecto de su entorno social y económico. Luego, con Woodrow Wilson el principio de igualdad y libertad se trasladaría a los Estados para que se relacionen en el espacio internacional y conformen una organización que opere como árbitro de los excesos de poder, que podrían coartar la soberanía y los derechos de las personas que viven en tales territorios.

En este sentido, se identifica como una política del Estado liberal, sin que implique necesariamente que la estructura social del Estado ecuatoriano lo sea totalmente. Para paliar los problemas de la frontera norte, el Plan Ecuador, que en palabras de su Secretario Técnico al año 2010 a 2013, busca “convertirse en una alternativa de desarrollo social y seguridad con enfoque integral, desde condiciones de libertad y justicia social en la Frontera Norte. Asimismo, se inspira en principios fundamentales como: la paz y cooperación como sistema de convivencia entre los Estados, el repudio a

la agresión externa; la no intervención en los asuntos internos de otros países y la igualdad soberana en las relaciones con los estados vecinos”.³⁵ De ahí que se considere que este Plan se relaciona con los postulados de seguridad humana previamente indicados.

Además la seguridad humana³⁶ se conecta profundamente con el tema de estudio ya que esta, se refiere al ser humano y el goce de sus libertades, a la vez que garantiza la estabilidad en el relacionamiento con los Estados vecinos ya que es un instrumento de paz, y para que objetivos más específicos, como los que se deberían aplicar a frontera norte, operen en la eliminación de la pobreza por necesidades básicas insatisfechas, las desigualdades sociales, los bajos índices de desarrollo, es necesario aplicarla, ya que el reto más grande es luchar contra estos obstáculos centrales.

1.4. SEGURIDAD HUMANA Y DERECHOS HUMANOS

La seguridad humana presupone las garantías legales y ciudadanas a tener derechos fundamentales, y a ejercerlos. El miedo quita la libertad. Sin libertad se pierde la dignidad y la justicia. Con ello se pierden los derechos³⁷

³⁵ Agenda del Plan Ecuador 2011, Calm. Zurita, Fernando. Prólogo, pág. 9.

³⁶ La Estrategia de la Secretaría Técnica del Plan Ecuador, se cimenta en principios democráticos fundamentales, que permiten consolidar la Frontera Norte, a base de la seguridad humana y en una cultura de paz, que incluye el desarrollo económico, la estabilidad política, los derechos humanos, la calidad del ambiente y la condiciones de vida de las personas. Es decir, el objetivo es afirmar una política de desarrollo social para garantizar la seguridad con enfoque integral, fundamentado en la protección de la población, de los recursos naturales, del patrimonio nacional y en el control efectivo del territorio, especialmente en la franja de los 40 km señalados en el Art. 249 de la Constitución de la República.

³⁷ Rojas Aravena Francisco: Seguridad Humana: Aportes en la reformulación de conceptos de Seguridad. Pág. 3

La seguridad humana se fundamenta en la promoción, protección, y restitución de los derechos. Estos derechos garantizan el bienestar y la satisfacción de necesidades de las personas en la sociedad.

Al garantizar el bienestar de la sociedad la Seguridad Humana se involucra con el Plan Ecuador en los siguientes ámbitos:

En el ámbito político.- Garantiza el desarrollo de los pueblos asentados en la zona norte del país, con políticas de paz y seguridad integral, a través de la coordinación de la inversión pública, donaciones internacionales y la ejecución de planes y proyectos que se encuentran alineados con el Plan Nacional del Buen Vivir.

En el ámbito jurídico.- Certifica el resguardo del orden público en sus distintos espacios sociales, garantizando los derechos humanos fundamentales, y por ende fomentando la seguridad, especialmente en los cantones cuyos territorios se encuentren total o parcialmente dentro de los cuarenta kilómetros de la franja fronteriza, los cuales recibirán atención prioritaria para afianzar una cultura de paz y desarrollo.

En el ámbito de derechos.- Vela por la asistencia humanitaria de los refugiados del vecino país de Colombia, garantizándoles el bienestar económico, acceso al trabajo, el libre ingreso a establecimientos educativos, culturales, deportivos; el acceso a Centros de Salud pública y asistencia médica.³⁸

1.5. SEGURIDAD HUMANA Y DESARROLLO HUMANO

³⁸ Wilma Ayala. Aporte contextual 2013

La seguridad humana está ligada con el desarrollo humano por ser la base fundamental para el desarrollo de políticas y estrategias planificadas, las cuales son coordinadas para prevenir la crisis y mitigación de eventos adversos.

Según el informe del PNUD del año 2010, la seguridad humana identifica todas las amenazas al desarrollo humano – entre ellas la violencia- e indaga cómo la pobreza genera violencia y cómo la violencia, o las amenazas de violencia, contribuyen a su vez a la pobreza. La seguridad humana no es una alternativa al desarrollo humano sino una parte fundamental de éste, enfocada a crear un conjunto básico de capacidades y protegerlas contra amenazas súbitas.

Para contrarrestar estos eventos adversos, el Plan Ecuador tiene como respuesta un “despliegue de obras prioritarias para las comunidades rurales en las áreas de educación, salud, accesibilidad, agua, y saneamiento, productividad y seguridad humana. Con ello se cimenta la nueva orientación del desarrollo como garantía del buen vivir, en el marco de sólidas implicaciones democratizantes”³⁹

Por lo expuesto se concluye que el Plan Ecuador está íntimamente ligado a la Seguridad Humana y al Desarrollo Humano, ya que ejecutan acciones emergentes para mejorar la calidad de vida de los pobladores y proporcionar alternativas de desarrollo productivo en la frontera norte.

1.6. ESTADO DE DERECHO

³⁹ Agenda Plan Ecuador. Pág. 29

El Estado de derecho se aborda desde la Teoría Liberal, que en palabras de Bobbio, los ideales liberales, y el Estado liberal es “la condición para la práctica de la democracia”⁴⁰ y ello permitirá el goce de los derechos humanos.

Al referirse al Estado de Derecho Bobbio, lo ve como una forma de gobierno en la que el ejercicio del poder está sometido a la ley⁴¹. En este caso lo fundamental de una comprensión de Estado de Derecho es, entonces, el entendimiento de que existe un poder que esta normado. Por ejemplo, el preámbulo de la declaración de independencia de los Estados Unidos de 1776, expresa:

Sostenemos como evidentes por sí mismas dichas verdades: que todos los hombres son creados iguales; que son dotados por su Creador de ciertos derechos inalienables; que entre estos están la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad; que para garantizar estos derechos se instituyen entre los hombres los gobiernos, que derivan sus poderes legítimos del consentimiento de los gobernados; que cuando quiera que una forma de gobierno se vuelva destructora de estos principios, el pueblo tiene derecho a reformarla o abolirla, e instituir un nuevo gobierno que base sus cimientos en dichos principios, y que organice sus poderes en forma tal que a ellos les parezca más probable que genere su seguridad y felicidad.

El componente del “consentimiento de los gobernados”, es un presupuesto sustancial para la subsistencia histórica del Estado y estará sujeto a diversas concepciones que fueron mutando en las formas de un Estado nacional, Estado de Derecho, Estado socialista como paso hacia el comunismo, Estado de policía, patente en el nazismo y fascismo; el Estado Social o de bienestar; y lo que se conoce hoy en Latinoamérica como los Estados Constitucionales de Derechos y Justicia.

⁴⁰ Bobbio, Norberto, “*Liberalismo y Democracia*”, Fondo de Cultura Económica, México, 1989, pág. 59.

⁴¹ Bobbio, Norberto: Estado, Gobierno y Sociedad: Por una teoría general de la política, pag.32

El tránsito entre estos y otros procesos no es cosa fácil de explicar y, aunque no será importante un detalle pormenorizado de ello, considero fundamental hacer referencia a los postulados del Estado de derecho liberal, que se da en el contexto de la revolución industrial y los procesos de acumulación del excedente económico para invertirlo en la apropiación de los medios de producción y el crecimiento económico, que se considera el punto de partida del capitalismo moderno.

Precisamente, los dos procesos de revolución e independencia que han marcado la historia jurídica occidental, tienen asidero en los Estados Unidos de América y en la República de Francia. Así, mientras en el primero tiene origen una de las Constituciones escritas más celebradas, pues instauró un modelo de constitucionalismo rígido y supremacía constitucional –con la relevancia de que se dio a la Constitución un valor jurídico y no meramente político-; en el segundo, como consecuencia de las condiciones sociales y políticas de ruptura del *antiguo régimen*, tendrá origen uno de los principios rectores del Estado liberal -el poder absoluto más grande de la historia política y jurídica-, el imperio de la ley.⁴²

Si bien el Estado de imperio de la ley no es formalmente conocido como Estado de Derecho, la ley fue concebida como expresión de la *voluntad general*, por lo que el parlamento pasó a ser el depositario del consentimiento nacional, aunque para redactar las leyes orgánicas que pongan en vigencia la Constitución de 1793, se tornaba difícil de que la Constitución pueda garantizarse a sí misma.⁴³

⁴² Acosta, José, *Formación de la Constitución y Jurisdicción Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1998, p. 108.

⁴³ Blanco, Roberto, *El valor de la Constitución*, Alianza Editorial, Madrid, 1994, p. 215.

Aparece entonces, en la Alemania del siglo XIX, el nombre de Estado de Derecho con algunas particularidades:

- a) La organización y regulación de la actividad estatal está sujeta a principios racionales traducidos en un orden político justo.
- b) La definición de los objetivos del poder político trasciende lo divino y personal y se da en función del beneficio de los individuos que integran el Estado.
- c) Las tareas del Estado delimitan en garantía de los derechos de libertad, seguridad y propiedad.⁴⁴

Esta noción de Estado engloba, por una parte, lo que se había determinado como los derechos fundamentales de las personas según la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano⁴⁵, así como las teorías sobre organización social y poder público desarrollados por Hobbes, Locke y Rousseau. Sin embargo, lo dicho no será ajeno a nuevas y mejores concepciones desarrolladas por los propios alemanes.

Precisamente, es Hans Kelsen quien a principios del siglo XX formulará los postulados más sólidos para entender el Estado de Derecho en su Teoría General del Estado. Así, según Kelsen, son “rasgos definitorios del Estado su despolitización, capaz de garantizar los postulados del liberalismo, particularmente el libre juego de los intereses económicos; así como la consolidación del principio de legalidad, que implica el sometimiento de la

⁴⁴ Pérez, Antonio, Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución, Tecnos, Madrid, 2005, p. 226.

⁴⁵ Declaración Universal de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente francesa de 26 de agosto de 1789. Artículo **II**. *La finalidad de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Esos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.* Artículo **III**. *La fuente de toda soberanía reside esencialmente en la Nación; ningún individuo ni ninguna corporación pueden ser revestidos de autoridad alguna que no emane directamente de ella.*

administración pública a la ley, así como la posibilidad de controlar por medio de los jueces y tribunales los actos del poder público.”⁴⁶

Aquí conviene hacer una pausa para analizar los efectos de esta concepción bicentenaria del Estado. De esta forma, es perceptible que el modelo de una autoridad por sobre la sociedad está destinada a privilegiar la pujante clase burguesa que se hará del control mundial desde el nacimiento mismo del Estado. Esta denuncia la encontramos en el manifiesto comunista, donde se dice que “*La burguesía [...] crea un mundo hecho a su imagen y semejanza, pues establece un patrón de civilización con el cosmopolitismo de consumo y producción*”⁴⁷. Como consecuencia de ello, delimita las constituciones, el régimen aduanero, laboral y los acuerdos comerciales internacionales.⁴⁸

Otro aspecto importante de resaltar fueron confrontaciones por los afanes imperialistas Gran Bretaña, Francia, Alemania, Rusia y Estados Unidos. El corolario de las disputas armadas internacionales tuvo como zenit las guerras mundiales, en las cuales afectaron directa o indirectamente a toda la humanidad.

Ernst Bloch (1885-1977), fue el primero autor en alertar sobre la tiranía a la que pueden dar paso la racionalidad de la burguesía, y una ferviente agitación de las clases populares por los postulados comunistas en el período de entre guerras.⁴⁹

⁴⁶ Kelsen, Hans, Teoría General del Estado, Editora Nacional, México, 1973, pp. 36 y 89.

⁴⁷ Esto tiene especial importancia cuando en el Manifiesto se hace la pregunta y contesta: *¿Cómo se sobrepone a las crisis la burguesía? De dos maneras: destruyendo violentamente una gran masa de fuerzas productivas y conquistándose nuevos mercados, a la par que procurando explotar más concienzudamente los mercados antiguos. Es decir, que remedia unas crisis preparando otras más extensas e imponentes y mutilando los medios de que dispone para precaverlas.* K. MARX y F. ENGELS, Manifiesto del Partido Comunista, <http://www.marxists.org/espanol/m-e/1840s/48-manif.htm>.

⁴⁸ La burguesía ocupó los medios de decisión, a través de los que impulsó una política unilateral de disminución de restricciones al comercio, así como la maximización de capacidades de intervención en el mercado mundial para los empresarios individuales, sugerido por Adam Smith en 1776 como medio para alcanzar un ingreso nacional elevado, capaz de fomentar el progreso.

⁴⁹ Bloch, Ernst, Derecho Natural y Dignidad Humana, Dyckinson, Madrid, 2011, p. 212.

En dicho momento histórico apareció un nuevo instrumento en la teoría política del “Estado de Derecho”, referido a su componente social. De este modo se concibe al mismo, luego de una evolución normativa y garantías, como un “Estado Social de Derecho”. En la técnica, mientras que en el “Estado de Derecho”, se requiere la existencia de una Ley para el cumplimiento de las garantías civiles o ciudadanas, en el “Estado Social de Derecho”, las garantías son aplicables aun en ausencia de Ley. Puntualmente en el caso de Ecuador, destacan las diversas acciones constitucionales que garantizan lo expresado.

Dentro de una relación histórica, se trata pues, de una noción conciliadora entre los afanes de la burguesía y las expectativas de la clase trabajadora.

Aparece, pues, un Estado intervencionista que tiene dos ámbitos de actuación muy específicamente determinados: una intervención en el ámbito económico (o, lo que es lo mismo y expresado teóricamente, en el ámbito del Capital) y en el ámbito social (o, lo que es lo mismo y expresado asimismo teóricamente, en el ámbito del Trabajo), es decir, en los dos componentes básicos de las sociedades capitalistas. Y, efectivamente, el Estado actúa, de un lado, erigiéndose en director del desarrollo económico y convirtiéndose él mismo en agente económico, y, de otro, prestando servicios y realizando actividades sociales. Y todo ello pasa a las Constituciones que adquieren contenidos que nunca tuvieron antes.⁵⁰

La Constitución de Weimar fue un ejemplo de cómo se integra el componente social y democrático al Estado de Derecho, a la vez que “supone también el reconocimiento de la abolición fáctica de la separación entre el Estado y la sociedad.”⁵¹ Incluso podría decirse que en este nuevo modelo de Estado, los derechos reconocidos de los trabajadores (principalmente libertad, seguridad y propiedad) dejan de tener un aspecto negativo de forma que solo obliguen al gobernante y las instituciones públicas a no perjudicar su goce,

⁵⁰ De Cabo, Carlos, *Dialéctica del sujeto, dialéctica de la Constitución*, Trotta, Madrid, 2010

⁵¹ Pérez, Antonio, op. cit. p. 233.

si no que les da una fuerza constructora, ya que en base a estos derechos se crean políticas asistencialistas como el seguro de enfermedad.

Pero con estas nuevas herramientas que podían utilizar los gobernantes para amortiguar los afanes socialistas de las masas, surge la posibilidad de movilizar estas masas para que respondan a un plan político dañino para tales sociedades y los países vecinos.

La historia de Alemania e Italia de mediados del siglo XX, articulada sobre la base del nacional socialismo y fascismo es bien conocida, por sus efectos nefastos frente al estado del Derecho.

La segunda guerra mundial dejó al descubierto que el Estado puede ser desviado de sus fines sociales, para convertirse en un Estado totalitario y policíaco capaz de materializar cruentos actos en contra de las personas y los derechos que decía proteger. Tal violación puede hacerse extensiva a otros países.

Es así que surgen nuevos postulados para concebir a los Estados como formas políticas capaces de subsistir a nivel mundial, mientras compartan principios fundamentales que guíen su organización, actuación y principalmente el respeto mutuo que permite su desarrollo y existencia.

Terminada la segunda guerra mundial, las constituciones de Japón y Alemania, perdedores de dicha confrontación; así como la de Francia, un país intervenido por la comunidad internacional, se fundamentaron en un liberalismo que entre otras cosas pretendía restaurar su infraestructura productiva, y re direccionar las aspiraciones sociales lejos de procesos autoritarios.

Estas expresiones normativas fueron una primera muestra de este nuevo entorno para el Estado de Derecho. Precisamente, varios artículos de estas constituciones reconocen el principio de la dignidad humana como motor de la organización y gestión del poder y se someten a los principios universales del derecho internacional, reproducidos y supervisados por organismos como las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, la Comunidad Económica Europea, entre las principales⁵².

De ahí que la innovación a la noción de “Estado Social de Derechos”, supone la incorporación de condiciones para que la población pueda ejercer el poder a través de representantes, bien sea conformando los organismos estatales o controlando su accionar como derivación del entendimiento de que los derechos ciudadanos no pueden limitarse a los procesos electorales, si no que tiene que ser la fuerza principal dentro de un Estado, es decir, que la sociedad es el inicio y el fin de un Estado.

Cabe mencionar que los antecedentes descritos serán tomados como punto de referencia para el estudio de la presente tesis, referida al Plan Ecuador, en la cual menciona que la “seguridad es una prioridad, superando concepciones sectarias y planteando el nuevo paradigma de la seguridad en el Ecuador”⁵³ de los años 2008-2011.

⁵²La Ley Fundamental de Bonn de 1949 dispone en su artículo 25 que *las normas generales de Derecho Internacional Público son parte integrante del derecho federal*, lo que les da primacía sobre las leyes, constituyéndose en fuente directa de derechos y deberes para los habitantes del territorio. La Constitución de Francia de 1958 establece en el artículo 55, que *los tratados y acuerdos, ratificados y aprobados correctamente, tendrán [...] una autoridad superior a la de las leyes*, aunque prevé algunos casos de aprobación y ratificación por medio de ley. Las consecuencias de la derrota en la guerra son más tangibles en la Constitución del Japón de 1946, cuyo artículo 98.2, garantiza un respeto riguroso de las normas del *derecho de gentes* y el derecho internacional, acogiéndolos en su ordenamiento. También es de resaltar la Constitución de España de 1978, cuyo artículo 96.1 establece que *[l]os Tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, forman parte del ordenamiento interno*.

⁵³ Agenda de Plan Ecuador 2011, pág. 7

CAPÍTULO II: EL PLAN ECUADOR COMO POLÍTICA PÚBLICA

- 2.1.** El Plan Colombia y sus repercusiones para el Ecuador
 - 2.2.** .La Planificación Pública, el Plan Nacional del Buen Vivir, el Plan Ecuador y su importancia para la Política pública
 - 2.3.** La política pública según la Constitución -2008
 - 2.4.** Antecedentes de la Unidad de Desarrollo del Norte 2000-2007
 - 2.5.** Origen del Plan Ecuador
 - 2.6.** Diferencias constitucionales y avances entre la UDENOR y el Plan Ecuador
 - 2.7.** Rol de la Secretaria Técnica del Plan Ecuador
 - 2.8.** Administración pública vigente al funcionamiento de la Secretaría Técnica del Plan Ecuador
 - 2.8.1.** Misión, visión y objetivos de la Secretaría Técnica del Plan Ecuador
 - 2.8.2.** Ejes de intervención del Plan Ecuador
 - 2.8.3.** Modelo de gestión de la Secretaría Técnica del Plan Ecuador
 - 2.8.4.** Estructura organizacional por procesos y su relación con la institucionalidad
 - 2.8.5.** Estructura Funcional
 - 2.9.** Razón del decreto de absorción de la Secretaría Técnica del Plan Ecuador
-

CAPÍTULO II: PLAN ECUADOR COMO POLÍTICA PÚBLICA

En el presente capítulo se desarrolla la problemática, del Plan Colombia y sus repercusiones para el Ecuador. Siendo Ecuador probablemente el país limítrofe con Colombia, más afectado por los efectos o externabilidades negativas que de él se derivaron.

Para continuar con el soporte y sustento a la investigación, se analiza la Planificación Pública, el Plan Nacional del Buen Vivir, el Plan Ecuador y la importancia de estos en las políticas públicas.

Se analiza la política pública dentro de la Constitución de la República promulgada en el año 2008, la misma que consagra un nuevo carácter del Estado ecuatoriano (Estado Social de Derechos, en contraposición al Estado legal de derechos), lo cual significa un cambio de paradigmas, visiones, principios e institucionalidad a partir del cual éste se consolida. Esta transformación afecta también a la seguridad y a la defensa, cambia su mirada hacia lo humano y deja de lado la visión clásica Estado-céntrica que ha regido por años estos aspectos de la vida nacional.

Posteriormente se analizan los antecedentes que influyeron en la creación de la Unidad de Desarrollo del Norte (UDENOR), como organismo canalizador de la cooperación internacional, seguido de la investigación de los orígenes del Plan Ecuador desde su creación, objetivos y estructura, con este se pretende tener un conocimiento más claro acerca de este, para luego contrastar si como política pública ha generado cambios relevantes en frontera norte desde su creación. Considerando las diferencias

constitucionales, aplicables a lo que en su momento fue UDENOR y Plan Ecuador, así como a los logros obtenidos por ambas instituciones.

Se estudia el rol que tuvo la Administración Pública vigente al funcionamiento de la Secretaria Técnica del Plan Ecuador: su misión, visión, objetivos, ejes de intervención, modelo de gestión y estructura. Para finalizar conoceremos las razones políticas, estructurales y de impacto por las cuales fue absorbida la STPE.

2.1. El Plan Colombia y sus repercusiones para el Ecuador

El Plan Colombia inició en el año 1999 como un acuerdo bilateral entre los gobiernos de Estados Unidos de América, presidido por Bill Clinton, y la República de Colombia presidida por Andrés Pastrana.

Se elaboró una política, que tomó en consideración las circunstancias históricas imperante al momento, con el objetivo específico de combatir el narcotráfico y la violencia armada en el país; para luego pasar con George W. Bush y Álvaro Uribe de Colombia, a la “Iniciativa Regional Andina” (ARI), con el fin de fortalecer las instituciones democráticas, mejorar su capacidad para proveer servicios, crear un sistema judicial más transparente y eficiente, proteger los Derechos Humanos, reducir la corrupción, e incrementar las oportunidades de empleo lícito en los países de la Región Andina.

El atentado terrorista en Estados Unidos de América, a las Torres Gemelas el 11 de septiembre de 2001, se replantea su política de seguridad y cambian las estrategias a nivel mundial de lucha contra el narcotráfico y la guerrilla, contraendose en la lucha contra el

terrorismo. Dentro de este contexto el Plan Colombia fue un eje importante para la política de seguridad de la época.

Ecuador como país limítrofe con Colombia es uno de los más afectados por los problemas internos y la subsecuente implementación del Plan Colombia, la frontera norte comenzó a recibir los problemas secundarios que se derivan de su implementación, como son los desplazados internos, refugiados provenientes de Colombia, aumento de todas las actividades ilícitas conexas del narcotráfico; el crimen organizado, tráfico de armas, corrupción, lavado de activos, etc., generando así una situación favorable para actividades de los grupos violentos, que históricamente han actuado en ese país.

Una de las primeras complicaciones bilaterales, fueron las fumigaciones con glifosato, que empezaron en el año 2000 en el cordón fronterizo colombo-ecuatoriano, con la finalidad de erradicar las plantaciones de coca y amapola, que continuaron intermitentemente hasta el año 2007, aun cuando estas habían sido prohibidas por considerarse nocivas.

Como consecuencia de ello, en el año 2005 Ecuador demandó a Colombia en el Tribunal de Justicia de La Haya, por daños y afectaciones a la salud humana, violación a la soberanía, integridad territorial y daños ambientales.

En el año 2008, Ecuador demandó a Colombia ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya para que dicte una orden, para que este país se abstenga en el futuro de realizar aspersiones aéreas en una franja de amortiguamiento de 10 kilómetros hacia el interior de

Colombia, desde la línea de frontera y para que ordene al Gobierno colombiano que pague reparaciones a Ecuador por el daño causado por las fumigaciones ya señaladas.⁵⁴

El 12 de Septiembre de 2013, la República de Ecuador desistió de la demanda presentada en contra de Colombia ante la Corte Internacional de Justicia de la Haya, firmando como consecuencia de ello un acuerdo reparatorio por 15 millones de dólares, destinados al desarrollo de la zona fronteriza y como compensación a los afectados por las fumigaciones químicas. Según la doctora Berta García,⁵⁵ este acuerdo se dio dentro del mecanismo de medidas de confianza, acordadas entre ambos países, destinadas igualmente al fortalecimiento de los lazos de cooperación.

Por otro lado, el Estado Ecuatoriano fue demandado, ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), por la Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos INREDH, la misma que representa a las organizaciones campesinas del sector por los daños ocasionados por las fumigaciones a la población.⁵⁶

En este contexto los efectos negativos del Plan Colombia aún se encuentran, para ciertos actores locales, como el Sr. Daniel Alarcón expresidente de la Federación FORCOFES, distantes de ser solucionados con la compensación a la que se ha llegado entre los Gobiernos de los Presidentes Correa y Santos, son más los daños que se enfrentan en frontera norte continuamente que se necesitan proyectos sostenibles que ayuden a su desarrollo y la protección en seguridad humana a sus habitantes.

⁵⁴ http://www.elcomercio.ec/politica/haya-colombia-ecuador-colombia-frontera_0_820718019.html

⁵⁵ García Berta, entrevista realizada el día 18 de noviembre de 2013.

⁵⁶ Fronteras en el Limbo, el Plan Colombia en el Ecuador, Primera Edición 2008, p. 16.

2.2. La Planificación Pública, el Plan Nacional del Buen Vivir, el Plan Ecuador y su importancia para la política pública.

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo -SENPLADES-⁵⁷ fue creada mediante decreto ejecutivo No.103 del 8 de febrero de 2007. La mencionada institución el cual tuvo como precedentes en planificación estatal a la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (JUNAPLA), creada mediante decreto Ley de Emergencia No 19, del 28 de mayo de 1954, cuya misión fue efectuar: planes de desarrollo sectoriales y el Plan Decenal de Desarrollo de 1964 y 1973. La JUNAPLA fue reemplazada por la disposición transitoria décima de la Constitución Política de la República de 1979, que creó el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), con entidades adscritas, como el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), el Fondo Nacional de Pre-inversión (FONAPRE), y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Con decreto ejecutivo N° 1133, publicado en el Registro Oficial 253 del 26 de enero del 2001 se creó la Oficina de Planificación (ODEPLAN), mientras que el Consejo de Modernización del Estado CONAM, se creó bajo la Ley de Modernización expedida en 1993, como órgano adscrito a la Presidencia de la República, con el objeto de implementar una planificación estatal dirigida a: la descentralización, desinversiones, privatizaciones, concesiones y reforma del Estado.

Incluso en la época en la que internacionalmente se planteó la desinversión del Estado en actividades estratégicas productivas o de servicios, en Ecuador se recurrió a la planificación pública como instrumento para lograr dichos objetivos. Así puede recordarse: Lo

⁵⁷SENPLADES a más de reemplazar al CONAM absorbió las funciones de la Secretaría Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, SODEM.

mencionado por el Ex Presidente Sixto Duran Ballén y el Ex Vicepresidente Alberto Dahik: “La ola de cambios en contra del estatismo se dirigirán ahora al Consejo Nacional de Planificación del Estado (CONADE), quien podría convertirse en el futuro en un nuevo Ministerio de Planificación.”⁵⁸ .

En la actualidad y luego de 59 años de planificación pública, SENPLADES tiene como misión: “Administrar y coordinar el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa como un medio de desarrollo integral del país a nivel sectorial y territorial, estableciendo objetivos y políticas estratégicas, sustentadas en procesos de información, investigación, capacitación, seguimiento y evaluación; orientando la inversión pública; y, promoviendo la democratización del Estado, a través de una activa participación ciudadana, que contribuya a una gestión pública transparente y eficiente.”⁵⁹ .

Dentro de la planificación estatal, la Constitución de la República del 2008 incluye el Buen Vivir como elemento novedoso que se añade a la Planificación pública de la articulación de las políticas públicas.

El Plan Nacional del Buen Vivir es el instrumento máximo de la planificación nacional y de la política pública, articulando la gestión y la inversión. El mismo que contiene un enfoque diferente, que ya no ve al desarrollo como un fin en sí mismo, sino como un medio para

⁵⁸ Diario El Hoy, ¿ EL CONADE: ¿UN NUEVO MINISTERIO?, Publicado el 01/Junio/1994

⁵⁹<http://www.planificacion.gob.ec/valores-mision-vision/>

alcanzar el Buen Vivir⁶⁰. Esta propuesta rebasa los anteriores conceptos manejados por otros Gobiernos, ahora se tiene una visión centrada en el ser humano de forma individual y colectiva, como sujeto de derechos, se convierte en el centro y fin último. Presupone la construcción de una sociedad justa, libre y democrática. Este Plan se basa en 12 objetivos nacionales, cada uno de los que cuenta con un fundamento y un diagnóstico que dan paso a un conjunto de políticas.

El Plan Ecuador con sus siete ejes de intervención se alinean a los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir, con la finalidad última de satisfacer las necesidades, no solo mínimas sino básicas del ser humano.

En este Gobierno se dio una respuesta a las demandas de la sociedad, “las innovaciones fundamentales en el campo de los derechos, desde la perspectiva del Buen Vivir en la nueva Constitución del Ecuador, parten del reconocimiento del Estado como «constitucional de derechos y justicia» (art. 1)⁶¹, frente a la noción tradicional de Estado social de derechos. Este cambio implica el establecimiento de garantías constitucionales que permiten aplicar directa e inmediatamente los derechos, sin necesidad de que exista una legislación secundaria.”⁶² Existen tres tipos de garantías:

- A. normativas,
- B. políticas públicas, y
- C. jurisdiccionales. (Ávila, 2008:3-4).

⁶⁰ Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales, Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo, Subsecretaría de Planificación Nacional, Territorial y políticas Públicas, SENPLADES, 2011. p. 5.

⁶¹ Constitución de la República del Ecuador, Art. 1.- El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico (...).

⁶² Ana María Larrea Maldonado, Modo De Desarrollo, Organización Territorial y Cambio Constituyente en el Ecuador, SENPLADES, edición – Quito, 2011, p. 58.

De este modo la política pública pasa a garantizar los derechos.

Describiremos la garantía de política pública que se gesta a partir de una planificación nacional, se dan respuestas en forma de normas, instituciones, prestaciones, bienes públicos o servicios a la ciudadanía. El Plan, promueve el desarrollo de las capacidades en las Entidades Públicas para que puedan garantizar todos los derechos de las personas y el ambiente, así como el fortalecimiento de las capacidades humanas, como titulares de derechos, para que puedan ejercerlos y exigir su cumplimiento.

2.3. La política pública según la Constitución - 2008

“El desarrollo de la zona Fronteriza Norte ecuatoriana es débil ya que ha sufrido el abandono histórico del Estado, existiendo grandes desigualdades sociales que se agudizan por el impacto del conflicto interno colombiano y sus consecuencias como: los desplazamientos forzosos de poblaciones, el negocio, cultivo y procesamiento de drogas y todas las actividades ilícitas conexas, situaciones que demandan la intervención prioritaria del Estado ecuatoriano”⁶³

Esta realidad señalada en frontera Norte ha tenido una respuesta en políticas públicas por parte del Estado ecuatoriano, dichas políticas se basan en la razón de aquella realidad, que se percibe o que ha sido aprehendida por diferentes mecanismos de investigación y se construyen mediante la planificación, con objetivos, cursos de acción y lineamientos establecidos, que demandan una variedad de recursos y requieren la interacción entre actores políticos y sociales.

⁶³ Diagnóstico Agenda de Plan Ecuador 2011, p.25

El siguiente esquema ilustra lo que dice la Constitución del 2008, sobre las políticas respecto de los deberes del Estado, los principios de aplicación de los derechos, las políticas públicas como garantías específicas y la entidad responsable de implementarlas:

Constitución de la República	Explicación
Art. 3	Son <u>deberes</u> primordiales del Estado: 1. Garantizar el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución. 2. Planificar el desarrollo nacional para acceder al buen vivir.
Art. 11	Dispone que el ejercicio de <u>derechos</u> se regirá por los siguientes principios: 6. Todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía. 8. El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas.
Art. 85	La formulación, ejecución y control de las políticas públicas se regularán con las siguientes disposiciones: 1. Establece que las Políticas Públicas y la prestación de bienes y servicios se orientarán hacer efectivos el buen vivir. 2. Debe prevalecer el interés general sobre el interés particular. 3. El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas, con la participación de las personas, comunidades pueblos y nacionalidades.
Art. 141	La presidenta o Presidente de la República ejerce la Función ejecutiva, manda que la Función Ejecutiva debe cumplir, las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas.
Art. 154	A las ministras y ministros de Estado, además de las atribuciones establecidas en la ley, les corresponde: 1. Ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión.
Art. 277	Manda que para la consecución del buen vivir, serán deberes generales del Estado: 3. Generar y ejecutar las políticas públicas, controlar y sancionar su incumplimiento.

Con lo precitado, se puede colegir que la Constitución concibe un sistema de garantía de los derechos por medio de las políticas públicas con las siguientes características:

1. Se enmarcan en la Constitución y el régimen de planificación del desarrollo nacional para alcanzar el concepto del “buen vivir”.
- 2.- Tienen en cuenta la interrelación y vinculación con todos los derechos, por lo que habla de desarrollar sus contenidos, nunca limitarlos o restringirlos.
- 3.- Se formulan en base a los principios de solidaridad y participación, y pueden ser reformuladas o complementadas con otras medidas en caso de posibles vulneraciones a otros derechos.
- 4.- Son financiadas con el Presupuesto General del Estado y son responsabilidad de la Función Ejecutiva, sin que ello explica a otros poderes del Estado.

Es así que se entiende a una política pública como “un conjunto de decisiones y estrategias adoptadas por una autoridad legítima para resolver problemas públicos complejo en tal sentido una política pública es una directriz general que refleja la prioridad y voluntad política del gobierno para modificar una situación determinada”.⁶⁴

El autor Tamayo Sáez, nos da un punto de partida fundamental, en este análisis, al indicar que la política pública es: “el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo

⁶⁴ Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales, Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo, Subsecretaria de Planificación Nacional, Territorial y políticas Públicas, SENPLADES, 2011, p. 10.

un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios.”⁶⁵

El escritor Abramovich, un teórico del derecho internacional de los derechos humanos, considera que las constituciones y los tratados internacionales de derechos humanos, no contienen en sí mismo la formulación de las políticas públicas, si no que vienen a dar estándares que sirven de marco a la definición de políticas que haga cada Estado.⁶⁶

*“una primera obligación estatal para el diseño de PP con enfoque de derechos es partir del conocimiento de estas obligaciones, tanto para la selección de temas que forman parte de su agenda de prioridades como para el diseño y evaluación de las políticas.”*⁶⁷

Con este antecedente, el autor propone entender las políticas públicas como la *“articulación racional de acciones y omisiones del Estado, y los resultados de éstas, orientadas a la realización de derechos de la población,”*⁶⁸ e identifica que para la idoneidad de las mismas se requiere de participación social en la definición de los problemas, necesidades y déficit de derechos, el diseño, monitoreo y evaluación de las políticas.

⁶⁵ Manuel Tamayo Sáenz, “El análisis de las políticas públicas”, La nueva administración pública, Madrid, Alianza editorial 1997, p. 2.

⁶⁶ Abramovich, Víctor, “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo” en Revista CEPAL N° 88, abril, Santiago CEPAL, 2006, p. 43.

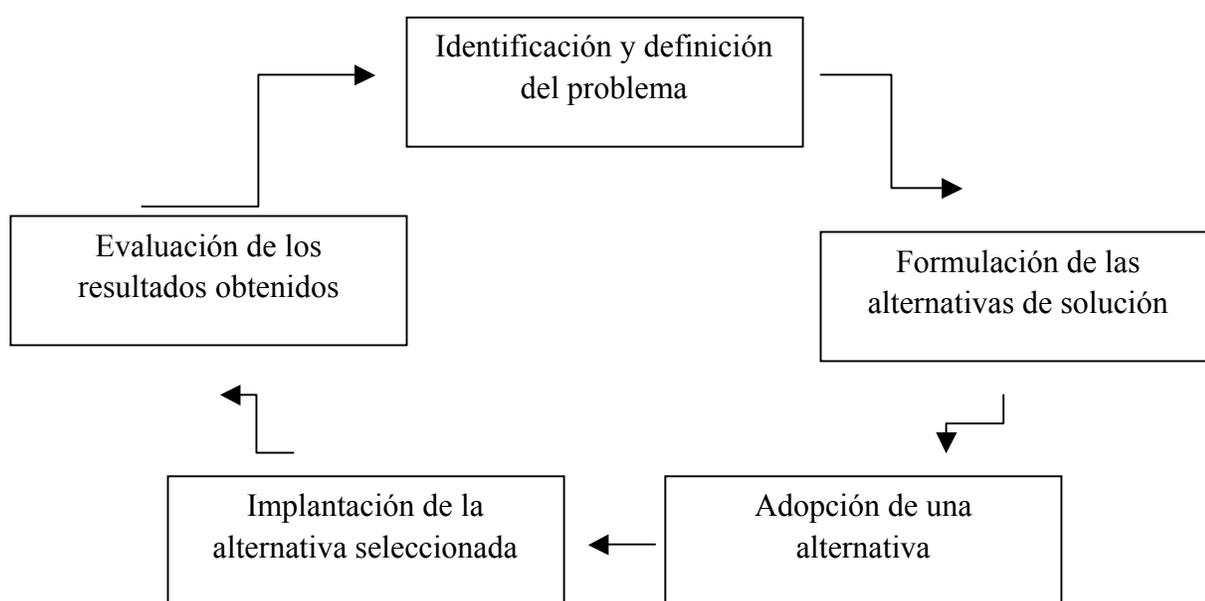
⁶⁷ Abramovich, Víctor, op. cit. p. 45.

⁶⁸ Abramovich, Víctor, op. cit. p. 43.

Finalmente, considero resaltable lo expuesto por Tamayo Sáez, quien dice que el proceso o ciclo de construcción de las políticas públicas comprende las siguientes fases:

1. Identificación y definición del problema.
2. Formulación de las alternativas de solución.
3. Adopción de una alternativa.
4. Implantación de la alternativa seleccionada.
5. Evaluación de los resultados obtenidos.

El ciclo de las políticas públicas.



2.4. Antecedentes de la Unidad Ejecutora de Desarrollo del Norte 2000 - 2007

Antes de la creación de la institucionalidad del Plan Ecuador, antecedió la Unidad Ejecutora de Desarrollo del Norte UDENOR,⁶⁹ que remonta su origen al año 2000, en el gobierno del Dr. Gustavo Noboa Bejarano. Dicha entidad fue creada con personería jurídica propia, con autonomía administrativa y financiera, adscrita a la Presidencia de la República. Tuvo como objetivo ejecutar un plan de desarrollo integral fronterizo con prioridad en las provincias de Esmeraldas, Carchi, Sucumbíos, Orellana y Napo, donde “se viene padeciendo serias deficiencias en su desarrollo, que le convierten en una zona frágil y amenazan y conmocionan su seguridad”⁷⁰.

“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.”⁷¹

“¿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 de 2000. El 23 de octubre de 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>>”. Así quedó conformada la

⁶⁹Decreto Ejecutivo N° 640, publicado en el Registro Oficial N° 134 del 3 de Agosto del 2000

⁷⁰ Registro oficial No134 año 2000

⁷¹ Plan Colombia y asistencia internacional, recreando el Estado en los Andes, Alicia Guzmán, 2005, Universidad Andina Simón Bolívar, p. 33.

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.⁷²

Posteriormente se establecen los recursos con los que la unidad contará para el cumplimiento de sus finalidades específicas, que estarán sujetos al control de la Contraloría General del Estado⁷³:

*Los recursos provenientes del Presupuesto General del Estado, asignados
anualmente por el Ministerio de Economía y Finanzas;*

Los recursos provenientes de la cooperación internacional; y,

Los que genere la unidad por autogestión.⁷⁴

Normativamente se entendió que la unidad debía administrar dichos recursos, sin embargo los que provengan de donaciones, podían ser administrados directamente por los donantes.

Posteriormente se adiciona a la Provincia de Imbabura para que sea parte de UDENOR⁷⁵; como una de las beneficiarias de los programas y proyectos de desarrollo que lleva a cabo esta Unidad.

En el Gobierno del Ex Presidente Lucio Gutiérrez Borbúa, con el fin de unificar la dirección de todas las labores y gestiones relativas a las zonas fronterizas a fin de evitar la duplicación de esfuerzos y optimizar el uso de los recursos existentes, dispuso crear en el Ministerio de Relaciones Exteriores la Subsecretaría de Soberanía Nacional y Desarrollo

⁷² *Ibíd*em, p. 34.

⁷³ Decreto Sustitutivo N° 1357 del 16 de marzo del 2001 publicado en el Registro Oficial N° 293 del 27 de marzo del 2001; en el Art. 6

⁷⁴ Registro Oficial No 293 del 2001

⁷⁵ Decreto Ejecutivo N° 2146 del 4 de Diciembre del 2001 publicado en el Registro Oficial N°471 del 11 de diciembre del 2001

Fronterizo y que la Unidad de Desarrollo del Norte UDENOR pase a formar parte del Ministerio de Relaciones Exteriores con todo su personal, sus bienes e inventarios ⁷⁶.

En este mismo Gobierno la Unidad de Desarrollo Norte pasa a ser adscrita a la Presidencia de la República⁷⁷

Desde su creación la UDENOR se caracterizó por ser una institución coyuntural que estuvo, en ciertos casos, afectada por los vaivenes de la política que limitaron su concepción de ente canalizador de cooperación entre los organismos internacionales y las poblaciones de frontera.

En razón de que UDENOR dejó de ser prioritaria para el desarrollo nacional y posiblemente no prestar una oportuna atención a las demandas sociales, mediante Decreto Ejecutivo N° 694 de 25 de octubre de 2007, se suprimió este organismo y se lo transfirió a SENPLADES, para que ésta a su vez, los ejecute a través de la Secretaría Técnica del Plan Ecuador.

2.5. Origen del Plan Ecuador

De acuerdo a lo dispuesto en la Constitución del 2008, “el Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas”.⁷⁸ Esta es la base jurídica que se ha tomado en cuenta para la creación del

⁷⁶ Decreto Ejecutivo N° 1666, publicado en el Registro Oficial N° 338 del 19 de Mayo del 2004

⁷⁷ Decreto Ejecutivo N° 2243 del 10 de Noviembre del 2004 publicado en el Registro Oficial N°471 del 11 de diciembre del 2001

⁷⁸ Art. 393 Constitución de la República del Ecuador

Plan Ecuador en Frontera Norte, asegurarse la promoción de un ambiente armónico y prevenir todo tipo de violencia, al mismo tiempo se tendrá una mayor presencia Estatal.

En cumplimiento de estos preceptos, el Presidente Constitucional de la República Rafael Correa, “elaboró y presentó al país y a la comunidad internacional, el 24 de abril de 2007, el “Plan Ecuador”, como una Política de Estado para fortalecer los espacios de coordinación interinstitucional, afianzar una propuesta de seguridad basada en el desarrollo y en una cultura de paz y enfrentar los desafíos derivados de las situaciones de extrema pobreza, exclusión social, corrupción e inseguridad ciudadana”⁷⁹.

Para su manejo dispuso la creación de la Secretaría Técnica del Plan Ecuador (STPE), como una unidad dependiente de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES, encargándole la ejecución del Plan Ecuador;⁸⁰ para planificar, coordinar y priorizar las actividades y recursos que se destinen para el financiamiento del Plan Ecuador, con ministerios, organismos estatales, gobiernos seccionales, cooperación internacional, ONG’s, comunidades organizadas y otros.

Tras ello, el Presidente Constitucional de la República, dispuso reformas al Decreto, en el siguiente sentido:

“Constituyese la Secretaría Técnica del Plan Ecuador como una unidad adscrita al Ministerio de Coordinación de Seguridad Interna y Externa (MICSIE), la misma que tendrá

⁷⁹ Decreto Ejecutivo N° 565 de 17 de agosto de 2007, publicado en el Registro Oficial N° 158 de 29 de agosto de 2007

⁸⁰Ibidem.

competencias para planificar, coordinar, priorizar y ejecutar los planes, programas y proyectos en la Frontera Norte alrededor de los siete ejes del Plan Ecuador, para lo cual tendrá autonomía administrativa y financiera, y estará a cargo de un Secretario Técnico de libre nombramiento y remoción del Ministro Coordinador de Seguridad Interna y Externa.”⁸¹

Además, mediante Decreto Ejecutivo No. 1102 suscrito por el señor Presidente Constitucional de la República de 21 de mayo de 2008, se transfirieron a la Secretaría Técnica del Plan Ecuador las competencias, atribuciones, funciones, derechos y obligaciones constantes en convenios, contratos u otros instrumentos jurídicos, nacionales o internacionales que la suprimida UDENOR cumplía.

Finalmente, en razón de que para el cumplimiento de los objetivos del Plan Ecuador requiere de una estructura organizacional flexible acorde con su naturaleza, que le permita una eficiente y ágil administración de sus operaciones y que garantice la prestación de servicios acordes a las necesidades actuales y futuras del Plan Ecuador, el Presidente Constitucional de la República, Rafael Correa, dispone la fusión por absorción a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES, la Secretaría Técnica del Plan Ecuador.⁸²

⁸¹ Decreto Ejecutivo N° 906 de 7 de febrero de 2008.

⁸² Decreto Ejecutivo N° 7 del 30 de mayo del 2013, publicado en el Registro Oficial N° 14 del 30 de Mayo de 2013

2.6. Diferencias Constitucionales y avances entre la UDENOR y el Plan Ecuador

En la Carta Magna aprobada el año 2008, tiene trascendental importancia ya que considera a los derechos humanos y de la naturaleza como una razón de ser del Estado y no objetos de regulación, basa su esencia de seguridad en el respeto a los derechos humanos y la construcción de la justicia social, acabando con las desigualdades y estableciendo los derechos constitucionales como límite del Estado y de particulares.

“El Estado constitucional, tal y como lo hemos esbozado, goza de algunas particularidades y comporta algunos efectos que permiten identificarlo y, si se quiere, entenderlo. Vale la pena ahondar un poco en ellas para entender cómo uno de los principales efectos de aceptar la idea de un Estado constitucional tiene que ver con la constitucionalización del ordenamiento jurídico, lo cual no es más que un proceso de permeabilización de la actividad de todos los actores sociales, políticos, jurídicos y culturales a los principios y las reglas de la Constitución. Tal como lo sugiere GUASTINI¹⁴, de quien se toma esta enumeración de sus rasgos más relevantes con algunos aportes relacionados con el objeto de este escrito, no todos ellos se presentan con el mismo grado de claridad o intensidad, salvo los dos primeros, sin los cuales no podría hablarse siquiera de constitucionalización”⁸³.

⁸³ Lancheros Juan Carlos, DEL ESTADO LIBERAL AL ESTADO CONSTITUCIONAL IMPLICACIONES EN LA COMPRESIÓN DE LA DIGNIDAD HUMANA, Universidad de La Sabana.

En esta nueva concepción normativa del Estado ecuatoriano se observa el carácter de aplicación inmediata de la Constitución, la misma que es de administración directa, garantista, de inmediato cumplimiento y aplicación. La Constitución de la República 2008, abarca un pluralismo jurídico de derecho local e internacional. En el derecho Nacional La Corte Constitucional actúa como garante de la aplicación de los derechos constitucionales, verbigracia la misión de la Corte Constitucional del Ecuador expresa: **Misión:** Garantizar la vigencia y supremacía de la Constitución, el pleno ejercicio de los derechos constitucionales y garantías jurisdiccionales, mediante la interpretación, el control y la administración de justicia constitucional.⁸⁴

Igualmente dentro del derecho nacional, de forma histórica y consuetudinaria se hace referencia al derecho indígena, así se expresa: “Art. 171.- Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres. Las autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos, y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales. El Estado garantizará que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas por las instituciones y autoridades públicas. Dichas decisiones estarán sujetas al control de constitucionalidad. La ley establecerá los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria.”⁸⁵

⁸⁴ Ver: http://www.corteconstitucional.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=140

⁸⁵ Constitución de la República 2008

En el ámbito internacional la Constitución 2008, otorga los instrumentos internacionales referidos a derechos humanos una jerarquía superior, incluso a la misma carta de derechos fundamentales, así podemos ver: “Art. 424.- La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica. La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público”.⁸⁶

La plurinacionalidad del Estado reconoce la autodeterminación de las diferentes nacionalidades, más no su independencia. “Se pasa del estado pluricultural y multiétnico de la Constitución de 1998, al Estado intercultural y plurinacional. De este modo, se recoge una de las reivindicaciones más profundas e importantes de los movimientos indígenas y afro ecuatorianos del país para la construcción de la sociedad del Buen Vivir”⁸⁷.

En el contexto del nuevo marco normativo la seguridad abarca una visión multidimensional, rompiendo con la visión Estado-céntrica clásica de la doctrina de seguridad nacional que se refería a amenazas de tipo militar externas que se consideraban en la anterior Constitución Política de la República 1998, para añadir una mezcla de problemáticas estratégicas, como eje fundamental de estas.

⁸⁶ Constitución de la República 2008

⁸⁷ Ana María Larrea Maldonado, *Modo de Desarrollo, Organización Territorial y Cambio Constituyente en el Ecuador*, primera edición, Quito, 2011

El marco constitucional que rodeo la creación de UDENOR fue muy pobre, no estaba considerado dentro de la constitución de 1998, a la seguridad humana, factor importante dentro de los nuevos ejes planteados por Plan Ecuador en respuesta a los efectos negativos del Plan Colombia.

La UDENOR nació adscrita a la Presidencia de la República y si bien fue creada para desarrollo de la frontera Norte, no llegó a considerarse como una política pública, mientras que el Plan Ecuador fue desde su inicio reconocido como tal.

En el Ecuador se aplica el concepto de la seguridad integral en el año 2007, con una visión estratégica en el sentido de que el ser humano es la razón de toda acción estatal, a través del manejo de un Plan Nacional de Seguridad Integral y de sus agendas del sector, que articula políticas transversales alineadas a: La Constitución, La Ley de Seguridad Pública y del Estado y el Plan Nacional para el Buen Vivir, marco normativo que utilizó el Plan Ecuador.

Otra diferencia que se ve en la creación del Plan Ecuador, dentro de la Constitución el Estado ecuatoriano, garantiza los derechos y promueve la inclusión con enfoque de género, generacional e intercultural, orientado hacia la consecución del Buen Vivir.

En lo que respecta a UDENOR, los planes de trabajo y proyectos se los hizo directamente con los Gobiernos Locales de cada cantón, permitiendo que estos reciban donaciones en maquinarias y equipos, en coordinación con los respectivos organismos de cooperación internacional, mientras que Plan Ecuador trabajó directamente.

En el manejo de los fondos internacionales, provenientes de los entes cooperantes, UDENOR no tenía una institución que encamine los recursos, lo que permitía que sean las mismas agencias las que manejaban sus dineros, pero en Plan Ecuador se creó la SETECI que es la encargada de canalizar los fondos provenientes de entidades internacionales para una mejor gestión.

La Secretaria Técnica del Plan Ecuador articula su política alineada a los objetivos de desarrollo nacionales, según lo establece el Plan Nacional del Buen Vivir, no así UDENOR que presentó falencias, una falta de instituciones para coordinar la intervención con los planes y objetivos, determinó que existiera una reducción en las posibilidades de generar impactos más visibles con los recursos provenientes de la cooperación internacional, ya que todo el trabajo realizado estuvo disperso.

Tanto UDENOR y Plan Ecuador no han tenido en sus planes y proyectos sostenibilidad en el tiempo, ni seguimiento para medir si cumplieron con los objetivos citados por sus entidades ejecutoras, lo que significó que estas Instituciones desaparezcan.

2.7. Rol de la Secretaría Técnica del Plan Ecuador

Tras su creación en el año 2007 y reforma en el año 2008, la Secretaría Técnica sufrió nuevas transformaciones, principalmente por la vigencia de una nueva Constitución a partir de octubre de 2008 que, además, ordena la elaboración de un plan cuatrianual de desarrollo que se lo ha denominado “Plan Nacional del Buen Vivir 2009 -2013”.

Desde estos dos importantes cuerpos normativos y rectores de la política, podemos destacar las siguientes directrices que modelarán el rol de la Secretaría y se resumen en el siguiente cuadro explicativo:

Constitución de la República	Explicación
Art. 249	Establece que los cantones cuyos territorios se encuentren en una franja fronteriza de 40km tendrán atención preferencial para el desarrollo de una cultura de paz y desarrollo socioeconómico
Art. 393	Establece las garantías al derecho de seguridad humana en políticas públicas que deberá adoptar el Estado para asegurar la convivencia pacífica, prevenir la violencia la discriminación y la comisión de delitos.

De acuerdo a este mandato constitucional la Secretaría Técnica del Plan Ecuador asume su rol de preparar, planes y proyectos en la Frontera Norte, y a la vez de coordinar las actividades y recursos que se destinen al financiamiento del “Plan Ecuador” con ministerios, instituciones del Estado, gobiernos autónomos descentralizados, cooperación internacional, ONG’s, comunidades organizadas y otras instituciones relacionadas con los siete ejes de intervención, los mismos que están vinculados al Plan Nacional de Desarrollo. También debe gestionar la obtención de fondos para la ejecución del Plan Ecuador, a través de la presentación de proyectos que se desarrollarán en la Frontera Norte, mediante la asignación de recursos del Gobierno Central y la gestión de recursos de la cooperación internacional mediante el órgano competente en el Ecuador, con la presentación de proyectos para su financiamiento correspondiente.

2.8. Administración pública vigente al funcionamiento de la Secretaría Técnica del Plan Ecuador

El funcionamiento de la Secretaría Técnica del Plan Ecuador no replica al Consejo de Seguridad Pública, previsto en el Art. 7 de la Ley de Seguridad del Estado, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 35, de 28 de septiembre de 2009; y por el contrario, es un proyecto gubernamental que obedece a una decisión de administración pública.

“La calidad de la gestión pública influye decisivamente en el desarrollo humano y en las bases materiales para el desarrollo económico. La democracia requiere de una ciudadanía muy activa. La circulación de ideas, como sostiene Pasquino, de preferencias, de programas diversos, sólo puede resultar beneficiosa para la democracia”⁸⁸

Como antecedente a los esfuerzos de gestión pública realizada por el Gobierno Nacional, en torno a la planificación estratégica y gestión pública por objetivos, destaca el hecho que, el Presidente Gustavo Noboa en el año 2002 con decreto ejecutivo No. 2428, expidió el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, que determina el funcionamiento y organización de la Función Pública. El mencionado instrumento jurídico

⁸⁸ Fernando Sánchez Albavera, Planificación estratégica y gestión pública por objetivos, Santiago de Chile, Marzo 2003

fue objeto de reformas por el Presidente Economista Rafael Correa, con la creación de Ministerios Coordinadores y Secretarías.

La creación de los mismos, dio un giro a la administración pública en el Ecuador, respecto de la coordinación de actividades transversales de Instituciones públicas.

Así, el Art. 3 del Decreto Ejecutivo No 109, publicado en Registro Oficial No 58-S, del 30 de Octubre del 2009, dispone que los Ministerios de Coordinación sean encargados de concretar las políticas y acciones que adopten las instituciones que correspondan a sus áreas de trabajo.

Entre sus funciones se destacan:

- “a) Articular y coordinar la política intersectorial;
- b) Concertar las políticas y acciones que adopten las diferentes entidades integrantes de su área de trabajo;
- c) Proponer políticas sectoriales e intersectoriales;
- d) Monitorear, apoyar y facilitar la gestión de los ministerios sectoriales para el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y los programas y agendas de gobierno;
- e) Operar como enlace entre las necesidades ministeriales y las decisiones presidenciales;
- f) Evaluar la gestión y la ejecución de las agendas y políticas sectoriales de las entidades que coordinan directamente;
- g) Ejecutar, excepcionalmente, programas y proyectos específicos, que por naturaleza deban responder a políticas interministeriales, pero con la idea de apoyar la creación de capacidad institucionales y transferirlos, previa evaluación, en un plazo máximo de un año y medio y de ser necesario, una ampliación única de seis meses adicionales;

- h) Coordinar los temas de gestión asignados por el Presidente de la República;
- i) Definir junto con la entidad rectora de la planificación, las evaluaciones de impacto de los programas de su área;
- j) Emitir informe favorable sobre las proformas presupuestarias de sus entidades coordinadas, previo a la remisión al Ministerio de Finanzas, de conformidad con las normas correspondientes; y,
- k) Las demás que le señalen la Constitución y las leyes.”⁸⁹

El Ministerio de Coordinación de la Seguridad, creado por el Art. 1 del Decreto Ejecutivo 1787, Registro Oficial No. 626, 3-VII-2009, tiene las siguientes políticas que de forma imperativa, orientan sus actividades:

“Política 1: Mejorar la efectividad del Sistema de Justicia para disminuir el crimen organizado, la delincuencia común y la impunidad

Política 2: Impulsar la transversalidad de los Derechos Humanos en el Estado.

Política 3: Consolidar un sistema de rehabilitación que contribuya a la reinserción social, potenciando su rol preventivo, en el marco de los Derechos Humanos.

Política 4: Generar un modelo eficiente de seguridad ciudadana.

Política 5: Reducir la accidentabilidad y mortalidad en las vías del país.

Política 6: Fortalecer y especializar las capacidades estratégicas y operativas de la Defensa en todos los niveles y ámbitos de la sociedad.

⁸⁹ Estatuto de la Función Ejecutiva , Art. 17.- De los Ministros.- (Agregados los incisos 2, 3 y 4 por el Art. 1 del D.E. 131, R.O. 35, 7-III-2007; reformado por el Art. 1 del D.E. 848, R.O. 253, 16-I-2008; por el Art. 2 del D.E. 1795, R.O. 628, 7-VII-2009; y, por el Art. 4 del D.E. 109, R.O. 58-S, 30-X-2009)

Política 7: Fomentar el bilateralismo y multilateralismo para la integración del Ecuador con América Latina, el Caribe y la comunidad internacional, fundamentada en una cultura de paz.

Política 8: Fortalecer la presencia del Estado en todo el territorio nacional, especialmente en fronteras y en zonas de alta peligrosidad, para mejorar la calidad de vida de la población.

Política 9: Prevenir y enfrentar los desastres de origen naturales y/o antrópicos.

Política 10: Disminuir los efectos negativos causados por las amenazas ambientales.

Política 11: Desarrollar y aplicar la tecnología y el conocimiento científico para prevenir, combatir y reducir los riesgos y amenazas a la seguridad integral.

Profundizar la democracia para la seguridad y la convivencia pacífica.

Política 12: Fomentar la legitimidad democrática.

Política 13: Promover la institucionalidad democrática del Estado ecuatoriano.

Política 14: Fortalecer la participación y la inclusión ciudadana.”⁹⁰

Los Ministerios de Coordinación teóricamente no necesitan para su funcionamiento entidades desconcentradas o adscritas, sin perjuicio de que los Ministerios de Estado tienen roles ejecutores, a los ministros coordinadores les son aplicables las mismas disposiciones constitucionales y legales.

Los Ministerios de Coordinación tiene la rectoría sobre temas que superan la cobertura de un sector de la Administración Pública. Formulan y determinan políticas, planes, programas y proyectos. El ejercicio de sus competencias puede ser desconcentrado y compartido con

⁹⁰ <http://www.seguridad.gob.ec/objetivos/>

otras carteras de Estado. Su dirección está a cargo de un Secretario Nacional con rango de Ministro de Estado. A los secretarios nacionales les serán aplicables las mismas disposiciones constitucionales y legales que a los ministros de Estado.

Por su parte, las Secretarías Nacionales⁹¹ tienen rectoría sobre temas que sobrepasan un sector de la Administración Pública, formulan y determinan políticas, planes, programas y proyectos. En el ejercicio de sus competencias pueden trabajar de forma desconcentrada y compartida con otras carteras de Estado, dicho de otra forma tiene una articulación horizontal de los Ministerios o Entidades Gubernamentales, de conformidad con lo dispuesto por el Art. 4 del Decreto Ejecutivo No 109 (Registro Oficial 58-S, 30 de octubre del 2009, lo mencionado no se aplica respecto de la secretarías nacionales: de la Administración Pública, de Comunicación y Jurídica.

Y según lo establece el Art. 4 del Decreto Ejecutivo 565 del 17 de agosto de 2007, el Consejo Directivo del Plan Ecuador, lo presidía el Ministro Coordinador de Seguridad y se reunirá al menos una vez cada trimestre por pedido del Ministro Coordinador o por pedido de al menos las dos terceras partes de sus miembros.

La Secretaría Técnica del Plan Ecuador, formó parte del Plan Nacional de Seguridad Integral conjuntamente con los Ministerios: del Interior; Relaciones Exteriores, Defensa Nacional; Comercio e Integración; Justicia, Derechos Humanos y Cultos; Secretaría

⁹¹ Estatuto de la Función Ejecutiva, Art. 17.2, de las Secretarías Nacionales.- Sustituido por el Art. 3 del Decreto Ejecutivo. 109, Registro Oficial 58-S, 30-X-2009.

Nacional de Transparencia de la Gestión; y , Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos. Integra el Consejo Sectorial de Desarrollo Social como miembro asociado.

Dentro de la priorización de intervención que realizó la Secretaría Técnica del Plan Ecuador, se ha establecido un área de intervención comprendida en 37.505 km², que involucran a las provincias de: Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos, identificando 99 juntas parroquiales pertenecientes a 16 cantones, con una población aproximada de 450.090 habitantes.

En la siguiente gráfica se muestra claramente como estuvo enfocado el marco legal de la Secretaría Técnica del Plan Ecuador:

Marco normativo del Plan Ecuador



Fuente: STPE 2011

Una vez revisada la normativa del Plan Ecuador, que nos permite comprender el funcionamiento institucional, podemos observar que la misma tomó conceptos vinculados a

la seguridad humana, desarrollada en el Marco Teórico, pues está centrada en las personas y colectivos en el entendimiento de que el ser humano es la razón de toda acción estatal.

La Secretaría Técnica del Plan Ecuador, en el marco de la administración pública vigente, ostentaba un rol transversal respecto de las entidades que conformaban su Consejo Directivo.

A continuación se muestra un esquema de la institucionalidad en el cual la Secretaría Técnica del Plan Ecuador, desarrollaba sus actividades:

- 1 **Ministerio Coordinador de Seguridad.**- Fue el encargado de articular las políticas públicas de las Instituciones que trabajan en frontera norte, dentro del Plan Ecuador.⁹² Esto en razón de la calidad dada en el Estatuto Administrativo de la Función Ejecutiva. Si bien el tema de desarrollo conceptualmente pertenece a otro bloque sectorial de gestión público, en razón de las implicaciones geopolíticas que tuvo el Plan Colombia, en Ecuador tuvo una estructuración en base a la seguridad nacional.

- 2 **Ministerio de Relaciones Exteriores.**- Dentro del Plan Ecuador este Ministerio se encargó a través de la Subsecretaria de Soberanía Nacional, y de la comisión de relaciones bilaterales con Colombia, determinar las implicaciones y alcances del plan en el contexto internacional. A lo mencionado se suma, como gestión del Ministerio, la canalización de los fondos a través de la Secretaria Técnica de Cooperación Internacional (SETECI), que es el organismo público responsable de

⁹² Las políticas del Ministerio Coordinador de Seguridad constan al inicio de este capítulo

negociar, gestionar y coordinar la cooperación internacional no reembolsable que Ecuador negocia con otros gobiernos. Aunque podría decirse que el tema de desarrollo conceptualmente pertenece a otro sector de gestión público, en razón de las implicaciones geopolíticas que tuvo el Plan Colombia, en Ecuador tuvo una estructuración fundamentada sobre la base de relaciones internacionales.

- 3 **Ministerio de Defensa Nacional.-** Diseña y emite políticas para la Defensa Nacional, a fin de garantizar y mantener la soberanía e integridad territorial, y es el encargado de la administración de las Fuerzas Armadas. En el Plan Ecuador mantuvo la seguridad en la zona de frontera norte, hecho sui generis en un plan de desarrollo, en el cual por principio deben sobresalir aspectos inclusivos en materia económica y social.

- 4 **Ministerio del Interior.-** Ejerce la rectoría, formula, ejecuta y evalúa la política pública, para garantizar la seguridad interna y la administración de la Policía Nacional. En lo relativo al Plan Ecuador esta Institución definió los mecanismos de aplicación de políticas, estrategias, planes y programas de seguridad interna en frontera norte. La violencia civil en frontera requirió un contingente especializado que permita otorgar seguridad a los beneficiarios de los programas sociales.

- 5 **Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.-** Coordina el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. Promueve el fortalecimiento de la gestión de las instituciones adscritas a la SENPLADES y la potenciación de la capacidad técnica y operativa de las mismas, con la finalidad de

asegurar la mejor y pronta atención de las necesidades de la comunidad. Para el Plan Ecuador la SENPLADES coordinó la inversión en los proyectos, programas y actividades en frontera norte para su desarrollo, según la planificación nacional territorial, Plan Ecuador ejerció sus acciones en la zona de planificación 1.

6 **Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana.-**

Fundamenta su accionar en la Participación Ciudadana intercultural teniendo como eje transversal la inclusión étnica y el diálogo social. Su labor en el Plan Ecuador cimentó la nueva orientación del desarrollo como garantía del Buen Vivir en el marco de solidas implicaciones democratizantes.

7 **Ministerio Coordinador de Desarrollo Social.-** El Ministerio Coordinador de

Desarrollo Social, propone políticas interministeriales de desarrollo social mediante la coordinación, articulación, y monitoreo permanente de la política, planes y programas sociales ejecutados por los ministerios e instituciones que forman parte del Consejo Sectorial de Políticas de Desarrollo Social; generación de procesos de información, investigación, selección de beneficiarios de programas sociales, asistencia técnica y evaluación. Realizó el monitoreo, seguimiento y evaluación a las políticas, planes, programas y proyectos del área social en el cordón fronterizo.

La Institucionalidad previamente descrita fue profusa en instancias de coordinación y débil en ejecución, que se entiende la razón de ser de un programa cuya existencia está fundamentada en la consecución de objetivos.

2.8.1. Misión, visión y objetivos de la Secretaría Técnica del Plan Ecuador

La Secretaría Técnica del Plan Ecuador, durante el ejercicio de sus funciones veló porque en Frontera Norte se consiga la seguridad integral, una cultura de paz que incluye el desarrollo económico, la estabilidad política, los derechos humanos, la calidad del ambiente y las condiciones de vida de las personas, es decir, afirmar una política de seguridad integral basada en la protección de la población, de los recursos naturales, del patrimonio nacional y el control efectivo del territorio.

Dentro del trabajo investigativo, se planteó a través de la Dirección de Planificación de la Secretaría Técnica de Plan Ecuador, la misión, visión y objetivos, que se presentan a continuación:

Misión.

Alcanzar la paz y el desarrollo integral de la frontera norte a través de la planificación y coordinación de los planes y proyectos, con las instituciones que se enmarcan en los ejes de intervención del Plan Ecuador.

Visión.

Ser la principal planificadora y coordinadora para el desarrollo integral de la Frontera Norte hasta el 2013.

Objetivos

Planificar, impulsar y coordinar en la frontera norte procesos de paz, desarrollo sustentable y seguridad integral, centrados en el bienestar del ser humano,

mediante la coordinación con los actores públicos, privados, nacionales e internacionales que intervienen en la zona.

2.8.2. Ejes de intervención del Plan Ecuador

Los siete ejes de intervención del Plan Ecuador, llamados también objetivos estratégicos, están debidamente alineados a los objetivos y políticas del Plan del Buen Vivir, y pretenden prioritariamente fortalecer la economía de los cantones, cuyos territorios se encuentran ubicados a 40 kilómetros de la frontera norte, en concordancia de lo depuesto en el Art. 249 de la Constitución de la República.

A continuación se detalla un análisis crítico de correlaciones de los siete ejes estratégicos.



Fuente: STPE 2010

1.- Fortalecimiento institucional para la paz y desarrollo

Fortalecer las capacidades institucionales, mediante la coordinación con los ministerios y secretarías sectoriales para la capacitación, apoyo técnico y financiero de los actores que intervienen en las zonas fronterizas, para mejorar su gestión, el desarrollo de la localidad y la convivencia pacífica de las mismas, en relación con el objetivo 12 “*Construir un estado democrático para el buen vivir*”, del Plan Nacional para el Buen Vivir. Lo que implica una mayor presencia de Instituciones del Estado en frontera norte, para el efecto se han desarrollado reuniones presidenciales anualmente, encuentros de Gabinetes Binacionales trimestralmente, el mecanismo de la Comisión de Vecindad que se encarga de la integralidad de los temas de desarrollo y COMBIFRON que vela por los temas de seguridad.

2.- Reactivación económica y empleo

Erradicar la pobreza de las zonas fronterizas mediante el impulso de planes y proyectos productivos, sustentables y sostenibles, a través del órgano competente, que generen empleo estable, justo y dignos, en concordancia con el objetivo 6 del Plan del Buen Vivir que dice “*Garantizar el trabajo estable, justo y digno en su diversidad de formas*”. Así fue con la construcción, organización y asesoramiento de proyectos de producción y desarrollo comunitario; otro Proyecto impulsado para el efecto fue la Misión Luis Vargas Torres, para mejoramiento de la calidad de vida en zonas afectadas por la minería ilegal, ambos planes en la Provincia de Esmeraldas.

3.- Mejoramiento de la infraestructura social básica

Planificar planes y proyectos con los ministerios sectoriales para ampliar la cobertura y la calidad de los servicios de salud, educación y servicios básicos, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de las poblaciones asentadas en las zonas fronterizas rurales y urbano marginales, con relación al objetivo 3 “*Mejorar la calidad de vida de la población*”, del Plan Nacional para el Buen Vivir. Como por ejemplo la construcción de Sub centros de Salud en Esmeraldas ; los CIBB Centros Infantiles del Buen Vivir es Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos; Implementación de sistemas de agua potable, alcantarillado y unidades básicas sanitarias, así como la construcción de tres centros de deportivos para la práctica de boxeo, halterofilia y lucha olímpica; dos en Sucumbíos, parroquia la Bonita y Puerto del Carmen en Putumayo y uno en Carchi Cantón Mira, parroquia la Concepción; entrega de implementos deportivos, capacitación y asesoramiento en el uso de los mismos.

4.- Manejo sostenible de los recursos naturales

Coordinar planes con el Ministerio del Ambiente para preservar la naturaleza, los ecosistemas y la biodiversidad, mediante la utilización de tecnologías limpias en la extracción, producción y transporte de recursos naturales, con la finalidad de garantizar un manejo sustentable de los recursos naturales en las zonas fronterizas, acorde con el objetivo 4 “*Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable*” del Plan Nacional para el Buen Vivir. Como por ejemplo: Manejo del triángulo de Cuambi para la solución del conflicto socio ambiental, el cual se dio entre la Comunidad Sinchi Runa y el Ministerio del Ambiente:

“El conflicto suscitado entre el Ministerio del Ambiente y las comunidades del Cantón Putumayo por la declaratoria como Bosque Protector a la zona conocida como Triangulo de Cuembí, fue porque las comunidades consideraron que no se podía realizar aprovechamiento forestal, ni se podía acceder a la adjudicación de tierras.”⁹³

5.- Administración de justicia y control de ilícitos

Planificar y coordinar planes y proyectos con los ministerios y secretarías sectoriales para fomentar el fortalecimiento de las instituciones de justicia y control, localizadas en las zonas de frontera, con la finalidad de disminuir los actos ilícitos para garantizar la seguridad de la población, de acuerdo al objetivo 9 “*Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia*”, del Plan Nacional para el Buen Vivir, como por ejemplo: proyectos para combatir la minería ilegal y prevenir el tráfico ilícito de armas.

6.- Derechos humanos, asistencia humanitaria y refugio

Coordinar planes y proyectos con los ministerios y secretarías sectoriales para proteger y promover los derechos de las poblaciones asentadas en las zonas fronterizas, con la finalidad de evitar toda forma de discriminación en concordancia con el objetivo 1 “*Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad*”, del Plan Nacional para el Buen Vivir. Para lo cual se han creado 4 casas del Buen vivir, dos casas talleres de las organizaciones, además se han difundido los derechos de niños, niñas y jóvenes

⁹³ Boletín 706 13-10-2011, <http://web.ambiente.gob.ec/?q=node/2842>

7.- Protección de la soberanía nacional e integridad del Estado

Hace referencia a la coordinación de planes y convenios con los ministerios sectoriales para fomentar la soberanía nacional de las zonas fronterizas en contra de las amenazas de carácter externo, con la finalidad de garantizar la seguridad nacional del Estado, integridad de las personas y de los recursos naturales, de acuerdo al objetivo 5 “*Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración Latinoamericana*” del Plan Nacional para el Buen Vivir.

La política estatal propone el principio de no intervención en asuntos internos de otros estados, rechaza el uso de la fuerza y promueve la resolución pacífica de conflictos; Plan Ecuador, alineándose a la planificación nacional, ejerce sus acciones en la zona de planificación 1, interviniendo en varias aristas estratégicas determinadas por dicha zonal como: infraestructura básica y saneamiento ambiental, mejoramiento y construcción de centros hospitalarios, eje vial de conexión horizontal, implementación y mejoramiento de redes y sistemas de comunicación y telecomunicación⁹⁴.

Como se observa, este Plan se sustenta en una plataforma de acción integral para la Frontera Norte del país, asimismo se inspiran en principios fundamentales como: la paz y cooperación como sistema de convivencia entre los Estados, el repudio a la agresión externa, la no intervención en los asuntos internos de otros países y la igualdad soberana en

⁹⁴ Agenda Zonal Para el Buen Vivir: Propuestas para el desarrollo y lineamientos para el Ordenamiento Territorial, año 2010, p. 57.

las relaciones con los Estados vecinos, igualmente la cooperación y corresponsabilidad, en el cumplimiento de los objetivos del Plan del Buen Vivir, entre las diferentes instituciones del Estado ecuatoriano y las organizaciones de la sociedad.⁹⁵

De ahí que con el cumplimiento de estos principios se pueda “consolidar la Frontera Norte, a base de la seguridad humana y en una cultura de paz, que incluye el desarrollo económico, la estabilidad política, los derechos humanos, la calidad del ambiente y las condiciones de vida de las personas. Es decir, el objetivo es afirmar una política de desarrollo social para garantizar la seguridad con enfoque integral, fundamentado en la protección de la población, de los recursos naturales, del patrimonio nacional y en el control efectivo del territorio especialmente en la franja de 40 km señalados en el Art. 249 de la Constitución de la República”.⁹⁶

2.8.3. Modelo de gestión de la Secretaría Técnica del Plan Ecuador

El modelo de gestión o la estructura institucional, en la que se basó la Secretaría Técnica del Plan Ecuador para desarrollar sus políticas y acciones y con el cual se pretende alcanzar sus objetivos, se sustenta en la Política de Estado establecida en el Plan Ecuador para el desarrollo de la Frontera Norte, considerando sus siete ejes de intervención, a ser ejecutados mediante el desarrollo de las competencias establecidas para la Secretaría Técnica del Plan Ecuador, mediante Decreto Ejecutivo N° 565 del 17 de agosto de 2007

⁹⁵ Agenda del Plan Ecuador 2011 Quito-Ecuador

⁹⁶ *Ibíd.*

Las competencias establecidas para la Secretaría del Plan Ecuador se enfocan en la planificación y coordinación de los planes, proyectos y convenios a desarrollarse en la Frontera Norte con las instituciones públicas y privadas según su ámbito de competencias y atribuciones; de acuerdo a sus objetivos estratégicos, con la finalidad de mejorar el nivel de vida de sus habitantes y el desarrollo económico y social de estas localidades, mediante la coordinación interinstitucional con los Ministerios competentes, los Gobiernos Autónomos Descentralizados, las organizaciones privadas y los organismos internacionales de cooperación.



Fuente: STPE

La Secretaría Técnica del Plan Ecuador en su estructura tuvo dos niveles: el central y el provincial o desconcentrado. *El nivel central* tuvo la facultad de planificar, coordinar, controlar y evaluar los planes y proyectos que se desarrollan en la Frontera Norte, mientras que el *nivel desconcentrado* que lo conforman por las provincias de Esmeraldas, Carchi, y

Sucumbíos, es el que coordinó los planes y proyectos e identificó las necesidades conjuntamente con los actores de la Frontera Norte para levantar la información.

El relacionamiento entre el nivel central y el desconcentrado se realizaba mediante la presentación de informes de actividades del nivel desconcentrado al nivel central, con la finalidad de poder evaluar y controlar el cumplimiento de los planes y proyectos que fueron planificados y coordinados por el nivel central.

2.8.4. Estructura organizacional por procesos y su relación con la Institucionalidad.

Se ha creído pertinente mencionar la siguiente estructura organizacional, tanto por procesos como funcional, para lograr un mejor entendimiento de la forma en la cual estuvo dispuesta la STPE, para la asignación de competencias y funciones otorgadas a los funcionarios y servidores públicos, para tener una visión más amplia de su institucionalidad; además su aporte al análisis académico es fundamental, ya que para la ejecución de las políticas públicas implica necesariamente la existencia de las Instituciones.

“Desde esta perspectiva, las instituciones son el contexto estratégico dentro del cual los actores diseñan los mecanismos óptimos y los medios para lograr sus fines y, por consiguiente, ellas condicionan el comportamiento de los distintos agentes en sus

relaciones, indicando qué conductas o situaciones son requeridas, prohibidas o permitidas.”⁹⁷

Las organizaciones del sector público formulan o implementan las directrices, políticas y prescripciones que definen las reglas y procesos del juego, la agenda pública, la legitimidad y las sanciones⁹⁸.

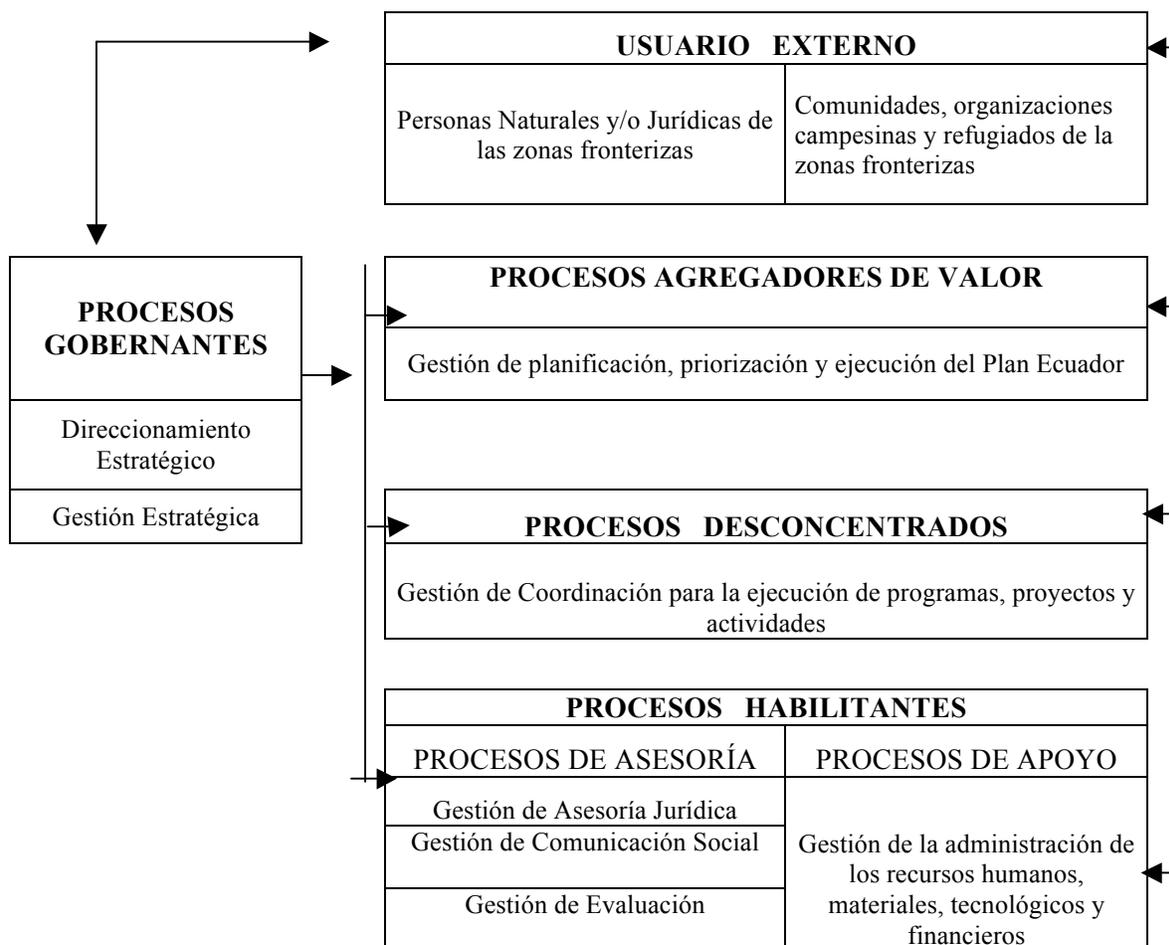
Con este enfoque los procesos son una función administrativa que permite la coordinación de todas y cada una de las actividades realizadas por los departamentos de la Institución, con el propósito inmediato de obtener el máximo de eficiencia.

Los procesos que generaron los productos y servicios de la Secretaría Técnica del Plan Ecuador, se ordenan y clasifican en función de su grado de contribución o valor agregado que aportan al cumplimiento de la misión institucional, a través de sus procesos: gobernantes, procesos agregadores de valor, procesos habilitantes de asesoría, procesos habilitantes de apoyo, y procesos desconcentrados.

⁹⁷ Revista de Ciencia Política, El Institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas Cristina Zurbriggen, Universidad de la República, Uruguay.

⁹⁸ Perspectivas del Institucionalismo y Neo institucionalismo, José Guadalupe Vargas Hernández

Estructura organizacional por procesos.



Fuente: STPE

- Procesos gobernantes.-** Orientaron la gestión institucional mediante la formulación de políticas, expedición de acuerdos y resoluciones de carácter reglamentario y normativo interno, así como instrumentos y actos administrativos inherentes al cumplimiento de la visión, misión, objetivos y funcionamiento de la Secretaría Técnica del Plan Ecuador.
- Procesos agregadores de valor.-** Estuvieron dirigidos a planificar, priorizar, coordinar y ejecutar los productos y servicios destinados a usuarios externos de las

zonas fronterizas, para cumplir la misión y objetivos institucionales, constituyéndose en la razón de ser de la institución.

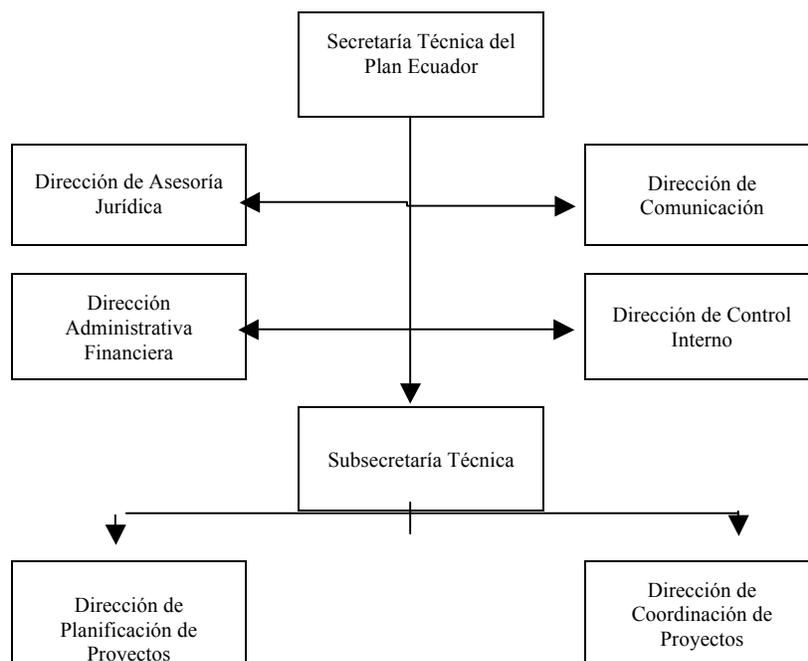
- **Procesos habilitantes de asesoría.-** Fueron aquellos que con sus conocimientos técnicos especializados, asesoran a los procesos gobernantes, a los agregadores de valor y habilitantes de apoyo, proporcionando la base y fundamentos técnicos-legales para un debido y motivado desenvolvimiento de las actividades de la Secretaría.
- **Procesos habilitantes de apoyo.-** Se encaminaron a proporcionar y viabilizar los productos y servicios de los procesos gobernantes, habilitantes de asesoría, los agregadores de valor y para sí mismos, permitiendo la efectiva gestión institucional.
- **Procesos desconcentrados.-** Coordinaron la ejecución de programas, proyectos y actividades de las zonas fronterizas, enmarcados en la siete ejes del Plan Ecuador y realizan el seguimiento, evaluación y control de los mismos, en relación con la dependencia central.

2.8.5. Estructura Funcional

La organización funcional que manejó la STPE estuvo dividida por departamentos, posibilitando aprovechar con eficiencia los recursos especializados y facilitando el control en un área limitada de conocimientos y habilidades.

A continuación se presenta un diagrama de flujo que ilustra la estructura orgánica funcional que mantuvo la Secretaría Técnica para el cumplimiento de sus competencias:

Estructura Funcional



Fuente: STPE

Esta estructura permitió cumplir con las funciones establecidas para la planificación de proyectos en la Frontera Norte en coordinación con las instituciones de nivel central, mediante unidades desconcentradas en las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos, con la finalidad de atender a toda la zona fronteriza establecida en la política de Estado del Plan Ecuador.

La Dirección de Planificación de Proyectos, fue la encargada de realizar la planificación a nivel central en coordinación con todos sus actores, estos proyectos y actividades serán ejecutados por los Ministerios Seccionales.

La Dirección de Coordinación de Proyectos.- Será la encargada de coordinar a nivel desconcentrado con todos los actores de la Frontera Norte tanto públicos como privados,

para la realización de proyectos y actividades que se realicen en forma conjunta con otras instituciones del estado y además tendrá la función de gestionar y coordinar con los organismos de cooperación internacional para la canalización de recursos.

2.9. Razón del Decreto de absorción de la Secretaria Técnica del Plan Ecuador

"Proponemos ante el mundo el Plan Ecuador, una política de Estado para la frontera norte que conciba la seguridad humana como resultado de la paz y el desarrollo",⁹⁹ con esta premisa se lanzó el Plan Ecuador, el mismo que causó gran expectativa por toda la solemnidad con que se lo presentó en abril del 2007.

Este Plan fue criticado desde sus inicios, tanto por las autoridades locales, organizaciones sociales, así como por la población que vive en frontera norte, ya que desde el principio, dentro de la agenda de elaboración del plan nunca consideraron la opinión de estos sectores, ni se pensó en sus necesidades prioritarias por lo que se lo calificó como un plan concebido "desde el escritorio", es decir, no se socializó con los involucrados.

Luego de tres años de funcionamiento, y al no ver resultados palpables de proyectos, programas y actividades prioritarios en frontera, el Presidente Correa, anunció que daría el plazo de seis meses para que se presenten mejoras en su aplicación en la zona fronteriza con Colombia.

⁹⁹ Diario La Hora, Presentación del Plan Ecuador, Palabras del Presidente Rafael Correa, Publicado el 24/Abril/2007

“He dado seis meses con nuevos lineamientos al Plan Ecuador, para demostrar que funciona, si no lo cerraremos, por doloroso que sea”.¹⁰⁰

Una vez que el Plan entró en evaluación por supuestas fallas anteriores, y tras corregir errores del anterior, se lo relanzó en octubre del mismo año, con una nueva visión, pasando de coordinador a ejecutor a través de la Misión Luis Vargas Torres. Lo dicho, para dar mayor impacto a los proyectos que Plan Ecuador se encontraba desarrollando en ese momento, es así que como fruto de este nuevo enfoque, se potencializó a los nuevos retos dispuestos.

La Misión Luis Vargas Torres, entre otras actividades combatió la minería ilegal. El Gobierno Nacional en el mes de mayo del 2011, dispuso se efectúe un operativo militar, en dos zonas mineras en la Provincia de Esmeraldas, Cantón San Lorenzo y Eloy Alfaro, en donde se inutilizaron setenta máquinas retro excavadoras que operaban de manera ilegal, afectando el ecosistema, contaminando las fuentes de agua, las actividades agrícolas, causando el deterioro de la salud de los habitantes.

En abril de 2011, el Gobierno Nacional a través de Plan Ecuador lidera la Misión Luis Vargas Torres para el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de las zonas afectadas por la minería ilegal, con el fin de crear fuentes de trabajo. De esta forma se beneficiaron a 57 comunidades con una inversión de \$1.178.810,20 dólares. Como parte de los proyectos de la Misión estuvieron también, “la dotación de equipos a 43 escuelas y catorce centros de salud, la construcción de 1.433 unidades básicas sanitarias, el

¹⁰⁰ Periódico Hoy, Plan Ecuador cerrará si no mejora en seis meses, 09/Enero/2010

mejoramiento de vialidad secundaria, caminos vecinales y puentes caminales y carrozables y capacitación en proyectos productivos, agrícolas y de minería artesanal”¹⁰¹, este último con el fin de que la gente no siga contaminando el ecosistema, se pensó en dotarles de equipo manual para la obtención de oro fino.

Pese a los cambios que se hicieron, los resultados no fueron los esperados, ni satisfactorios siguen existiendo falencias dentro de la ejecución de los proyectos, estos no llegaron a tener la trascendencia, ni se cumplieron con los objetivos trazados. Como consecuencia de esto, el Presidente Rafael Correa expide el Decreto de absorción del Plan Ecuador por parte de SENPLADES.

Esta decisión se debió a la creación de los siguientes mecanismos:

- A. Reuniones Presidenciales las mismas que son anuales; ,
- B. Reuniones Binacionales, que son trimestrales y están lideradas por los Ministros de Seguridad de cada país y cancillería; y
- C. Comisión de Vecindad e Integración Colombo-Ecuatoriana.

Estos tres diferentes mecanismos, superaron la razón de ser de Plan Ecuador, mediante estas instancias se emite la política a seguir, se crean hojas de ruta para evaluar los acuerdos y medir el cumplimiento de los proyectos estratégicos dirigidos a la integración, desarrollo humano, cultural y social en fronteras. Las reuniones se efectúan *in situ*, creando expectativa entre la población, son además ejemplos de hermandad regional. Y en esas

¹⁰¹ Revista de Rendición de cuentas 2011, Misión Luis Vargas Torres, junio 2011,

circunstancias, el Plan Ecuador, no tenía la misma dimensión, el mismo alcance, perdía un poco su razón de ser.¹⁰²

Luego de superado el impase del 01 de Marzo del 2008, por el ataque a Angostura por medio de la operación Fénix¹⁰³, que terminó con el rompimiento de relaciones diplomáticas con Colombia el 03 de Marzo de 2008, por la violación colombiana de la soberanía territorial ecuatoriana, y por la presencia ilegal de las FARC en Ecuador. Dichas relaciones se restablecieron en noviembre del 2010, luego de una Reunión Bilateral que sostuvieron los dos mandatarios, Correa y Santos en Guyana, en el marco de la Cumbre de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)¹⁰⁴.

Al año 2013 Ecuador y Colombia se encuentran trabajando juntos en diversos procesos los mismos que se resumen en siete acuerdos relacionados con salud, educación, seguridad social, tránsito, transporte, un memorando de entendimiento de educación superior, un acuerdo de becas estudiantiles, que incrementarán la integración regional, se puede decir que las relaciones bilaterales entre estos dos pueblos están en sus mejores momentos.

Otra de las causales para la decisión de absorción, fue que las competencias que se aplicaron en la STPE fueron cruzadas lo que dificultó la solución de los problemas que se presentaron, ocasionando duplicidad de funciones, aplazamientos en los planes y proyectos que se ejecutan en frontera Norte y costos mayores en los mismos.

¹⁰² Entrevista realizada al Ex -Subsecretario de Soberanía Nacional, Ex -Embajador del Ecuador en Colombia, Dr. Alejandro Suárez, 23 de octubre 2013.

¹⁰³ Coyunturas Críticas en los sistemas de inteligencia, Lorena Yael Piedra, Flacso- Ecuador, febrero 2012

¹⁰⁴ <http://www.semana.com/nacion/articulo/colombia-ecuador-restablecen-relaciones-plenamente/125080-3>

Entre las falencias del plan está el que no se consideró dentro de la estructura organizacional de la STPE, a una unidad que efectúe el seguimiento, evaluación y medición de los impactos de cada proyecto, con el fin de ver si los objetivos fueron alcanzados.

Se conoce de fuentes no oficiales, además que los contratistas de obra de la STPE tuvieron que atravesar por grandes problemas ya que se registran algunos casos de “vacunas”, las mismas que fueron aplicadas por los irregulares colombianos, como “impuestos”, en las tareas a efectuarse, lo que ocasionó que las obras bajen de calidad.

La carencia de una institucionalidad fuerte, ha pasado factura a la STPE debido a que es un arrastre de administraciones anteriores que han favorecido el quebrantamiento de las leyes, no fue una entidad estable para la realización de sus fines o propósitos.

CAPÍTULO III: EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DEL PLAN ECUADOR

3.1. Contexto general en Frontera Norte.

3.1.1. Provincias y Cantones de intervención del Plan Ecuador

3.1.2. Índice de necesidades básicas insatisfechas

3.1.3. Indicadores de Institucionalidad en Frontera Norte

3.1.4. Tendencias de homicidios en Frontera Norte

3.2. Descripción de la problemática en cada Provincia

3.2. 1. Provincia de Esmeraldas: el contexto local

3.2.1.1. Análisis de los 7 delitos de mayor connotación en Esmeraldas

3.2.2. Provincia del Carchi: el contexto local

3.2.2.1. Análisis de los 7 delitos de mayor connotación en Carchi

3.2.3. Provincia de Sucumbíos: el contexto local

3.2.3.1. Análisis de los 7 delitos de mayor connotación en Sucumbíos

3.3. La inversión del plan Ecuador desde el 2008 al 2010

3.4. Niveles de Medición o Valoración frente al problema

4. Reseña histórica de la cooperación en el contexto internacional

4.1. La Cooperación Internacional en el marco de la constitución ecuatoriana

4.2. La cooperación internacional en frontera norte USAID

4.3. SETECI y sus principales actores

4.4. Políticas de acción Binacional entre Ecuador y Colombia

5. Confirmación de la hipótesis Conclusiones y Recomendaciones analizar la inversión, resultados, impacto y si cumplió sus objetivos, medir impactos.

6. Conclusiones

7. Recomendaciones

8. Anexos

9. Bibliografía

CAPÍTULO III: EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DEL PLAN ECUADOR



Las Provincias que se encuentran en el cordón fronterizo serán estudiadas con el objeto de resaltar las realidades particulares de cada región para determinar la problemática que atraviesan cada una de ellas. Conociendo el índice de necesidades básicas insatisfechas, la institucionalidad, la tendencia de homicidios, los delitos de mayor connotación. Luego se analizará la inversión efectuada por Plan Ecuador en proyectos, programas, actividades dentro de los objetivos de política pública implementados, durante el 2008 hasta el 2010 contrastados dentro de los 7 ejes del Plan.

Con los resultados obtenidos se medirá si Plan Ecuador alcanzó los objetivos para lo cual se creó, las implicaciones, impactos y si cumplió con el plan constitucional de un Estado Social de Derechos.

Se hace un análisis de los orígenes de las actividades de cooperación internacional desde la década de los 50 hasta nuestros días, para dar un vistazo de la cooperación en el marco de la Constitución ecuatoriana, pasando a conocer el desarrollo de la cooperación más específicamente en Frontera Norte, el papel que tiene la SETECI y sus principales actores, haremos un análisis de las políticas binacionales en este sector.

Se hace un análisis histórico los orígenes y objetivos de cooperación internacional desde UDENOR hasta Plan Ecuador, los cambios suscitados entre estas dos entidades y el papel que ha jugado la USAID dentro del contexto de la presente investigación.

Para terminar haremos una confirmación de la hipótesis, para llegar a determinar las conclusiones y recomendaciones a las que conlleva esta investigación frente a la compleja problemática dentro del escenario planteado en esta tesis.

3.1. Contexto General en Frontera Norte

La Frontera Norte está constituida por las provincias de Esmeraldas Carchi y Sucumbíos, las cuales tienen una extensión de 590 km², desde la desembocadura del río Mataje en la bahía Ancón de Sardinas y la desembocadura del río Güepí en el río Putumayo, abarca a 16 cantones y 99 juntas parroquiales. En esta zona se encuentran 8 reservas ecológicas y dos de las 10 zonas de más alta biodiversidad de bosques tropicales a nivel mundial. Por estas razones, el sector de frontera norte es de interés estratégico para el Gobierno Nacional, siendo una fuente importante de riqueza para el país, cuya conservación es de responsabilidad del Estado ecuatoriano.¹⁰⁵

Parte de la extensa riqueza de esta zona es la variedad de nacionalidades, 10 pueblos indígenas, y pueblos afroecuatorianos, su diversidad étnica y cultural, además de la influencia de los pueblos vecinos, hace que estas provincias sean particularmente heterogéneas.

¹⁰⁵ Secretaria Técnica de Cooperación Internacional, Mesa de diálogo de la cooperación internacional para frontera norte, impresión 2011, p.p.2

3.1.1. Provincias y Cantones de intervención del Plan Ecuador

Los Cantones de Carchi y Sucumbíos son intervenidos en su totalidad, mientras que en el caso de la Provincia de Esmeraldas únicamente 3 de 7 cantones se tomarán en cuenta dentro de la injerencia de Plan Ecuador, como consta en el cuadro explicativo adjunto.

PROVINCIAS DEL CORDÓN FRONTERIZO											
Cantones de intervención de Plan Ecuador											
ESMERALDAS				CARCHI				SUCUMBIOS			
3 Cantones	N° de habitantes	hombres	mujeres	6 Cantones	N° de habitantes	hombres	mujeres	7 Cantones	N° de habitantes	hombres	mujeres
San Lorenzo	42.486	21.552	20.934	Tulcán	86.498	42.584	43.914	Sucumbíos Alto	3.390	1.770	1.620
Eloy Alfaro	39.739	21.048	18.691	Montufar	30.511	14.910	15.601	Gonzalo Pizarro	8.599	4.523	4.076
Rio Verde	26.869	14.172	12.697	Espejo	13.364	6.527	6.837	Cascales	11.104	5.807	5.297
				Mira	12.180	6.121	6.059	Lago Agrio	91.744	46.966	44.778
				Bolívar	14.347	7.166	7.181	Shushufindi	44.328	24.155	20.173
				Huaca	7.624	3.847	3.777	Cuyabeno	7.133	4.032	3.101
								Putumayo	10.174	5.595	4.579
TOTAL POBLACIÓN	109.094	56.772	52.322	TOTAL POBLACIÓN	164.524	81.155	83.369	TOTAL POBLACIÓN	176.472	92.848	83.624

Fuente: INEC

Elaboración propia

RESUMEN		
CANTONES	16	
TOTAL POBLACIÓN	450.090	
HOMBRES	230.775	51%
MUJERES	219.315	49%

Fuente: INEC

Elaboración propia

Plan Ecuador abarca en el área de influencia una población de 450.090 habitantes: 51% son hombres y el 49% mujeres, de los cuáles el 47.67% residen en la zona urbana y el 52.33% en la zona rural, comparado con la población total del país representa el 3.11% del total nacional, al año 2010.

3.1.2. Índice de necesidades básicas insatisfechas

ÍNDICE DE NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS (NBI) 2010	
Provincia	% Pobreza NBI
Esmeraldas*	92,3%
Carchi	57,2%
Sucumbíos	87,0%

FUENTE: Censo Nacional Económico (CENEC) - 2010.

Elaboración propia

* En la provincia de Esmeraldas los datos son tomados únicamente de los 3 cantones de intervención de P.E.

Hace referencia a las necesidades básicas insatisfechas a partir de la información censal del 2010. Para la determinación de este indicador se usan siete variables, las cuales tienen que ver con: servicios básicos de la vivienda, abastecimiento de agua potable, eliminación de aguas servidas, servicios higiénicos, luz eléctrica, ducha y teléfono. Igualmente tiene relación con los niveles de educación y salud de la población, analfabetismo, años de escolaridad y médicos hospitalarios por cada 1000 habitantes.

3.1.3. Indicadores de Institucionalidad en Frontera Norte

Provincia	No. de establecimientos educativos públicos	No. de hospitales y otros servicios de salud públicos
Esmeraldas	414	239
Carchi	115	81
Sucumbíos	139	82

FUENTE: CENSO NACIONAL ECONÓMICO (CENEC) – 2010 - INEC

Elaboración propia

La presencia Institucional del Estado en esta zona, la podemos medir de acuerdo al número de establecimientos educativos públicos, así como al número de hospitales y otros servicios de salud pública.

3.1.4. Tendencias de homicidios en Frontera Norte

TENDENCIA ANUAL DE HOMICIDIOS Y ASESINATOS EN FRONTERA NORTE 2008 - 2012

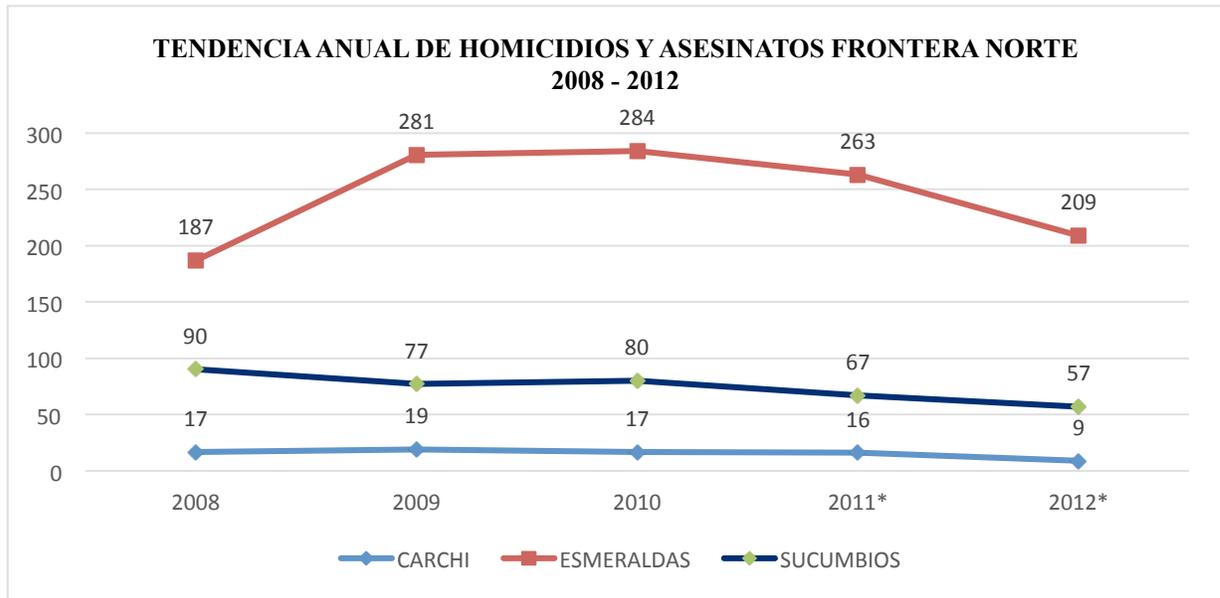
PROVINCIAS	2008	2009	2010	2011*	2012*	VARIACIÓN PORCENTUAL 2008-2012	VARIACIÓN PORCENTUAL 2011-2012
ESMERALDAS	187	281	284	263	209	12%	-21%
CARCHI	17	19	17	16	9	-47%	-44%
SUCUMBIOS	90	77	80	67	57	-37%	-15%
TOTAL	294	377	381	346	275	-6%	-21%

FUENTE: 2008 - 2009 Dirección General de Operaciones de la Policía Nacional

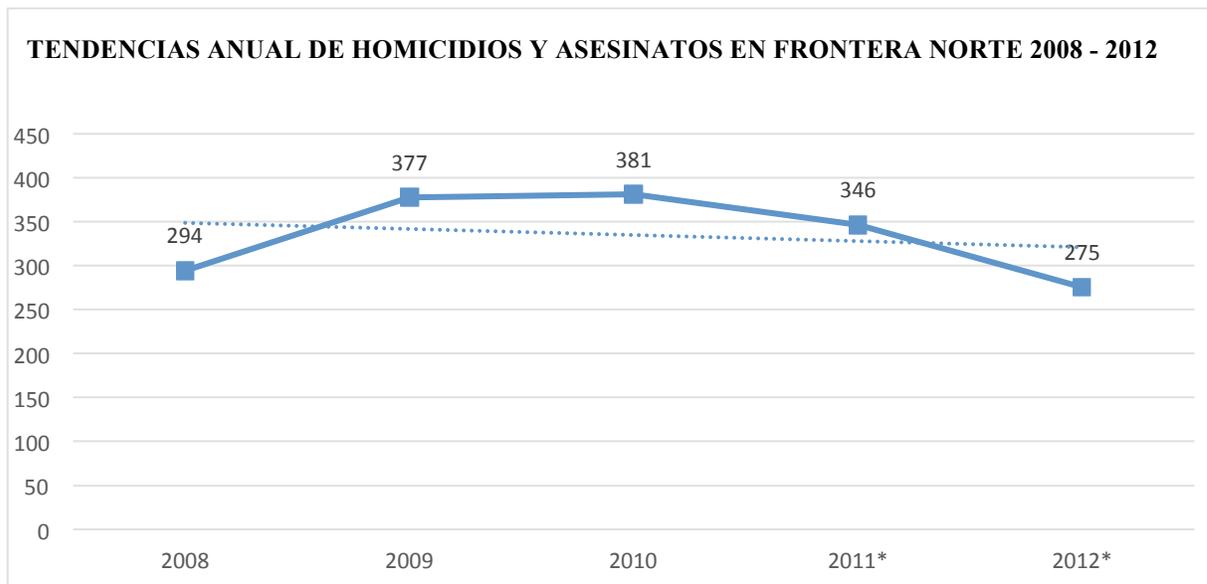
FUENTE: 2010 - 2011 - 2012 Ministerio del Interior

* Sin perjuicio de que la tesis tiene como estudio los años 2008, 2009 y 2010; se ha considerado los años 2011 y 2012 para el análisis de tendencias.

Elaboración: Propia



Elaboración propia



Elaboración: Propia

Dentro del análisis de los resultados del año 2012, podemos determinar que en la Provincia de Esmeraldas la tendencia anual De igual forma, se mantienen en las dos provincias de Carchi con el -44%, y en Sucumbíos con el -15%, podemos entonces concluir que el total dentro de Frontera Norte disminuyó en un -21%.

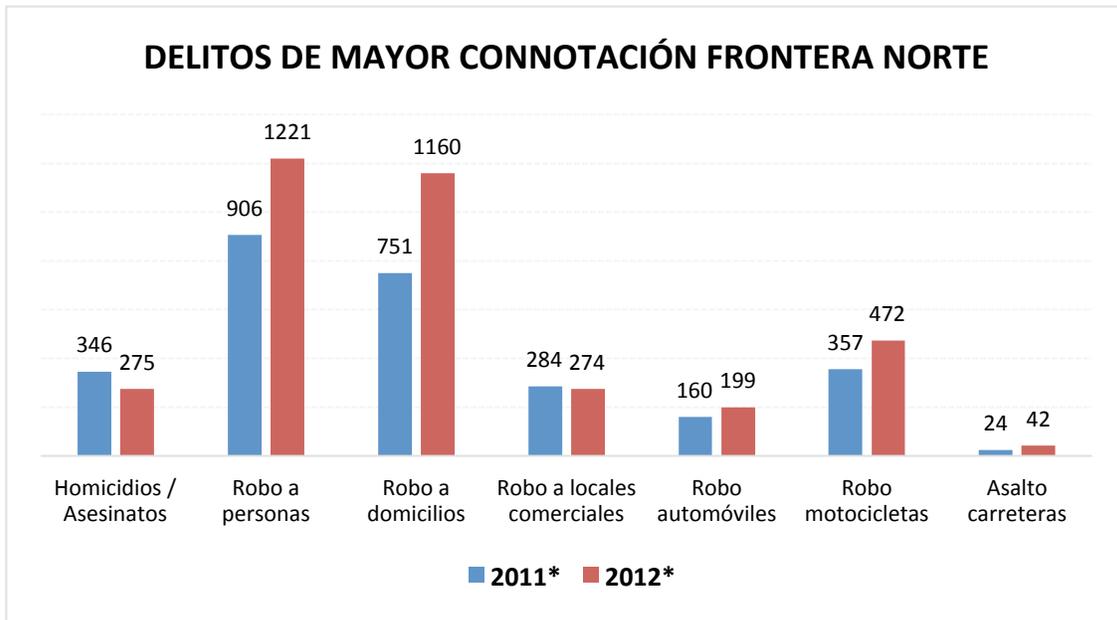
DELITOS DE MAYOR CONNOTACIÓN EN LA FRONTERA NORTE 2008 AL 2012							
DELITOS	2008	2009	2010	2011*	2012*	VARIACIÓN ABSOLUTA 2011-2012	% 2011-2012
Homicidios / Asesinatos	294	377	381	346	275	-71	-21%
Robo a personas	813	617	677	906	1221	315	35%
Robo a domicilios	514	579	649	751	1160	409	54%
Robo a locales comerciales	109	156	212	284	274	-10	-4%
Robo automóviles	88	102	119	160	199	39	24%
Robo motocicletas	252	367	278	357	472	115	32%
Asalto carreteras	36	58	29	24	42	18	75%

FUENTE: 2008 - 2009 Dirección General de Operaciones de la Policía Nacional

FUENTE: 2010 - 2011 - 2012 Ministerio del Interior

* Sin perjuicio de que la tesis tiene como estudio los años 2008, 2009 y 2010; se ha considerado los años 2011 y 2012 para el análisis de tendencias.

Elaboración: Propia



Elaboración: Propia

Podemos notar que en el estudio realizado, dentro de los 7 delitos de mayor connotación en Frontera Norte, en el año 2012, con respecto al año 2011, los resultados son los siguientes:

- A. Robo a personas registra un incremento del 35%;
- B. Robo a domicilios un crecimiento del 54%;
- C. Robo a locales comerciales disminuye en -4%;
- D. Robo a automóviles un incremento del 24%;
- E. Robo a motocicletas un alza del 32%; y
- F. Asalto en carreteras un incremento considerable del 75%.

Dicha información determina cuál es el delito preponderante, y consecuentemente cual debe ser neutralizado posteriormente.

Los resultados anteriormente analizados no toman en cuenta las cifras de Homicidios y asesinatos por haber sido ya descritos en el anterior cuadro.

3.2. Descripción de la problemática en cada Provincia

Se considera de gran importancia abordar en el análisis de la problemática individualmente en cada provincia, para determinar posteriormente el impacto que han tenido las políticas implementadas por plan Ecuador dentro de seguridad humana.

Describiremos la situación de seguridad en cada una de las provincias, con el objeto de resaltar las realidades particulares de cada región, tomando en cuenta que cada zona tiene características propias.

3.2. 1. Provincia de Esmeraldas: en el contexto local

Esmeraldas se encuentra ubicada en la frontera norte, en la costa del pacífico, tiene una extensión aproximada de 15.500 kilómetros cuadrados, y 534.092 habitantes, según el censo del INEC del 2010. La Provincia posee 7 cantones, con una población que abarca 109.094 habitantes en el área de intervención.

Se la conoce como la Provincia verde, su capital es uno de los puertos principales del Ecuador. La economía de la provincia se caracteriza por la extracción maderera, el desarrollo de la agro-industria de palma africana y la extracción minera de oro y plata, su economía se sustenta en la pesca, la industria petroquímica y el turismo. Entre su principal atractivo turístico destacan sus playas y la reserva ecológica Cayapas-Mataje, donde podemos encontrar los bosques de manglares más altos del mundo, ubicados cerca de la frontera en San Lorenzo y Eloy Alfaro.

La zona de frontera también sufre los efectos del conflicto colombiano, en el área más próxima a la costa norte esmeraldeña, lo que ha provocado una serie de transformaciones que han afectado y redefinido los escenarios fronterizos. Estas transformaciones son: explotación del bosque primario, instalación de empresas mineras, aplicación de sistemas de agricultura extensiva, causando un gran impacto en la etnia negra.

Los cantones, parroquias y comunidades de la provincia de Esmeraldas tienen las poblaciones más vulnerables del país ya que se encuentran en los quintiles más bajos de pobreza, sin embargo, es una de las zonas de mayor biodiversidad del planeta, la población local, demográficamente está compuesta por: afroecuatorianos (80%), awás, éperas, chachis y mestizos con una gran riqueza intercultural y étnica.

La problemática de esta provincia hace referencia a:

1. Migración irregular y altos índices de refugiados.
2. Minería ilegal.
3. Tala indiscriminada de árboles.
4. Pasos ilegales fronterizos.
5. Contrabando de hidrocarburos y combustibles.
6. Vacunas o delitos de extorsión.
7. Tráfico de armas y municiones.
8. Altos índices de delito y violencia.

3.2.1.1. Análisis de los siete delitos de mayor connotación en la Provincia de Esmeraldas

CUADRO No. 1

DELITOS DE MAYOR CONNOTACIÓN PROVINCIA DE ESMERALDAS DEL 2008 AL 2012							
DELITOS	2008	2009	2010	2011*	2012*	VARIACIÓN ABSOLUTA 2011-2012	% 2011-2012
Homicidios / Asesinatos	187	281	284	263	209	-54	-21%
Robo a personas	640	451	566	729	950	221	30%
Robo a domicilios	296	385	513	561	845	284	51%
Robo a locales comerciales	30	77	132	186	170	-16	-9%
Robo automóviles	42	66	81	94	117	23	24%
Robo motocicletas	104	123	156	189	175	-14	-7%
Asalto carreteras	25	26	24	20	27	7	35%

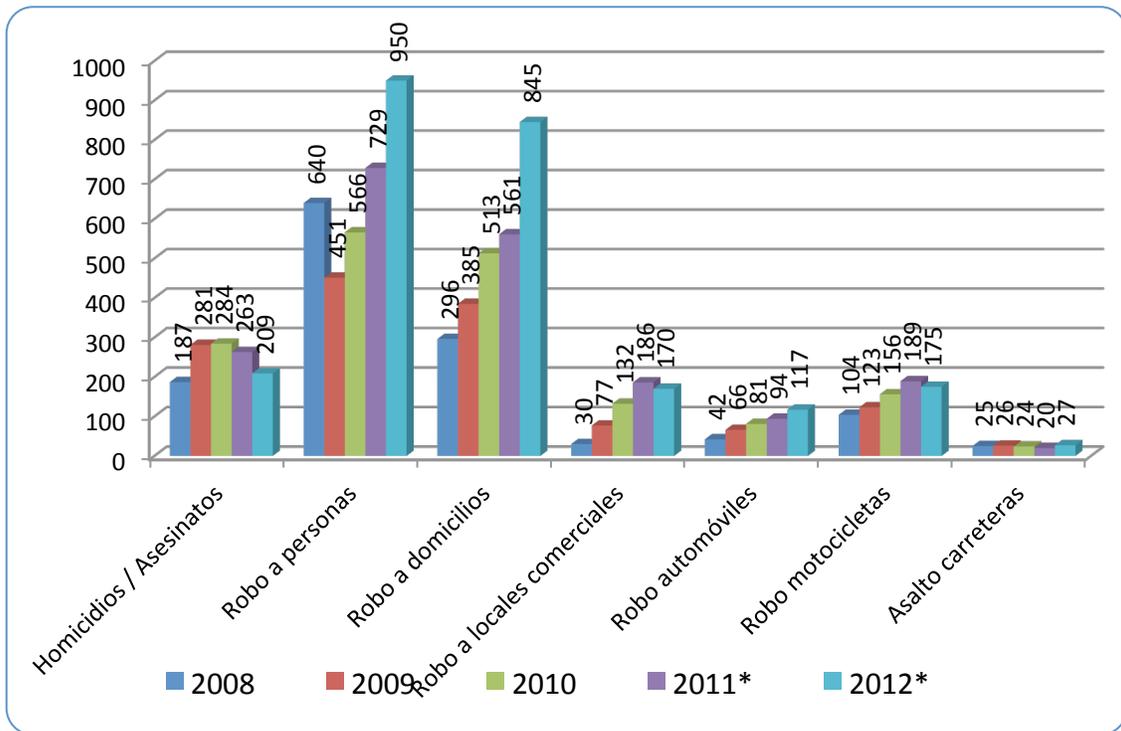
FUENTE: 2008 - 2009 Dirección General de Operaciones de la Policía Nacional

FUENTE: 2010 - 2011 - 2012 Ministerio del Interior

* Sin perjuicio de que la tesis tiene como estudio los años 2008, 2009 y 2010; se ha considerado los años 2011 y 2012 para el análisis de tendencias.

Elaboración: Propia

GRAFICO No.1



FUENTE: Dirección General de Operaciones de la Policía Nacional

El estudio realizado, dentro de los 7 delitos de mayor connotación en la provincia de Esmeraldas en el año 2012, con respecto al año 2011, los resultados son los siguientes:

- A. Homicidios y asesinatos una disminución del -21%;
- B. Robo a personas registra un incremento del 30%;
- C. Robo a domicilios un crecimiento del 51%;
- D. Robo a locales comerciales disminuye en -9%;
- E. Robo a automóviles un incremento del 24%;
- F. Robo a motocicletas disminuye -7%;
- G. Asalto a carreteras un incremento del 35%.

3.2.2. Provincia del Carchi: en el contexto local

La provincia del Carchi se sitúa en el norte de la sierra del Ecuador, tiene una extensión aproximada de 3.783 kilómetros cuadrados y 164.524 habitantes. Los cantones intervenidos por Plan Ecuador, son 6, los cuales son: Tulcán, Montufar, Espejo, Mira, Bolívar y Huaca. Dichos cantones están divididos en 35 parroquias entre urbanas y rurales.

Su economía se basa en el comercio, debido a que tiene los principales pasos fronterizos con Colombia, es la tercera provincia que genera mayores rentas fiscales por importaciones y exportaciones.

Carchi es una provincia agrícola, enfocando mayormente su producción en: leche, papas, fréjol, y ciertas frutas.¹⁰⁶ Entre otros productos que ayudan a la economía de los pequeños y medianos agricultores. Gran parte de la población se dedica al comercio formal e informal, mientras que una menor parte de la economía gira en torno a los servicios.

Los grandes atractivos de esta zona son:

- Reserva ecológica de El Ángel, donde está el bosque de polylepis, el cual es calificado como jerárquico-primario-milenario.
- El Volcán Chiles.- Considerado un hito en la frontera, ya que de la nieve de este nevado se forman los ríos San Juan y Carchi, los mismos que marcan los límites políticos entre estos dos países.
- Gruta de la Paz.- Fue formada a través de miles de años por el Río Apaqui, en su interior encontramos estalactitas y estalagmitas, se instaló aquí, el Santuario de la Virgen de la Paz.
- Reserva Bioantropológica de los Awá.- Podemos ver aquí a los aborígenes Awá que aún conservan sus tradiciones y cultura.
- Reserva Biológica de Guanderas.- El 40 % de esta reserva son bosques primarios. Encontramos aquí también los bosques montanos húmedos, que albergan 140

¹⁰⁶ Ver, Gobierno Provincial del Carchi, http://www.carchi.gov.ec/spanish/page.php?pgid=6&sec_id=1

especies de aves endémicas y otras recién descubiertas como el Tucán de colores. Aquí hallamos al oso de anteojos, especie en extinción.

- El Bosque de los Arrayanes.- Que conjuntamente con otro existente en Argentina son los únicos en el mundo.

La problemática de esta provincia se refiere a:

1. Migración irregular y altos índices de refugiados.
2. Pasos ilegales fronterizos.
3. Contrabando de hidrocarburos y combustibles.
4. Vacunas o delitos de extorsión.
5. Tráfico de armas y municiones.
6. Lavado de activos.
7. Altos índices de delito y violencia.

3.2.2.1. Análisis de los siete delitos de mayor connotación en la Provincia del Carchi

CUADRO No. 2

DELITOS DE MAYOR CONNOTACIÓN PROVINCIA DE EL CARCHI DEL 2008 AL 2012							
DELITOS	2008	2009	2010	2011*	2012*	VARIACIÓN ABSOLUTA 2011-2012	% 2011-2012
Homicidios / Asesinatos	17	19	18	16	9	-7	-44%
Robo a personas	81	38	66	80	80	0	0%
Robo a domicilios	100	66	89	111	116	5	5%
Robo a locales comerciales	37	43	50	60	43	-17	-28%
Robo automóviles	29	26	32	41	33	-8	-20%
Robo motocicletas	19	28	25	28	21	-7	-25%
Asalto carreteras	2	2	2	1	4	3	300%

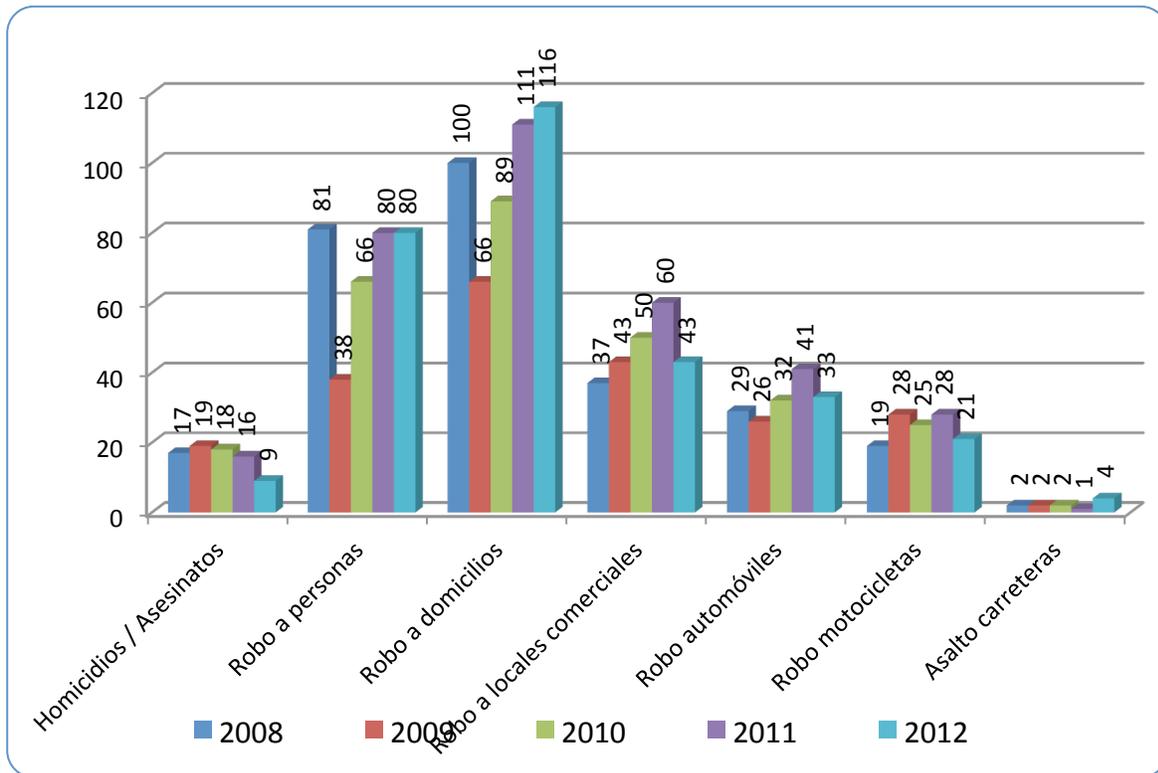
FUENTE: 2008 - 2009 Dirección General de Operaciones de la Policía Nacional

FUENTE: 2010 - 2011 - 2012 Ministerio del Interior

* Sin perjuicio de que la tesis tiene como estudio los años 2008, 2009 y 2010; se ha considerado los años 2011 y 2012 para el análisis de tendencias.

Elaboración: Propia

GRAFICO No.2



El estudio realizado, dentro de los 7 delitos de mayor connotación en la provincia del Carchi en el año 2012, con respecto al año 2011, los resultados son los siguientes:

- A. Homicidios y asesinatos disminuye en -44%;
- B. Robo a personas registra 0% de incidencias;
- C. Robo a domicilios un crecimiento del 5%;
- D. Robo a locales comerciales disminuye en -28%;
- E. Robo a automóviles un decrecimiento del -20%;
- F. Robo a motocicletas disminuye en -25%;
- G. Asalto en carreteras un incremento del 300%.

Dicha información determina cuál es el delito al cual se le debe poner mayor consideración para ser neutralizado posteriormente.

3.2.3 Provincia de Sucumbíos: en el contexto local

La región amazónica donde se localiza la provincia de Sucumbíos está situada en la parte nor-oriental del Ecuador, tiene una extensión de 18.612 km² y 176.472 habitantes. Los cantones intervenidos dentro de Plan Ecuador son: Putumayo, Sucumbíos, Gonzalo Pizarro, Lago Agrio, Shushufindi, Cascales y Cuyabeno. Dichos cantones tienen 33 parroquias. Las etnias pertenecientes a esta provincia entre otras son: Cofanes, Kichwas, Secoyas y Siona.

Se caracteriza por poseer una riqueza forestal inmensa, grandes reservas hidrocarburíficas, cultivo y procesamiento de palma africana. La provincia tiene una potencialidad en el tema de recursos hídricos, además esto se complementa con una biodiversidad sin igual en el mundo. En el área encontramos la Reserva de producción faunística Cuyabeno, uno de los lugares más biodiversos del mundo, existe grandes concentraciones de vida salvaje tanto de flora y fauna.

El Cuyabeno tiene más de 550 especies diferentes de aves, 60 especies de orquídeas, más de 350 especies de peces, así como una gran variedad de reptiles como las anacondas, caimanes y tortugas de río. Se estiman en 12.000 las especies de plantas encontradas dentro de la reserva. Además existen varias especies de mamíferos, incluyendo el increíble Tapir (*Tapirus terrestris*). La Reserva también es el hogar de especies endémicas de la zona, como el mítico delfín rosado de río, el Hoatzin o águila de la región, con su apertura de alas de 8 pies.¹⁰⁷

A pesar de la gran riqueza y abundancia de recursos mencionada, la población que habita estas zonas sigue siendo una de las más pobres y vulnerables en el país. La zona rural, tiene la mayor densidad poblacional, está conformada principalmente por poblaciones indígenas y por aldeas de colonos. Los cantones que concentran la mayor parte de la población de la provincia son Lago Agrio y Shushufindi. Casi la mitad de la población se encuentra empleada en el sector agropecuario, a pesar de ser una región con un alto índice de explotación petrolera, cerca de 300 pozos están siendo explotados en esta provincia. Esta

¹⁰⁷ http://es.wikipedia.org/wiki/Reserva_de_producci%C3%B3n_faun%C3%ADstica_Cuyabeno

actividad, en ciertos casos, ha provocado perjuicios a la población, tales como: derrames petroleros, los cuales han afectado a la naturaleza y al sector agropecuario de la región.¹⁰⁸

Estas tres Provincias poseen realidades sociales y económicas diferentes, la cultura experimentada por estas, en frontera en situaciones de abandono, pobreza y desprotección hace que se estructuren relaciones sociales que se han consolidado por años, a uno y otro lado de la línea de frontera.

Esta provincia sustenta sus ingresos económicos en la extracción petrolera, la explotación maderera y de recursos naturales. Además destaca la economía de la coca. La problemática de seguridad en la Provincia de Sucumbíos se centra mayormente en el asesinato.

En resumen, la problemática de esta provincia es:

1. Migración irregular y altos índices de refugiados.
2. Pasos ilegales fronterizos.
3. Contrabando de hidrocarburos y combustibles.
4. Tala indiscriminada de árboles.
5. Vacunas o delitos de extorsión.
6. Tráfico de armas y municiones.
7. Lavado de activos.
8. Altos índices de delito y violencia.

3.2.3.1 Análisis de los siete delitos de mayor connotación en la Provincia de Sucumbíos

CUADRO No. 3

DELITOS DE MAYOR CONNOTACIÓN PROVINCIA DE SUCUMBÍOS DEL 2008 AL 2012							
DELITOS	2008	2009	2010	2011*	2012*	VARIACIÓN ABSOLUTA 2011-2012	% 2011-2012
Homicidios / Asesinatos	90	77	79	67	57	-10	-15%
Robo a personas	92	128	45	97	191	94	97%
Robo a domicilios	118	128	47	79	199	120	152%
Robo a locales comerciales	42	36	30	38	61	23	61%
Robo automóviles	17	10	6	25	49	24	96%
Robo motocicletas	129	216	97	140	276	136	97%
Asalto carreteras	9	30	3	3	11	8	267%

¹⁰⁸ CELI, Carla, et al, Cooperación al desarrollo en la frontera norte; Una mirada desde – 2007, Centro de investigaciones CIUDAD, Ecuador, 2009

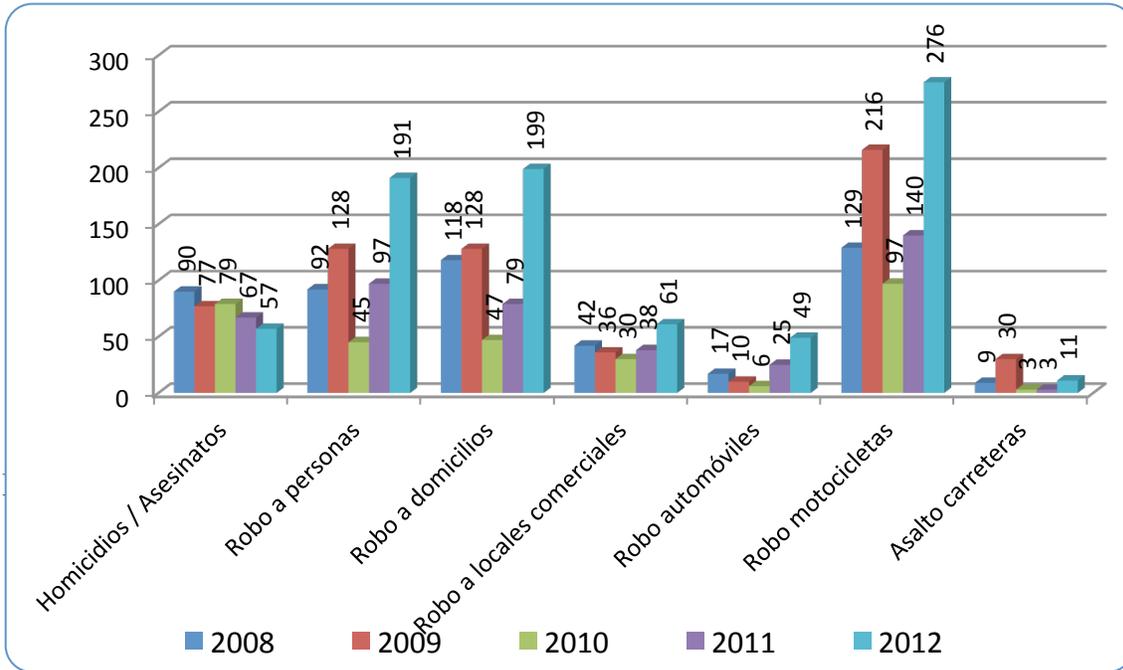
FUENTE: 2008 - 2009 Dirección General de Operaciones de la Policía Nacional

FUENTE: 2010 - 2011 - 2012 Ministerio del Interior

* Sin perjuicio de que la tesis tiene como estudio los años 2008, 2009 y 2010; se ha considerado los años 2011 y 2012 para el análisis de tendencias.

Elaboración: Propia

GRAFICO No.3



En la Provincia de Sucumbíos en el año 2012, con respecto al año 2011, los resultados son los siguientes:

- A. Homicidios y asesinatos disminuye en -15%;
- B. Robo a personas registra un incremento del 97%;
- C. Robo a domicilios un crecimiento del 152%;
- D. Robo a locales comerciales aumenta en 61%;
- E. Robo a automóviles un crecimiento del 96%;
- F. Robo a motocicletas un alza 97%; y
- G. Asalto en carreteras un incremento del 267%.

Con los resultados obtenidos en la Provincia de Sucumbíos se demuestra que los índices presentan un considerable incremento, lo que hace que esta sea la zona de mayor riesgo y vulnerabilidad.

3.3. La inversión del plan Ecuador desde el 2008 al 2010

PRESUPUESTO DE LA SECRETARIA TÉCNICA DEL PLAN ECUADOR AÑOS DEL 2008 AL 2010 - GASTOS ADMINISTRATIVOS

AÑO	DESCRIPCION	ASIGNADO	MODIFICADO	CODIFICADO	PAGADO	SALDO POR DEVENGAR	SALDO POR PAGAR	% DE EJECUCION
2008	ADMINISTRACIÓN DE LA SECRETARÍA TÉCNICA DEL PLAN ECUADOR	0,00	412.261,12	412.261,12	412.135,52	125,6	0,00	99,97
2009	ADMINISTRACIÓN DE LA SECRETARÍA TÉCNICA DEL PLAN ECUADOR	289.000,45	547.913,88	836.914,33	754.593,26	17.849,96	64.471,11	97,87
2010	ADMINISTRACIÓN DE LA SECRETARÍA TÉCNICA DEL PLAN ECUADOR	1.074.935,07	71.444,20	1.146.379,27	940.317,95	206.061,32	0,00	82,03
	TOTAL			2.395.554,72	2.107.046,73	224.036,88	64.471,11	87,96%

FUENTE: 2008 – 2010 Ministerio de Finanzas del Ecuador
Elaboración propia

Basándonos en esta información el presupuesto asignado para el periodo 2008 – 2010, para gastos operativos de la STPE, relacionados con el manejo y su funcionamiento, fue de USD. \$ 2.395.554, de los cuáles el porcentaje de ejecución alcanzo el 87.96%. Por lo que se determina que durante este tiempo la STPE utilizó casi el total del presupuesto asignado dentro de los rubros que corresponden a gastos administrativos.

MINISTERIO DE FINANZAS
PRESUPUESTO DE LA SECRETARIA TECNICA DEL "PLAN ECUADOR
EJERCICIO: 2008¹⁰⁹

GASTOS ADMINISTRATIVOS

Nº DE PROYECTO	DESCRIPCION	CODIFICADO	PAGADO	SALDO POR DEVENGAR	% DE EJECUCION
000	ADMINISTRACIÓN DE LA SECRETARÍA TÉCNICA DEL PLAN ECUADOR	412.261,12	412.135,52	125,6	99,97

INVERSION EN PROYECTOS

Nº DE PROYECTO	DESCRIPCION	CODIFICADO	PAGADO	SALDO POR DEVENGAR	% DE EJECUCION
S/Nº	ACCIONES DE PROGRAMAS DE DESARROLLO ALTERNATIVO Y REACTIVACION SOCIAL	238.883,03	238.876,59	6,44	100,00
S/Nº	ACCIONES DE DESARROLLO DE LA FRONTERA NORTE	9.307.800,00	0,00	9.307.800,00	0,00
S/Nº	ACCIONES DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA FRONTERA AMAZONICA	3.640.917,54	946.891,54	2.694.026,00	26,01
S/Nº	EVENTOS DE CONCERTACION	32.200,00	18.800,00	13.400,00	58,39
001	DESARROLLO DE UNA PLATAFORMA DE ACCION INTEGRAL PARA LA FRONTERA NORTE	0,00	0,00	0,00	0,00
002	FORTALECIMIENTO DE LOS SERVICIOS DE ATENCION PRIMARIA DE SALUD	10.031,00	10.000,00	31,00	99,69
003	FORTALECIMIENTO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA NUTRICION MATERNO INFANTIL	0,00	0,00	0,00	0,00
004	COMPLEMENTAR LA ALFABETIZACION DE LA POBLACION RURAL Y MARGINAL DE LA ZONA	0,00	0,00	0,00	0,00
005	REGISTRO SOCIAL EN FRONTER NORTE	15.711,08	15.711,08	0,00	100,00
	TOTAL PROYECTOS	13.245.542,65	1.230.279,21	12.015.263,44	9,29
	TOTAL PRESUPUESTO:	13.657.803,77	1.642.414,73	12.015.389,04	12,03

FUENTE: 2008 – 2010 Ministerio de Finanzas del Ecuador
 Elaboración propia

La asignación presupuestaria asignada por el Ministerio de Finanzas en el año 2008, para inversión en proyectos de la STPE, fue de USD. \$ 13.657.803, de los cuáles el porcentaje de ejecución alcanzo el 12.03%. Por lo que se determina que durante este tiempo la STPE no utilizó la totalidad del presupuesto asignado, en la ejecución de los proyectos, programas y actividades.

En este año resaltan 3 proyectos que fueron ejecutados al 100%, los mismos que son:

¹⁰⁹ En el presupuesto del 2008 se omite la casilla del inicial y el modificado, por contener las mismas cifras en el presupuesto codificado.

1. *Acciones de programas de desarrollo alternativo y reactivación social.*- Se refiere al cambio de cultivos ilícitos por propuestas que generen una solución y una alternativa como políticas para la reactivación de empleo.
2. *Fortalecimiento de los servicios de atención primaria de salud.*- Consistió en apoyar al Ministerio de Salud en este propósito.
3. *Registro social en frontera norte.*- Pretende dar a conocer las cifras de refugiados colombianos que ingresan al Ecuador.

Los demás proyectos no se los analiza por ser de bajo impacto.

MINISTERIO DE FINANZAS
PRESUPUESTO DE LA SECRETARIA TECNICA DEL "PLAN ECUADOR
EJERCICIO: 2009¹¹⁰

GASTOS ADMINISTRATIVOS

N° DE PROYECTO	DESCRIPCION	CODIFICADO	PAGADO	SALDO POR DEVENGAR	SALDO POR PAGAR	% DE EJECUCION
000	ADMINISTRACIÓN DE LA SECRETARÍA TÉCNICA DEL PLAN ECUADOR	836.914,33	754.593,26	17.849,96	64.471,11	97.87

INVERSION EN PROYECTOS

N° DE PROYECTO	DESCRIPCION	CODIFICADO	PAGADO	SALDO POR DEVENGAR	SALDO POR PAGAR	% DE EJECUCION
001	ACCIONES DE PROGRAMAS DE DESARROLLO ALTERNATIVO Y REACTIVACION SOCIAL	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
003	ACCIONES DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA FRONTERA AMAZONICA	2.300.422,92	2.028.961,29	219.121,38	52.340,25	90,47
006	GARANTIZAR LA SEGURIDAD HUMANA Y LA CULTURA DE PAZ EN LA FRONTERA	100.839,28	0,00	10.483,97	90.355,31	89,60
007	BASES PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LA FRONTERA NORTE	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
008	IMPLEMENTACION DEL PLAN DE COMUNICACIÓN DE LA SECRETARIA TECNICA DEL PLAN ECUADOR	28.728,31	2.545,03	5.956,50	20.226,78	79,27
009	CONTRIBUIR A LA ACCESIBILIDAD DE LAS ESCUELAS RURALES EN SUCUMBOS Y ESMERALDAS	219.720,26	56,10	74.811,38	144.852,78	65,95
010	PROGRAMA EMERGENTE DE CAPACITACION A FUNCIONARIOS DE LA FRONTERA NORTE	56.000,00	56.000,00	0,00	0,00	100,00
011	ESCUELAS DIGNAS: CONSTRUCCION DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA EN ESCUELAS UBICADAS EN LA RIVERA DEL RIO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	TOTAL PROYECTOS	2.705.710,77	2.087.562,42	310.373,23	307.775,12	77,15
	TOTAL PRESUPUESTO:	3.542.625,10	2.842.155,68	328.223,19	372.246,23	90,74

FUENTE: 2009 Ministerio de Finanzas del Ecuador
 Elaboración propia

¹¹⁰ En el presupuesto del 2009 se omite la casilla del inicial y el modificado, por contener las mismas cifras en el presupuesto codificado.

La asignación presupuestaria asignada por el Ministerio de Finanzas en el año 2009, para inversión en proyectos de la STPE, fue de USD. \$ 3.542.625, de los cuáles el porcentaje de ejecución alcanzo el 90.74%. Por lo que se determina que durante este tiempo la STPE empleó el presupuesto asignado, en la ejecución de los proyectos, programas y actividades.

En este año resaltan 5 proyectos que fueron ejecutados aproximadamente al 100%, y son:

1. *Acciones de desarrollo sostenible de la frontera amazónica.*- Entre las diversas acciones que desarrolló, están las de linderación y legislación de la tenencia de la tierra, sensibilización y control y vigilancia de la Reserva Cuyabeno. Además del desarrollo de cadenas productivas del cacao.
2. *Garantizar la seguridad humana y la cultura de paz en la frontera.*- Para las comunidades en Frontera Norte que reciben personas con necesidades de protección internacional, se dan condiciones propicias para la inclusión y el respeto de los derechos humanos.
3. *Implementación del plan de comunicación de la Secretaria Técnica del Plan Ecuador.*- La estrategia utilizada para comunicación consistió en difundir las acciones del Gobierno y los proyectos ejecutados por la STPE, en radio y televisión, con el fin de llegar y motivar a la audiencia en Frontera Norte, para que se sintonicen con la realidad del país.
4. *Contribuir a la accesibilidad de las escuelas rurales en Sucumbíos y Esmeraldas.*- Con el objeto de promover la comunicación y el progreso de las comunidades mediante la dotación de puentes (peatonales y colgantes), que ayuden al fácil acceso a las escuelas dentro de las 3 provincias intervenidas.
5. *Programa emergente de capacitación a funcionarios de la Frontera Norte.*- Se impulsó la transferencia de conocimientos, experiencia y cooperación, para llevar a cabo un proyecto de alcance regional que involucre a las provincias fronterizas. El fin del curso fue para fortalecer el nivel profesional y técnico de los funcionarios públicos que se encuentran en Frontera Norte.

MINISTERIO DE FINANZAS

PRESUPUESTO DE LA SECRETARIA TECNICA DEL "PLAN ECUADOR

EJERCICIO: 2010

GASTOS ADMINISTRATIVOS

Nº DE PROYECTO	DESCRIPCION	CODIFICADO	PAGADO	SALDO POR DEVENGAR	SALDO POR PAGAR	% DE EJECUCION
000	ADMINISTRACIÓN DE LA SECRETARÍA TÉCNICA DEL PLAN ECUADOR	1.146.379,27	940.317,95	206.061,32	0,00	82.03

INVERSION EN PROYECTOS

Nº DE PROYECTO	DESCRIPCION	CODIFICADO	PAGADO	SALDO POR DEVENGAR	SALDO POR PAGAR	% DE EJECUCION
003	ACCIONES DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA FRONTERA AMAZONICA	78.228,99	63.492,00	14.736,99	0,00	81.16
007	IMPLEMENTACION DEL CICLO BASICO ACELERADO EN LAS PROVINCIAS DE ESMERALDAS Y SUCUMBÍOS	255.988,10	0,00	255.988,10	0,00	0.00
667	EQUIPOS, BASES DE DATOS Y CAPACITACION EN CONFLICTOS	0,00*	0,00	0,00	0,00	0.00
668	ACCESIBILIDAD A LA ESCUELA	0,00*	0,00	0,00	0,00	0.00
669	MEJORAMIENTO DE LA ESCUELA GENERAL RODRIGUEZ PALACIOS EN GENERAL FARFAN	0,00*	0,00	0,00	0,00	0.00
670	TRES PUESTOS DE SALUD ADECUADOS SHUSHUFINDI, BORBON, TULCAN	0,00*	0,00	0,00	0,00	0.00
671	CURSO PILOTO DE TECNOLOGÍAS APLICADAS A LA EDUCACIÓN EN LAS PROVINCIAS DE ESMERALDAS, CARCHI Y SUCUMBÍOS	0,00*	0,00	0,00	0,00	0.00
672	SERVICIO MÓVILES DE SALUD QUE GARANTICEN EL FORTALECIMIENTO DE SALUD EN LUGARES DE POCA ACCESIBILIDAD	0,00*	0,00	0,00	0,00	0.00
673	FORTALECIMIENTO EN LA GESTIÓN DE JUNTAS DE AGUA POTABLE	0,00*	0,00	0,00	0,00	0.00
674	BUSQUEDA DE MERCADOS PARA PRODUCTOS PROMISORIOS DE ESMERALDAS, CARCHI Y SUCUMBÍOS	0,00*	0,00	0,00	0,00	0.00
675	PUESTOS DE CONTROL Y SEÑALIZACIÓN PARA CUEMBI Y CORREDOR ECOLÓGICO CUYABENO YASUNÍ	0,00*	0,00	0,00	0,00	0.00
676	COMUNICACIÓN INTERNA Y EXTERNA	0,00*	0,00	0,00	0,00	0.00
677	BASES PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LA FRONTERA NORTE	0,00*	0,00	0,00	0,00	0.00
678	GARANTIZAR LA SEGURIDAD HUMANA Y LA CULTURA DE PAZ EN LA FRONTERA NORTE	75.667,86	28.020,90	47.646,96	0,00	37.03
679	CONSTRUIR LA ACCESIBILIDAD DE LAS ESCUELAS RURALES EN SUCUMBÍOS Y ESMERALDAS	443.377,88	216.439,69	226.938,19	0,00	48.82
680	PROGRAMA EMERGENTE DE CAPACITACIÓN A FUNCIONARIOS DE FRONTERA NORTE	54.000,00	36.000,00	18.000,00	0,00	66.67
681	IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE COMUNICACIÓN DE LA SECRETARIA TÉCNICA DEL PLAN ECUADOR PARA LA FRONTERA NORTE	156.205,00	82.957,15	73.247,85	0,00	53.11
682	EQUIPAMIENTO PUESTOS DE SALUD EN ESMERALDAS, CARCHI Y SUCUMBÍOS	222.211,00	156.705,11	65.505,89	0,00	70.52
683	ESCUELAS DIGNAS: MEJORAMIENTO DE INFRAESTRUCTURA ESCUELAS RIO SANTIAGO Y CAYAPAS	666.199,12	333.249,56	332.949,56	0,00	50.02
684	PROGRAMA DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA FRONTERA AMAZONICA DEL NORTE AMAZONOR (UDENOR)	433.551,55	73.375,93	360.175,62	0,00	16,92
685	APOYO A LA GESTIÓN INSTITUCIONAL PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL DESARROLLO EN LA FRONTERA NORTE (FIDO)	243.000,00	112.549,74	130.450,26	0,00	46.32
686	DESARROLLO LOCAL DE LAS COMUNIDADES ALEDAÑAS A LOS DESTACAMENTOS MILITARES EN LA FRONTERA NORTE	1.674.032,82	720.740,09	911.595,66	41.697,07	45.54
	TOTAL PROYECTOS:	4.302.462,32	1.823.530,17	2.437.235,08	41.697,07	42.38
	TOTAL PRESUPUESTO:	5.448.841,59	2.763.848,12	2.643.296,40	41.697,07	51.49

FUENTE: 2010 Ministerio de Finanzas del Ecuador

Elaboración propia

*Si bien el Ministerio de Finanzas asigna en el presupuesto inicial del año 2010 diferentes rubros que posteriormente, vía reforma le son retirados en la misma cantidad, quedándose los proyectos señalados sin financiamiento, según consta en el codificado.

La asignación presupuestaria asignada por el Ministerio de Finanzas en el año 2010, para inversión en proyectos de la STPE, fue de USD. \$ 5.448.841, de los cuáles el porcentaje de ejecución alcanzo el 51.49%. Por lo que se determina que durante este tiempo la STPE empleó el presupuesto asignado, en la ejecución de los proyectos, programas y actividades.

En este año resaltan 5 proyectos que fueron ejecutados aproximadamente al 100%, y son:

1. *Acciones de desarrollo sostenible de la frontera amazónica.* Entre las diferentes acciones que desarrolló, están las de linderación y legislación de la tenencia de la tierra, sensibilización y control y vigilancia de la Reserva Cuyabeno. Además del desarrollo de cadenas productivas del cacao
2. *Programa emergente de capacitación a funcionarios de Frontera Norte.*- Proyecto de arrastre del 2009.
3. *Implementación del plan de comunicación de la Secretaria Técnica del Plan Ecuador para la Frontera Norte.*- Proyecto de arrastre del 2009.
4. *Equipamiento puestos de salud en Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos.*- Sirvió para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones vulnerables, mediante los accesos a los servicios de salud a través de la dotación de equipamiento básico a las unidades operativas, en las tres provincias.
5. *Escuelas dignas: mejoramiento de infraestructura escuelas Rio Santiago y Cayapas.*- El Proyecto pretendió beneficiar directamente a 81632 niños, niñas y jóvenes de las 3 provincias (Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos), que se encuentran en edad de estudiar, se dotará de infraestructura y mobiliario de calidad, mejorando así el nivel de enseñanza, incrementar el grado de escolaridad estimado en 5.8 años, disminuir el analfabetismo, se pretende erradicar el trabajo infantil de niños entre los 8 y 15 años, disminuir la deserción escolar por la falta de condiciones adecuadas de enseñanza-aprendizaje.

3.4 . Niveles de Medición o Valoración frente al problema

**P.G.E. VERSUS PRESUPUESTO ASIGNADO A PLAN
ECUADOR**
En millones de dólares a partir del año 2008

AÑOS	Presupuesto General del Estado	Plan Ecuador	% de asignación
2008	10.330,000	13,6	0,00076
2009	20.488,000	3,5	0,0058
2010	23.523,000	5,4	0,0043
Total	54.341,000	22,5	0,0024

FUENTE: 2010 Ministerio de Finanzas del Ecuador
Elaboración propia.

Los resultados que arroja el anterior cuadro hacen referencia al presupuesto total del Estado Ecuatoriano y el porcentaje que se invirtió en Plan Ecuador, de lo que se deriva, que no se asignó a Plan Ecuador ni el 1% del total del P.G.E.

4. Reseña histórica de la cooperación en el contexto internacional

El concepto de cooperación internacional en Ecuador, sin perjuicio de la historia de las relaciones internacionales y el predominio hegemónico de las grandes potencias del siglo XIX, respecto de la influencia ejercida en Latinoamérica y especialmente en Ecuador, se remonta a las políticas de Estados Unidos de América, fundamentadas en la doctrina del Ex Presidente Truman, cuya política exterior se basó en el programa “ Punto Cuarto”, el mismo que consistía en brindar ayuda técnica y propiciar el comercio internacional con el fomento de capitales extranjeros para el fortalecimiento de las economías en los países de América Latina. Esto se dio dentro de la contención del avance del comunismo de la URSS.

“En los años 60 los EEUU, institucionalizaron su sistema de cooperación con la creación de USAID (United States Agency for development) y más tarde con la Alianza para el progreso con John F. Kennedy”¹¹¹ La Alianza para el progreso de acuerdo a información contable realizó una inversión superior a los 20.000 millones de dólares en general para América Latina.

“En la Conferencia de Punta del Este (1961), el programa fue aceptado por todos los países de la Organización de Estados Americanos (OEA), con excepción de Cuba. En cumplimiento de este programa, que duró hasta 1970”¹¹².

Posteriormente en la década de los años 80s la guerra contra las drogas empezó a tener una agenda propia a consecuencia del abuso y consumo de drogas que se había incrementado de manera alarmante en Estados Unidos, lo que provocó que el Presidente Reagan vinculara el narcotráfico con la seguridad nacional¹¹³ dentro de la política externa de EEUU, hacia América Latina destaca la política republicana del Presidente Ronald Reagan. “Doctrina Reagan. Fue una doctrina de política exterior creada e implementada por los Estados Unidos bajo la presidencia de Ronald Reagan para atacar el pensamiento comunista e izquierdista promovido por la Unión Soviética a nivel mundial, principalmente en América Latina. Esta doctrina está calificada por algunos críticos como razonamiento pobre para un anticomunismo simplista y fue expresada en el inicio de la presidencia de Reagan, a comienzos de los 80, siendo utilizada hasta la caída de la URSS, lo que supuso el fin de la Guerra Fría”¹¹⁴.

¹¹¹ Álvarez Velasco Carla Morena, La cooperación Norteamericana en la frontera norte del Ecuador, Tesis de la FLACSO, Sede Ecuador, Quito, junio 2005.

¹¹² <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-94594.html>

¹¹³ Reagan fue el primer presidente en emitir Directivas de Seguridad nacional, relacionadas con el tráfico de drogas y el terrorismo. The national Security Archive. 2003. Presidential Directives of national security from Truman to Clinton.

¹¹⁴ http://www.ecured.cu/index.php/Doctrina_Reagan

Posteriormente con la caída del muro de Berlín en 1989 y la pérdida del poder hegemónico comunista en el mundo la cooperación internacional de EEUU, tomó un nuevo rumbo.

Con el presidente Bill Clinton, la importancia de América Latina para la política internacional de EEUU, decayó en importancia drásticamente. Así por ejemplo, las relaciones de Medio Oriente fueron de los principales asuntos de interés diplomático; durante la administración Clinton (1993-2001), destacó “El apretón de manos que el 13 de septiembre de 1993 compartieron frente a la Casa Blanca el primer ministro israelí Isaac Rabin y el dirigente palestino Yaser Arafat se convirtió al instante en un símbolo de la esperanza en el éxito del proceso de paz.”¹¹⁵. Esta administración también se caracterizó por su ayuda en asuntos humanitarios en nombre de la protección de derechos humanos, cuidando de mantenerse dentro del marco de la institucionalidad a nivel internacional.

“El consenso de Washington a finales de la década de los 80, es promovido por la administración Bush con el fin de anunciar las nuevas directrices que establecerían la agenda regional orientada hacia el libre mercado y la democracia, tanto la crisis de los 80 como el consenso de Washington promovieron una tendencia política hacia el libre comercio lo cual implicaba promover y reforzar los procesos de integración regional con el objetivo de facilitar el mercado de productos, servicios y capitales”.¹¹⁶

Además en el periodo de George Bush su política externa resalta el rechazo a la firma del Protocolo de Kioto por considerarlo perjudicial para el crecimiento de la economía

¹¹⁵ <http://www.lne.es/internacional/2013/09/13/acuerdos-oslo-cumplen-20-anos/1468594.html>

¹¹⁶ BARREIRO, Katalina. “La agenda de política exterior Ecuador-Estados Unidos” en: Adrián Bonilla ed. *Orfeo en el Infierno*. Quito, FLACSO Edición, 2002.

estadounidense, diciendo que: "Mi opinión es que el crecimiento económico es la solución, no el problema" ¹¹⁷. El 13 de noviembre de 2004, Rusia ratificó el tratado, reuniendo la cuota de naciones requerida para sacarlo adelante sin la ratificación de Estados Unidos.

En política exterior el Gobierno de Bush mantuvo un buen relacionamiento con México, Perú y Colombia con quienes suscribió Tratados de Libre Comercio; además Colombia recibe una considerable ayuda militar a través del Plan Colombia, cuyo objetivo es acabar con el narcotráfico auspiciado por las FARC.

Bush lanzó la iniciativa "*Millenium Challenge Account*" (MCA), con el fin de impulsar el desarrollo de los países del tercer mundo, el mismo que fue diseñado con 17 indicadores que debían ser cumplidos por los países receptores de ayuda, así los resumimos: tener un buen gobierno, que inviertan en sus ciudadanos y promover el libre comercio. Sin embargo los países más pobres no tuvieron acceso a esta ayuda, por no cumplir con los requisitos necesarios. Esta iniciativa no tuvo la acogida esperada y los cambios que se dieron en los países del tercer mundo, no alcanzaron el desarrollo deseado.

Los objetivos planteados por la MCA, fueron respaldados a su vez por la National Security Strategy (NSS), que es una estrategia de seguridad nacional, diseñada por los Estados Unidos, para definir las amenazas existenciales y la línea de acción a seguir, es la tercera vez que este mecanismo ha sido usado por los presidentes.

La NSS incluye como objetivo central de la agenda internacional de seguridad: Un orden internacional liderado por EUA que promueva la paz, seguridad, y las oportunidades a través de la cooperación internacional, el mismo que es compartido por el Gobierno de Obama.

¹¹⁷ El presidente anuncia iniciativas sobre el cambio climático mundial —Comunicado de prensa de la Casa Blanca, 14 de febrero de 2002

Dentro de la Administración del Presidente Obama el tema de cooperación internacional, establece la búsqueda de acuerdos, incluso con regímenes tradicionalmente no afines. Es decir, se considera importante la cooperación con socios no tradicionales, lo que le imprime a la Estrategia una amplia perspectiva diplomática para resolver problemas internacionales, así como el impulso dado a los tratados de libre comercio (TLC), con los países latinoamericanos para su desarrollo social.

En política exterior de esta administración tiene firmados TLC con varios países latinoamericanos, como México, Panamá, Colombia, Perú, entre otros, con los que se ha fortalecido la integración económica, social y política regional.

4.1. La cooperación Internacional en el marco de la Constitución ecuatoriana

En la actualidad la Cooperación Internacional en nuestro país representa el 0.77% anual del PIB, y el 2.82% del Presupuesto General del Estado.

La Construcción de la cooperación internacional en el Ecuador se fundamenta en:

1. La Constitución del 2008, instrumento que da las directrices de las relaciones internacionales, el concepto del Buen Vivir como fin para alcanzar el desarrollo nacional.
2. El Plan Nacional del Buen Vivir, herramienta que da las metas y estrategias para la Planificación nacional,
3. Sistema Internacional de Derechos Humanos, como eje transversal de toda la política pública,
4. Los Instrumentos y Declaraciones internacionales, suscritos referentes a la cooperación, que responderán a los intereses del pueblo ecuatoriano.

La nueva concepción del Buen Vivir deja de lado al antiguo concepto de “desarrollo”, plantea una nueva visión que debe tener como centro al ser humano, lo que nos lleva a replantear un nuevo paradigma pasando del desarrollo al Buen Vivir, propone tener una sociedad más justa y equitativa, que vaya de la mano con el cuidado del medio ambiente, vigilando los recursos frágiles y escasos para el equilibrio del planeta.

La cooperación internacional tanto bilateral como multilateral ha tenido un significativo cambio a raíz del 2009, con el actual gobierno, sus programas, proyectos y actividades se encuentra alineadas al Plan Nacional de Desarrollo. El mismo que se encuentra articulado con el presupuesto general del Estado, el que ha sido elaborado a su vez en concordancia con los 12 objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir.

4.2. La cooperación internacional en Frontera Norte USAID

En los años 80s USAID dio un vuelco a los objetivos de ayuda que tenía con Ecuador, la promoción de la democracia, la protección del medio ambiente, la preocupación por el crecimiento económico, y desarrollo de la salud.

Amparados en este nuevo enfoque USAID, se propuso aumentar el crecimiento económico sustentable, el sector comercial se vio reforzado por el ingreso del Ecuador al ATPA, su ayuda se centró en la promoción de la salud: materno infantil y la reducción de la fertilidad.

Ya en la década de los noventa la ayuda se centró en la conservación del Medio Ambiente: alternativas a la colonización, la deforestación y el uso indiscriminado de recursos naturales. Ayudaron en la conservación de algunas áreas protegidas, protección de especies

en peligro de extinción y programas de educación ambiental, se dio también asesoramiento en materia de legislación ambiental.

Para el fomento de la democracia USAID dio ayuda a la Función Judicial, con la finalidad de mejorar y hacer más transparente el proceso judicial. Se centró en afrontar los problemas de corrupción en la Presidencia de Jamil Mahuad y a través del fondo de ayuda para América latina y el Caribe (LAC) entregó \$1.2 millones de dólares adicionales con el propósito de incrementar la conciencia y el conocimiento sobre medidas y técnicas anti – corrupción.

USAID se guió bajo tres parámetros dentro del marco de su trabajo:

1. “La concentración de actividades en los grupos más vulnerables, es decir la focalización de la ayuda.
2. La búsqueda de sustentabilidad para garantizar la perpetuidad y reproducción de sus actividades a futuro.
3. El fortalecimiento institucional del sector privado, principalmente conformado por ONG’s, como un medio para dar la continuidad a las líneas de acción iniciadas bajo su tutela.”¹¹⁸

Para la década de 2000, inician los años dorados de la cooperación norteamericana en el Ecuador, USAID sacó su Plan Estratégico 2004-2009 en el que declara como prioridad la alineación de la diplomacia con la asistencia para el desarrollo. “En otras palabras la ayuda estaría condicionada a la evaluación del país por parte de la USAID y del departamento de

¹¹⁸ Álvarez Carla, La cooperación de los Estados Unidos en la frontera norte del Ecuador, Revista No.- 43 AFESE.

Estado, sobre los siguientes aspectos: el compromiso con la democracia, economías abiertas y la adecuada inversión en educación de la gente, salud y sus potencialidades¹¹⁹.

Así, su agenda se basa en la gran preocupación del gobierno norteamericano, por la inestabilidad que regía en el Ecuador por controlar y regular sus problemas internos.

USAID plantea cinco áreas estratégicas de intervención:

1. Conservación de la biodiversidad.
2. Reducción de la pobreza.
3. Desarrollo en frontera norte.
4. Integración de la frontera sur.
5. Democracia y Gobernabilidad.

“Hasta el año 2000, los fondos destinados a la lucha contra el narcotráfico fueron para ayuda policial y militar, esta situación comienza a cambiar con respecto al Ecuador ya que se vincula la problemática del desarrollo a la seguridad nacional norteamericana, en la Región Andina. De este modo, se equiparó la erradicación del narcotráfico con la garantía de prosperidad económica, democracia y seguridad.”¹²⁰

Bajo esta premisa USAID empezó a incrementar los montos de ayuda para el Ecuador, así durante el periodo 2000 – 2007 se invirtió \$74.8 millones de dólares, en combinación con el Gobierno ecuatoriano, se hicieron proyectos de infraestructura de agua y saneamiento que permitió mejorar la salud pública del sector y se construyeron caminos y puentes, lo

¹¹⁹ US Department of State, USAID, 2004, Strategic Plan, Fiscal year 2004-2009. Democracy, Security and Prosperity.

¹²⁰ Álvarez Carla, La cooperación de los Estados Unidos en la frontera norte del Ecuador, Revista No.- 43 AFESE.

que facilitó la interacción entre las comunidades y ayudó a mejorar los intercambios en los mercados.¹²¹

“Cerca de 500.000 personas se beneficiaron de las actividades del proyecto, se construyeron 124 sistemas de agua, 46 sistemas de alcantarillado, 74 puentes peatonales o vehiculares y se conformaron 84 juntas comunales para la administración del agua.”¹²². De igual manera se ayudó a los pequeños agricultores a fortalecer sus sembríos, se fortaleció la relación con empresas y mercados.

4.3. SETECI y sus principales actores

“La Secretaría Técnica de Cooperación Internacional SETECI¹²³, es el organismo técnico competente que trabaja en la profesionalización e inserción de la gestión soberana de la cooperación internacional en la estructura del Estado, articulándose con las fortalezas locales para reforzar la Institucionalidad pública y ser un complemento a la planificación para el desarrollo nacional y la política exterior del Ecuador.”¹²⁴

A su vez, “El trabajo de la SETECI se ampara en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, y en el Decreto Ejecutivo 812, en el cual se dicta que este organismo es

¹²¹ USAID revista conmemorativa de los 50 años en el Ecuador. Ver en : http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1862/FolletoHistoriaUSAID_2011_FOR_WEB_FINAL.pdf

¹²² USAID revista conmemorativa de los 50 años en el Ecuador. Ver en : http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1862/FolletoHistoriaUSAID_2011_FOR_WEB_FINAL.pdf

¹²³ La SETECI nació jurídicamente el 29 de julio de 2010, mediante la publicación en el R.O N° 246 del Decreto Ejecutivo N° 429 de 15 de julio, el cual convirtió a la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional (AGECI), en Secretaría Técnica de Cooperación Internacional.

¹²⁴ Informe de cooperación internacional no reembolsable en el Ecuador 2010-2011

el responsable de realizar el seguimiento de las operaciones conjuntas de las ONG's internacionales.»¹²⁵

Es responsabilidad de la SETECI, el planteamiento y la ejecución de las políticas y reglamentos de gestión de la cooperación internacional, así mismo la implementación de las estrategias. El desarrollo y aplicación de los instrumentos de gestión del Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional. (SECI), además de negociar con la cooperación internacional no reembolsable, rendir cuentas sobre el trabajo realizado por los entes internacionales de cooperación. Debe además registrar los programas y proyectos de cooperación internacional. Se hará un seguimiento y evaluación de cooperación internacional no reembolsable y su respectiva implementación del programa, y la suscripción de convenios básicos de funcionamiento y registro de las ONG.¹²⁶

La Asistencia internacional se compone de aportaciones provenientes de organismos bilaterales que son los recursos asignados directamente desde un país donante hacia un país receptor. Las **Asistencia bilateral** responde a intereses geopolíticos de los países donantes y/o acuerdos políticos internos. La **asistencia multilateral**, son las contribuciones que varios países donantes hacen al mismo tiempo para varios países receptores. Se canalizan por lo general a través de instituciones internacionales como son: el Banco de Desarrollo del Caribe (CDB), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Monetario

125

http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=155648&umt=seteci_evalua_resultados_cooperacion_internacional_en_frontera_norte

¹²⁶ Secretaria Técnica de Cooperación Internacional, ¿Qué hace la SETECI? Ver en: <http://www.cooperacioninternacional.gob.ec/que-es-la-seteci/>

Internacional (FMI), El Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD), o el Banco Mundial (BM).¹²⁷

Estas ayudas se llevan a cabo con programas y organismos resultantes de Acuerdos Internacionales amplios que financian programas en diversas áreas:

- A. Capital físico: carreteras y presas hidroeléctricas;
- B. Capital humano, como son programas de salud, reducción de la pobreza;
- C. 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. A los periodos de gracias de esta deuda se le conoce como la deuda externa de los países.¹²⁸

La cooperación oficial bilateral en el periodo 2007-2010, fue de 29.94%, la multilateral al 31.68%, y los aportes recibidos por las ONG's internacionales fueron del 38.38% en Frontera Norte.

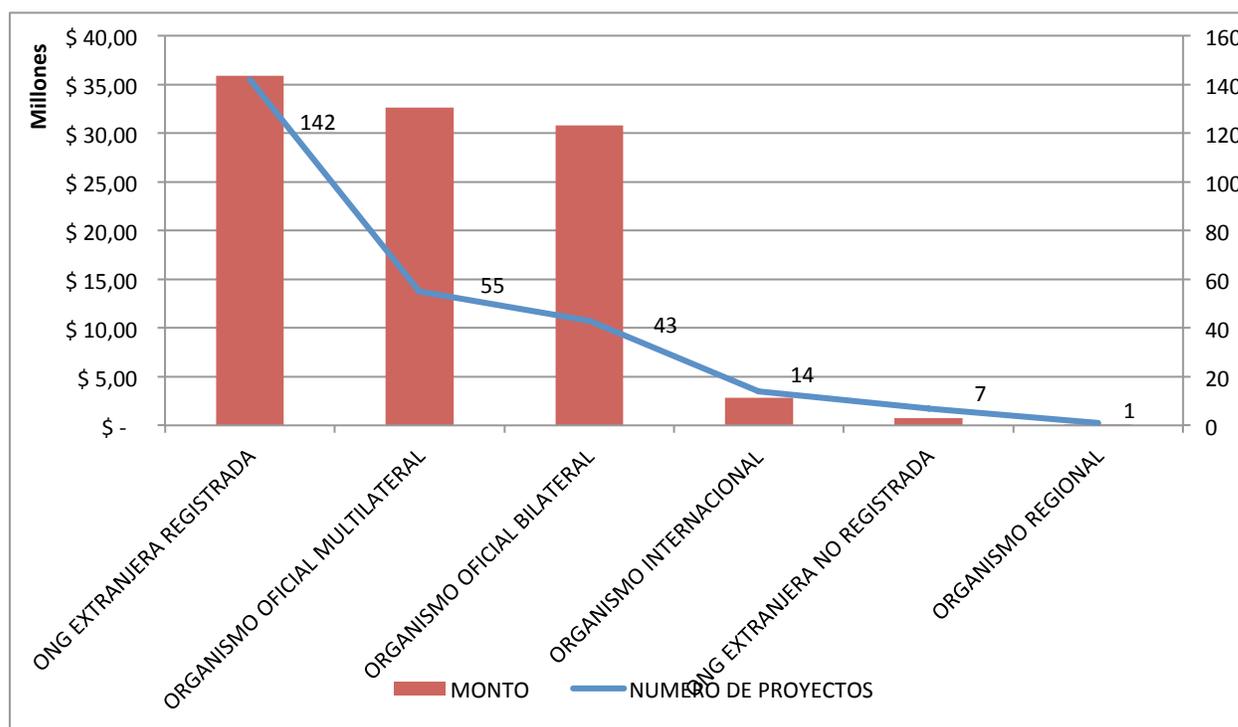
¹²⁷ Guzmán Alicia, Plan Colombia y asistencia Internacional, recreando el estado en los Andes, Quito, Agosto 2005

¹²⁸ Arcos Carlos, Ecuador: Cooperación para el Desarrollo. Balance de una década, Quito Abya-Yala Editing, 2001, p.p. 20

COOPERACION EN LOS AÑOS 2007-2010 POR TIPO DE ENTIDAD CANALIZADORA PROVINCIAS DE FRONTERA NORTE				
COOPERANTE	MONTO	PORCENTAJE	NUMERO DE PROYECTOS	PORCENTAJE
ONG EXTRANJERA REGISTRADA	\$ 35,907,555.16	34.88%	142	54.20%
ORGANISMO OFICIAL MULTILATERAL	\$ 32,611,370.08	31.68%	55	20.99%
ORGANISMO OFICIAL BILATERAL	\$ 30,814,983.51	29.94%	43	16.41%
ORGANISMO INTERNACIONAL DESCENTRALIZADO	\$ 2,866,857.47	2.79%	14	5.34%
ONG EXTRANJERA NO REGISTRADA	\$ 722,255.48	0.70%	7	2.67%
ORGANISMO REGIONAL	\$ 8,931.50	0.01%	1	0.38%
TOTALES	\$ 102,931,953.21	100.00%	262	100.00%

Fuente: Información Cooperantes

Elaborado: Dirección de Información de la Cooperación Internacional/2013



Entre los proyectos de cooperación internacional que conduce la SETECI con países como: Bélgica, Alemania, Canadá y Corea, se manejan planes de agroindustria, pesca, turismo comunitario y soberanía alimentaria en la Provincia de Esmeraldas. En Carchi: el proyecto “Fortalecimiento de las Capacidades Locales para la Mejora de la Calidad de Vida en las

Ciudades Históricas del Ecuador”, entre el gobierno local de Montufar y el PNUD, el proyecto para el “fortalecimiento de la cadena productiva del fréjol”, se firmó entre el Fondo Ítalo Ecuatoriano (FIE) y la Prefectura del Carchi

COOPERACIÓN EN LOS AÑOS 2007-2010 POR COOPERANTE EN PROVINCIAS DE FRONTERA NORTE				
COOPERANTE	MONTO	PORCENTAJE	Nº DE PROYECTOS	PORCENTAJE
ESTADOS UNIDOS	28.635.313,25	27,82%	89	33,97%
ESPAÑA	22.366.864,12	21,73%	34	12,98%
ONU	16.262.579,50	15,80%	30	11,45%
UNIÓN EUROPEA	7.184.340,26	6,98%	13	4,96%
CANADÁ	5.286.246,00	5,14%	4	1,53%
ITALIA	5.047.483,34	4,90%	21	8,02%
REINO UNIDO	2.886.273,00	2,80%	8	3,05%
GLOBAL ENVIRONMENTAL FUND - GEF	2.800.000,00	2,72%	1	0,38%
FINLANDIA	2.502.000,00	2,43%	1	0,38%
OTROS COOPERANTES (19)	9.960.853,74	9,68%	61	23,28%
TOTALES	\$ 102.931.953,21	100,00%	262	100,00%

Fuente: Información Cooperantes

Elaborado: Dirección de Información de la Cooperación Internacional 112013

La cooperación internacional en frontera norte alcanzó USD. 102.9 millones de recursos no reembolsables, que representa el 18% del total que recibió el país, en el periodo 2007 – 2010.

La ayuda de cooperación internacional que se ha recibido en frontera norte viene de diferentes fuentes, así:

- A. Bilateral oficial,
- B. Multilateral,
- C. Organismos internacionales,

D. Ayuda Humanitaria,

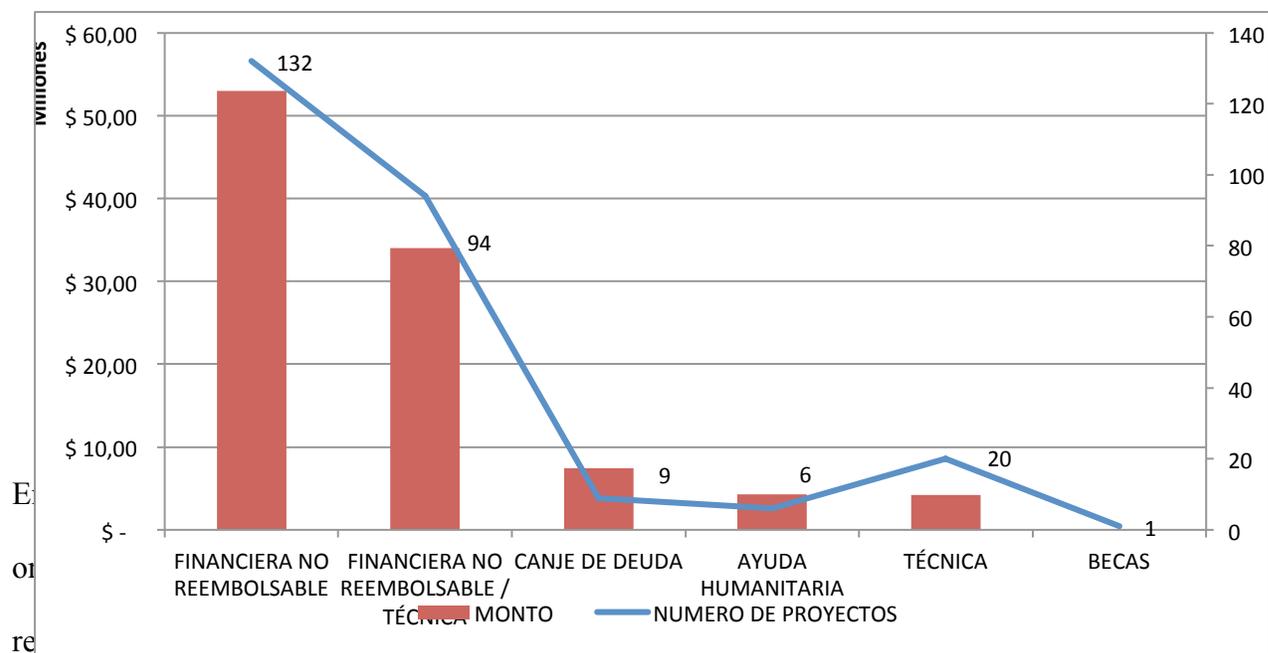
E. Canjes de deuda,

F. Becas.

COOPERACION EN LOS AÑOS 2007-2010 POR MODALIDAD DE COOPERACION PROVINCIAS DE FRONTERA NORTE				
COOPERANTE	MONTO	PORCENTAJE	NUMERO DE PROYECTOS	PORCENTAJE
FINANCIERA NO REEMBOLSABLE	\$ 52,946,182.46	51.44%	132	50.38%
FINANCIERA NO REEMBOLSABLE / TÉCNICA	\$ 34,035,800.79	33.07%	94	35.88%
CANJE DE DEUDA	\$ 7,467,252.00	7.25%	9	3.44%
AYUDA HUMANITARIA	\$ 4,259,645.00	4.14%	6	2.29%
TÉCNICA	\$ 4,177,556.96	4.06%	20	7.63%
BECAS	\$ 45,516.00	0.04%	1	0.38%
TOTALES	\$ 102,931,953.21	100.00%	262	100.00%

Fuente: Información Cooperantes

Elaborado: Dirección de Información de la Cooperación Internacional/2013

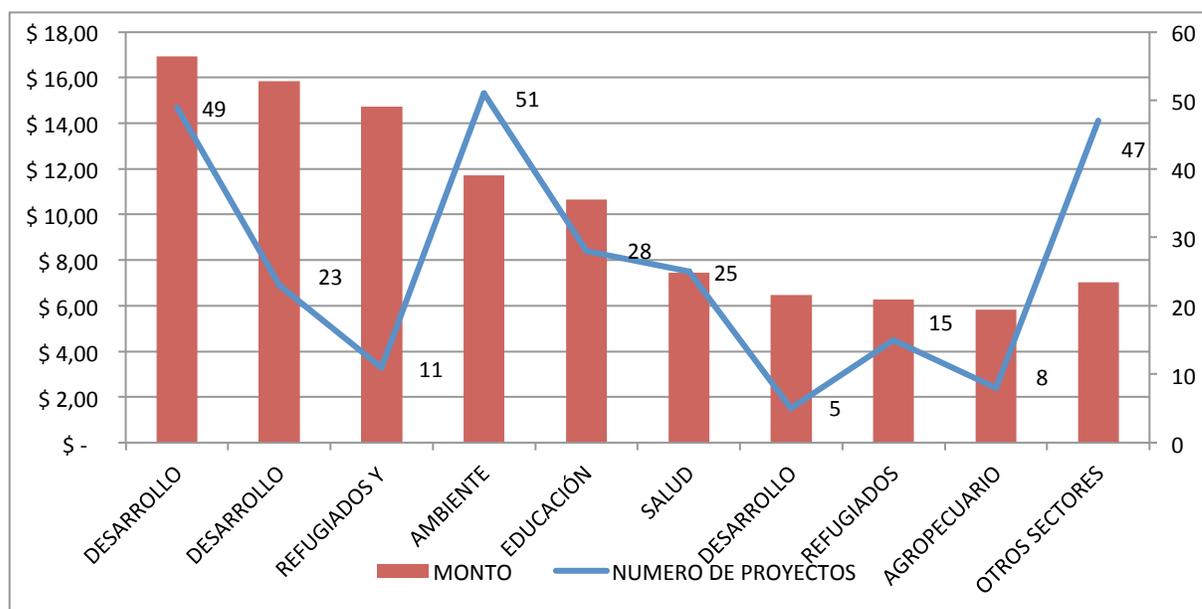


129 Revista cooperamos, diciembre 2011, No-03. Ver en: <http://www.cooperacioninternacional.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/10/cooperamos3.pdf>

COOPERACION EN LOS AÑOS 2007-2010 POR SECTOR DE INTERVENCION SENPLADES PROVINCIAS DE FRONTERA NORTE				
COOPERANTE	MONTO	PORCENTAJE	NUMERO DE PROYECTOS	PORCENTAJE
DESARROLLO SOCIAL	\$ 16,931,827.42	16.45%	49	18.70%
DESARROLLO PRODUCTIVO	\$ 15,851,640.15	15.40%	23	8.78%
REFUGIADOS Y MIGRACIÓN	\$ 14,717,957.00	14.30%	11	4.20%
AMBIENTE	\$ 11,716,707.87	11.38%	51	19.47%
EDUCACIÓN	\$ 10,654,789.43	10.35%	28	10.69%
SALUD	\$ 7,441,050.16	7.23%	25	9.54%
DESARROLLO RURAL	\$ 6,465,634.00	6.28%	5	1.91%
REFUGIADOS	\$ 6,275,207.08	6.10%	15	5.73%
AGROPECUARIO	\$ 5,838,238.57	5.67%	8	3.05%
OTROS SECTORES (13)	\$ 7,038,901.55	6.84%	47	17.94%
TOTALES	\$ 102,931,953.22	100.00%	262	100.00%

Fuente: Información Cooperantes

Elaborado: Dirección de Información de la Cooperación Internacional/2013



“En materia de cooperación internacional el país avanza en la implementación y contextualización de los principios orientadores, generando las condiciones para una gestión soberana de la cooperación, teniendo en cuenta y bajo esquema de gobernanza actual, las relaciones de poder no han desaparecido en lo absoluto, sino que se han transformado, complejizado y profundizado.”¹³⁰

Las dificultades económicas por las cuales atraviesan los países cooperantes europeos repercuten en la progresiva disminución de los recursos que destinan a los países receptores, así hemos visto afectados los montos de inversión con los cuáles se contaba para los proyectos en Frontera Norte, por lo que el Ecuador se ha visto en la necesidad de buscar nuevas fuentes de financiamiento en cooperación.

No tenemos una perspectiva muy halagadora en términos de cooperación, lo que manejan los países cooperantes principalmente con países en vías de desarrollo a nuestro nivel, es el concepto de inversión, están convencidos de que mucho más impacto tiene una buena inversión que una cooperación, con la cooperación estamos atendiendo ciertos tipos de necesidades en fragmentos pequeños de la población, en cambio que con inversión estamos estimulando la economía del país, estamos fomentando la creación de empleo con todo lo que eso significa, entonces la tendencia va a seguir siendo esa.¹³¹

La Unión Europea replanteó sus propuestas y dio un nuevo rumbo para la ayuda de cooperación a terceros países, propone “un nuevo enfoque de diferenciación”, con el cual traza un modelo diferente que llega a países con mayor nivel de pobreza y en donde la ayuda tenga un impacto mayor.

Es así que bajo esta nueva visión, el Ecuador debe buscar políticas de cooperación que estén de acuerdo a la nueva mirada mundial, y buscar respuestas vinculadas a la trayectoria con los países del sur y buscar la integración regional.

¹³⁰ Rosero Gabriela, Informe de cooperación internacional no reembolsable en el Ecuador, SETECI, 2da Edición, Quito Ecuador 2011.

¹³¹ Entrevista realizada al Ex -Subsecretario de Soberanía Nacional, Ex -Embajador del Ecuador en Colombia, Dr. Alejandro Suárez, 23 de octubre 2013.

4.4. Políticas de acción Binacional entre Ecuador y Colombia

Históricamente han existido vínculos económicos, políticos y culturales entre estas dos naciones, las mismas que vienen dadas, no solo por su cercanía sino desde la época de la colonia. Estas relaciones binacionales en frontera se establecen desde el origen de ambas Repúblicas. Unos de los pasos importantes se concretó en el año 1989, con la creación de la llamada Comisión de Vecindad Colombo-Ecuatoriana, engranaje apto para el desarrollo fronterizo, desde el inicio esta entidad se caracterizó como un mecanismo bilateral ágil y eficiente para impulsar la integración, la cooperación y el desarrollo binacional, especialmente en frontera norte, con ayuda del sector gubernamental y privado de las dos naciones.

Entre los antecedentes históricos referidos al fortalecimiento de relaciones bilaterales entre Colombia y Ecuador destaca:

- A. ***La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)***, nace desde 1960-1980, conformada por: México, Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay y Chile. Con el fin de crear una zona de libre comercio, en un lapso de 20 años, entre los países miembros. Este organismo fue reemplazado por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), a la que se suman Cuba y Panamá, su meta es alcanzar un mercado común latinoamericano. Actualmente está en funcionamiento.

- B. ***El Pacto Andino, en 1969***, en dónde se exhorta a los países miembros integren las áreas fronterizas a sus economías y se unan en el proceso de integración regional, esta fue conformada por Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia, posteriormente pasa a ser la CAN.

C. **La Comunidad Andina (CAN)**, creada el 26 de mayo de 1969, conformada por Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia, cuyo principal objetivo fue alcanzar un desarrollo integral, equilibrado y autónomo, mediante la integración Andina, sudamericana y latinoamericana. Para cumplir este objetivo, se crearon la Zona de Integración Fronteriza (ZIF)¹³² y los Centros Binacionales de Atención de Frontera (CEBAF)¹³³.

1. Centros de Integración Fronteriza (ZIF).- Los proyectos de integración fronteriza son los ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de los países miembros de la Comunidad Andina, en que se ejecutarán planes, programas y proyectos para impulsar su desarrollo de manera conjunta, compartida y coordinada. Se desarrollan, en Colombia en los departamentos de Nariño y Putumayo, que comprenden 26 municipios y en el Ecuador, en las provincias fronterizas de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos, en 20 cantones.
2. Centros Binacionales de atención de frontera (CEBAF).- Son instalaciones que se encuentran en una porción del territorio de uno o dos países miembros de la Comunidad Andina contiguos, cercano a un paso de frontera, en donde se controla integradamente el flujo de personas, equipajes, mercancías, vehículos, y se proporciona servicios complementarios de facilitación y de atención al usuario.

¹³² Se entiende como los ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de Países Miembros de la Comunidad Andina para los que se adoptarán políticas y ejecutarán planes, programas y proyectos para impulsar el desarrollo sostenible y la integración fronteriza de manera conjunta, compartida, coordinada y orientada a obtener beneficios mutuos, en correspondencia con las características de cada uno de ellos. Art. 1 de la Decisión 501/ CAN- 2001.

¹³³ Comprenden un conjunto de instalaciones que se localizan en una porción del territorio de un País Miembro o de dos Países Miembros colindantes, aledaño a un paso de frontera, que incluye las rutas de acceso, los recintos, equipos y mobiliario necesarios para la prestación del servicio de control integrado del flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos, y en donde se brindan servicios complementarios de facilitación y de atención al usuario.

El CEBAF podrá estar ubicado a la salida o ingreso por carretera del territorio de un País Miembro hacia otro País Miembro o hacia un tercero, si así lo convienen las partes involucrada. Art. 2 Decisión 502 / CAN – 2001.

3. Comisión de Vecindad e Integración Colombiana – Ecuatoriana (CVICE)¹³⁴.- La Comisión de Vecindad tiene como objetivos centrales promover la integración, la cooperación y el desarrollo, facilitar, coordinar, apoyar, gestionar y fortalecer el proceso de integración en todos los ámbitos, así como estrechar los vínculos entre los sectores económicos de los países, incluyendo los intercambios comerciales, la inversión privada y el desarrollo productivo.

En su última reestructuración se consideró transformarlo en un mecanismo ágil y rápido para la formulación, ejecución y seguimiento de los proyectos de interés binacional. Ratificando su carácter de alta instancia de nivel político y diplomático.

Esta Comisión está conformada por: Un capítulo nacional en Colombia y un capítulo nacional en Ecuador y por 6 sub-comisiones binacionales: de infraestructura, de asuntos ambientales y cuencas hidrográficas, de desarrollo económico, de desarrollo social, de educación, ciencia y cultura y de derechos humanos y asuntos judiciales. Presidida por los Ministros de Relaciones Exteriores, Secretarios Ejecutivos, Jefes de Misión, por Delegados de alto nivel por cada capítulo nacional, Un representante de los Gobernadores de los Departamentos de Frontera y Alcaldes Fronterizos y un representante del sector productivo.

4. La Comisión Binacional Fronteriza (COMBIFRON)¹³⁵.- Como principal instrumento de Medida de Confianza, creó la Cartilla de Seguridad para Unidades Militares y de Policía Fronterizas de las Repúblicas del Ecuador y Colombia en

¹³⁴ Son mecanismos institucionalmente establecidos con el fin de aprovechar acertadamente las ventajas que surgen de la vecindad fundamentada en las condiciones geográficas e históricas para el progreso el desarrollo conjunto. En estas comisiones tienen representación el sector público, el sector privado y la sociedad civil.

¹³⁵ “La Comisión Binacional de Fronteras Ecuador-Colombia (COMBIFRON), organismo creado en noviembre de 1996, tiene como propósito la evaluación y supervisión del cumplimiento de los compromisos militares y policiales de seguridad fronteriza, la solución oportuna de problemas que se presenten en la zona de frontera y el fortalecimiento de las relaciones entre las Fuerzas Públicas. Conforme a la Declaración Conjunta de Ministros de Defensa de Ecuador y Colombia, de enero de 2006, se convirtió en un instrumento de fomento de la confianza mutua y de prevención de conflictos mediante la acción inmediata, para elaborar diagnósticos post facto de incidentes fronterizos que puedan generar tensión internacional”.

2006, dicho documento es el único instrumento de confianza que se encuentra activo.

5. Gabinete Binacional Colombia – Ecuador.- Instancia de alto nivel, presidida por los Presidentes y Ministros de cada país para medir el avance de los compromisos y proyectos firmados entre ambos países, la primera se efectuó en la ciudad de Tulcán – Ecuador, el 11 diciembre del 2012, y la última en la ciudad de Ipiales - Colombia el 25 de noviembre de 2013.

El compromiso suscrito en el Primer Gabinete Bilateral entre Colombia y Ecuador, abarcó 6 ejes de intervención;

1. Eje de Seguridad y Defensa.
2. Eje de infraestructura y Conectividad.
3. Eje asuntos fronterizos.
4. Eje asuntos ambientales.
5. Eje asuntos sociales y culturales.
6. Eje asuntos económicos y Comerciales.

Para dar cumplimiento a los ejes descritos, ambos países suscriben una lista de: memorandos de entendimiento, acuerdos, reformas, reglamentos, actas, notas, etc.

En el Segundo Gabinete Binacional, se examinó la hoja de ruta de los compromisos firmados en la anterior agenda bilateral, en cada uno de los ejes temáticos, dónde se establecen plazos e instituciones responsables para cada uno de los proyectos.

El presente mecanismo, fortalece los lazos de amistad entre los dos países y afirman las excelentes relaciones que al momento tienen Ecuador y Colombia, por lo que sus respectivos Jefes de Estado se ratifican en continuar trabajando a largo plazo para el bienestar de ambos pueblos.

El fortalecimiento de la cooperación internacional en frontera norte en la época de UDENOR tuvo dos objetivos básicos:

1. Mejorar la interdicción de drogas, químicos y armas.
2. Promover el desarrollo alternativo de esta zona.

5. Confirmación de la Hipótesis

La hipótesis expuesta expresa: “La Inversión de Plan Ecuador en Seguridad Humana en el período 2008 al 2010 ha influido en el fortalecimiento del Estado de Derechos en la Frontera Norte”.

En consecuencia se considera que la hipótesis es positiva por las siguientes razones:

1. Institucionalidad. Ha existido una mayor presencia de instituciones públicas, que han tenido una injerencia en la prevalencia del estado de derecho. Como ejemplo puede mencionarse la institucionalidad judicial y policial.
2. Intervención en territorio a través de proyectos, refleja que de los proyectos desarrollados han fortalecido la institucionalidad y el respeto de derechos en frontera
3. NBI inversión Los niveles de NBI se redujeron en un porcentaje mínimo, lo cual contribuyó en beneficio de los derechos económicos y sociales de la población en Frontera Norte.
4. Fortalecimiento de la seguridad y del Estado de derechos en frontera norte, lo invertido en seguridad redujo sustancialmente los índices de homicidios/asesinatos, sin perjuicio de que la cifra no haya sido reducida en otros delitos, supuesto en el cual la hipótesis es neutra.

6. Conclusiones El rol que debe cumplir el Estado en las fronteras con políticas públicas que se basen en las realidades de las poblaciones de fronteras y en el análisis de los procesos organizativos y comunitarios.

6.1. Conclusión General:

Dado que el objetivo General de la tesis expresa: “Analizar la Inversión de Plan Ecuador en Seguridad Humana en el período 2008 al 2010 y su influencia en el Fortalecimiento del Estado de Derechos en la Frontera Norte”. Se concluye que:

1. Los niveles de seguridad en frontera norte en razón de la inversión realizada han mejorado en los siguientes niveles. El indicador de homicidios/asesinatos demuestra que del 2011 al 2012 existe un descenso, en Esmeraldas del -21%, en Carchi del -44%, en Sucumbíos del -15%, lo que a nivel de las 3 provincias de frontera significa un -21%. Estos resultados se deben al fortalecimiento de acciones conjuntas entre Policía Nacional y Fuerzas Armadas, que efectúan los operativos de incautación, decomiso de armas y municiones.
2. El concepto de seguridad humana, en razón de las inversiones realizadas en el periodo 2008 al 2010, que ascendió a \$22.5 millones, ha contribuido al fortalecimiento del estado de derechos, no obstante las cifras mencionadas, el problema no fue erradicado en su totalidad.
3. Los niveles de desarrollo humano y respeto a los derechos humanos fueron mejorados, a pesar de que restan actividades por cumplir.
4. La planificación pública nacional y el Plan Nacional del Buen Vivir, aportaron a enfocar la inversión de manera más eficaz, según la Constitución 2008, los siete ejes de Plan Ecuador se encontraron articulados a los doce objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir, cumpliendo así el artículo 280 de la Constitución para el desarrollo.
5. La transición de UDENOR a Plan Ecuador pretendió dar un mayor impulso a Frontera Norte, a pesar de sus proyectos y los objetivos para los cuales fue concebido, no tuvo el alcance ni los resultados esperados, ya que Plan Ecuador no trabajó con los GAD's ni tuvo mayor cobertura geográfica.
6. El decreto de absorción de la STPE respecto a inversiones en frontera norte, no tuvo efecto alguno.

7. La Cooperación internacional en términos de inversión del periodo 2007 al 2010 ha invertido \$102.9 millones lo que implicó, que la Institucionalidad en frontera Norte se vea fortalecida, logró dar un mayor alcance a los proyectos y programas que se ejecutaron, todo esto ha permitido un Estado de derechos.
8. La política binacional ha permitido que las inversiones se canalicen de manera planificada y prioritaria, los mecanismos creados para tal fin van de la mano con las reuniones que se planifican para el seguimiento de los proyectos. Dichos proyectos se encuentran fuera del análisis de la presente tesis.

6.2.Conclusiones Específicas:

Dado que los objetivos específicos de la tesis fueron:

1. “Definir los conceptos y las normas que servirán de base para el análisis (seguridad humana, Estado de Derecho, políticas públicas, entre lo principal).

Los conceptos y normas que han servido para el análisis son:

a. Niveles de seguridad

La reducción del índice de homicidios y asesinatos en el Ecuador se debe, en gran medida, a la puesta en marcha del Plan Nacional de Seguridad Integral, que sustenta su visión y misión en el ser humano, hacia quien se dirigen todos los esfuerzos del Estado y a la desconcentración de los servicios policiales a través de las Unidades de Policía y Vigilancia Comunitaria.

Se debe tomar muy en cuenta los resultados de los 7 delitos de mayor connotación en la Provincia de Sucumbíos, por ser esta una zona de alto riesgo y vulnerabilidad, redactando políticas públicas que den una solución a los problemas de violencia y criminalidad en esta zona. Labor que se debe efectuar mediante reformas sociales, económicas que reduzcan la pobreza, el desempleo, fortalecimiento de la educación, la salud, el déficit de vivienda.

b. Seguridad internacional

Derivadas de las relaciones binacionales, las cronologías que mantienen Ecuador y Colombia están en sus mejores momentos, basándose en las políticas de confianza mutua entre estos dos países.

c. Seguridad humana

Como resultado de los programas y proyectos ejecutados por Plan Ecuador, los niveles de inseguridad decrecieron, lo que significó mayor seguridad humana en Frontera Norte.

d. Seguridad humana y liberalismo

Si bien el liberalismo analizado en la presente tesis no hace referencia a la teoría liberal política y económica, vigente al interior del país, sino al liberalismo en un contexto de relaciones internacionales, las relaciones bilaterales con Colombia han permitido que los proyectos lleguen a concluirse.

e. Derechos humanos

Basados en los proyectos que desarrolló Plan Ecuador, el respeto a los DDHH se dieron en cuanto existió acciones que permitieron atender las necesidades de refugiados del vecino país en el Ecuador. Sin embargo existen aún demandas por parte de las comunidades ecuatorianas que fueron afectadas por las fumigaciones por glifosato, contra el Estado ecuatoriano ante la Comisión de Derechos Humano.

f. Desarrollo humano

La seguridad humana está ligada con el desarrollo humano por ser la base fundamental para el desarrollo de políticas y estrategias planificadas, las cuales son coordinadas para prevenir la crisis y mitigación de eventos adversos

g. Estado de derecho.

La Constitución de la República 2008 por vez primera establece en el Ecuador un Estado social de derechos, lo cual quiere decir que las garantías y derechos constitucionales son de aplicación directa incluso en ausencia de norma, así por ejemplo, las acciones constitucionales permiten dicho objetivo. Teóricamente las acciones del Plan Ecuador estuvieron subordinadas al mandato constitucional, particular al artículo 393 referido a la seguridad humana

2. Dar una aproximación histórica de la problemática de la frontera norte, y analizar información cuantitativa para objetivizar el estado de las cosas y las necesidades en materia de seguridad humana en los términos que plantea la Constitución de la República.

El análisis histórico realizado en la tesis nos demuestra que esta zona se ha encontrado desatendida permanentemente, la falta de Institucionalidad por parte del Estado en este sector.

3. Identificar la respuesta del Estado a la problemática de la Frontera Norte, y analizarlo desde la óptica de las garantías institucionales y presupuestarias para cotejar su efectividad para atender las necesidades identificadas y cumplir con la Constitución de la República.

La respuesta del Estado ha sido dada en torno a los siguientes ejes:

- a. Fortalecimiento de Institucionalidad en los distintos ámbitos y competencias del Estado,
- b. Intervención en territorio
- c. Reducción de Índices de homicidio / asesinatos

7. Recomendaciones

- 7.1. Se debe estructurar el presupuesto de acuerdo a un análisis previo de las necesidades en frontera Norte y articular al Plan Nacional del buen Vivir, y no en base a políticas coyunturales.
- 7.2. El presupuesto debe ser planificado para periodos de largo plazo que sean sostenibles en el tiempo.
- 7.3. La ejecución presupuestaria debe tener una óptima utilización de recursos en base a los fines propuestos y sobre la base de calidad y eficiencia.
- 7.4. Se deben aumentar los esfuerzos para reducir las tasas de delictividad.
- 7.5. Los proyectos deben realizarlos en las zonas rurales.
- 7.6. Las políticas públicas en cuanto a su financiamiento y presupuestación deben tener un enfoque de derechos.
- 7.7. El presupuesto no solamente debe ser visto como instrumento financiero sino como una forma de asignar y re-distribuir recursos.

8. Anexos

Cuadro No. 1

Temas de las reuniones ministeriales de la RSH 1999-2004

Lysoen Bergen Noruega 1999	Lucerna Suiza 2000	Petra Jordania 2001	Santiago Chile 2002	Graz Austria 2003	Malí África 2004
<ul style="list-style-type: none"> • Minas antipersonales • Armas pequeñas y liviana • Niños en conflictos armados • Derechos Humanos y derecho internacional humanitario • Corte Penal Internacional • Operaciones de paz • Prevención de conflictos • Crimen organizado transnacional • Recursos para el desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> • Armas pequeñas y livianas • Actores no estatales (grupos armados) • Responsabilidad social de la empresa • Educación en derechos humanos • Niños en conflictos armados • Prevención de conflictos • Corte Penal Internacional • Minas antipersonales • Protección de civiles en conflictos armados 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo y seguridad humana • Operaciones de paz • Niños en conflictos armados • Índice de Seguridad Humana • VIH/SIDA • Género y seguridad humana • Armas pequeñas y livianas 	<ul style="list-style-type: none"> • Índice de Seguridad Humana • Educación en derechos humanos • Seguridad Pública y seguridad humana 	<ul style="list-style-type: none"> • Niños en conflictos armados • Educación en derechos humanos 	<ul style="list-style-type: none"> • Niños en conflictos armados • Tráfico de armas pequeñas y livianas • Género y operaciones de paz • Educación en derechos humanos

Fuente: Moufida Goucha, Tomado de: Promover la Seguridad Humana: Marcos Éticos, Normativos y Educativos en América Latina y el Caribe. Elaboración de la autora basada en los “informes del Presidente” de cada reunión de la Red de Seguridad Humana. www.humansecuritynetwork.or

**Anexo 2.-
Cuadro No.- 2**

MAPEO DE ACTORES EN FRONTERA NORTE	
2000 - 2012	
ACTORES E INSTITUCIONES NACIONALES	ROL EN FRONTERA NORTE
Gustavo Noboa Bejarano	El 3 de agosto del 2000, creó la Unidad Ejecutora de Desarrollo Norte UDENOR con Decreto N° 640, para la ejecución de proyectos y programas de desarrollo económico y social en las provincias de Esmeraldas, Carchi, Sucumbios, Orellana y Napo.
Gustavo Noboa Bejarano	El 16 de marzo del 2001, mediante Decreto sustitutivo N° 1357, créase la Unidad de Desarrollo Norte, con personería jurídica propia, con autonomía administrativa financiera, adscrita a la Presidencia de la República.
Lucio Gutiérrez	El 10 de Mayo de 2004, creó con Decreto N° 1666 en el Ministerio de Relaciones Exteriores la "Subsecretaría de Soberanía Nacional y Desarrollo Fronterizo", con 4 direcciones generales y en la "Dirección General de Relaciones Fronterizas con Colombia", paso como competencia la Unidad de Desarrollo para las Provincias del Norte UDENOR.
Lucio Gutiérrez	El 10 de noviembre del 2004, mediante Decreto N° 2243 le da a UDENOR personería jurídica propia, con autonomía administrativa financiera, adscrita a la Presidencia de la República y sometida al control de la Contraloría General del Estado.
Ec. Rafael Correa	El 17 de agosto del 2007, con Decreto N° 565 constituye la Secretaría Técnica del Plan Ecuador, dependiente de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES la que tendrá a su cargo la coordinación y ejecución del Plan Ecuador.
Ec. Rafael Correa	El 27 de octubre del 2007, con Decreto N° 694 Suprime UDENOR.
Ec. Rafael Correa	El 7 de febrero del 2008, la Secretaria Técnica del Plan Ecuador pasa a ser adscrita al Ministerio de Coordinación de Seguridad Interna y Externa.
Ministerio de Relaciones Exteriores	Coordinador de las reuniones Binacionales, Comisión de Vecindad e integración Colombiana - Ecuatoriana, en estos mecanismos se establece la política a seguir en Frontera Norte.
EJERCITO	Control y resguardo de la Frontera Norte, a través de patrullajes,
ARMADA	Controla las actividades ilícitas en Frontera Norte a través de patrullaje del estero y aguas fluviales al Noroeste del Ecuador.

POLICÍA	Vigila la seguridad en Frontera Norte, de las poblaciones, del control de Migración, de la entrada y salida de personas a través de su territorio, de la salida de hidrocarburos subvencionados, desmantelamiento de organizaciones criminales.
Secretaría Técnica del Plan Ecuador	Coordinación y Ejecución del Plan Ecuador
Alm. Fernando Zurita Fabre	Secretario Técnico del Plan Ecuador 2010 - 2013
Ministerio de Coordinación de Seguridad (MICS)	Coordina a los Ministerios involucrados en el Sector Seguridad y a la Secretaria Técnica del Plan Ecuador
Alm. Homero Arellano	Ministro de Coordinación de Seguridad 2010 - hasta el presente.
Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)	Encargada de la planificación y el desarrollo nacional a nivel sectorial y territorial.
Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADS) de: Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos	Entes beneficiarios de los proyectos de cooperación internacional
Población asentada en la franja fronteriza	Son los beneficiados por los proyectos.
Organizaciones Gubernamentales Internacionales	
Gobierno de los Estados Unidos de América	A través de la agencia USAID.
Banco Mundial	Financiamiento de cooperación en frontera Norte
Banco Interamericana de Desarrollo (BID)	Financiamiento de cooperación en frontera Norte
Cooperación Técnica Alemana GTZ	Cooperación Técnica
ACNUR	Organismo de las Naciones Unidas, encargada de proteger a los refugiados y desplazados; dan protección internacional a las personas que cruzan la frontera colombo-ecuatoriana, fomenta la integración local. Financio el proyecto para estudio de la población en el año 2007 para tener una idea clara de la población que requiere protección.
ONG's, EEUU, España, ONU, Canadá, Italia, Reino Unido, Unión Europea, entre otros.	Cooperantes en Frontera Norte.
Organizaciones de la Sociedad Civil	
Comunidad Aiwa, Éperas, Chachis, Étnia Negra.	Comunidades asentadas en la zona de Frontera.
Asociaciones de: agricultores, ganaderos, campesinos e indígenas	Asociaciones asentadas en la zona de frontera.
Sector Privado	
Empresas Madereras	Empresas que laboran en la zona
Empresas de extracciones mineras	Empresas que laboran en la zona
Socio - Cultural - Grupos Religiosos	
Servicio Jesuitas a Refugiados y Desplazados (SJRM)	Ayuda Social
Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP)	Ayuda a financiar proyectos con fines sociales auspiciado por la Conferencia Episcopal Ecuatoriana; presta ayuda en Sucumbíos.

**Anexo 3.-
Cuadro No.- 3**

Cuadro de Entrevistados

N°	ENTREVISTADOS	INSTITUCIÓN
1	Calm .Fernando Zurita Fabre	Secretario Técnico del Plan Ecuador
2	Crnl. Max Campos Gallegos	Coordinador de Seguridad Interna del Ministerio Coordinador de Seguridad.
3	Dr. Alejandro Suarez	Ex-Subsecretario de Soberanía Nacional, y Ex Embajador del Ecuador en Colombia.
4	Dra. Bertha García Gallegos	Catedrática de la Universidad Católica. Experta en Relaciones Civiles- Militares.
5	Dr. Ernesto Estupiñán	Alcalde de Esmeraldas
6	Ing. Winston Balanzategui	Gerente ECU 911 - Esmeraldas

9. Bibliografía

- Álvarez Velasco Carla Morena, La cooperación Norteamericana en la frontera norte del Ecuador, Tesis de la FLACSO, Sede Ecuador, Quito, junio 2005.
- Arcos Carlos, Ecuador: Cooperación para el Desarrollo. Balance de una década, Quito Abya-Yala Editing, 2001, p.p. 20
- BARREIRO, Catalina. “La agenda de política exterior Ecuador-Estados Unidos” en Bonilla ed. Orfeo en el Infierno. Quito, FLACSO Ediciones, 2002.
- CELI, Carla, et al., Cooperación al desarrollo en la frontera norte; Una mirada desde – 2007, Centro de investigaciones CIUDAD, Ecuador, 2009
- El presidente anuncia iniciativas sobre el cambio climático mundial —Comunicado de prensa de la Casa Blanca, 14 de febrero de 2002
- En el presupuesto del 2008 se omite la casilla del inicial y el modificado, por contener las mismas cifras en el presupuesto codificado.
- En el presupuesto del 2009 se omite la casilla del inicial y el modificado, por contener las mismas cifras en el presupuesto codificado.
- Guzmán Alicia, Plan Colombia y asistencia Internacional, recreando el estado en los Andes, Quito, Agosto 2005
- http://es.wikipedia.org/wiki/Reserva_de_producci%C3%B3n_faun%C3%ADstica_Cuyabeno
- http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=155648&umt=seteci_evalua_resultados_cooperacion_internacional_en_frontera_norte
- http://www.ecured.cu/index.php/Doctrina_Reagan
- <http://www.lne.es/internacional/2013/09/13/acuerdos-oslo-cumplen-20-anos/1468594.html>
- <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-94594.html>
- Mesa de diálogo de la corporación Internacional para frontera norte, secretaria Técnica para cooperación internacional, Quito Ecuador 2011.
- Rosero Gabriela, Informe de cooperación internacional no reembolsable en el Ecuador, SETECI, 2da Edición, Quito Ecuador 2011.
- Secretaria Técnica de Cooperación Internacional, ¿Qué hace la SETECI?

- Secretaria Técnica de Cooperación Internacional, Mesa de diálogo de la cooperación internacional para frontera norte, impresión 2011, p.p.2
- Ver, Gobierno Provincial del Carchi,
http://www.carchi.gov.ec/spanish/page.php?pgid=6&sec_id=1