

LA COOPERACIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS EN LA FRONTERA NORTE DEL ECUADOR

Carla Álvarez*

INTRODUCCIÓN

En este artículo se analizará cómo la problemática del narcotráfico comenzó a tomarse la agenda de cooperación norteamericana en Ecuador, haciendo un acercamiento al caso más importante, la Frontera Norte Ecuatoriana (FNE)

Con este objetivo, en primer lugar se hace un recuento que va desde el origen de las actividades de cooperación en Ecuador, en los años 40, hasta nuestros días, describiendo los principales lineamientos de USAID.

En segundo lugar, esta investigación concentra su atención exclusivamente en la FNE, para lo cual comienzo por contextualizar la situación de ésta zona, mostrando sus principales problemas y la forma cómo cada una de las seis provincias que la conforman se articulan en la problemática del narcotráfico. Más adelante se hace un recuento de la cooperación norteamericana en esta región, exponiendo las razones y los objetivos que mueven su práctica, así como las principales falencias que evidencia.

LA COOPERACIÓN NORTEAMERICANA EN ECUADOR

Antecedentes

La ayuda norteamericana hacia el Ecuador comienza a inicios de los años 40 con la creación de un programa bilateral de Cooperación Técnica y Económica, y continuó en la década siguiente enmarcada dentro del ya mencionado Punto Cuarto. Durante estos dos decenios el objetivo fue mejorar las condiciones de salud pública, educación y producción agrícola y su fundamento epistemológico se asentó sobre el paradigma de la capitalización física.¹

Así en lo que respecta al sector agrícola, en los 40, las actividades estuvieron dirigidas hacia la promoción del cultivo de caucho, balsa, abacá y la extracción de quinina, mientras que en el decenio siguiente se apoyó al sector exportador ecuatoriano, en lo que se refiere a investigación y control de las plagas que afectaban a los principales productos de venta internacional del momento: como café, cacao y bana-

* Profesora de FLACSO

¹ César Montufar, 2002. *Hacia una Teoría de la Asistencia Internacional para el Desarrollo*, un análisis desde su retórica, Quito: Centro Andino de Estudios Internacionales, Universidad Andina Simón Bolívar. Ps. 183-222

no. En lo referente a educación, la ayuda se enfocó en la construcción de escuelas, en la capacitación de profesores y en la modernización de la educación tanto en el sector urbano como en el rural. Por su parte, en el tema de la Salud Pública, se buscó la consolidación de una institucionalidad nacional que permita hacer frente a los problemas sanitarios del país, de este modo se creó un conjunto de organismos que precedieron lo que ahora es el Ministerio de Salud Pública, fundado a mediados de los 60. Adicionalmente, se emprendieron iniciativas para erradicar la malaria y aunque no se logró el objetivo, el número de afectados por esta enfermedad se redujo considerablemente.²

En los cincuenta, la cooperación norteamericana hizo aportes más significativos que en el decenio anterior. Invertió en infraestructura vial, en el mejoramiento del sistema de aviación ecuatoriano y en agua potable. No obstante, muchos de estos aportes se hicieron a manera de créditos internacionales. Así, además de la salud, educación y agricultura, la ayuda estuvo destinada a la construcción de carreteras cuyo fin era unir la región costanera con el callejón andino ecuatoriano. También se modernizó la aviación ecuatoriana, y se crearon los Aeropuertos Mariscal Sucre de Quito y Simón Bolívar de Guayaquil, obras

que finalizaron en el año de 1960. La construcción de sistemas de agua potable benefició principalmente a ciudades de la sierra centro sur del Ecuador y a Esmeraldas, ubicada en la costa norte, colindante con Colombia.³

A inicios de los años 60, Estados Unidos consolidó su sistema institucional de cooperación internacional, y también creó el programa Alianza para el Progreso. En esta misma década, el paradigma del desarrollo basado en la capitalización física comenzó a perder relevancia frente a una nueva teoría que predicaba la inversión en capital humano⁴, como ya se mencionó.

Este cambio tuvo lugar progresivamente, por lo cual la capitalización física siguió siendo el objetivo principal de la cooperación norteamericana en Ecuador, enmarcada dentro de la Alianza para el Progreso. De este modo, las prioridades en la agenda de USAID pasaron de la agricultura, la salud y la educación hacia el desarrollo industrial, de infraestructura básica y de vivienda, cooperativismo y administración pública.

El impulso a las nuevas prioridades requirió una inversión mayor de recursos, sin embargo, éstos fueron otorgados en su mayor parte como préstamos reembolsables, y estuvieron destinados a financiar específicamente la expansión del

sector industrial, la construcción de carreteras, de sistemas de riego, de proyectos de electrificación, de vivienda y a la creación del Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV).⁵

Por otra parte, en Ecuador el componente de condicionalidad implementado durante los 60s, y la búsqueda de una mayor vinculación del Estado central en los planes de desarrollo nacionales, permitió la creación de instituciones como la JUNAPLA (Junta Nacional de Planificación), organismo que se encargó de establecer las líneas directrices que guiarían la asistencia norteamericana en temas agropecuarios.⁶

El objetivo de fortalecimiento institucional permitió la creación del Banco Ecuatoriano de la Vivienda y la puesta en marcha de la reforma agraria, a través de la entrega de aportes a entidades como el CREA (Centro de Reconversión Económica del Azuay) y el IERAC, (Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización). Adicionalmente, se creó el INIAP (Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias) y se otorgó un crédito al gobierno ecuatoriano para

incrementar la recaudación de impuestos, e implementar otras actividades orientadas al mejoramiento de la administración pública.⁷

Durante este período, la inversión en capital humano constituyó un eje transversal en sus políticas de asistencia educativa y de salud dentro del marco de la Alianza para el Progreso.⁸ Así, en el año de 1967 se organizó una División de Recursos Humanos cuya misión era dar soporte a la educación desde los niveles primarios hasta los universitarios. También se hicieron préstamos en este rubro para la edición de textos escolares.⁹

Por otra parte, en los sesenta, como parte de la discusión sobre la inversión en capital humano se estableció una conexión negativa entre equilibrio poblacional, acceso a los recursos y deterioro del medio ambiente. Se concluyó que sin una adecuada política de control de la natalidad se corría el riesgo de sufrir hambrunas y de afectar seriamente a los recursos naturales del planeta, poniendo en riesgo la vida en países ricos y pobres por igual.¹⁰ En el caso de Ecuador, se implementaron las

5 Ibid. Ps. 18-22

6 USAID, 2003a. Op. Cit. Ps. 18-22

7 Ibid.

8 César Montúfar, 2000. "La Ruptura Geopolítica y Epistemológica del Paradigma del Desarrollo" (online) En: Ecuador Debate No. 51. Disponible en: www.dlh.com.ec/paginas/debate/paginas/debate5.htm, (consultado el 15 de agosto del 2004).

9 USAID, 2003a. Op. Cit. Ps. 18-22

10 El reemplazo del paradigma de la capitalización física por el de la inversión en capital social vino con algunas críticas al primero. En lo relativo a la demografía, si durante los años 40 se creía que la industrialización era un requisito previo al decrecimiento de la natalidad, en los

2 USAID, 2003a. 60 Años de Cooperación. Quito: USAID/Ecuador, julio. Ps. 14-18

3 Ibid. Ps. 14-18

4 César Montúfar, 2002. Op. Cit. 91-134.

primeras medidas para reducir la tasa de natalidad, en las cuales intervinieron instituciones nacionales como la JUNAPLA y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), entre otros.¹¹

En la década de los años 70, el gobierno norteamericano contrajo sus aportes en temas de cooperación con el Tercer Mundo, como se mencionó anteriormente. A esto se sumaron las duras críticas que sufrió la Alianza para el Progreso. Frente a esta situación USAID tuvo que reformular sus lineamientos. Como consecuencia, en Ecuador se disminuyó la inversión en capital físico, mientras que se mantuvo el apoyo al desarrollo del capital social. De hecho, se suspendió la construcción de carreteras y otras obras de infraestructura, mientras que se siguió apoyando a la educación y a la planificación familiar.

Así, mientras la cooperación norteamericana durante los años 60 registró un total de \$108 millones de USD entre préstamos, fondos no reembolsables y garantías de inversión para vivienda, en los 70 esta cifra se redujo a \$53 millones, que incluían préstamos y donaciones, debido a la inexistencia de actividades durante los tres últimos años del decenio.¹²

En resumen, de acuerdo con USAID durante el período comprendido entre 1942 y 1978 los Estados Unidos invirtieron en Ecuador un total de \$244.6 millones de dólares en cooperación, de los cuales el 45.7% fueron préstamos, 31.9% ayuda no reembolsable y el 22.4% financiamiento para el proyecto Alimentos para la Paz. Como se puede ver, los fondos durante estos 36 años estuvieron tan contraídos que apenas alcanzaron un promedio anual de \$6.79 millones de dólares.¹³

La Cooperación en los 80

En el año de 1979 Ecuador volvió a la democracia después de varios años de dictadura militar. Según USAID, en respaldo a esta importante decisión, por esta razón incrementó los montos de cooperación para el país en comparación con el decenio anterior.

Sin duda, es posible evidenciar un incremento de la cooperación norteamericana hacia el Ecuador en los 80. No obstante, no se puede afirmar que esto sea el resultado de un apoyo al proceso democrático ecuatoriano. De hecho, el gobierno de Reagan demostró estar más comprometido con regímenes autoritarios y dictatoriales que con la democracia.

Por otra parte, durante el gobierno de Reagan, las directrices de la cooperación norteamericana retomaron como prioridad el paradigma de la capitalización física.¹⁴ Además, este período presidencial coincidió con la adopción del sistema neoliberal en Estados Unidos y con su promoción en América Latina a lo largo de los ochenta, con lo cual la asistencia norteamericana comenzó a enfatizar en la liberalización del mercado, la promoción de exportaciones, la reducción de tarifas arancelarias, la adopción de políticas que atraigan a la inversión extranjera como reformas estructurales, la privatización de empresas del sector público y la consabida reducción del tamaño del Estado.

La tendencia neoliberal a reducir la participación del Estado en temas tanto económicos como sociales permitió una transferencia de las iniciativas de desarrollo al sector privado, representado por las denominadas Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), y con ello, de alguna manera, se dio paso a la privatización de las políticas sociales. En este sentido, la asistencia norteamericana colaboró con la Fundación para el Desarrollo Agropecuario (FUNDAGRO), el Instituto de Estrategias Agropecuarias (IDEA), la Asociación pro Bienestar

de la Familia Ecuatoriana (APROFE), el Centro de Estudios de la Población y Paternidad Responsable (CEPAR), el Centro Médico de Orientación y Planificación Familiar (CEMOPLAF), Fundación Natura, entre muchas otras.¹⁵

Esta situación correspondería a la tesis de que la cooperación internacional durante este período, apoyada en la acción de las ONG, constituye la contra parte neoliberal en lo que se refiere a políticas públicas en algunos países de América Latina, entre ellos Ecuador. Además, la renuncia a determinadas responsabilidades por parte del Estado habría permitido que se produzca una verdadera eclosión de las ONG en el Ecuador, en tanto tenían como objetivo llenar los espacios vacíos en materia de política social.¹⁶

Por otra parte, en congruencia con la doctrina neoliberal y con el impulso a las reformas estructurales en Ecuador, en 1985 USAID orientó su ayuda hacia las políticas macroeconómicas y sectoriales, como un mecanismo para fomentar el desarrollo. Así fue que se inició un esquema de estabilización y recuperación económica para apoyar la reforma económica ecuatoriana.

También se siguieron apoyando otras áreas de intervención más específicas como la agricultura,

50 se negó esta posibilidad, y por el contrario se planteó la necesidad de reducir drásticamente el crecimiento poblacional como un mecanismo para mejorar el nivel de vida de los países subdesarrollados. César Montufar, 2000. Op. Cit.

11 USAID, 2003a. Op. Cit. Ps. 22-23

12 Ibid.

13 Ibid.

14 "Se propuso regresar al concepto de que ningún país puede desarrollarse sin altas tasas de crecimiento económico". Ibid. P. 11.

15 Ibid. P. 24-28

16 Entre 1987 y 1990 se crearon 233 ONG en Ecuador, en contraste con 62 fundadas entre 1971 y 1980. Víctor Bretón Solo de Zaldívar, 2001. Cooperación al Desarrollo y demandas étnicas en los Andes ecuatorianos. Quito: FLACSO - Sede Ecuador, Universitat de Lleida, Giedem. P. 240.

transferencia de tecnología, salud pública, vivienda y educación. Además, se implementaron proyectos de formación para el sector público, para profesores y se estableció el primer programa de prevención contra el uso de drogas.

De igual forma, en esta década, se siguieron impulsando los programas de planificación familiar, llegando incluso a reducir la tasa de crecimiento poblacional a niveles iguales a los de otros países de la región. Finalmente, entre 1980 y 1992 se implementó el primer proyecto de educación ambiental en el Ecuador (EDUNAT).¹⁷

Cooperando en la lucha contra el narcotráfico

La década de los noventa trajo consigo un replanteamiento de los objetivos de USAID en el Ecuador, razón por la cual, dentro de sus prioridades se incorporaron nuevos elementos como la promoción de la democracia y la protección del medio ambiente, al tiempo que se heredaron de períodos anteriores la preocupación por el crecimiento económico y la salud.

Durante este período, correspondiente a la segunda fase de aplicación del modelo neoliberal, a diferencia de la década anterior, se buscaba fortalecer al Estado de los países en desarrollo para que interviniera en determinadas áreas específicas. Es decir, se promovía la acción

del Estado en aquellos sectores que no se habían beneficiado del modelo de libre mercado. Con este objetivo se sugería una intervención estatal focalizada y con especial énfasis en problemas susceptibles de trascender el ámbito local (medio ambiente, narcotráfico), o de generar inestabilidad interna (problemas de ingobernabilidad). Además se recomendaba una correcta inserción en la economía mundial, a través del apoyo y promoción de las exportaciones de productos primarios.

Bajo el paraguas de este modelo, USAID se propuso como objetivo principal en Ecuador aumentar el crecimiento económico sustentable para una amplia base de la población. Este planteamiento buscaba aumentar la eficiencia y la competitividad de la economía; y expandir las oportunidades y participación de los grupos de bajos ingresos en una economía de mercado abierto.

Para hacerlo, se emplearon dos tipos de estrategias orientadas a: 1) mejorar el capital social ecuatoriano, a través del aumento de la calidad de la educación, la expansión de la cobertura de servicios sociales a los grupos más vulnerables, la implementación de reformas ambientales para que los productores tengan un mayor acceso a nuevos mercados; 2) incrementar los niveles de acceso de las poblaciones más pobres a los créditos financieros productivos.¹⁸

17 USAID, 2003a. Op. Cit. P. 28

18 USAID, 1996. Budget Justification. Congressional Presentation (online) USAID. Disponible en: www.usaid.gov/pubs/cp97/countries/ec.htm. (consultado el 15 de abril del 2004).

Más allá de la planificación estratégica en el campo de la ayuda para el crecimiento económico, los recursos destinados para la consecución de este objetivo decrecieron durante la última mitad de la década. De este modo, los fondos pasaron de 2.56 millones de dólares en 1995 a 4.9 millones en 1996, para comenzar a contraerse hasta llegar a 1.36 en 1999.¹⁹

Pese a esta situación, el sector comercial ecuatoriano se vio reforzado por otras actividades del gobierno norteamericano, especialmente la integración del Ecuador al ATPA. En este sentido, se puede afirmar que la cooperación norteamericana en el ámbito económico y comercial se rigió por la máxima del régimen de Clinton: "trade not aid".

Por su parte, las actividades orientadas a la promoción de la salud se llevaron el grueso de los recursos de USAID, puesto que se incrementaron de 2.68 millones de dólares en 1995 a 7.45 millones en 1999, registrando una contracción en el año de 1998, al igual que el resto de componentes de la cooperación norteamericana.²⁰

El objetivo de la salud, estuvo a su vez dividido en dos metas específicas: una relativa a la salud materno infantil y otra a la reducción de la fertilidad. La estrategia en esta

área se dividió en tres puntos importantes: a) el apoyo al Ministerio de Salud para impulsar una reforma; b) la promoción de políticas, análisis y difusión de actividades; y finalmente c) el fortalecimiento del sector privado (ONG) para que continúen con estas actividades²¹, debido a que su finalización se preveía para el año 2000.

Otro de los objetivos de USAID durante los noventa constituyó la conservación del medio ambiente. Para ello se apoyaron iniciativas que provean alternativas a la colonización, a la deforestación y al uso indiscriminado de recursos naturales. También se apoyó la gestión de conservación en algunas áreas protegidas del país, la protección de especies en peligro de extinción y la puesta en marcha de programas de educación ambiental. Adicionalmente, se dio soporte al gobierno nacional en materia de legislación ambiental y en la elaboración de un Plan Nacional Ambiental.

Los recursos en este tema crecieron de una manera sostenida, pasando de 2.43 millones de dólares en 1995 a 4.47 en 1999. Este es el único rubro que no refleja ninguna contracción presupuestaria durante el quinquenio analizado.²²

Por su parte, se buscó fortalecer la democracia y en general el siste-

19 USAID, s/f. Ayuda Ecuador. USAID/Ecuador.

20 Ibid.

21 USAID, 1997. Budget Justification. Congressional Presentation (online) USAID. Disponible en: www.usaid.gov/pubs/cp97/countries/ec.htm. (consultado el 15 de abril del 2004).

22 USAID, s/f. Op. Cit.

ma democrático, así como los procesos de administración de justicia en Ecuador. Para lograrlo brindó apoyo a distintas instancias gubernamentales como la Corte Suprema de Justicia, la Procuraduría General del Estado, la Fiscalía General de la Nación, entre otras, con la finalidad de agilizar y hacer más transparente el proceso judicial.

Dentro de este punto, USAID concentró su atención en enfrentar los problemas de corrupción del gobierno. Tal es así que, en 1999 el fondo de ayuda para América Latina y el Caribe (LAC) de esta agencia entregó la suma de \$1.2 millones de dólares adicionales al presupuesto con la finalidad de incrementar la conciencia y el conocimiento sobre modernas medidas y técnicas anti-corrupción.²³

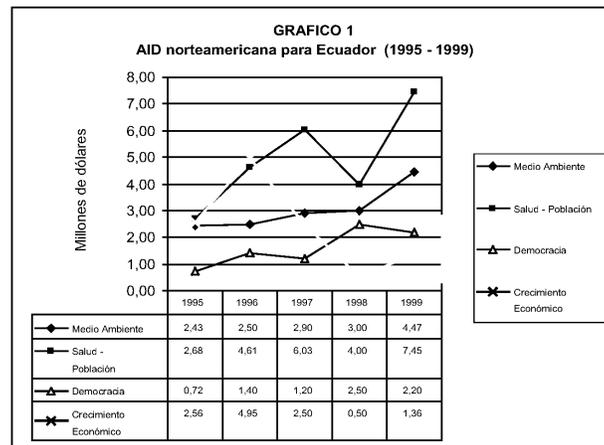
En total (inclusive los aportes LAC), los fondos en pro de la democracia tuvieron una evolución positiva, puesto que se triplicaron entre 1995 (720 mil dólares) y 1999 (2.20 millones de dólares). El crecimiento más importante se registró en 1998 con 2.50 millones de dólares, año en el cual se duplicó el dinero recibido en 1997.²⁴

Para finalizar, un análisis en perspectiva de la cooperación norte-

americana durante los noventa, nos permite ver que en este decenio la agencia norteamericana de ayuda comienza a implementar la planificación estratégica para alcanzar sus metas y objetivos, y también a enfatizar en la consecución de resultados concretos como corolario de sus acciones, dentro del corto plazo.

Por otro lado, las líneas directrices que guiaron toda su labor fueron tres: en primer lugar, la concentración de actividades en los grupos más vulnerables, es decir la focalización de la ayuda; segundo, la búsqueda de sustentabilidad²⁵ para garantizar la perpetuidad y reproducción de sus actividades a futuro; y en tercer lugar, 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.

En lo que respecta a montos, la desagregación por objetivo específico muestra la preeminencia que USAID otorgó a las políticas públicas, en este caso el mejoramiento de la salud, frente a otros temas que en la agenda bilateral, inclusive regional, aparecían como más importantes, tal es el caso del comercio y la democracia.



Fuente: USAID. s/f. *Evolución Ayuda a Ecuador: 1995-2005.*

La evolución total de recursos, en cuanto a ayuda económica y social ha sido positiva. Estos fondos crecieron de 8 millones de dólares aproximadamente en 1995 a 15 en 1999.²⁶ La asistencia de USAID en Ecuador es mayormente de carácter no reembolsable, con excepción de un crédito de \$5 millones de dólares, otorgado en 1999 al Gobierno Ecuatoriano, para recuperación de

áreas afectadas por el fenómeno de El Niño.²⁷

No obstante, los norteamericanos hicieron crecer la ayuda policial y militar mucho más rápido que la asistencia para el desarrollo, de tal forma que las asignaciones fueron duplicándose y triplicándose anualmente hasta que entre 1996 y 1999 los recursos se incrementaron en más de 15 veces. Así, mientras ambos tipos de cooperación tenían

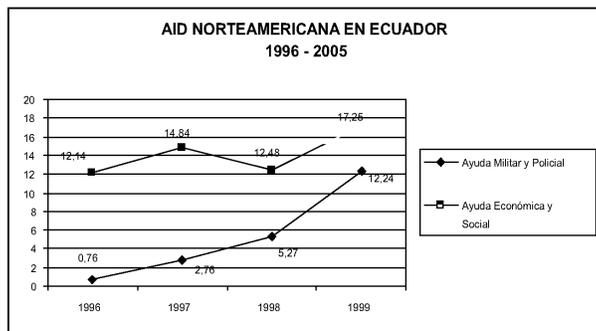
23 USAID, 1999. Budget Justification, Congressional Presentation, (online) USAID. Disponible en: <http://www.usaid.gov/pubs/cp99/lac/ec.htm> (consultado el 4 de mayo del 2005)

24 USAID, s/f. Op. Cit.

25 La noción de sustentabilidad apareció por primera vez a inicios de los años 70, con el informe del Club de Roma titulado "Los límites del crecimiento", en el cual se argumentaba que el crecimiento económico debía evitar generar desequilibrios entre los recursos utilizados y las necesidades futuras. César Montufar, 2000. Op. Cit. Ps.

26 Los datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en el Ecuador y del INECI no coinciden con las cifras que presenta USAID y el Centro para la Política Internacional. Para los primeros, la cooperación no reembolsable norteamericana fue: en 1997 - \$8.650 millones de dólares, en 1998 \$12.067 millones de dólares y en 1999 de \$ 15.364. Cfr: Pablo Samaniego, 2003a. "Informe del Estado de Situación de la Ayuda Oficial para el Desarrollo". En: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en el Ecuador, Memoria Anual 2003, Quito: Comité Ecuémico de Proyectos. marzo.

27 Ibid. Ps. 9-38



Fuente: ISAACSON, Adam, OLSON Joy y HAUGAARD, Lisa 2004. Diluyendo las divisiones. Tendencias de los Programas Militares de Estados Unidos para América Latina.

un gran desbalance en recursos en el año 1996, para 1999 la distancia se acortó de manera muy significativa.

Esta situación se debió principalmente al creciente involucramiento del Ecuador en el problema del narcotráfico y al uso de estrategias de represión militar y policial para combatirlo. En este sentido, la agenda de política exterior de Estados Unidos con América Latina durante los noventa incluyó al tratamiento del narcotráfico dentro del tema de la democracia. Pese a esto, en el caso ecuatoriano, USAID en sus informes anuales no se refirió al tema del narcotráfico durante toda la década, a excepción del año 1999, y tampoco emprendió acciones concretas para erradicarlo.

Por otra parte, desde la retórica norteamericana el narcotráfico, en el plano social, constituía un problema que estaba estrechamente relacionado con la debilidad de la institucionalidad democrática ecuatoriana²⁸ y con la falta de alternativas económicas y comerciales para la población. Sin embargo, tanto la democracia como el sector comercial fueron los rubros más desatendidos por la agencia norteamericana de asistencia. En este sentido, los montos destinados a fortalecer la democracia en el Ecuador, entre 1995 y 1999 (\$8 millones de dólares), fueron los más reducidos de los cuatro objetivos analizados, seguidos por el crecimiento económico (\$11USD), mientras que la salud (\$24.77USD)

y el medio ambiente (\$15.30 USD) tuvieron una mayor atención.

En consecuencia, durante esta década, la ayuda militar y policial concentró el grueso de las actividades de lucha contra el narcotráfico, como control e interdicción, lo que ratifica la intención norteamericana de erradicar el problema con soluciones poco pacíficas.

El Boom de la Cooperación

En el Plan Estratégico de USAID para el año 2000, se afirma que la misión de esta agencia es contribuir a la consecución del interés nacional norteamericano, apoyando a la gente de los países en desarrollo en su esfuerzo por lograr el progreso económico y social y por participar más comprometidamente en resolver sus problemas y los del resto del mundo.²⁹

Tiempo más tarde, en el 2004, USAID sacó un nuevo Plan Estratégico para el período 2004 - 2009 en conjunto con el Departamento de Estado norteamericano. En este documento se declaró como una de las prioridades de la agencia norteamericana de cooperación 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 USAID y del Departamento de Estado, sobre los siguientes

aspectos: el compromiso con la democracia, economías abiertas y la adecuada inversión en educación de la gente, salud y sus potencialidades³⁰, como ya se ha mencionado anteriormente.

El Plan Estratégico de USAID se produjo en armonía con el Millenium Challenge Account del 2002, con la misma concepción y de metodología, ignorando de alguna manera las críticas planteadas. Es decir, con la idea de que la aplicación del modelo neoliberal es la mejor alternativa para alcanzar el desarrollo y con el propósito de convertir a la ayuda en una suerte de premio para los países que tengan un buen comportamiento.

La agenda de USAID para la primera década del 2000 se diseñó en estrecha relación con las percepciones de amenaza del gobierno norteamericano, es decir, se construyó en torno a la gran preocupación de los Estados Unidos por la inestabilidad del Ecuador y de la Región Andina, en general. Además había gran preocupación por la debilidad del gobierno ecuatoriano para controlar y regular apropiadamente sus problemas internos.

En consecuencia, al iniciar el milenio USAID se planteó 5 áreas estratégicas de intervención en el país: 1) Conservación de la biodiversidad; 2) Reducción de la pobreza; 3)

²⁹ USAID, 1997b. Strategic Plan (Revised 2000). (online) USAID. Disponible en: www.usaid.gov (consultado el 4 de febrero del 2004)

³⁰ US Department of State, USAID, 2004. Strategic Plan. Fiscal Year 2004 - 2009. Democracy, Security and Prosperity, (online) US Department and USAID. Disponible en <http://www.state.gov/documents/organization/24299.pdf>, (consultado el 15 de abril del 2004).

²⁸ The White House. 1997. A National Security Strategy for a New Century. (online) The White House. Disponible en: <http://clinton3.nara.gov/WH/EOP/NSC/Strategy/> . (consultado el 20 de mayo del 2003)

Desarrollo de la Frontera Norte; 4) Integración de la Frontera Sur; 6) Democracia y Gobernabilidad.

La preocupación por la Conservación de la Biodiversidad es un objetivo a nivel mundial. El gran interés de los Estados Unidos por este tema ha permitido que se renueven constantemente los proyectos y que las actividades y recursos estén comprometidos hasta el año 2008. Durante 10 años de cooperación, comprendidos entre 1997 y el 2008, los fondos ascendieron a \$58.475.000 dólares, con lo cual se convierte en el proyecto de más larga duración y el segundo en cantidad de dinero recibida³¹. En términos generales, sus objetivos son la conservación de áreas protegidas, zonas de amortiguamiento y territorios indígenas, mejoramiento en el manejo de recursos naturales y la sustentabilidad de los proyectos manejados por ONG's³².

En cuanto al proyecto de reducción de la pobreza, sus actividades se iniciaron en el 2001 y prevén finalizar en el 2006. El monto estimado para este componente es de \$30 millones de dólares³³, destinados a la implementación de actividades

relacionadas con: a) la creación de un sistema microfinanciero fuerte y sustentable y de un marco normativo legal que permita un mejor funcionamiento y control de oferta de crédito para los microempresarios; y b) mejoramiento del escenario macroeconómico a fin de lograr un crecimiento económico más equitativo. Las principales actividades que se llevarán a cabo constituyen el fortalecimiento de la actividad tributaria fiscal, la modernización de la actividad fiscal y el fortalecimiento del sector financiero³⁴.

Con respecto al fortalecimiento de la democracia, el proyecto está planeado para ejecutarse entre el año 2001 y el 2005. El presupuesto comprometido es de \$23.6 millones³⁵ y su objetivo es incrementar la transparencia en la rendición de cuentas en instituciones democráticas como medio para luchar contra la corrupción, lograr una mayor participación de los ciudadanos en procesos democráticos a través de los gobiernos locales y el fortalecimiento del sistema judicial, dentro de lo cual se incluye un sistema de depuración de leyes para garantizar los derechos y facilitar la inversión extranjera³⁶.

31 USAID, 2003a. Op. Cit. P. 47

32 Cfr. USAID, "Budget Justification. Congressional Presentation", Informes anuales entre 2000 y 2005. Disponibles en: <http://www.usaid.gov>. Consultados en abril del 2005.

33 USAID, 2003a. Op. Cit. Ps.36-47

34 Ibid.

35 Ibid.

36 Cfr. USAID, "Budget Justification. Congressional Presentation", Informes anuales entre 2000 y 2005. Disponibles en: <http://www.usaid.gov>. Consultados en abril del 2005.

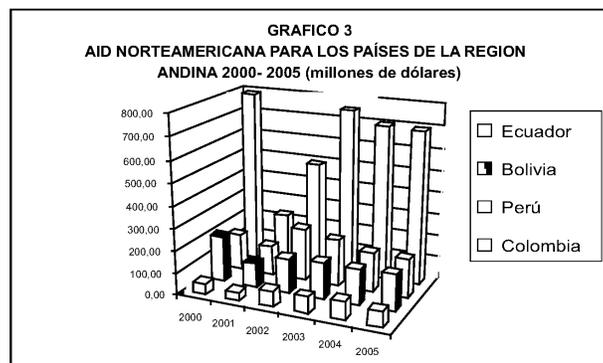
El proyecto de Integración de la Frontera Sur nació en 1999 para apoyar los esfuerzos tanto de Ecuador como de Perú para consolidar la paz firmada en octubre de 1998, entre ambos países. Su ejecución comprende una duración estimada de 6 años (1999 - 2005), con un presupuesto aproximado de \$21.500 millones. Su atención está fijada en tres provincias ubicadas en la Frontera Sur Ecuatoriana: Loja, Morona Santiago y El Oro. A diferencia de los anteriores proyectos, además de contar con la participación de algunas ONG's, su ejecución involucra a los distintos gobiernos locales de la zona, en función del Plan Binacional establecido entre los gobiernos de Ecuador y Perú. Las principales áreas de intervención, dentro de este programa

son la infraestructura básica (agua, alcantarillado recolección de basura), los recursos naturales, y el fortalecimiento de los gobiernos locales.

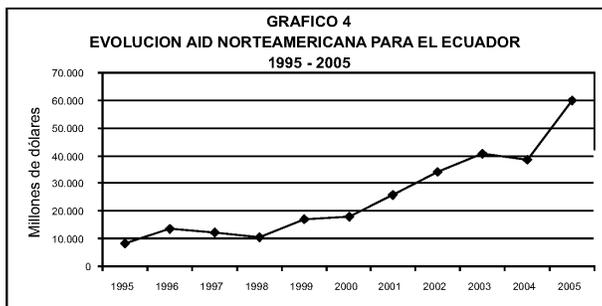
PROGRAMA DE DESARROLLO EN LA FRONTERA NORTE

Contextualización

La marginal articulación del Ecuador en el problema del narcotráfico ha sido un factor determinante sobre la limitada recepción de recursos por concepto de cooperación. La implementación del Plan Colombia en el 2000 hizo que Colombia sea el principal receptor de ayuda norteamericana en la Región Andina, seguida de Perú, Bolivia, y Ecuador como se aprecia en el siguiente gráfico.



Fuente: ISAACSON, Adam, OLSON Joy y HAUGAARD, Lisa 2004. Diluyendo las divisiones. Tendencias de los Programas Militares de Estados Unidos para América Latina.



Fuente: ISAACSON, Adam, OLSON Joy y HAUGAARD, Lisa 2004. Diluyendo las divisiones. Tendencias de los Programas Militares de Estados Unidos para América Latina.

Pese a la escasa importancia que los Estados Unidos han otorgado a la cooperación con Ecuador, desde los inicios de la guerra contra el tráfico de drogas, es innegable que ésta ha crecido durante los últimos 10 años (1995–2005), y muy especialmente a partir del 2001, cuando entra en vigencia el Programa para el Desarrollo en la Frontera Norte.

Hasta el año 2000, los fondos destinados a la lucha contra el narcotráfico estuvieron contabilizados en lo que corresponde a la ayuda policial y militar. A partir de entonces esta situación comienza a cambiar, al menos en lo que respecta a los recursos para Ecuador, debido a que se vinculó 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 seguridad³⁷. Bajo esta lógica, USAID en el año 2001 implementó el proyecto de Desarrollo en la Frontera Norte, con fondos del International Narcotic Control, y más tarde incluiría recursos de la partida correspondiente al Andean Counterdrug Initiative (ACI) y del Departamento de Estado (ESF).

Para este nuevo proyecto se asignaron recursos muy superiores al resto de objetivos de la agencia norteamericana de cooperación, pese a ser el proyecto más nuevo y el más corto, lo cual representó un total de \$78 millones de dólares para un período de 5 años, com-

CUADRO 1
PROGRAMA ACTUAL DE USAID EN ECUADOR

OBJETIVO	Monto total estimado	%	Fecha de Inicio	Fecha de Terminación
Biodiversidad	58.475.000,00	28%	Abril, 1997	Septiembre, 2008
Democracia y Gobernabilidad	23.600.000,00	11%	Junio, 2001	Septiembre, 2005
Reducción de la pobreza	30.000.000,00	14%	Junio, 2001	Septiembre, 2006
Integración de la Frontera Sur	21.500.000,00	10%	Junio, 1999	Septiembre, 2005
Desarrollo en la Frontera Norte	78.000.000,00	37%	Octubre, 2001	Septiembre, 2006

Fuente: USAID, 2003. 60 Años de Cooperación.

prendidos entre octubre del 2001 y septiembre del 2006.³⁸

Lo descrito hasta aquí en lo que respecta a montos asignados por proyecto, corresponde a las cantidades que el gobierno norteamericano se ha comprometido a entregar, a las diversas organizaciones locales que operan como contrapartes, para la ejecución específica de los proyectos mencionados, esto es lo que se conoce con el nombre de OYB que significa Obligated Year Budget.

Pero estos recursos no representan los desembolsos reales, en primer lugar porque dependen de la disponibilidad de dinero en el Gobierno norteamericano, por lo tanto, las asignaciones no se distribuyen equitativamente; en segundo lugar, porque los desembolsos también tienen una relación directa con la prioridad que se le otorgue a cada uno de estos temas año a año. Es importante entonces anotar, que algunos de estos presupuestos no se

llegan a cumplir.

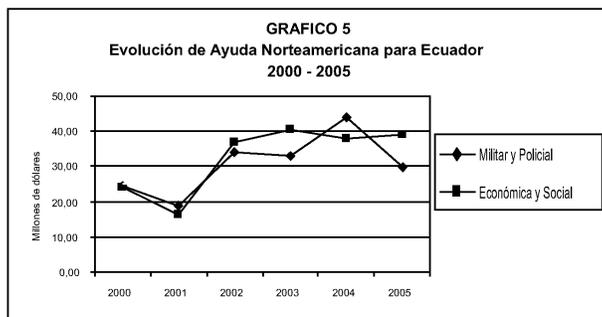
Por otra parte, esta evolución de los recursos no puede ser interpretada como un cambio de enfoque en lo que respecta a la lucha contra el narcotráfico hacia una perspectiva que otorgue prioridad a lo social. De hecho, pese a que la ayuda para el desarrollo se ha visto incrementada, la ayuda policial y militar ha seguido una tendencia muy similar, al igual que en la década anterior.

La Frontera Norte: su vinculación al narcotráfico

Como ya se había mencionado, el Ecuador rompió su vínculo histórico en la producción de hoja de coca, aproximadamente en el Siglo XVII. No obstante, desde la década de los ochenta su articulación en la problemática del narcotráfico se hizo cumpliendo dos funciones: una como país en donde se realizan actividades conexas al narcotráfico (lavado de dinero, país de tránsito y

³⁸ Si bien es cierto que los proyectos de Reducción de la Pobreza y Democracia y gobernabilidad también comenzaron en el año 2001, es importante notar que USAID había iniciado trabajos dentro de la misma línea años atrás. De hecho, la eliminación de la pobreza ha sido un eje siempre presente en las actividades de la agencia. En cuanto a la democracia, la asistencia en esta materia inició en los años 80, en coincidencia con el fin de la dictadura en el Ecuador.

³⁷ US Department of State, USAID, 2004. Op. Cit.



Fuente: ISAACSON, Adam, OLSON Joy y HAUGAARD, Lisa 2004. Diluyendo las divisiones. Tendencias de los Programas Militares de Estados Unidos para América Latina.

proveedor de materias primas); y la otra como participante activo de la guerra contra el narcotráfico. Es decir, desde que los Estados Unidos declararon que el tráfico de drogas es una amenaza a su seguridad nacional, el Ecuador se alineó con la política del primero, magnificando de alguna manera el problema al interior de su territorio y asumiendo compromisos internacionales que otros países incluso más involucrados, no han asumido.³⁹

De la mano con lo dicho, desde mediados de los ochenta, el gobierno ecuatoriano descubrió la existencia de pequeñas plantaciones de coca en la región amazónica, en la rivera sur del Putumayo, correspondiente a la provincia de Sucumbios, y en

menor medida en Esmeraldas, al noroccidente. Adicionalmente, en 1987 se encontró el primer laboratorio de precursores químicos del país, también en la Amazonía.

A partir de entonces, la función del Ecuador dentro del complejo productivo de la cocaína, fue vista a través de una lupa por el gobierno ecuatoriano. De este modo, la FNE en su totalidad se convirtió en el foco del problema, por dos razones principales: en primer lugar porque es la región que más soporta los impactos de la actual guerra contra el "narcoterrorismo" que se libra en Colombia; y en segundo lugar, porque soportar los impactos de este conflicto permitió que salga a la luz pública la situación de abandono

estatal y pobreza en que vive la población de la zona.

Los impactos del conflicto colombiano sobre el Ecuador comenzaron a sentirse con mayor fuerza, aproximadamente a partir del año 2000, en un contexto geoestratégico, en el cual el eje Washington-Bogotá inició la ejecución de una estrategia militar, similar en funcionamiento a "un yunque y un martillo", en la cual el ejército y la policía colombiana, con la ayuda de los norteamericanos, harían las veces de martillo, mientras que el Ecuador, tendría que soportar el golpe, haciendo las veces de yunque.

Esta metáfora recrea muy bien el hecho de que el yunque debe tener una fuerza mayor al martillo, para soportar los golpes. No obstante, ésta no es la correlación de fuerzas existente entre Colombia y Ecuador, por múltiples razones, entre ellas que el primero cuenta con un apoyo económico y militar norteamericano muy superior al que recibe el último.

De este modo, por una parte la debilidad del Estado Ecuatoriano y por otra, la desarticulación y/o desinstitucionalización del gobierno en los procesos de toma de decisiones en el frente externo, entre otros ha hecho que el Ecuador sea incapaz de responder eficientemente ante desafíos como: a) la presencia de redes clandestinas de comercio de precursores químicos, armas, municiones y explosivos destinados

a los distintos actores armados en Colombia; b) el lavado de dinero; c) las migraciones de colombianos; d) la presencia esporádica de grupos guerrilleros y paramilitares en territorio ecuatoriano; e) daños y perjuicios a la población como resultado de las fumigaciones; f) el incremento de la violencia social y política manifiesta en forma de secuestros, asesinatos, extorsión, corrupción, entre los principales.

Todos estos problemas enunciados han repercutido de manera diferenciada en cada una de las provincias de la Frontera Norte, y se han ido agravando debido a la pobreza y marginalidad.

La FNE tiene una extensión de aproximadamente 600 Km. lineales, colindantes con el Sur de Colombia. La franja fronteriza que es objeto del Programa de Desarrollo en la Frontera Norte, está compuesta por 6 provincias: Esmeraldas ubicada en la costa pacífica; Carchi e Imbabura en la Sierra, y Sucumbios, Orellana y Napo localizadas en la Amazonía. Tanto Carchi como Esmeraldas y Sucumbios limitan directamente con el vecino del norte, mientras que las dos últimas no forman parte del borde en sí.

La población radicada en estas 5 provincias es de 1.177.304 millones, lo que representa alrededor del 9% del total de ecuatorianos⁴⁰. En la frontera norte, la mayoría de habitantes está asentada principalmente en Esmeraldas (385.223) e Imba-

39 Para más información sobre este proceso ver Adrián Bonilla, 1991. "Ecuador: actor internacional en la guerra de las drogas". En: Bagley, Bonilla y Páez eds, La economía política del narcotráfico. El caso ecuatoriano, Quito: FLACSO - Ecuador, North - South Center, University of Miami. Ps. 9-45

40 Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), 2002. Versión 2.5.

bura (344.044). En Carchi (152.939), Sucumbíos (128.995), Orellana (86.493) y Napo (79.610), como se puede ver la población es menor.⁴¹

A continuación se presenta un resumen de la situación de cada una de las provincias de la FNE, según su ubicación en la Costa, Sierra y Amazonía, junto con los desafíos que cada una enfrenta.

Costa: Esmeraldas

Esmeraldas está ubicada en la región noroccidental del Ecuador, colinda con el departamento colombiano de Nariño. Su población es de 385.223 habitantes, la mayor en toda la FNE, de la cual el 22.6% del total es negra, además en su territorio habitan las etnias chachis, awá y éperas.⁴²

Un análisis del Índice de Desarrollo Humano⁴³ de esta provincia es de 0.684, inferior al promedio nacional que es de 0.717. Un desglose de éste índice muestra que los índices de esperanza de vida (0.794) y de consumo por persona (0.47) son

también inferiores a los nacionales que representan el 0.834 y 0.508 respectivamente. Solamente en índice de escolaridad de esta provincia (0.81) es superior al nacional (0.808) con un ligero margen.⁴⁴ Adicionalmente, la pobreza en la población esmeraldeña llega al 55.9% en la zona urbana y al 80.5 en el área rural.⁴⁵

Las principales actividades económicas de esta provincia son aquellas relacionadas con la agricultura: cultivo de arroz, maíz, palma africana, abacá y frutas tropicales. Además, subsisten de la crianza de ganado vacuno, porcino y de la pesca. El sector industrial está vinculado a la producción petrolera y a la extracción de la madera.⁴⁶

El tráfico de drogas se remonta a la década de los ochenta, específicamente, al descubrimiento de pequeñas plantaciones de hoja de coca en su territorio. Actualmente, todavía existen pequeñas plantaciones pero su vinculación con la narcointustria está determinada también por el tráfico de drogas, armas

y explosivos, desde y hacia Colombia, y por constituir una zona de tránsito de la droga colombiana.⁴⁷

Adicionalmente, Esmeraldas también ha sido una zona de recepción de flujos migratorios colombianos. En la actualidad, en esta región habitan aproximadamente el 6.9% del total registrado en todo el Ecuador. Las condiciones de pobreza de esta zona, dificultan la inserción de migrantes en los poblados esmeraldeños. No obstante, dadas las similitudes étnicas y culturales con la población de Nariño, este territorio facilita la adaptación de los colombianos en la sociedad receptora. Además, debido a su escaso nivel de instrucción, los colombianos se asimilan en trabajos agrícolas principalmente, al igual que el resto de la población esmeraldeña.⁴⁸

El desplazamiento y refugio de colombianos a esta provincia, del mismo modo que para el resto de la franja fronteriza, obedece principalmente a dos motivos: uno es el incremento de la violencia debido al aumento de acciones militares de las Fuerzas Armadas Ecuatorianas y Colombianas y también a la

pugna entre los actores armados ilegales; y dos, por los efectos negativos de las fumigaciones a los cultivos ilícitos de droga, tanto sobre las poblaciones como sobre el medio ambiente de las personas que viven en la frontera.⁴⁹

Además, la violencia y los efectos de las fumigaciones también han sido motivo de desplazamiento interno a lo largo de toda la franja fronteriza, no obstante, este problema es muy difícil de cuantificar. Sin embargo, la migración de Esmeraldas hacia otras provincias del Ecuador tiene una relación directa con las primeras denuncias de daños por fumigaciones en el año 2000.⁵⁰ En la actualidad debido a que las aspersiones continúan, los perjuicios a la población persisten y con ello su desplazamiento.

Es importante notar que, según un informe del Diario El Tiempo de Bogotá, la lucha contra la droga ha logrado reducir a la mitad los cultivos ilícitos en Colombia, durante los tres últimos años. No obstante, según este mismo reportaje las fumigaciones han provocado una relocalización de las zonas productivas. Así, frente a la importante reducción de sembríos en localida-

41 UDENOR, 2002. Un esfuerzo conjunto para crear un nuevo futuro. P. 3

42 Gloria Camacho, 2005. Mujeres al Borde. Refugiadas colombianas en el Ecuador. Quito: UNIFEM. Ps. 21

43 El Índice de Desarrollo Humano (IDH) medido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), constituye una medida resumen de los logros de los países en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: la longevidad, los conocimientos y el nivel de vida. PNUD, 2001. Informe de Desarrollo Humano en Ecuador. (online) PNUD. Disponible en: www.unpd.org. (consultado el 18 de septiembre del 2003)

44 Ibid.

45 Gloria Camacho, 2005, Op. Cit. P:22

46 Pablo Samaniego, 2003b. "Actividades y Programas Ejecutados por UDENOR". En: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador. Quito: Comité Ecuaméxico de Proyectos. Marzo. P. 10

47 Diario El Tiempo, domingo 10 de agosto del 2003. En los Confines de Colombia. Bogotá.

48 Cfr. Salomón Cuesta, Claudio Gallardo, Fredy Rivera Vélez. 2003. Refugio e inmigración colombiana en el Ecuador. Quito: FLACSO - Sede Ecuador. Febrero.

49 Aldhu, Unión Europea. 2004. El cerco a la Anaconda. Sucumbíos, incidencia del conflicto colombiano e impactos sobre los pueblos de Sucumbíos. Bogotá: mayo.

50 En ese año se reportó 44 personas enfermas, en la población de Mataje, después de la primera fumigación aérea en el departamento colombiano de Nariño. Acción Ecológica, Aldhu, Rapal - Ecuador, Laboratorios Labsu, Acción Creativa, 2002. Impactos en Ecuador de las fumigaciones realizadas en el Putumayo dentro del Plan Colombia. Quito: Octubre. P. 4

des como el Putumayo colombiano, en Nariño los cultivos incluso se duplicaron, pese a que en esa zona, desde el año 2000, se han fumigado cerca de 70.000 hectáreas.⁵¹

Esta situación podría representar que Esmeraldas continúe sufriendo los impactos de las aspersiones con glifosato, aún cuando el gobierno ecuatoriano logre que Colombia acepte mantener una franja de 10km de ancho⁵² a lo largo de la frontera común, libre de fumigaciones. De este modo, aunque el impacto social y ambiental en Ecuador disminuya por el alejamiento de las erradicaciones aéreas, muy probablemente siga recibiendo flujos de colombianos por motivos relacionados con éste tema.

Finalmente, en esta región existe la presencia de grupos guerrilleros y paramilitares colombianos, principalmente en la zona de Mataje, Rocafuerte, Canales y San Lorenzo. No obstante, la población de

esta provincia tiene una imagen positiva de ambos tipos de grupos armados, tanto porque reportan recursos para los moradores cuando se encuentran de paso en Ecuador⁵³, como porque son vistos como elementos que protegen a la gente, a diferencia del Estado que los mantiene en total abandono.

En consecuencia, la presencia de fuerzas armadas y policiales en la zona se ha incrementado, con la misión de controlar y reprimir el tráfico de drogas, municiones y demás elementos. De hecho, de los aproximados 12.000 hombres presentes en la Frontera Norte, 3.000 se encuentran en Esmeraldas, además ahí se ubica un puesto de infantes de marina.⁵⁴

La población no siente que la presencia del ejército represente seguridad para sus familias, debido a que la violencia social continúa y porque se han registrado algunos abusos de autoridad. Se podría decir

incluso que la población tiene una imagen más positiva de los grupos ilegales armados que de la fuerza pública ecuatoriana

Del mismo modo, la población de Esmeraldas tiene una imagen negativa de la acción de las instituciones gubernamentales, como es el caso de UDENOR, al igual que de los organismos internacionales que tiene presencia en la zona. En general la percepción de la gente es que ni el Gobierno ni la cooperación internacional hace nada por ayudarlos.⁵⁵

Sierra: Imbabura y Carchi

Imbabura es la segunda provincia más poblada de la Frontera Norte (344.044), seguida inmediatamente por Carchi (152.939). En ambas provincias, al igual que Esmeraldas, el IDH es inferior al promedio nacional, registrando 0.68 para Imbabura y 0.711 para Carchi. Ocurre mismo con la escolaridad (0.74 y 0.79 respectivamente) y con el consumo por persona (0.47 y 0.46). Sin embargo, la esperanza de vida en ambas está en mejores condiciones que para el resto del país (0.47 y 0.87).⁵⁶

La agricultura y ganadería son las principales actividades económicas de estas dos provincias. Aquí se cultiva trigo, maíz, cebada, haba, frijol, legumbres, hortalizas y fru-

tas. Carchi por su parte es el mayor productor de papa a nivel nacional. La agroindustria carchense se ha especializado en la producción de leche, café, balanceados y embutidos. Por su parte, en Imbabura la producción manufacturera se ha desarrollado en el sector textil, cuero y madera.⁵⁷

En estas provincias y principalmente en Carchi, el comercio con Colombia ha sido una actividad de gran dinamismo. Antes de la dolarización los precios de los productos nacionales eran más competitivos que los colombianos por el bajo precio de la moneda ecuatoriana. En consecuencia el negocio de compra y venta de productos en el vecino mercado representaba un medio de subsistencia para numerosas familias ecuatorianas de la región. Además, el turismo receptivo también estaba dinamizado por el diferencial de precios a favor del Ecuador. Sin embargo, desde el año 2000 en que se produjo el cambio de moneda, esta situación se revirtió ocasionando una fuerte depresión económica en la región. Lo cual afectó al comercio, el turismo y a la producción.

Por otra parte, Carchi e Imbabura se insertan en el complejo productivo de la industria de la coca/cocaína principalmente por las facilidades de tránsito que ofrecen.

51 Diario El Tiempo, viernes 25 de junio del 2004. En tres años se redujo área de cultivos ilícitos a la mitad en Colombia, según reporte de la ONU, (online) Bogotá. Disponible en: <http://eltiempo.terra.com.co/coal/NARCOTRAFICO/narcotrafico/> (consultado el 3 de agosto del 2004)

52 Este pedido del Gobierno del Ecuador se realizó por primera vez en el año 2002, durante la presidencia de Lucio Gutiérrez. El Canciller del actual presidente Gustavo Palacios, recientemente sostuvo que continuará con este pedido. Diario Hoy, martes 17 de mayo del 2005. Fumigación: el país retoma plan, Quito.

53 Los moradores de las poblaciones de San Marcos (Carchi), Mataje (Esmeraldas) y Puerto Mestanza (Sucumbios) tienen una buena relación con la guerrilla en la zona de frontera, debido a la debilidad del Estado, especialmente en lo que se refiere a la aplicación de la justicia. Se conoce que la guerrilla ayuda a solucionar problemas de tierra y delincuencia, a más de dar seguridad. Los infantes de marina y miembros del ejército suelen ir una vez a la semana a estas zonas, por el lapso de una hora, sin embargo, los habitantes se sienten incómodos ante presencia militar por temor a represalias por colaborar con la guerrilla. Entrevistas realizadas por Hernán Moreano quien se encuentra elaborando un estudio sobre la zona de la frontera norte.

54 Entrevista realizada a un funcionario del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, que pidió no ser identificado. 10 de marzo del 2005.

55 Entrevista realizada a Clifford Craig, director del UNODC- Ecuador. 24 de enero del 2005. Quito.

56 PNUD, 2001. Op. Cit.

57 Pablo Samaniego, 2003b. Op. Cit. Ps. 10-11.

La carretera Panamericana cruza las dos provincias serranas y facilita la comunicación con el sur de Colombia.

Además existe un sinnúmero de pasos ilegales en Carchi, que facilitan el contrabando de mercadería entre ambos países y también el tráfico de drogas, armas y municiones. En este sentido se pronunció el prefecto de la Provincia del Carchi, quien cree que hay 21 pasos clandestinos a lo largo de la provincia. Este número puede disminuir o variar según las acciones del Ejército en las zonas de Maldonado, Chical y San Marcos. Por estos pasos ingresan miembros de la guerrilla y paras a descansar o comprar provisiones. De igual forma, entra y sale armamento y droga para ser procesada.⁵⁸

Carchi es la puerta de entrada para cargamentos de droga colombiana destinada a los puertos ecuatorianos para su posterior exportación a los mercados internacionales, y también para el consumo interno. En menor medida, la infraestructu-

ra vial de Imbabura permite que los traficantes transporten la droga.⁵⁹

Como respuesta a esta situación, el Gobierno ecuatoriano ha incrementado la presencia de efectivos militares en Carchi. En la actualidad esta provincia cuenta con 3.000 soldados.⁶⁰ No obstante, las condiciones de seguridad todavía son precarias, como lo demuestra el hecho de que una patrulla de aproximadamente 40 guerrilleros de las FARC haya ingresado a la Comunidad de San Marcos al noroccidente de Carchi, armados y vistiendo uniforme militar.⁶¹ Este suceso ha llamado mucho la atención de la población y las autoridades, que generalmente han estado habituadas a la presencia de los subversivos vestidos de civiles, en búsqueda de productos para abastecerse, entre otras actividades.

Según el gobernador de la provincia, se trató de una incursión accidental, razón por la cual los militares ecuatorianos no actuaron para obligarlos a devolverse a su territorio.⁶² Sin embargo, el Prefec-

58 Entrevista a René Yandún, Prefecto de la Provincia del Carchi. 25 de mayo de 2004. Tulcán. Realizada por Hernán Moreano, quien se encuentra elaborando un estudio en la zona de frontera Norte.

59 "Para entrar al país, los narcos usan las vías de tercer y de cuarto orden. "Muy difícilmente pasan por una autopista, sólo cuando quieren ingresar a Quito u otras ciudades para enviarla al exterior". El propósito de los carteles es llevar la base por Ecuador para luego regresarla a Colombia a la altura de Carchi, donde se convertirá en cocaína, la cual nuevamente entra al país para salir al exterior por diversos puntos: Manta, Quito, Guayaquil, Machala". Diario El Comercio, domingo 8 de mayo del 2005. La coca se cosecha y transporta en mayo. Quito.

60 Entrevista realizada a un funcionario del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, que pidió no ser identificado. 10 de marzo del 2005.

61 Diario El Comercio, jueves 19 de mayo del 2005. 40 Guerrilleros de las FARC incursionaron en San Marcos. Quito.

62 Ibid.

to de Carchi denunció que esta situación es consecuencia directa de la estrategia colombiana que pretende acorralar a los grupos subversivos en el sur de este territorio. Esto implicaría que las FARC se vean imposibilitadas a cumplir su compromiso de no operar en territorio ecuatoriano, y probablemente ocasione más flujos de desplazados y refugiados colombianos.⁶³

Con respecto la migración colombiana, Imbabura y Carchi acogen al 5.7% y al 13.5% respectivamente sobre el total nacional.⁶⁴ No obstante, no es la migración la amenaza más grande para estas provincias, sino los procesos de violencia que han comenzado a vivir, relacionados principalmente con el secuestro y la extorsión.⁶⁵

Otro fenómeno de preocupación para las autoridades locales, es el control de lavado de dinero. Esta actividad comenzó a practicarse ya

desde finales de la década de los ochenta.⁶⁶ No obstante, es importante anotar que la disponibilidad de datos sobre este tema es escasa, al igual que los estudios realizados. Algunos autores señalan que este problema en Ecuador, en general, está sobredimensionado⁶⁷, y que tiene la finalidad de sustentar y generar consensos sociales en torno a la lucha contra el narcotráfico dentro del país.⁶⁸

Amazonía: Napo, Orellana y Sucumbios

Orellana y Sucumbios están ubicadas en la región Amazónica. La primera cuenta con una población 86.493 habitantes, mientras que la segunda casi la duplica y alcanza 128.995 personas. En Napo la población es bastante inferior a las dos provincias anteriores, y a toda la FNE (79.610).⁶⁹

63 Diario El Comercio, jueves 19 de mayo del 2005. Prefecto del Carchi denuncia que las FARC están siendo empujadas hacia Ecuador. Quito. Esto a propósito de una entrevista realizada por el canal de televisión ecuatoriano Ecuavisa a Raúl Reyes, portavoz de las FARC, quien aseguró que su grupo armado no realizará operaciones militares en territorio ecuatoriano.

64 Freddy Rivera Velez, s/f. Formas de una Guerra Amorfa: Lucha Antinarcofónica, Democracia y DDHH en Ecuador, International Security - Human Rights and Democratization. Quito. P. 11

65 Entrevista realizada a Clifford Craig, Op. Cit.

66 "... en la región de la Sierra Norte del Ecuador, en la zona de Cayambe, se registraron compras de haciendas por parte de narcotraficantes con precios que más que triplicaban su valor comercial". Ver más sobre el tema del lavado de dinero en el Ecuador en Wilson Miño, 1991. "Lavado de Dólares y Narcoeconomía". En: Bagley, Bonilla y Páez eds. La economía política del narcotráfico. El caso ecuatoriano. Quito: FLACSO - Sede Ecuador, North - South Center, University of Miami. Ps. 106-124.

67 Alexei Páez, 1991a. "Narcotráfico y Amazonía: El desarrollo y la Violencia". En Lucy Ruiz comp. Amazonía Nuestra: una visión alternativa. Quito: Cedime, Abya - Yala, Ildis. Ps. 329-349.

68 Adrián Bonilla, 1993. Las Sorprendentes Virtudes de lo Perverso, Ecuador y Narcotráfico en los 90, Quito: FLACSO - Sede Ecuador. Ps. 72-77

69 SIHSE, 2002. Versión 2.5. Op. Cit.

Con respecto al IDH, en Sucumbíos y Napo éste es de 0.666 y 0.647 respectivamente. Para cada uno de los componentes del IDH la situación es similar en ambas provincias, es decir, está muy por debajo de la media nacional, así tenemos que la esperanza de vida este en 0.75 para Sucumbíos y 0.736 para Napo. El nivel de consumo es 0.478 y 0.41 respectivamente. Finalmente el índice de educación es de 0.77 en Sucumbíos⁷⁰, mientras que la tasa de escolaridad para Napo es 5.3 años promedio.⁷¹

La falta de disponibilidad de datos para la provincia de Orellana impide hacer un análisis del IDH, no obstante, se estima que la situación es similar o inferior a la que registra Sucumbíos. Algunos indicadores nos dan luces sobre este tema, como la incidencia de la pobreza de consumo indica que mientras el porcentaje nacional es de 60.6%, para Orellana es de 80.2%. Con respecto a la escolaridad, para el Ecuador el promedio es de 6.7 años, mientras que para esta provincia es de 4.972.

Por otra parte, Napo, Sucumbíos y Orellana tienen una historia que presenta muchas similitudes. Como lo demuestran los datos,

esta región de la Amazonía tiene una densidad poblacional mucho menor a la del resto del país, pese a que su poblamiento comenzó en los años 70, como consecuencia del boom petrolero. Con el inicio de la explotación de petróleo el gobierno militar de aquella época consideró de importancia atraer población de distintas partes del país a esta zona. Por este motivo, promulgó la Ley de Reforma Agraria y Colonización en 1974, con la finalidad de integrar económicamente la región amazónica mediante la agricultura, ocupar las tierras baldías que se consideraban con un alto rendimiento agrícola, expandir la cultura ecuatoriana a una zona considerada salvaje hasta el momento y finalmente, formar fronteras vivas.⁷²

Tanto la colonización como la extracción petrolera fueron proyectos estatales de gran importancia durante la década de los 70, su objetivo fue impulsar el desarrollo de todo el país, y especialmente de la región amazónica norte. No obstante, las rentas petroleras fueron invertidas principalmente en los dos principales polos de desarrollo del país (Quito y Guayaquil), y con ello las provincias de esta zona quedaron al margen de los beneficios

70 PNUD, 2001. Op. Cit.

71 Dado que el índice de educación no está disponible para Napo, se tomó la tasa de escolaridad de la provincia como un dato referencia de la situación en este ámbito. SIISE, 2002. Versión 2.5. Op. Cit.

72 No existen datos sobre la esperanza de vida en Orellana.

73 Salomón Cuesta, Claudio Gallardo, Fredy Rivera, 2003b. El Municipio de El Dorado de Cascales: frontera, institucionalidad y seguridad. Quito: FLACSO- Sede Ecuador. Junio. Ps.10.

del petróleo.⁷⁴ A lo que se suma el hecho de que la promoción de una economía basada en la agricultura se precarizó con el tiempo, y en la actualidad las actividades agrícolas de la zona son principalmente de subsistencia, mientras que las principales rentas de la población son producidas por el sector petrolero, el mismo que no requiere un uso intensivo de mano de obra. Esta situación, en consecuencia genera problemas de empleo y de pobreza.⁷⁵

Esta región de la Amazonía es la que ha tenido una mayor inserción en la problemática del narcotráfico en el Ecuador, especialmente la provincia de Sucumbíos que colinda directamente con el Departamento del Putumayo en Colombia, lo cual la convierte en la zona que más directamente enfrenta los problemas de la lucha contra el tráfico de drogas.

De manera general y tradicionalmente, la región ha tenido que lidiar con la presencia de cultivos de

hoja de coca a pequeña escala, y con el tráfico de armas, municiones y precursores químicos para el refinamiento de la droga. Básicamente esta forma de involucramiento no ha variado desde que se inició la lucha contra el narcotráfico en la década de los 80, no obstante, se ha vuelto más compleja con el pasar del tiempo.

El dinamismo del tráfico ilícito, ha traído consigo un incremento en la presencia de elementos armados en la FNE, quienes ingresan al Ecuador a través de pasos clandestinos.⁷⁶ La preocupación de las autoridades ecuatorianas por esta situación ha derivado en la instalación de 6.000 efectivos armados solamente en Sucumbíos para el control e interdicción de actividades ilícitas. No obstante, la presencia militar no ha aportado mejores condiciones de seguridad en la zona, debido a que la guerrilla además de controlar los pasos ilegales, también controla redes de abastecimiento e

74 En estas provincias, la población tiene acceso a la renta petrolera no por la intervención del Estado en infraestructura social y productiva por ejemplo, sino por medio del empleo ocasional en las empresas petroleras, o también por la vía de prestación de servicios (bares, tiendas, renta de transporte, indemnizaciones y compensaciones. Esto representa un acceso marginal a los ingentes recursos generados por el petróleo. Entrevista realizada a Teodoro Bustamante, coordinador del Programa de Estudios Sociambientales - FLACSO Sede Ecuador, el 14 de noviembre del 2003.

75 En esta región existe un problema productivo estructural, originado por la falta de recursos para invertir, la falta de infraestructura vial y de tecnología. Esto se ha visto agravado por el proceso de dolarización que ha disminuido la competitividad de los productos ecuatorianos frente a los colombianos, situación que ha deprimido aún más la economía de la zona. *Ibid.*

76 "Las incursiones insurgentes saltan a la vista en los últimos patrullajes realizados en los caseríos Canta Gallo, El Palmar, Mazayá, Tipischa, Santa Elena, Quebrada de Piñuña y Papaya Chica. Los militares decomisaron tres kilos de pasta base de coca y ocho pistolas; destruyeron un cultivo de coca, un laboratorio clandestino de procesamiento de la droga y detectaron campamentos temporales de atención médica en la selva". Diario El Comercio, jueves 17 de mayo del 2005, Las Farc extienden sus nexos en Ecuador. Quito

información, por este motivo, los datos sobre los patrullajes del ejército son filtrados hacia los subversivos, por parte de los propios soldados.⁷⁷

Además, los guerrilleros han logrado despertar simpatías en los pobladores, debido a que en ocasiones tienen la capacidad de brindarles seguridad y apoyo, supliendo de alguna manera el rol que le corresponde obligatoriamente al Estado, como lo confirma la siguiente cita "Los "muchachos", como llaman los lugareños a los insurgentes de las FARC no les han causado daño. Incluso, en algunas ocasiones les han ayudado a solucionar problemas delictivos o controversias entre la comunidad".⁷⁸

A esto se suma que el hecho de que la precariedad de esta parte de la FNE ha permitido que la población ecuatoriana se involucre cada vez en actividades relacionadas con el narcotráfico, como una manera alternativa de subsistencia. Este es el caso de los campesinos ecuatorianos que participan en la recolección de hojas de coca en los plantíos colombianos, durante los períodos de cosecha.⁷⁹ Esta situación se produce principalmente en Esmeraldas y Sucumbíos por la cercanía de

estas provincias con los Departamentos de Nariño y Putumayo donde se registran la mayor cantidad de cultivos.

Con respecto a la migración colombiana, al igual que en el resto de provincias de la FNE, la precariedad de esta región dificulta mucho la inserción de extranjeros en estas sociedades y economías. El número de colombianos es muy reducido en las tres provincias, en tanto no registran ni el 10% del total de colombianos asentados en Ecuador.⁸⁰

No obstante, la poca densidad poblacional de la zona y la pobreza permiten una mayor visibilización de los extranjeros y la percepción de su presencia como problema, entre los lugareños. Esto hace prever que la disputa por la tierra y por plazas de empleo podría convertirse en una fuente de conflicto en un futuro próximo, como se puede apreciar en la siguiente cita, tomada de una entrevista con el Presidente de la Asamblea de la Sociedad Civil de Sucumbíos (ACSIS):

"...aquí funciona una oficina de ACNUR, ustedes conocen es una institución humanitaria de carácter social, que de

alguna manera presta ayuda a los refugiados, que se sienten más garantizados que nuestros conciudadanos, porque ellos reciben un apoyo: techo, pan y hasta trabajo, mientras nuestros conciudadanos siguen marginados, sin querer cuestionar la ayuda humanitaria yo creo que también debe haber una atención a nuestros ciudadanos, no sólo para los desplazados, entonces eso crea un malestar en la ciudadanía cuando hay una desigualdad, porque si dan ayuda para los desplazados por el conflicto de Colombia, por qué no dar ayuda a los desplazados de oportunidades de llevar el sustento como son la mayoría de nuestra gente, de nuestros jóvenes..."⁸¹

Al igual que en las otras provincias, en esta zona también se han registrado desplazamientos internos a causa de la intensificación de la violencia y de las fumigaciones. Lamentablemente, se cuenta con datos dispersos principalmente registrados por los periódicos nacionales y locales, por tanto no se ha cuantificado esta problemática en su verdadera dimensión.

DE CÓMO DESARROLLAR LA FRONTERA: LA PERSPECTIVA NORTEAMERICANA

El año 2000, en el mes de agosto la Presidencia de Gustavo Noboa Bejarano en Ecuador, decretó la creación de la Unidad Ejecutora de Desarrollo Norte (UDENOR), con el objetivo de: "velar por la integridad territorial, la soberanía nacional, el desarrollo integral y la preservación del medio ambiente, considerando que las dificultades políticas, económicas, sociales y ambientales, tanto internas como externas, convierten al cordón fronterizo norte que se extiende a lo largo de 640 km., en una zona frágil".⁸²

En este primer decreto se identificaron a las provincias de Esmeraldas, Carchi, Sucumbíos, Orellana y Napo, como la zona geográfica a intervenir. Imbabura entró a formar parte de este cordón fronterizo en Diciembre del año siguiente.⁸³

El UDENOR asumió tres responsabilidades específicas: a) coordinar procesos tanto con organismos nacionales como internacionales, gubernamentales y privados; b) generar programas de desarrollo, con la finalidad de cubrir las necesidades básicas de la población de la frontera norte, con especial énfasis en la inversión en capital humano,

⁷⁷ "Las incursiones insurgentes saltan a la vista en los últimos patrullajes realizados en los caseríos Canta Gallo, El Palmar, Mazayá, Tipischa, Santa Elena, Quebrada de Piñuña y Papaya Chica. Los militares decomisaron tres kilos de pasta base de coca y ocho pistolas.; destruyeron un cultivo de coca, un laboratorio clandestino de procesamiento de la droga y detectaron campamentos temporales de atención médica en la selva". *Ibid.*

⁷⁸ Diario El Comercio, jueves 17 de mayo del 2005. Op. Cit.

⁷⁹ Entrevista realizada a Teodoro Bustamante. Op. Cit.

⁸⁰ Salomón Cuesta, Claudio Gallardo, Fredy Rivera Vélez, 2003a. Op. Cit. Ps. 7-9

⁸¹ Entrevista realizada a Tarquino Narcochoa, presidente de la Asamblea de la Sociedad Civil de Sucumbíos (ASCIS), 30 de octubre del 2003. Lago Agrio.

⁸² Pablo Samaniego, 2003*. Op. Cit. P. 3

⁸³ *Ibid.*

la creación de infraestructura, fortalecimiento de la sociedad civil, protección del medio ambiente; y c) gestionar recursos nacionales e internacionales mediante la exposición ante la comunidad internacional sobre la importancia de trabajar conjuntamente para erradicar el narcotráfico y la guerrilla, utilizando vías alternativas como el desarrollo de las poblaciones más necesitadas.⁸⁴

El financiamiento de la institución estaría sujeto a los recursos del Estado Ecuatoriano, la cooperación internacional y la autogestión. Sin embargo, la administración de los fondos se delegó a una Tesorería Internacional, a fin de garantizar transparencia en su manejo.⁸⁵

En Octubre del mismo año, USAID aprobó la entrega de 8 millones de dólares a Ecuador para el Proyecto de Desarrollo en la Frontera Norte, como un mecanismo para paliar los efectos negativos del conflicto colombiano y de la lucha contra el narcotráfico en la región fronteriza ecuatoriana con Colombia. La fase de implementación de este programa iniciaría en Octubre del 2001⁸⁶, y se creó como

parte de la Iniciativa Regional Andina (ARI por sus siglas en inglés) implementada en 7 países de América del Sur: Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Brasil, Bolivia y Panamá.

Aproximadamente, al año de gestión de UDENOR, en Octubre del 2001, en Bruselas se reunió el Grupo Consultivo de donantes⁸⁷, ante el cual, el Canciller ecuatoriano Heinz Moeller presentó el Programa de Desarrollo Preventivo Alternativo y Reactivación Social de la Frontera Norte de Ecuador, para el cual solicitaba apoyo económico.

Esta iniciativa ecuatoriana estuvo compuesta de 2 objetivos básicos: fortalecer la interdicción de drogas, químicos, o armas en la Frontera Norte del Ecuador; y promover el desarrollo alternativo de esta zona. El plan estaría valorado en \$450 millones de dólares para el período 2002-2006. Se esperaba contar con un aporte de \$350 millones por parte de la comunidad internacional "...principalmente de Estados Unidos, del que se espera al menos la misma cantidad que aportará Ecuador", es decir \$100 millones.⁸⁸

84 UDENOR, 2002.Op. Cit. Ps. 5-9

85 Esta Tesorería Internacional fue contratada en conjunto con la Corporación Andina de Fomento (CAF), y abre la posibilidad de manejar los fondos de los donantes que así lo deseen. Ibid. P.13

86 USAID, 2003b. Ecuador Northern Border Development Strategic Objective, (online) USAID/Ecuador. Disponible en: www.usaid.gov/ec. (consultado el 15 de junio del 2003).

87 Conformado por 15 países, entre ellos Estados Unidos, 9 Organismos Internacionales, y una empresa privada.

88 Diario El Comercio, lunes 22 de octubre del 2001. Ecuador tras ayuda internacional para enfrentar Plan Colombia. Quito.

Aprovechando la coyuntura existente, de pánico internacional por los atentados terroristas del 11 de Septiembre, el Canciller ecuatoriano utilizó un discurso que afirmaba que la droga era una posible fuente de financiamiento del terrorismo internacional y consecuentemente había que tener "cuidado con que la extirpación exitosa de ese tumor (el narcotráfico) en Colombia cause metástasis en Ecuador".⁸⁹

No obstante, como resultado de esta gestión no se obtuvo lo esperado. El compromiso de los donantes fue la entrega de \$266 millones de dólares⁹⁰, es decir, casi \$100 millones menos que lo solicitado.

Por su parte, los Estados Unidos habían centrado su atención casi por completo en la guerra contra el terrorismo, y en ese momento específico en la invasión a Afganistán. En consecuencia, su aporte fue también mucho menor que lo deseado, de hecho se comprometieron sólo \$24 millones de dólares más.⁹¹

Al año siguiente, en julio del 2002, se firmó un nuevo compromiso de USAID que ampliaba la ayuda durante un año más y concedía otros \$10 millones de dólares. Más tarde, el proyecto de Desarrollo en Frontera Norte volvió a ampliarse,

esta vez para finalizar el año 2006 y para su financiamiento preveía la inclusión de recursos provenientes de la Iniciativa Andina Antinarcóticos.⁹²

El diagnóstico del que partía USAID para implementar este proyecto en Ecuador dictaba que la FNE estaba expuesta al desbordamiento del conflicto colombiano y la economía de la droga, lo que implicaría el aumento del tráfico de narcóticos, precursores, de cultivos de coca, de violencia, número de refugiados y desplazados, agravado por un deficiente manejo de la economía dolarizada.⁹³

Por otra parte, el control de estas amenazas requieren la presencia de una institucionalidad democrática más fuerte y legítima, así como instituciones comunitarias que puedan defender efectivamente el territorio nacional, implementar la ley, proteger los derechos humanos, ofrecer servicios públicos y resolver los conflictos. Aunque hasta el momento, el gobierno ecuatoriano ha manejado con relativo acierto estas amenazas, los problemas estructurales podrían agravar sus efectos.⁹⁴

Frente a este análisis de la situación, USAID implementó un

89 Ibid.

90 UDENOR, s/f. Grupo Consultivo de Bruselas. UDENOR. Disponible en: <http://udenor.gov.ec/institucional/consultivo.htm>. (consultado el 26 de enero del 2005).

91 USAID, 2003b. Op. Cit.

92 Ibid.

93 Ibid.

94 Ibid.

programa en la FNE de corte integral. Es decir, el proyecto de Desarrollo de la Frontera Norte no es un componente aislado de las otras actividades que se desarrollan en Ecuador, sino que está en coordinación con el resto de proyectos (ya mencionados anteriormente). Adicionalmente, la asistencia norteamericana cuenta con ejecutores específicos para cada uno de los componentes, los mismos que mantienen estrecha relación con UDENOR.

USAID diseñó 5 líneas de acción enumeradas a continuación, dentro de las cuales existen también actividades específicas: 1) incrementar la satisfacción ciudadana con el rendimiento de las instituciones locales democráticas; 2) aumentar los ingresos lícitos y oportunidades de empleo; 3) mejorar la efectividad de la implementación de leyes relacionadas con la lucha antinarcoóticos y con los crímenes violentos; 4) mejorar la efectividad de las fuerzas públicas para defender la seguridad en la FNE; y 5) lograr que los ecuatorianos reconozcan que la economía de la coca/cocaína es un problema nacional.⁹⁵

Incrementar la satisfacción ciudadana con el rendimiento de las instituciones locales democráticas

En lo que se refiere a la primera línea de acción, ésta prevé como su principal prioridad dotar de

⁹⁵ Ibid

⁹⁶ Entrevista realizada a Guillermo Viera, Oficial de Programa de OIM. 20 de Mayo del 2005. Quito.

infraestructura social a la FNE, específicamente agua potable y alcantarillado sanitario, puesto que se ha identificado que éstas son algunas de las necesidades más urgentes de la población. En segundo lugar, el trabajo se orienta a asesorar a los municipios para ayudarlos a mejorar su gestión en cuanto a transparencia e introducción de procedimientos más democráticos. Finalmente, dentro de este eje, se busca fortalecer las organizaciones comunitarias, en las cuales se ha identificado que existe poco desarrollo del capital social

De la implementación de esta directriz se encarga OIM, que trabaja en conjunto con los gobiernos locales, juntas parroquiales, juntas administradoras del agua potable, y otro tipo de organizaciones comunitarias. En lo que se refiere al fortalecimiento de la gestión de los gobiernos locales, también interviene ARD.

Es importante mencionar, que la asistencia norteamericana otorga máxima prioridad a la ejecución de obras en la inmediata frontera con Colombia. Es decir, las poblaciones más alejadas de la Frontera son las que reciben la menor inversión. En este caso, Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos son las provincias más beneficiadas, y dentro de ellas, las poblaciones más próximas a la frontera colombiana son las que más recursos reciben.⁹⁶ Así por ejemplo,

durante el año 2004, la mayor inversión en proyectos de agua potable se concentró en Esmeraldas (\$2.656.792,85 USD), seguida por Carchi (\$419.807,39), Sucumbíos (408.482,89), Orellana (\$208.275,07) y Napo (\$158.362,98), mientras que en Ibarra no se registra ninguna inversión. El caso del alcantarillado es más claro, en tanto las inversiones se registran únicamente para Carchi (\$502.365,51), Sucumbíos (\$828.170,10) y Esmeraldas (\$39.350,00), mientras que para las provincias más alejadas no han recibido ayuda en este rubro.⁹⁷

Estas obras han beneficiado a numerosas familias en la FNE. Sin embargo, todavía queda mucho hacer en la zona, además, el próximo vencimiento del Proyecto de Desarrollo de la Frontera Norte, en el año 2006, plantea incertidumbres sobre la sustentabilidad de algunas obras.⁹⁸

Incremento de ingresos lícitos y oportunidades de empleo.

USAID en Ecuador, a diferencia de la estrategia utilizada en los países vecinos, no ha planteado un proyecto de substitución extensiva de cultivos debido a la baja cantidad de hectáreas de coca cultivadas. El proyecto en este sentido se orienta al fortalecimiento de las economías rurales para aumentar los ingresos

provenientes de actividades lícitas, a través de la promoción de las iniciativas privadas y de la correcta articulación de la cadena productiva, entre sus diferentes eslabones (productores, procesadores y compradores) y el mercado. Adicionalmente, dentro de este eje de acción, también se implementan obras de infraestructura productiva (construcción caminos, puentes, proyectos pequeños de electrificación, entre otros) y se busca aumentar el número de propiedades titularizadas legalmente.⁹⁹

Las actividades de desarrollo productivo se enfocan principalmente en productos como cacao (ampliamente cultivado en la región amazónica) y las papas (cultivadas en la sierra). También se presta asistencia a cadenas de agonegocios de aguacate, pulpa de frutas, artesanías, etc. Estas inversiones han dejado, de alguna manera, marginada a la provincia de Esmeraldas, la misma que está incluida solamente en dos de estas iniciativas (clúster de cacao y cadena de agonegocios de yuca y plátano) implementados en toda la FNE.¹⁰⁰

Esta desatención en la provincia de Esmeraldas, llama la atención, en tanto no concuerda con los objetivos de la agencia norteamericana de cooperación en el tema de la lucha contra el narcotráfico. Espe-

⁹⁷ UDENOR, 2005. Informe de Labores 2004. Quito. Ps. 7-8

⁹⁸ Entrevista realizada a Guillermo Viera, Op. Cit.

⁹⁹ USAID, 2003b. Op. Cit.

¹⁰⁰ UDENOR, 2005. Ps. 14-15

cialmente, porque en esta zona las condiciones sociales y económicas obligan a campesinos, pescadores y recolectores de conchas a colaborar con los actores del conflicto interno colombiano: guerrilla, paramilitares, delincuencia común y narcotraficantes. De hecho, se calcula que un pescador a la semana genera un ingreso de \$25 USD por la venta de los productos del mar, en contraste con la participación en negocios ilícitos, que proporciona réditos de entre \$300 y \$600 USD durante el mismo tiempo.¹⁰¹

La persistente participación de la población de la frontera, especialmente de Esmeraldas y Sucumbíos, en actividades directamente vinculadas con el narcotráfico pone en entredicho la capacidad de esta estrategia para lograr sus objetivos.

Mejorar la efectividad de la implementación de leyes relacionadas con la lucha antinarcóticos y crímenes violentos

Esta estrategia está dividida en dos partes: una correspondiente a la implementación de leyes para el seguimiento de actividades criminales; y otra, relativa al mejoramiento de capacidades de la policía, milicia y sistema judicial en la lucha contra el narcotráfico.

Entre las principales actividades se contempla el fortalecimiento

del sistema judicial mediante asesorías, capacitación y construcción de infraestructura para los tres organismos del Estado. Adicionalmente, se pone un especial énfasis en transferencia de tecnología para el sector policial y militar a fin de mejorar su capacidad de control sobre las actividades ilícitas.

USAID coordina e implementa estas actividades en conjunto con el NAS (Narcotic Affairs Section), con la DEA (Drugs Enforcement Administration), el MILGRP (Grupo Militar de la Embajada de los Estados Unidos en Ecuador) y el OIG (Office of Inspector General). Además cuenta con los fondos del INL (Bureau of International Narcotic and Law Enforcement Affairs).

Dado que esta estrategia no está relacionada directamente con el objetivo del desarrollo en la FNE, su ejecución no pasa por la fiscalización y/o coordinación de UDENOR.

Mejorar la efectividad de las fuerzas públicas para defender la seguridad en la FNE

Busca el fortalecimiento del sistema de seguridad militar ecuatoriano en la Frontera Norte. Está enfocado en capacitar al ejército, y proveer de tecnología, equipamiento e infraestructura necesaria para que pueda enfrentar la amenaza de la guerrilla y el narcotráfico, la misma que constituye una situación

de enfrentamiento no convencional, debido a que los actores son difíciles de identificar y porque cuentan con estrategias de guerra diferentes a las planteadas en un enfrentamiento entre ejércitos nacionales.

La prioridad entonces se concentra en facilitar el cambio en la estrategia militar, para lo cual se desplegarán conjuntamente actividades de capacitación y se proveerá de equipamiento e infraestructura al ejército, como ya se dijo.

La implementación de estas actividades se coordinará de cerca con el gobierno ecuatoriano y con el NAS, y serán financiadas por el Comando Sur de los Estados Unidos y el MILGRP.

Las estrategias 3 y 4 incluidas dentro del Programa de Desarrollo en la Frontera Norte, han recibido un fuerte respaldo por parte del gobierno norteamericano y han contado con la diligencia del Comando Sur de los Estados Unidos, cuyos representantes han visitado varias veces la región andina y el Ecuador.

Lograr que los ecuatorianos reconozcan que la economía de la coca / cocaína es un problema nacional

De acuerdo con el diagnóstico de USAID¹⁰², el nivel de ignorancia del pueblo ecuatoriano sobre los problemas de la narcoguerrilla en el país es muy alto. Muchos conside-

ran que el problema colombiano le concierne únicamente al gobierno vecino. Además existen muchas reacciones en contra de la política norteamericana en el Ecuador (Base de Manta) y de las fumigaciones por sus efectos nocivos entre la población.

Esta percepción del gobierno norteamericano no está fundamentada en una encuesta de opinión, o al menos esta fuente no es citada en el informe, y se deriva de una encuesta realizada en Colombia, de la cual no se precisa la fecha, las condiciones de su realización, ni el volumen de la muestra.¹⁰³

Frente a este diagnóstico de la opinión pública, esta estrategia se orienta a crear una conciencia pública de la economía de la coca-cocaína como una amenaza nacional, en todas sus dimensiones, incluyendo el problema del consumo de drogas en Ecuador.

La coordinación de actividades se realizará entre USAID, PAS (Public Affairs Section), NAS y el MILGRP.

ALGUNOS PROBLEMAS DE LA COOPERACIÓN NORTEAMERICANA EN LA FRONTERA

Si bien, todavía es muy temprano para evaluar los éxitos alcanzados por la iniciativa norteamericana en la Frontera Norte Ecuatoriana,

101 Entrevista al presidente de la Asociación de Recolectores de Concha. 7 de abril de 2005. San Lorenzo. Realizada por Hernán Moreano, quien se encuentra elaborando un estudio en la zona de frontera norte.

102 USAID, 2003b. Op. Cit.

103 "Even if the high profile narco-guerrilla environment of Colombia recent poll report less than half the population had even heard of Plan Colombia; or 'didn't know' if the supported it. In Ecuador the level of ignorance or antagonism is no doubt even higher..." Ibid.

desde ya se puede determinar la existencia de algunos desafíos para la consecución del objetivo general planteado por la cooperación, que es el mejoramiento de la calidad de vida de la población que vive en la FNE.

Por una parte, el enfoque del que parte el Programa de Desarrollo en la Frontera Norte, y por otra, la falta de políticas estatales ecuatorianas para manejar la cooperación y para impulsar el desarrollo en la zona, son dos de los principales problemas identificados en este trabajo.

En lo relativo al enfoque, la estrategia para mejorar el nivel de vida en la FNE consiste en dar soporte a las áreas de infraestructura productiva y social y al fortalecimiento de la institucionalidad local, como un medio para contrarrestar los potenciales impactos asociados con el conflicto interno colombiano y de la industria de la coca/cocaína establecida en el país vecino.

Las áreas de intervención de la cooperación se orientan al tratamiento de los problemas más críticos en la zona, como son la debilidad institucional y la productividad. No obstante, el tratamiento de los problemas se hace de una manera muy superficial, y no prevé la generación de un cambio estructural. A esto se

suman factores como la imprevisibilidad de los recursos y la condicionalidad utilizada a cambio de asistencia, que ponen en riesgo la eficacia de la ayuda.

En lo que se refiere al fortalecimiento de la institucionalidad local, la manera en cómo se implementan las acciones difícilmente permitirá alcanzar este objetivo. El hecho, el que USAID utilice entidades ejecutoras como OIM para implementar este proyecto, de partida deslegitima la débil institucionalidad ecuatoriana.

OIM es un organismo especializado en asistencia relacionada con los problemas migratorios a nivel mundial.¹⁰⁴ No obstante, en Ecuador se encarga de la implementación de infraestructura social (agua, alcantarillado, entre otros) y productiva (puentes, caminos, vías, etc.).

Esto se explica, según un funcionario de OIM, debido a que ésta organización cuenta con un equipo técnico de alto nivel, lo que la convierte en la organización más capacitada para trabajar en este tipo de proyectos.¹⁰⁵ Sin embargo, todavía queda la duda de por qué, si esta entidad tiene una gran experiencia en el tema migratorio, en Ecuador trabaja como ejecutora de obras de infraestructura.

104 Sus principales objetivos son: ayudar a encarar los crecientes desafíos que plantea la gestión de la migración a nivel operativo; fomentar la comprensión de las cuestiones migratorias; alentar el desarrollo social y económico a través de la migración; y velar por el respeto de la dignidad humana y el bienestar de los migrantes. OIM, 2005. Disponible en: www.ion.int/en/who/main_misionespanol.shtml. (consultado el 25 de mayo del 2005).

105 Entrevista realizada a Guillermo Viera, Op. Cit.

Por otra parte, OIM no sólo se encarga de la ejecución, sino también de la selección de las empresas constructoras y además administra los fondos de USAID. La delegación de estas funciones tiene el objetivo de evitar que las instituciones locales participen de ellas por problemas de incumplimiento, politización y corrupción.¹⁰⁶

Adicionalmente, por paradójico que parezca la creación misma de UDENOR, como contraparte de la cooperación internacional en la frontera, es contraria al fortalecimiento de la institucionalidad ecuatoriana, por dos razones. Primero porque en la Frontera Norte existen algunas entidades estatales que trabajan para su desarrollo como Zodenor, Cosinor y Con-nor. Lo cual demuestra que existe una duplicación de esfuerzos en la FNE, y además que en lugar de aprovechar las estructuras institucionales existentes se creó una nueva¹⁰⁷, que también entra en la competencia por el acceso a los recursos del Estado.

Segundo, el complicado sistema de gestión de recursos del gobierno ecuatoriano y la desconfianza internacional en cuanto a la transparencia en el manejo de los fondos en Ecuador, viabilizaron la creación de

UDENOR.¹⁰⁸ Además, porque para mostrar más transparencia esta institución cuenta con una Tesorería Internacional. En este sentido “el hecho de que los financiamientos sean ejecutados por entidades internacionales responsables de los componentes de la cooperación, tampoco redundan en crecimiento institucional y capacidad de gestión del desarrollo en las localidades afectadas”.¹⁰⁹

Vale la pena anotar que el fortalecimiento institucional en la Frontera debería contemplar actividades que los ayuden a implementar mecanismos para superar los problemas de corrupción que enfrentan. Esta sería una manera de superar la debilidad institucional desde un enfoque estructural.

En lo que respecta al fortalecimiento de las organizaciones comunitarias y de los gobiernos locales, las entidades ejecutoras trabajan muy de cerca con éstos, en temas como la capacitación para el buen manejo de las obras realizadas; diseño, planeación y ejecución participativa de los proyectos y finanzas, entre otros. No obstante, hasta el momento no se ha logrado mejorar el nivel de participación, solamente se ha obtenido “la presencia simbó-

106 Entrevista realizada a Juan Carlos Orozco, Ingeniero de OIM - Sucumbios. 30 de Octubre del 2003. Lago Agrio.

107 Pablo Samaniego, 2003b, P. 27.

108 Los informes de Transparencia Internacional ubican al Ecuador como uno de los países más corruptos del mundo.

109 Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en el Ecuador, 2004. ¿Quién Coordina la Cooperación en las Fronteras?, Boletín 6, año II. Quito: Comité Ecueménico de Proyectos. Septiembre del 2004. P. 8

lica de los gobiernos locales, pero no una ejecución que les fortalezca para el futuro; aspecto importante si estamos hablando de la necesidad de un fortalecimiento institucional de las provincias fronterizas, para efectos de confrontar su compleja relación con el conflicto colombiano".¹¹⁰

La escasa participación de las comunidades en los proyectos de desarrollo en la FNE, en general, se puede ver en el desconocimiento de la labor de UDENOR en la zona y también de las agencias ejecutoras. Como lo demuestran las siguientes citas de dos ciudadanos entrevistados en Sucumbios:

"Ahora UDENOR está creada acá, a raíz del Plan Colombia, UDENOR lo que se dedica a hacer, es pequeñas obras, que yo diría que no benefician mayormente, que no contrarrestan el grave problema que tiene Sucumbios, ...".¹¹¹

"Yo podría decir que la cooperación internacional aquí no se la conoce, el gobierno anterior del Presidente Noboa creó un organismo llamado UDENOR, unidad de desarrollo del norte ecuatoriano, que prácticamente en nuestra región no ha hecho nada....".¹¹²

Este desconocimiento de la acción de las organizaciones gubernamentales acentúa, por una parte, el sentimiento de abandono del

Estado hacia la región y por otra parte, la desconfianza en los procesos de redistribución de recursos en el país, a través de las agencias estatales o de la elite política.

...el Estado ecuatoriano a pesar de que hay disposición constitucional contemplada en nuestra Carta Magna vigente, concretamente Art. 240, que señala como mandato la atención preferente que tiene que tener la región amazónica (.....) aún existe una ley creada para que mediante este proceso legal, el excedente de la exportación petrolera se lo destine una parte para la Troncal Amazónica. Conocemos que un acumulado que sobrepasa los 150 millones de dólares, pero del cual se ha dispuesto, se conoce extraoficialmente, se ha dispuesto para otras regiones del país y no se cumple con el objetivo para el cual fue creada esta ley (....) El Ecuador es unitario, no estamos en contra de la ayuda que reciben las demás hermanas provincias del país, el Ecuador es uno, pero creo que ser poblaciones de bajo perfil electoral, son minimizadas por los gobernantes, lamentablemente en nuestro país no se actúa a nivel de

país, sino que se hace a nivel electoral o sea que prevalece el interés político".¹¹³

De este modo, la población siente que los ofrecimientos que se hacen en estas regiones corresponden a lógicas clientelares, dentro de las cuales operan tanto los organismos ejecutores, para ganar legitimidad y prolongar el financiamiento del que dependen para seguir funcionando, como de las entidades estatales y partidos políticos, para ganar votos. En este sentido, el modo clientelista de funcionamiento en el que intervienen gobiernos, agencias ejecutoras, y la sociedad civil difícilmente planteará propuestas de cambio estructural, puesto que de la manutención de la realidad imperante depende su sobrevivencia.

Ahora bien, en lo que respecta a las actividades orientadas al sector productivo se podría decir que éstas también carecen de un enfoque de cambio orientado hacia las estructuras. Hasta aquí, los proyectos implementados por la cooperación norteamericana en coordinación con UDENOR, al parecer pasan por alto el hecho de que la capacidad de generación de recursos lícitos es mucho más limitada que la de los negocios ilícitos, especialmente en

lo que se refiere a productos agrícolas.

Pese a esto, la asistencia de USAID está enfocada en productos de baja rentabilidad (yuca, papa, plátano) con valor agregado casi nulo, de difícil acceso a los mercados internacionales, con bajos niveles de exportación, pero que, sin embargo, requieren una minúscula inversión en tecnología.

Esta situación se agrava, debido a que en las provincias de la Frontera Norte existe un elevado flujo de capitales provenientes, por una parte, de la industria del petróleo, y por otra, de las actividades del narcotráfico. En consecuencia, en la FNE se ha generado una especie de corredor de dinero en medio de la pobreza y precariedad, lo que ha producido entre la población el deseo de tener un mayor acceso a los recursos, que conoce muy bien que existen, y que como resultado ha elevado el atractivo de participar en actividades altamente lucrativas, aunque se encuentren al margen de la legalidad.¹¹⁴

Por otra parte, el sector productivo no petrolero de la región fronteriza, es predominantemente agrícola, como se había mencionado anteriormente. La crisis que enfrenta este sector en la zona, al igual que en el resto del país¹¹⁵, se debe a los

113 Ibid.

114 Entrevista realizada a Teodoro Bustamante, Op. Cit.

115 El crecimiento del sector petrolero ecuatoriano, entre el 2000 y 2004 tuvo una tasa promedio del 10% aproximadamente, mientras que el sector productivo agrícola lo ha hecho en una tasa del 1.9%, la industria al 3.7% y el comercio al 0.6%. Eduardo Cadena Dongillo, miércoles 18 de Mayo del 2005. Economía desconectada. Diario Hoy Quito.

110 Ibid.

111 Entrevista realizada a Víctor Gómez, comunicador social de Radio Sucumbios. 30 de Octubre del 2003, Lago Agrio.

112 Entrevista a Tarquino Narcochoa, op. Cit.

bajos precios en los mercados nacionales e internacionales, dificultades de acceso a mercados y la falta de tecnología apropiada.

No obstante, la cooperación norteamericana se concentra en lograr una mejor articulación de las cadenas productivas y el acceso a los mercados internacionales de los productos de la zona, dejando de lado dos de los factores fundamentales en la generación de la crisis.

La preocupación por insertar a los productos de la zona en el mercado mundial, se puede poner en entredicho debido a lo ocurrido con el proceso de negociación del Tratado de Libre Comercio entre Ecuador, y América Latina en general, y Estados Unidos. De hecho, recientemente, el Ecuador solicitó al gobierno norteamericano la definición de algunos mecanismos compensatorios, con la finalidad de reducir el impacto que tendrá la apertura de mercados sobre algunos productos agrícolas muy sensibles, entre ellos la papa. Pese a lo cual, Washington sigue presionando a los países de la región andina para que renuncien al establecimiento del sistema de franjas de precios, cuyo objetivo es proteger el sector agrícola.¹¹⁶

Adicionalmente, el sistema de preferencias arancelarias ATPDEA es poco eficiente, porque aunque incluye algunos productos agrícolas

importantes para el Ecuador, como las flores por ejemplo, el hecho de que los Estados Unidos mantengan un sistema de subsidios para sus agricultores, le resta competitividad a los países del Tercer Mundo, principales productores de este sector, entre ellos el Ecuador.

Otra falencia del objetivo de desarrollo productivo en la FNE, muy vinculado con lo anteriormente mencionado, consiste en la poca visión de sostenibilidad con que se emprenden los proyectos, pese a lo cual tienen una increíble capacidad de reproducción. En otras palabras, el incremento de la productividad en la región requiere de fuertes inversiones en las áreas críticas, que ni el gobierno ecuatoriano, ni la cooperación norteamericana han realizado.

Además, la precariedad de la zona hace que los proyectos de desarrollo productivo sean viables si y sólo si cuentan con fuentes de financiamiento, es decir, mediante mecanismos de compensación. De este modo, las inversiones en este sector pasan a convertirse en subsidios camuflados cuya finalidad es la transferencia de recursos a la población empobrecida. Esta transferencia, termina creando un sistema de proyectos incapaz de sostenerse en el tiempo de manera autónoma¹¹⁷, y dependiente de la asistencia externa.

Además, el flujo de recursos de la cooperación en este ámbito se justifica esencialmente por la existencia de proyectos. Así, el acceso a los fondos también está condicionado tanto para la población como para las entidades ejecutoras y de coordinación (OIM y UDENOR) por su capacidad de generar proyectos. Esto hace, que sin llegar a cambiar la situación de una manera de fondo, los proyectos se sigan reproduciendo en el tiempo.

De otro lado, las organizaciones comunitarias se organizan en función del objetivo de plantear proyectos, como un medio de acceder a los recursos disponibles. De alguna manera, esta situación tiene el poder de cooptar a los líderes de las organizaciones comunitarias, a quienes también se pretende fortalecer, en tanto el éxito de sus funciones estará recompensado en la medida en que logren generar ingresos para el grupo al que representan. La cooptación entonces impide que las bases sociales se movilicen para generar cambios, porque lo importante es contar con los recursos; modificar la situación desde su estructura pierde relevancia.

Adicionalmente, la cooperación norteamericana busca que las actividades ejecutadas tengan un alto impacto que sea visible para los beneficiarios, en el corto plazo. Definitivamente, este enfoque empeora la situación, puesto que los cambios estructurales no siempre tienen un alto impacto de manera inmediata, más bien requieren un trabajo de largo plazo para lograr resultados duraderos. De este modo, el inmediatez junto con la imprevisibilidad de los recursos asignados, no permite sentar las bases para un cambio real.

Es así, que los proyectos se convierten en soluciones paliativas para cubrir necesidades urgentes que no abordan las consecuencias, sino los efectos. Probablemente, estas acciones puedan resolver el problema del empleo, de los ingresos, incluso fortalecer organizaciones comunitarias cooptadas, durante un período concreto. Estos logros temporales serán exhibidos como éxitos en la gestión de la asistencia externa. No obstante, la finalización de las iniciativas hará que la situación regrese a su punto de partida, o quizás un poco más atrás.

116 Diario Hoy, jueves 26 de mayo del 2005, Hará falta una ronda adicional para el TLC. Quito.

117 Entrevista realizada a Teodoro Bustamante. Op. Cit.