

# Relaciones del Ecuador con sus Países Vecinos (Colombia-Perú)

**PLANEX**  
**2020**

Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020

# Índice

## **Presentación**

*Emb. Francisco Carrión Mena* ..... 3

## **¿Qué es el PLANEX 2020?**

*Javier Ponce Leiva* ..... 5

## **Introducción**

*Javier Ponce Leiva* ..... 11

## **Relaciones Ecuador-Colombia**

### **Ecuador – Colombia, Percepciones mutuas**

La visión de Ecuador desde los medios de comunicación colombianos

*Omar Ospina* ..... 31

La visión de Colombia desde los medios de comunicación ecuatorianos

*Juan Carlos Calderón* ..... 45

La cooperación entre los medios de comunicación de Ecuador y Colombia

*León Valencia* ..... 57

### **La seguridad en las relaciones Ecuador-Colombia**

La política de seguridad democrática de Colombia,

*Alfredo Rangel Suárez* ..... 59

La política de Defensa del Ecuador frente al conflicto colombiano

*Oswaldo Jarrín* ..... 71

*Enrique Ayala Mora* ..... 90

### **Delincuencia transnacional: narcotráfico, corrupción, terrorismo y lavado de dinero**

*Washington Pesantez* ..... 95

*Carlos Espinosa* ..... 117

*Michel Rowland* ..... 127

## **El impacto internacional del conflicto colombiano**

La política de los países vecinos respecto a Colombia	
<i>Alejo Vargas</i> .....	129
Las gestiones internacionales sobre el conflicto colombiano	
<i>Hernán Moreano</i> .....	163
<i>Luis Narváez</i> .....	183

## **Las relaciones económicas Ecuador – Colombia**

Inversiones, turismo e intercambio comercial	
<i>Marco Romero</i> .....	187

## **Integración fronteriza**

Los proyectos binacionales de integración	
<i>Claudio Cevallos</i> .....	207
Desarrollo y Seguridad ciudadana en la zona fronteriza	
<i>Maximiliano Donoso</i> .....	227

## **Inmigrantes colombianos en Ecuador**

Elementos para una política de extranjería	
<i>Raúl Baca</i> .....	239
<i>Jorge León</i> .....	251

## **Los refugiados colombianos en Ecuador**

<i>Gina Benavides</i> .....	261
<i>Felipe Adolf</i> .....	284
<i>Luis Túpac-Yupanqui</i> .....	286
<i>Durval Martínez</i> .....	292

## **Relaciones Ecuador – Perú**

Relaciones económicas Ecuador-Perú	
<i>Ignacio Basombrio</i> .....	297
La integración Fronteriza	
<i>José Morillo</i> .....	313
Cumplimiento de los Acuerdos de Paz de 1998 entre Ecuador y Perú	
<i>Galo García Feraud</i> .....	325

## **Desarrollo y seguridad ciudadana en la zona fronteriza**

*Maximiliano Donoso Vallejo*  
Director Ejecutivo UDENOR

Para contextualizar el tema sobre el cual expongo a continuación, debo indicar que La Unidad de Desarrollo Norte, UDENOR, que presido, se creó mediante Decreto Ejecutivo en agosto del 2000, para atender prioritariamente el desarrollo económico y social en la región de la frontera norte en las provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos, Orellana y Napo.

Al respecto, la actividad a la que se consagra UDENOR, se halla en el marco del desarrollo alternativo, preventivo, integral y sostenible en la región de la frontera norte que comprende los componentes de apoyo a la infraestructura social, infraestructura productiva, desarrollo productivo, conservación del medio ambiente, desarrollo económico y gestión local.

En virtud de la trascendencia social de la entidad a mi cargo, está listo el proyecto de Institucionalización de UDENOR, que me dispongo a entregar al señor Presidente de la República para su expedición.

En relación con el tema, manifiesto que la definición de una política de desarrollo y seguridad fronteriza en el caso de Ecuador y Colombia proviene inevitablemente de la estrategia que en este campo dicte la política nacional.

En lo internacional, la globalización, determinada por la comprensión que tengan grandes regiones integradas por Estados y naciones como son: Norteamérica, la Unión Europea, China e India y la de Latinoamérica expresada en la Comunidad Sudamericana de Naciones constituida en Cuzco-Perú el 14 de diciembre de 2004 de cuya declaración recojo “La convergencia de sus intereses políticos, económicos, sociales, culturales y de seguridad como un factor potencial de fortalecimiento y desarrollo de sus capacidades internas para su mejor inserción internacional”.

“La convicción de que el acceso a mejores niveles de vida y la promoción del desarrollo económico, no puede reducirse sólo a políticas de crecimiento sostenido de la economía, sino comprender también estrategias que, junto con una conciencia ambiental responsable y el reconocimiento de asimetrías en el desarrollo de sus países, aseguren una más justa y equitativa distribución del ingreso, la generación de empleo decente, el acceso a la educación, la cohesión y la inclusión social, así como la preservación del medio ambiente y la promoción del desarrollo sostenible”.

“Su identificación con los valores de la paz y la seguridad internacionales, a partir de la afirmación de la vigencia del derecho internacional y de un multilateralismo renovado y democrático que integre decididamente y de manera eficaz el desarrollo económico y social en la agenda mundial”.<sup>1</sup>

De ahí, que la definición de las tareas que este siglo impone al ejercicio de la soberanía, incluye todos los avances técnicos y científicos que conforman la era de la información, la que modifica la acepción tradicional de soberanía como un atributo estatal y la aproxima a la de un atributo del desarrollo. Por esta razón, un país subdesarrollado tiene serios límites en el ejercicio de su soberanía.

La ciencia y la técnica que siempre fueron necesarias para la soberanía, hoy son condición sine qua non y su desarrollo exige una amplia base material que un Estado por sí solo no puede alcanzar, surge de ahí entonces la necesidad de la integración como una oportunidad para escapar del subdesarrollo y potencializar la soberanía. En la perspectiva de la integración, vemos que el continente americano, por su población es equivalente a la población activa de la China.<sup>2</sup> África es el continente de mayor atraso del mundo, entre otras razones porque pretende definir su desarrollo únicamente en relación con Europa, dependencia que, si bien es el reflejo de las viejas relaciones coloniales, se agrava por que los estados africanos no han consolidado un proceso de integración.

El día que América Latina, superando escollos e intereses, descubra que en su unidad está el potencial para avanzar, será el principio del camino del desarrollo y el medio para compartir su grandeza con la humanidad.

---

<sup>1</sup> Declaración de Cuzco. [www.notisur.com/nts/?p=26](http://www.notisur.com/nts/?p=26)

<sup>2</sup> población del continente americano 833 millones, población china mil 300 millones, población activa de la China 67%

Por lo expuesto, nuestro desarrollo y seguridad fronteriza se vincula a estrategias comunes en las políticas de nuestros Estados, a la visión integracionista de nuestras naciones, de descubrir soluciones en el desarrollo económico y no en los espacios de conflictos. Es evidente que una condición para el desarrollo señalada en el denominado Libro Blanco el que contiene la política de defensa nacional, es “La inversión productiva como único motor que puede generar crecimiento económico con estabilidad...” y lo enfatizo por la incidencia que tiene en la seguridad.<sup>3</sup>

### **El desarrollo preventivo alternativo en el contexto del desarrollo integral**

Ahora bien, en el contexto general del desarrollo integral y sostenible, en el caso de la región fronteriza de la zona norte de Ecuador, se agrega un enfoque de desarrollo alternativo preventivo que al tiempo de impulsar el desarrollo integral, constituye también una estrategia válida de lucha contra las drogas ilícitas, pues el subdesarrollo es un suelo fértil para su cultivo y producción.

La política ecuatoriana de desarrollo alternativo preventivo se inscribe así en la visión de la política de Naciones Unidas y de la comunidad internacional que coadyuva a evitar la expansión de cultivos ilícitos en áreas potencialmente aptas para tal propósito, generando simultáneamente actividades que impulsen el desarrollo de una economía vinculada a actividades lícitas y doten de infraestructura básica a las poblaciones fronterizas.

Obviamente, no escapa al interés de este proceso la protección del ambiente, pues la región fronteriza de la zona norte es parte de la riqueza de mayor biodiversidad del planeta. Este es el marco fundamental para impulsar el desarrollo y la seguridad en la frontera con Colombia.

Se añaden aspectos que son importantes como medio para la solución del progreso local como las inversiones y su función social con un objetivo sentido de inclusión en el crecimiento material y espiritual de las poblaciones fronterizas.

Hay que reconocer que la demanda de desarrollo y seguridad en la frontera norte, si bien es un objetivo claro del Estado ecuatoriano, para el que destina enormes esfuerzos a pesar de sus limitados recursos, éste

<sup>3</sup> Política de la Defensa Nacional pag. 21

se ve afectado por el impacto del conflicto en la frontera sur de Colombia y además porque no ha madurado una comprensión que pueda convertirse en un proceso concreto de solución pacífica del país vecino.

Es primordial, estimular la paz activa en la región y en tal sentido, el desarrollo y la seguridad de la frontera norte, constituyen una estrategia que contribuye a generar un espacio de solución para la superación del conflicto.

En la concreción de esta estrategia, apreciamos en alto grado la conciencia y voluntad de organismos de cooperación internacional que apoyan e impulsan el desarrollo social y económico en la región de la frontera norte.

### **Zona de integración fronteriza**

En esta perspectiva, la Decisión 501 de la Comunidad Andina contiene un extraordinario mecanismo de integración binacional y multilateral, que desborda incluso su constitución orgánica en razón de que en la definición de zonas de integración fronterizas, en muchos casos, formaliza una relación fáctica que naturalmente ha existido y existe entre los pueblos fronterizos del mundo y en particular entre los de Ecuador y Colombia.

La administración binacional de la zona fronteriza entre Ecuador y Colombia es tan necesaria para nuestros países, para su desarrollo y seguridad, como lo es para la salud del continente americano.

La referida Decisión considera que el desarrollo sostenible para ámbitos fronterizos binacionales y particularmente en zonas de integración fronteriza implica la responsabilidad compartida en asegurar la conservación y uso sostenible de sus ecosistemas y recursos naturales de interés común, así como en el bienestar armónico de sus poblaciones.

El invocado desarrollo conlleva el fortalecimiento de una cultura de paz en dichos ámbitos; demanda poner en práctica los mecanismos más avanzados de la integración para transformar los espacios fronterizos en áreas dinamizadoras del desarrollo compartido.

La Zona de Integración Fronteriza (ZIF) tiene dos propósitos: generar condiciones óptimas para el desarrollo fronterizo sostenible y promover la integración fronteriza entre los dos países, sustentados en los siguientes criterios:

- a)** En la dimensión del desarrollo social: estimular y promover acciones orientadas a la satisfacción de las necesidades básicas de los pobladores de las zonas fronterizas;
- b)** En la dimensión del desarrollo económico: fomentar el crecimiento, modernización y diversificación de la base productiva de las zonas fronterizas, aprovechando las posibilidades que habilitan los mecanismos de la integración y las ventajas de la ubicación de dichas zonas respecto de los mercados subregional, regional e internacional;
- c)** En la dimensión de la sostenibilidad ambiental: procurar que el desarrollo social y económico mejore la calidad de vida de la población, considerando las limitaciones del medio ambiente y potenciando sus ventajas;
- d)** En la dimensión institucional: promover la participación activa de las instituciones públicas y privadas de las ZIF en los procesos de planificación, seguimiento y evaluación de los planes, programas y proyectos que permitan consolidar el desarrollo de esos ámbitos, buscando compartir obligaciones y responsabilidades; y
- e)** En la dimensión de la integración: promover en las ZIF el libre tránsito de personas, vehículos, mercancías y servicios, así como armonizar y simplificar los procedimientos migratorios, aduaneros y fito/zoosanitarios.<sup>4</sup>

Quiero resaltar, entre los muchos objetivos que se propone alcanzar la materialización de la Zona de Integración Fronteriza los que considero de significativa importancia, entre ellos:

- Contribuir a diversificar, fortalecer y estabilizar los vínculos económicos, sociales, culturales, institucionales y políticos entre los dos Países.
- Contribuir a la creación a través de las instancias nacionales o bilaterales, de mecanismos económicos e institucionales que doten a sus ámbitos territoriales de mayor fluidez comercial y se relacionen con el mercado mundial;
- Potenciar la coexistencia pacífica que históricamente ha existido entre las dos naciones
- Formalizar y estimular procesos y relaciones sociales, económicas, culturales y étnicas históricamente existentes en dichas zonas;

---

<sup>4</sup> Decisión 501 Comunidad Andina Artículo 4

- La Investigación y uso sostenible de los recursos naturales renovables contiguos y la adopción de mecanismos para su adecuada conservación, prestando particular interés a la diversidad biológica;
- Desarrollar programas de cooperación que promuevan la transferencia de conocimientos técnicos entre Países fronterizos, encaminados a la adopción de paquetes tecnológicos conjuntos.

Para la consecución de estos objetivos, UDENOR, consagra su actividad precisamente a coordinar e impulsar el desarrollo regional de la zona norte en las provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos, Orellana y Napo.

Además asumirá la coordinación técnica de una experiencia inédita para los Estados de Ecuador y Colombia, aunque no lo es para sus pueblos, relacionada con el establecimiento de una Zona de Integración Fronteriza a partir de la suscripción del Acuerdo Binacional cuya concreción lleva adelante nuestra Cancillería conjuntamente con la de Colombia y se firmará en los próximos días.

Consciente de la dimensión de la problemática social y la repercusión económica de la región fronteriza de la zona norte, presentaré al Presidente de la República el proyecto de Institucionalización de la Unidad de Desarrollo Norte, el que prevé una estructura dinámica correspondiente con la gestión de inversión social que le compete.

## **La institucionalidad del estado y su incidencia en el desarrollo y la seguridad**

Sin embargo, existen algunos problemas en el marco de la institucionalidad del Estado y de la legislación que han afectado social e institucionalmente a la frontera, tales como:

### **1. Descentralización**

El desconocimiento en la práctica de que la descentralización constituye un proceso administrativo de distribución de potestades, competencias y responsabilidades de la fuerza institucional del Estado hacia los entes locales, para cuyo efecto debe considerarse varios factores como su densidad demográfica, recursos, grado de desarrollo social y económico, y en este caso, además su situación geopolítica, para determinar y asignar recursos con senti-

do de equidad y proporcionalidad hacia los presupuestos de los entes locales.

Lamentablemente, este desconocimiento ha traído como consecuencia que la descentralización en el Ecuador no sea un proceso organizativo de la nación que observe las distancias históricas y las desigualdades existentes entre las provincias e impulse el desarrollo armónico del país.

La descentralización debería ser una política de Estado mediante la cual el fortalecimiento institucional y social del ámbito local, sea el resultado de la fuerza organizativa de la nación y no lo que es hoy, el producto de la desinstitucionalización del Estado y de su consecuente debilidad.

La descentralización así lograda es la consecuencia del grado de influencia reivindicativa de un gobierno local y no de una sana visión del Estado respecto de la organización del régimen seccional autónomo en el Ecuador.

Por las razones expuestas, con el objetivo de fortalecer la presencia institucional del Estado en la frontera norte, UDENOR, ha ejecutado varios proyectos de fortalecimiento institucional de los gobiernos seccionales y locales, para mejorar su estructura organizacional, su capacidad de autogestión y gobernabilidad en los ámbitos: parroquial, cantonal y provincial.<sup>5</sup> y dentro del Plan Estratégico que se halla en preparación, se prevé profundizar el proceso de fortalecimiento de los gobiernos seccionales.

## **2. Repercusión de la Ley para la Promoción de la Inversión y Participación Ciudadana**

La denominada Ley Trole II, para viabilizar la apertura a las concesiones extranjeras, derogó los artículos 50 y 51 de la Ley de Seguridad Nacional que establecían una prohibición de los extranjeros para asentarse en calidad de propietarios de bienes raíces dentro de una franja de cincuenta kilómetros de la línea de frontera. Esta medida si bien facilitaba por un lado la inversión de las empresas en áreas de exploración y explotación de recursos especialmente del petróleo, no consideró que dejaba inerte todo el perímetro territorial fronterizo que no era materia de tales concesiones.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Referencia POA-UDENOR-UNDP ECU/02/008.

<sup>6</sup> Ley publicada en el Registro Oficial No. 144 de agosto 18 del 2000.

Hoy es motivo de preocupación del Gobierno, razón por la que el Ministerio de Defensa Nacional lleva adelante un importante proceso de participación interinstitucional y social, del que UDENOR forma parte, para contribuir en la formulación de un anteproyecto de Decreto Ejecutivo “sobre zonas fronterizas y áreas de reserva” con el objetivo de conservar la soberanía nacional, la integridad territorial y la seguridad.<sup>7</sup>

### 3. La repercusión del Plan Colombia

Es indudable que el conflicto armado de Colombia y el gravísimo problema del narcotráfico inciden en la gobernabilidad de la frontera sur colombiana, en la que en ciertas zonas, la ausencia institucional del Estado colombiano impide al Estado ecuatoriano concretar avances en la integración para el desarrollo. El impacto del conflicto es ostensible y una de sus repercusiones más sentidas y menos tratadas es la del desplazamiento transfronterizo hacia Ecuador.

#### Desplazamiento silencioso

Este es un hecho inocultable y que el Estado colombiano debe asumirlo responsablemente para con sus ciudadanos. El desplazamiento silencioso transfronterizo de ciudadanos colombianos hacia Ecuador tiene un ritmo creciente. Se asientan visiblemente en nuestra frontera norte y cada vez más, de modo ostensible en el interior del país.

Tanto el conflicto colombiano como el desplazamiento transfronterizo, entre otros problemas que existen en la frontera norte, empujan a su vez a nuestros compatriotas a un desplazamiento interno que agrava la situación social y económica del país y simultáneamente debilita la presencia soberana en la frontera.

El incremento del desplazamiento transfronterizo de ciudadanos colombianos hacia Ecuador, ha podido ser absorbido parcialmente porque éste coincidió con la crisis bancaria y financiera de 1999 que redujo la población activa a causa de la emigración de aproximadamente un millón de ecuatorianos que representaban el 20% de ésta.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> “Delimitación de los Espacios Geográficos Nacionales Reservados que Estarán Bajo Control de las Fuerzas Armadas” Información desclasificada.

<sup>8</sup> Diálogos- La Insignia- [http://www.lainsignia.org/2004/agosto/dial\\_002.htm](http://www.lainsignia.org/2004/agosto/dial_002.htm)

Sin embargo, debemos observar que las medidas de restricción adoptadas por los países desarrollados para evitar la emigración, en especial hacia Estados Unidos y Europa, producen un impacto social en Ecuador, pues por un lado desacelera la emigración de ecuatorianos, colombianos y peruanos a esos países y por otro, se incrementa la migración y el desplazamiento de ciudadanos peruanos y colombianos hacia Ecuador, produciendo un problema social y económico que tiene que ser tratado por los Estados que se hallan implicados.

Al respecto, más allá de dar cifras, que dimensionen el crecimiento cuantitativo del desplazamiento transfronterizo, cito un ejemplo que ilustra además la solidaridad del Estado y pueblo ecuatoriano para con el pueblo colombiano: la comunidad indígena de los Epera cuyo territorio ancestral es el Bajo San Juan en el Chocó en Colombia, quienes empezaron a emigrar hace seis décadas, pero en los últimos años la población desplazada ha crecido por causa del conflicto en Colombia y la seguridad que sienten en Ecuador, donde el Estado les asignó una propiedad comunitaria en septiembre del 2001 denominada “Santa Rosa” en el Cantón Eloy Alfaro en la provincia de Esmeraldas.<sup>9</sup>

### **La frontera es la piel de la Nación**

La frontera es la piel del Estado, y como tal debe ser tratada en los campos diversos en que se constituye, campos que van más allá de la frontera jurídica que es importante en el terreno de linealidad que define el perfil territorial, pero insuficiente para ejercer soberanía.

En este sentido, la frontera es zonal y la soberanía se construye en la frontera social, la frontera económica, la frontera cultural, la frontera política, la frontera ambiental, la frontera viva. En suma el desarrollo fronterizo es posible si se articulan todas las fronteras como las capas en la piel. Una piel sin heridas es una piel segura.

La seguridad alcanzará su momento más alto cuando no se privilegie la presencia de las Fuerzas Armadas, como una fuerza militar sino como una Institución que coadyuva al desarrollo comunitario, pues la condición del desarrollo de los dos países es integrar nuestros territorios, no desintegrarnos en un campo de batalla. Ecuador y Colombia requieren para su desarrollo abrir surcos no

<sup>9</sup> Diálogo de Culturas del Noroccidente del Ecuador. pags. 68 y siguientes

trincheras, porque en la paz germinan las semillas, en las trincheras la guerra y la muerte.

### **Necesidad de una Ley de Desarrollo Fronterizo**

Por estas razones, pienso que el problema fronterizo debe ser asumido por el Estado de manera integral y con tal propósito planteo la necesidad de impulsar un proyecto de Ley de Desarrollo Fronterizo que no legisle para el deber ser sino para el ser, para los sujetos sociales reales que constituyen la frontera viva del Ecuador, para la preservación de los atributos esenciales del Estado y la nación como son la soberanía y la paz, en el marco del irrestricto respeto a los principios del derecho internacional.

Necesitamos una sola ley de Desarrollo Fronterizo, que sustente una política de Estado en la frontera tridimensional, no decenas de proyectos de leyes que circulan por los escritorios del Congreso Nacional, y que una vez tramitados causan frustración social por su inviabilidad real o legal<sup>10</sup>.

Una Ley que reconozca las determinaciones de la realidad fronteriza en su globalidad, en la que pueda articular el tratamiento de lo específico dentro de la visión general, en la que se identifiquen las particularidades seccionales de una parroquia, de un cantón, de una provincia o de una región sin perder de vista la totalidad desde una óptica del conocimiento sensible y objetivo de las necesidades de nuestras poblaciones, afroecuatorianas, indígenas y mestizas, sentidas, expuestas y comprendidas de abajo hacia arriba.

Una Ley de Desarrollo Fronterizo que encarne una política de Estado encaminada a la preservación de la biodiversidad, de las áreas protegidas y al cuidado de las aguas dulces, que más allá de ser un recurso estratégico vital para el país, en la perspectiva crítica de la humanidad, para el año 2025 serán sustanciales para el desarrollo social y económico del Ecuador.

Una Ley de Desarrollo Fronterizo que proteja las áreas en las que habitan las comunidades indígenas y afroecuatorianas, las que en virtud de sus derechos colectivos previstos en la Constitución Política de la República les son asignadas y como tales no son susceptibles de enajenación.

---

<sup>10</sup> Véase la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Aduanas y a la Ley de Régimen Tributario Interno, que Crea la Zona de Tratamiento Especial, Comercial e Industrial Para el Cantón Huaquillas.

Una Ley que prevea, de conformidad con la Constitución Política de la República, mecanismos de exención y exoneración tributaria a las actividades productivas, a la prestación de servicios básicos a los pueblos fronterizos e implemente políticas de seguridad social.

Querimos una Ley que dimensione la frontera tridimensional, que comprometa en su producción al conjunto de la institucionalidad del Estado, que promueva la transferencia de la ciencia y la técnica más avanzadas que influyen en la evolución de las nociones de desarrollo, soberanía, seguridad, y defensa.

En definitiva, una Ley de Desarrollo Fronterizo que erija una política que involucre al Estado y a la nación en un proceso de consolidación de asentamientos humanos de nuestra población en la frontera, respecto de la cual UDENOR, la Institución que represento, impulsa su inserción en el desarrollo alternativo preventivo, integral y sostenible y en cuyo propósito busca trascender este evento.

El desarrollo y la seguridad son dos elementos íntimamente ligados, de cuya sinergia se hace realidad el pleno ejercicio de la soberanía y la paz.

