

Género y Frontera Norte

Programa de Desarrollo y Paz en la Frontera Norte del Ecuador



Canadá



Marzo 2007

Las opiniones expresadas en este documento son las de la Sra. Carmen de la Cruz en su papel de consultora. No reflejan las opiniones oficiales del Sistema de las Naciones Unidas en Ecuador ni sus programas, proyectos o representantes.

Autora: Carmen de la Cruz

Editor: Ignacio Campíñez

Fotografía: Oficina de campo ACNUR, Lago Agrio

Diseño y Diagramación: Ziette

Impresión: Color Original

junio 2007

Índice

	SIGLAS Y ACRÓNIMOS	6
1.	INTRODUCCION	7
2.	POLÍTICAS DE GÉNERO: MARCO INTERNACIONAL, NACIONAL Y PROVINCIAL	11
2.1.	NIVEL INTERNACIONAL	11
2.2.	NIVEL NACIONAL	12
2.3.	NIVEL PROVINCIAL: SUCUMBÍOS	14
3.	EL ANÁLISIS DEL CONTEXTO: DIVERSIDAD Y DESIGUALDAD EN SUCUMBÍOS	15
3.1.	DATOS DEMOGRÁFICOS DISPONIBLES	16
3.2.	ESTABILIDAD ECONÓMICA, USO, ACCESO Y CONTROL DE RECURSOS	18
3.2.1.	Género, exclusión y pobreza	18
3.2.2.	Género, empleo y autonomía económica	20
3.2.3.	La vivienda	21
3.2.4.	Los recursos naturales	22
3.3.	ESTABILIDAD SOCIAL Y COMUNAL	23
3.3.1.	Las persistentes asimetrías étnicas de género en la educación	23
3.3.2.	Un derecho no asegurado: la salud	25
3.3.3.	Salud sexual y reproductiva	26
3.4.	GOBERNABILIDAD, VOLUNTAD ESTABILIDAD POLÍTICA	27
3.4.1.	Participación, organización empoderamiento de las mujeres	27
3.5.	SEGURIDAD PERSONAL	29
3.5.1.	Violencia de género	31
3.5.2.	El desplazamiento y el refugio	34
4.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	39
	RECURSOS CONSULTADOS	41

Siglas y Acrónimos

ACNUR: Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados
AMNKISE: Asociación de Mujeres de las Nacionalidades Kichwas
AME: Asociación de Municipios de Ecuador
AMUME: Asociación de Mujeres de Municipios de Ecuador
BCPR: Bureau of Crisis Prevention and Recovery
CEDAW: Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra las Mujeres
CEDIME: Centro de Investigación de Movimientos Sociales de Ecuador
CISMIL: Centro de Investigaciones Sociales del Milenio
CODEMUS: Comité de Desarrollo de las Mujeres de Sucumbíos
CODIS: Comité de Desarrollo Interinstitucional de Sucumbíos
CONAMU: Consejo Nacional de las Mujeres
DINAGE: Dirección Nacional de Género
FEPP: Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio
FIG-ACDI: Fondo de Igualdad de Género-Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional
FMS: Federación de Mujeres de Sucumbíos
FONAKISE: Federación de Nacionalidades Kichwas
FREMUS: Frente de Mujeres de Sucumbíos
INEC: Instituto Nacional de Estadísticas de Ecuador
INECI: Instituto Nacional Ecuatoriano de Cooperación Internacional
INNFA: Instituto Nacional de la Niñez y la Familia
ISAMIS: Iglesia San Miguel de Sucumbíos
NNUU: Naciones Unidas
ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIM: Organización Internacional para las Migraciones
ONU: Organización de las Naciones Unidas
OPS/OMS: Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud
PDP-FN: Programa de Desarrollo y Paz en la Frontera Norte
PMA: Programa Mundial de Alimentos
PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
SIISE: Sistema Integrado de Indicadores Sociales de Ecuador
SNU: Sistema de Naciones Unidas
UNICEF: Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
UNIFEM: Fondo de Desarrollo de Naciones Unidas para la Mujer
UNFPA: Fondo de Población de las Naciones Unidas
USAID: Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

1 Introducción

Dada la especial situación de vulnerabilidad de las poblaciones de la Frontera Norte de Ecuador, en los últimos años esta región ha sido protagonista de una creciente intervención por parte de diferentes actores de la comunidad internacional. Sin duda, existe un consenso en torno a que dicha situación es el resultado de una serie de factores ampliamente descritos en el Informe de **Misión Interagencial de Naciones Unidas de 2004**¹. De entre ellos, podemos destacar los siguientes: altos niveles de pobreza e indigencia y carencia de servicios e infraestructura básica; débil institucionalidad, que se traduce en una casi ausencia de políticas de estado y de recursos orientados al bienestar de la población; deterioro de la situación socioeconómica y falta de competitividad y productividad en el cordón fronterizo; amplias brechas de género y una situación de mayor riesgo en que se encuentran mujeres y niñas ante la violencia y ausencia de seguridad en la zona.

Incidencia del conflicto armado interno colombiano, cuyos efectos generan una gran presión sobre la población y sobre los recursos naturales, a los que se añaden los de la presencia de las petroleras, madereras y palmicultoras y una fuerte militarización de la región, lo que coloca a una serie de instituciones altamente masculinizadas como protagonistas de la vida cotidiana de la zona, generando, a su vez, efectos sobre los derechos y las relaciones de las personas y las comunidades.

1 "La Frontera Norte de Ecuador: Evaluación y Recomendaciones de la Misión Interagencial del Sistema de Naciones Unidas en el Ecuador", Quito, junio de 2004.

Como resultado de la identificación de esta situación, el presente documento tiene por objetivo **avanzar en la sistematización de la información** sobre los efectos que produce la violencia armada tanto en las relaciones de género como en las tensiones estructurales de la provincia de Sucumbíos, y de las dinámicas que se establecen entre los diversos actores, sus capacidades y potencialidades.

Para la elaboración de este documento se revisó información secundaria sobre la provincia de Sucumbíos así como estadísticas oficiales disponibles e informes tanto de las Agencias del Sistema de las Naciones Unidas como de diversos espacios académicos. Con este propósito, se celebraron en Quito un número determinado de entrevistas y se llevaron a cabo una serie de misiones en la citada provincia de Sucumbíos.

Es importante mencionar que uno de los obstáculos más importantes para la elaboración de un documento de esta naturaleza radica en la **escasa información oficial disponible sectorialmente y actualizada**, con datos desagregados por sexo, edad y etnia. La elaboración de un Informe de Objetivos del Milenio para las Provincias de la Frontera Norte por parte del PNUD, financiado por el PDP-FN, y la próxima publicación de los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (2006) podrían generar una línea de base más consistente para los próximos años.

El presente informe parte de las siguientes premisas:

- El enfoque analítico, marco de este documento, asume que **la sociedad ecuatoriana, sus estructuras de poder, economías y relaciones sociales contienen divisiones de género profundamente enraizadas**, de la misma manera que reflejan las amplias divisiones sociales y étnicas. Las desigualdades basadas en el sexo son un rasgo persistente de todas las sociedades, así como el resultado de relaciones de poder socialmente construidas, de normas y prácticas. Cualquier propuesta alternativa a esta situación desde un enfoque de Desarrollo Humano debería considerar estas cuestiones.
- **En la zona fronteriza existen graves tensiones**, cuyas dimensiones estructurales más relevantes se visualizan en el ámbito de la seguridad personal, en lo político, en lo económico y en lo social. El rasgo más significativo de este conflicto latente es la violencia estructural que cruza como un *continuum* los espacios públicos y privados de la población del cordón fronterizo. Los efectos del conflicto armado colombiano inciden sobre las dimensiones estructurales de dichas tensiones.
- **El marco de análisis utilizado en este informe es el de la seguridad humana y sus diversas dimensiones²**, en tanto permite articular

un enfoque de sensibilidad de conflicto, de género y de derechos al desarrollo preventivo. Permite, asimismo, entender el contexto, en tanto pone como centro a las personas y, por lo tanto, a las condiciones sociales, económicas, culturales y ambientales que afectan su seguridad, identificando amenazas tradicionales y no tradicionales (militares y no militares) a su seguridad personal desde un enfoque de derechos humanos. Alude también a la condición de encontrarse libre de temor y de necesidad². La violencia estructural, agravada por los efectos del conflicto, desafía ambos objetivos y afecta el ejercicio de los derechos, la participación, el desarrollo de capacidades locales y la rendición de cuentas institucional, reforzando las fuentes de poder en las comunidades y re-victimizando a las mujeres. Estas son precondiciones para un manejo pacífico del conflicto desde una perspectiva de género y para abordar las causas estructurales de discriminación y desigualdad.

- **En este documento el género alude al distinto significado social que tiene el hecho de ser mujer u hombre;** es decir, es una definición específica cultural de la feminidad y la masculinidad que, por tanto, varía en el tiempo y en el espacio. Este marco de análisis sitúa las relaciones de mujeres y hombres en su “contexto”, permitiendo enfocarse en los procesos y relaciones que reproducen y refuerzan las desigualdades entre ambos y haciendo visible, por tanto, la cuestión del poder que subyace en las relaciones de género. El *enfoque de género* para Naciones Unidas supone una forma de observar la realidad que implica una mirada más profunda, que permite identificar los diferentes papeles y tareas que llevan a cabo los hombres y las mujeres en una sociedad, tanto las asimetrías como las relaciones de poder e inequidades. Ayuda a reconocer las causas que las producen y a formular mecanismos para superar estas brechas. Contribuye a explicar y ampliar aspectos de la realidad que anteriormente no habían sido tomados en cuenta, y es aplicable a todos los ámbitos de la vida: laboral, educativo, personal, etc.

-
- 2 Concepto multidimensional, inclusivo y centrado en las personas que intenta establecer las dimensiones políticas, económicas, sociales, culturales y ambientales que afectan la seguridad de las personas; e identifica amenazas tradicionales y no tradicionales a la seguridad, partiendo de la constatación de que la misma no es unidimensional sino que está compuesta por múltiples dimensiones: gobernabilidad y estabilidad política; estabilidad económica, uso, acceso y control a recursos; estabilidad social y comunal; seguridad personal.
 - 3 Informe 2001, Comisión de Seguridad Humana de Naciones Unidas: “La seguridad humana significa proteger las libertades vitales. Aquello significa proteger a las personas, desde sus fortalezas y aspiraciones, de amenazas y situaciones críticas y omnipresentes. También significa crear sistemas que proporcionen a la gente cimientos para su supervivencia, dignidad y sustento. La seguridad humana conecta tipos diferentes de libertad para vivir libre de miseria, para vivir sin temor, para decidir por uno mismo”.

2 Políticas de Género: Marco Internacional, Nacional y Provincial

2.1. Nivel Internacional

La comunidad internacional realizó fuertes compromisos para la igualdad y para el empoderamiento de las mujeres a través de las Cumbres Mundiales y de las Conferencias Globales de los años 90. Es a partir del aporte de dichos eventos, que las Agencias de Naciones Unidas han realizado grandes esfuerzos por hacer operativas las estrategias y los lineamientos orientados a la igualdad y al adelanto de las mujeres. Asimismo, han desarrollado metodologías e invertido en recursos humanos y financieros para favorecer la equidad de género, tanto al interior como al exterior de la organización. La más relevante de ellas, la **IV Conferencia Mundial sobre las Mujeres**, que tuvo lugar en Beijing, China, en 1995, resultó en una Plataforma de Acción donde por primera vez se articuló la agenda del desarrollo y la de derechos humanos, y se definió una estrategia para la igualdad de género. Significó asimismo un avance en la posición con respecto a temas significativos tales como: el claro reconocimiento de la responsabilidad de los gobiernos en trabajar activamente para lograr una igualdad de género, la importancia de los derechos humanos y el reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos.

De igual modo, la atención dada a dos estrategias claves: la **transversalización de género** —el reconocimiento de la necesidad de influir todas las metodologías, análisis, políticas y planificación desde una perspectiva de género— y el **empoderamiento** de las mujeres, representaron un paso adelante. A ello se agregó un instrumento clave, como es la necesidad de desagregar por sexo toda información estadística y definir indicadores de género. Esta Conferencia constituye conjuntamente con su Declaración y Plataforma para la Acción el referente para la acción internacional general más importante respecto a la agenda de género en el desarrollo.

Sin embargo, la brecha entre los compromisos adquiridos y acordados por los países y su verdadero cumplimiento sigue siendo amplia. Reunidos en el año 2000, los 189 países de las Naciones Unidas acordaron que el mayor desafío del nuevo milenio es cerrar dicha brecha. Para movilizar más efectivamente voluntades y recursos, se comprometieron con 8 objetivos, 18 metas y 48 indicadores y establecieron el año 2015 como plazo para cumplirlos. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) son una estrategia de política y de comunicación para dinamizar la implementación de los Planes de Acción acordados en los años noventa. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio nacieron de la **Declaración del Milenio**, una declaración acordada

por todos los países que define una visión global para mejorar la condición de la humanidad a lo largo del mundo. Para alcanzar este objetivo, la declaración establece la absoluta necesidad de avanzar en el ejercicio de los derechos humanos de todas las personas. Especialmente, se reconoce la necesidad de avanzar en los derechos humanos de las mujeres para alcanzar la igualdad de género. Asimismo, la Declaración demanda explícitamente “combatir toda forma de violencia contra las mujeres e implementar la Convención para la Eliminación de toda forma de Discriminación Contra la Mujer-CEDAW”. Además, reconoce la importancia de promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres para lograr un desarrollo sostenible verdadero.

En este marco, en octubre de 2000, El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas adoptó su primera **resolución sobre Mujeres, Paz y Seguridad**. Esta resolución, la 1325, provee un marco político amplio en el que la protección de las mujeres y su papel en los procesos de paz puede abordarse. Por primera vez el Consejo solicita un amplio diagnóstico del impacto que los conflictos armados tienen sobre las mujeres y las niñas, el papel de las mujeres en la construcción de la paz y las dimensiones de género de los procesos de paz y la resolución de conflictos. Asimismo, señala la necesidad de apoyar las iniciativas de paz de las mujeres para la resolución de conflictos e incrementar la participación de las mismas y su pleno involucramiento en la toma de decisiones en todas las medidas preventivas.

Como resultado de la implementación de la Resolución 1325, en 2005 el Bureau for Crisis Prevention and Recovery (BCPR) del PNUD realizó una revisión de género en profundidad de sus operaciones. La revisión señaló brechas, oportunidades y puntos de entrada para el trabajo del PNUD en la prevención de crisis y la recuperación. En 2006, convocó una reunión de expertas y una sesión estratégica en la London School of Economics. El evento resultó en un documento denominado: “**Los Ocho Puntos del PNUD. La Agenda para el Empoderamiento de las Mujeres y la Igualdad de Género en la Prevención de la Crisis y la Recuperación**”. Recientemente, en asociación con UNIFEM, PNUD está trabajando en producir una guía sobre análisis de conflicto sensible al género. PNUD, conjuntamente con UNIFEM, UNFPA y UNICEF, ha iniciado una iniciativa conjunta sobre prevención y respuesta a la violencia sexual en situaciones de crisis.

2.2. Nivel nacional

La **Constitución Política de la República** en su artículo 3 numeral 2 establece como finalidad del Estado ecuatoriano asegurar la vigencia de los derechos humanos, las libertades fundamentales de mujeres y hombres, y la seguridad social. El artículo 23 numeral 3 señala que todas las personas serán consideradas iguales y gozarán de los mismos derechos, libertades

y oportunidades, sin discriminación en razón del nacimiento, edad, sexo, etnia, color, origen social, idioma, religión, filiación política, posición económica, orientación sexual, estado de salud, discapacidad o diferencia de cualquier otra índole. El artículo 41 dispone que el Estado formulará y ejecutará políticas para alcanzar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, a través de un organismo especializado que funcionará en la forma que determine la ley, incorporará el enfoque de género en planes y programas, y brindará asistencia técnica para su obligatoria aplicación en el sector público. El artículo 102 de su texto señala que el Estado promoverá y garantizará la participación equitativa de mujeres y hombres como candidatos en los procesos de elección popular, en las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia, en los organismos de control y en los partidos políticos.

El Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU), Órgano Rector de las políticas de igualdad de género en el Ecuador, ha elaborado el **Plan Participativo de Igualdad de Oportunidades 2005-2009**, aprobado en 2006. Este instrumento técnico y operativo expresa la voluntad del Estado ecuatoriano en esta materia estableciendo los siguientes ejes de trabajo:

- promoción y protección de la participación social y política, el ejercicio de la ciudadanía de las mujeres y la gobernabilidad democrática;
- promoción y protección de los derechos a una vida libre de violencia, a la paz, a la salud, a los derechos sexuales y reproductivos y el acceso a la justicia;
- promoción y protección de los derechos culturales, interculturales, a la educación, calidad de vida y autonomía; y
- promoción y protección de los derechos económicos, ambientales, al trabajo y el acceso a recursos financieros y no financieros.

Otras Leyes significativas en el país:

- Ley Contra la Violencia a la Mujer y la Familia (1995) y su Reglamento (2004).
- Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia.
- Ley de Descentralización y Participación Ciudadana.
- Ley de Amparo Laboral.
- Ley de Cuotas y Participación Política de las Mujeres.
- La formulación de Planes Estratégicos de Desarrollo Cantonal.

El Estado ecuatoriano ha ratificado la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra las Mujeres (CEDAW), como las ratificaciones del Programa de Acción de El Cairo y las prioridades establecidas en el Documento de Naciones Unidas que se constituyen en las Metas del Milenio, que afirman la necesidad de tomar medidas urgentes para incorporar plenamente a las niñas, adolescentes y mujeres a la democracia en igualdad de condiciones y el respeto irrestricto a sus derechos humanos fundamentales, ampliando las oportunidades de bienestar y desarrollo para conseguir estos fines. **El Comité de la CEDAW (2000-2005), ha observado en el Estado ecuatoriano, entre otros problemas,** “la ausencia de políticas sobre igualdad y la incorporación de la perspectiva de género orientado a los diversos actores del gobierno” y ha recomendado “medidas que protejan a las mujeres en la zona fronteriza con Colombia”; con énfasis en las mujeres indígenas, afro-descendientes, desplazadas y víctimas de trata para la explotación sexual.

2.3. Nivel provincial: Sucumbíos

- La **Equidad de Género** es un área prioritaria definida por el Plan Participativo de Desarrollo de la provincia de Sucumbíos. Tiene por objetivo “crear las condiciones que garanticen un desarrollo sostenible con equidad de género en las relaciones económicas, sociales y políticas en la Provincia de Sucumbíos”.
- Existencia de una **Ley de Régimen Provincial** (2001) y la oportunidad de avanzar en el desarrollo de **Planes Cantonales**.

3 El análisis del contexto: diversidad y desigualdad en Sucumbíos

Este apartado del documento pretende acercarnos a la **comprensión de los efectos del conflicto armado interno colombiano y del Plan Colombia sobre las relaciones de género y tensiones estructurales existentes, así como acerca de los derechos de las mujeres y las niñas en Sucumbíos**. Para su comprensión, además de una introducción general hemos dividido el análisis del contexto en las cuatro dimensiones de la seguridad humana. Partimos de la base de que no se puede entender el concepto de seguridad humana sin entender las formas de vulnerabilidad presentes en toda sociedad. Una búsqueda de respuestas pasaría por reducir esos niveles de vulnerabilidad frente a la violencia, por su capacidad de activar mecanismos de protección y por su participación en el diseño del entorno en el que se desea vivir.

Sin duda, otro de los desafíos sería lograr desde un marco democrático un equilibrio entre las medidas preventivas y punitivas, otorgando el papel que necesariamente debe asumir el Estado y las instituciones públicas (municipios, policía, justicia, servicios sociales, etc.) desde el ámbito de lo nacional y local, para asegurar la tutela de los derechos fundamentales y para garantizar la responsabilidad colectiva. **La integración de la perspectiva de género al concepto de seguridad permitiría también hacer visibles cómo los conceptos de masculinidad vigente son un riesgo para la seguridad** de toda la ciudadanía, cómo generar beneficios para los jóvenes y los hombres con su inclusión, y cómo desarrollar estrategias educativas y preventivas más exitosas.

Uno de los obstáculos más importantes abordados para el desarrollo de este capítulo ha sido la **falta de información precisa y actualizada**. La referencia más común mencionada por todas las fuentes es el Censo de 2001, además de algunas encuestas sectoriales e información proveniente de sistematizaciones de proyectos. Encuestas tan importantes como la Endemain (2004) no incluyen información de Sucumbíos. La próxima elaboración de Informes de Objetivos del Milenio para las 4 provincias de frontera puede constituirse en una línea de base importante, sobre todo cuando están próximos a salir los resultados de la Encuesta de Condiciones de Vida 2006.

La ausencia de sistemas locales formales de recogida y análisis de información desagregada por sexo, edad y etnia, y de indicadores de género muestra que los temas de género no están siendo abordados sistemáticamente en las intervenciones políticas. Dicha disponibilidad clari-

ficaría la naturaleza de la violación de derechos e informaría el diseño de medidas preventivas necesarias para fortalecer el acceso a la justicia y proteger los derechos de las mujeres. Asimismo, tampoco se visibilizan las innumerables acciones de las mujeres para dar respuesta a esta situación. Éste es un gran déficit que merecería ser tomado en consideración, adoptando medidas que mejorasen el flujo de información, creando modelos nuevos o fortaleciendo propuestas ya realizadas hace algún tiempo.

Si bien la Frontera Norte, que representa el 16,5% del total del territorio de Ecuador (compuesta por las provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbíos), no constituye formalmente una región, la existencia del conflicto armado colombiano, de gran impacto en estos territorios, ha hecho que se la empiece a considerar como tal y que se la conceda especial atención. A esto hay que añadir que para muchas autoras y autores **esta región ha estado determinada por relaciones transfronterizas tradicionales, con una amplia población fluctuante, que ha dado lugar a sociedades y economías específicas, al margen del proyecto nacional.** Las realidades para cada provincia son específicas y heterogéneas y más aún si lo analizamos por cada uno de sus cantones. La frontera actual está definida por la presencia de actores no tradicionales, con una especial incidencia de las fuerzas militares, que se han constituido en una presencia desequilibrante para la gran población que vive fluctuando de un lado al otro, sin mayor integración y sin documentación que avale su identidad.

Sucumbíos ha estado históricamente aislada por falta de redes viales o de acceso y, en consecuencia, excluida de procesos de desarrollo, especialmente algunos cantones de la zona fronteriza que han permanecido aislados hasta hace poco, presentando fuertes carencias de servicios básicos y altos niveles de pobreza. La Provincia esta compuesta por 7 cantones, que a su vez se subdividen en 26 parroquias rurales y 7 urbanas. Tiene una extensión territorial de 18.008,3 kilómetros cuadrados.

3.1. Datos demográficos disponibles

En Sucumbíos, de acuerdo con el censo de 2001, encontramos **una población de 128.925 habitantes**, que representa el menor número de población de las 4 provincias al haberse encontrado aislada del resto del país y dado que los procesos de colonización de la zona son bastante recientes. Sin embargo, es la más poblada de la Amazonía ecuatoriana con un 23,7% del total de la región. Del total de la población, el 54,37% son hombres y el 45,63% son mujeres. En la región, el 44,5% de la población es urbana y el 55,5% es rural, a diferencia del conjunto de Ecuador. De estos totales, el 59,7% de las mujeres está en el área rural y el 40,3% en el área urbana.

Cuadro I

Población Sucumbíos				
	Mujeres	Hombres	Total	Índice de feminidad
Sucumbíos	58.856	70.139	128.925	83.9
Total Región	500.260	510.941	1.011.210	97.9

[Fuente: INEC, Censo 2001]

Una diferencia importante en términos poblacionales es que **Esmeraldas y Sucumbíos tienen un marcado predominio de varones**, mientras que las dos provincias serranas, Carchi e Imbabura, presentan una mayor feminidad. Estas tendencias opuestas son explicadas en la literatura consultada por los diferentes tipos de movimientos migratorios acaecidos en el país a lo largo del siglo pasado.

La Tasa de Crecimiento Intercensal promedio anual es de 4,6% para las mujeres y de 4,8% para los varones, frente al 2,2% del resto del país⁴. Por grupo de edad, la población de 30 a 44 años es la mayor con 14.529 hombres y 9.863 mujeres. Las cifras se mantienen parejas hasta los 18 años, produciéndose un cambio sustancial a favor de los hombres a partir de esa edad, que estaría explicado por la **migración masculina que llega a trabajar a las petroleras, madereras o palmeras**. Asimismo, en todos los documentos consultados se indica que la provincia de Sucumbíos presenta una tasa alta de fecundidad (al igual que las restantes provincias de la Frontera Norte), señalando a los bajos niveles educativos, así como a la escasa información y servicios en torno a la salud sexual y reproductiva de las mujeres, como causales de esta situación.

La zona norte registra la mayor diversidad étnica del país, y tanto la población indígena como la afro-descendiente tienen un peso significativo. **Sucumbíos alberga a cinco pueblos indígenas**: Siona, Secoyas, Cofán, Shuar y Kichwa de la Amazonía. Su población está estimada en 13.476 habitantes, desagregada en 6.472 mujeres y 7.004 hombres⁵. El cantón con mayor concentración de población indígena es Lago Agrio, siguiéndole Shushufindi. Puede ser que estas cifras presenten un subregistro, ya que en conversaciones con la FONAKISE ellos calculan el conjunto de la población en unas 17.000 personas.

4 Resultado de los Censos SIISE de 1990 y Censo Nacional de 2001.

5 Censo Nacional de 2001 (SIISE general).

3.2. Estabilidad económica, uso, acceso y control de recursos

3.2.1. Género, exclusión y pobreza

Uno de los aspectos más llamativos de la provincia es la alta tasa de desigualdad social, que queda reflejada en los datos de pobreza e indigencia por consumo.

Cuadro II

Pobreza por consumo por área				
	Urbana		Rural	
	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia
Sucumbíos	68,6	35,8	77,2	37,5
Total Nacional	41,1	9,7	81,1	42,0

[Elaboración: Carlos Larrea, FLACSO-CIAT, 2004 (Camacho, 2005)]

Las cifras de pobreza e indigencia⁶ son sumamente altas, situación que adquiere tintes dramáticos **en algunos cantones donde la incidencia de la pobreza está por encima del 90%**, 25 puntos por arriba del promedio nacional. La incidencia de la pobreza e indigencia es más marcada en el sector rural, donde se encuentra la mayor parte de la población de estas provincias, lo que da cuenta de la gravedad del problema. También la pobreza urbana de la provincia supera con 27 puntos al total nacional, lo cual alude a la enorme carencia de servicios básicos en esta región.

El promedio provincial por NBI es de 81,73% de la población y se ubica 20 puntos por encima del promedio nacional (61,26%); sin embargo, en los cantones fronterizos como Sucumbíos, Lago Agrio, Putumayo y Cascales la pobreza por NBI fluctúa entre 74,93%, 84,2%, 94,46% y 80,81%, respectivamente.

Con respecto a las diferencias entre mujeres y hombres, Camacho (2005) indica que **en Sucumbíos el porcentaje de mujeres pobres es más alto en 9 puntos que el de los hombres**, lo que se explica por la presencia de una población flotante masculina conformada por técnicos y trabajadores petroleros y de las empresas madereras o palmicultoras, quienes tienen ingresos mayores. Asimismo, las mujeres jefas de hogar constituyen un

6 Pobreza por consumo: se considera por debajo de la línea de pobreza no poder satisfacer la canasta básica; y por debajo de la línea de indigencia no poder satisfacer la canasta de alimentos.

grupo poblacional que requiere especial atención y políticas de acción positiva que contribuyan a cerrar la brecha de inequidad que lo afecta. Según la misma autora, en Sucumbíos uno de cada cinco hogares está a cargo de una mujer.

Cuadro III

Jefatura del hogar por sexo			
Provincia N°	Hogares	% Mujeres	% Hombres
Sucumbíos	27.810	21,63	78,37

[Fuente: Encuesta de condiciones de vida, 1998. Elaboración: CONAMU]

Este **deterioro de la situación social y económica** de Sucumbíos tiene un impacto particular en las mujeres, reduciendo sus posibilidades de ingresos, restringiendo su movilidad, y generando inseguridad económica, un incremento de su carga de trabajo e inestabilidad familiar. Las principales actividades de la zona fronteriza han sido la producción agropecuaria, el comercio binacional y, en menor escala, el turismo. En el caso de la provincia amazónica, hay que añadir la actividad económica vinculada a la explotación petrolera. Sin embargo, la presencia de estas grandes inversiones nacionales e internacionales no ha significado nuevas oportunidades ni mejoras en las condiciones de vida de la población de estas provincias.

Existe un consenso entre varios autores y autoras y personas entrevistadas en torno a que **la FN se encuentra atravesando por una seria crisis** que ha deteriorado su ya precaria situación. Se mencionan una serie de factores:

- la **dolarización**, con el consiguiente incremento del costo de vida y la pérdida de competitividad que afecta al comercio, al turismo y a la producción;
- la **implementación del Plan Colombia**, que ha provocado estragos en las economías fronterizas y ha generado inseguridad, violencia y emigración; y
- la **crisis de algunos productos locales**, como el café, que cayó en el mercado internacional, y la de otros productos (papa, maíz, fréjol, banano, cacao, productos de mar o pecuarios) orientados a abastecer la demanda colombiana.

Asimismo, se indica que hasta hace unos años la zona se beneficiaba de una **economía subterránea**, ligada a actividades ilícitas que han sido afectadas por la implementación del Plan Colombia, lo que ha restado fuentes de ingresos a la población que no encuentra otras oportunidades laborales o productivas en la región.

3.2.2. Género, empleo y autonomía económica

En el Plan Participativo de Desarrollo Estratégico de la Provincia de Sucumbíos (2005-2015), en relación a la participación económica de las mujeres se señala que “La inequidad también se expresa en la limitación persistente para acceder y permanecer en el mercado laboral y en las fuentes de generación de ingresos, así como en el desconocimiento de su aporte a la economía de la sociedad”. Es por esto que del total de la población económicamente activa de 49.509 habitantes, 38.914 son hombres y 10.595 son mujeres⁷. En cuanto a la inserción en el mercado de trabajo, encontramos que el porcentaje de mujeres que participan en la población económicamente activa es muy bajo con respecto al número de mujeres en edad de trabajar.

Cuadro IV

Tasa global de participación laboral por sexo		
Provincia N°	% Mujeres	% Hombres
Sucumbíos	26,3	76,7

[Fuente: INEC, Censo 2001]

La **baja participación femenina en la población económicamente activa** estaría reflejando dos tendencias:

- 1 Los **condicionantes de género**, que dificultan la integración de las mujeres al trabajo productivo remunerado y restringen sus oportunidades laborales.
- 2 Los **problemas de subregistro de una serie de actividades productivas que realizan las mujeres** y que ni ellas ni quienes recogen la información estadística las consideran como trabajo. Generalmente, el mayor subregistro se produce en el campo, donde claramente las mujeres realizan trabajos productivos que no siempre son valorados como tales. Según el Plan de Desarrollo las mujeres de Sucumbíos se dedican preferentemente a la actividad agrícola en un 22,6%, al servicio doméstico en un 16,35% y al comercio al por mayor en un 15,5%.

Cuadro V

Población económicamente activa por área y sexo		
	Mujeres	Hombres
Urbana	5.390	14.050
Rural	5.205	24.864
Total	10.595	38.914
%	21,40%	78,60%

Fuente: Plan Participativo de Desarrollo Estratégico (2005-2015)

En esta situación las opciones de empleo o de emprendimientos productivos son sumamente reducidas para toda la población y, de forma particular, para las mujeres y otros grupos discriminados (indígenas y afroecuatorianos).

Las mujeres urbanas de la Frontera Norte que se dedicaban principalmente al comercio informal, el trabajo en la coca, con productos adquiridos en Colombia o que tenían microempresas orientadas al turismo colombiano, han perdido su fuente de ingresos o los han disminuido drásticamente, lo que genera graves problemas de subsistencia familiar.

Las **escasas fuentes de ingresos** es uno de los temas recurrentes en todas las entrevistas mantenidas con las organizaciones sociales y de mujeres en Sucumbíos. Sin embargo, las alternativas observadas son escasas, con dimensiones pequeñas que no incorporan una producción a escala aprovechando algún nicho productivo en el ámbito rural o urbano. Hasta el momento las políticas públicas locales se han limitado a brindar capacitación sin ligarla al mercado de trabajo.

3.2.3. La vivienda

La población de Sucumbíos subsiste dentro de un **cuadro de carencia de servicios básicos**: la red de alcantarillado cubre únicamente el 26% de la provincia y sólo el 13% de las viviendas acceden a agua entubada por red pública, por lo que la fuente principal de aprovisionamiento es el agua de lluvia. El abastecimiento de energía eléctrica es irregular y hay racionamientos permanentes. No existe tratamiento de aguas servidas ni de desechos sólidos. A esto se suman la contaminación del agua y el suelo, provocada por las empresas petroleras, y la deforestación de los bosques tropicales, efecto de la apertura de carreteras y la colonización iniciada desde finales de los años 70.

En Lago Agrio el 18,7% de sus habitantes no dispone de vivienda propia, el 84,3% de viviendas presenta deficiencias recuperables y el 15% irre recuperables. En la provincia existen 34.758 viviendas, de las cuales 165 son colectivas. De las viviendas ocupadas, 27.781, el 45,5% está en área urbana y el 55,5% en rural. Según los datos presentados por el Plan Provincial **la demanda social de vivienda es alta en Sucumbíos**, pero debido a los altos costos de los materiales de la región la política de bonos de vivienda del MIDUVI no está dando los resultados esperados.

7 INEC, Censo de Población 2001.

Según el Censo de la Vivienda 2001 en el área rural se obtiene agua de ríos y vertientes en un 18,7%, y el porcentaje de acceso a la red de alcantarillado en el sector rural es del 3,3%. El **déficit en servicios básicos** también se evidencia en las limitaciones en la recogida de la basura y en la energía eléctrica.

Cuadro VI

% de mujeres en viviendas con servicios inadecuados*	
Provincia%	Mujeres
Sucumbíos	90,9
Promedio nacional	63,1

[Fuente: SIISE con base en INEC, Censo 2001]

(*Sin agua potable, eliminación de aguas servidas o alcantarillado o luz eléctrica)

Esta situación tiene un efecto más importante sobre las mujeres, en tanto son las responsables del trabajo doméstico y reproductivo. Estas limitaciones de los servicios generan una sobrecarga de trabajo que va en detrimento de su salud y de su calidad de vida.

3.2.4 Los recursos naturales

En la Frontera Norte existe un amplio patrimonio natural sobre el que se evidencian muchas presiones y amenazas, principalmente por la **tala indiscriminada** de árboles en la Costa y Amazonía, la **expansión de las plantaciones de palma** en Esmeraldas y Shushifindi y la **explotación petrolera** en Sucumbíos, actividades que tienen un serio impacto sobre los bosques naturales y la contaminación del aire y de los ríos. El Estado ha controlado y sancionado escasamente las violaciones a las regulaciones ambientales. Asimismo, tampoco ha puesto en marcha sistemas de vigilancia y control efectivos para que los cultivos o la explotación de hidrocarburos cumplan con las normas o requisitos mínimos para la protección medioambiental.

Las entrevistas mantenidas con la FONAKISE y la ANMKISE⁸, así como con la Red de Mujeres de Shushufindi, indican como problemas centrales:

- Temas de **contaminación de aguas**, que afectan la disponibilidad de agua potable y la pesca.

8 Federación de Nacionalidades Kichwas y Asociación de Mujeres de Nacionalidades Kichwas, parte de la FONAKISE.

- El **conflicto de los recursos mineros** de los ríos que atraviesan los territorios indígenas.
- La **invasión de las madereras**.
- Los **derrames petroleros** que contaminan las aguas y los suelos.
- La **lenta legalización de sus tierras**.
- La **expansión de la palma africana**.
- La **necesidad de fortalecer liderazgos y capacitar a las comunidades** en planes de contingencia frente a los desastres ecológicos.

Como temas más sentidos por las mujeres por su papel dentro de las comunidades se mencionaron los temas de **agua potable** y los **derrames petroleros y de aguas servidas**, la **reducción de la productividad de las tierras** y el **acceso a los recursos**. Con respecto a la propiedad de las tierras, como son territorios globales, en caso de producirse repartos familiares se realizan arreglos internos y se está favoreciendo la copropiedad. Recientemente, las comunidades indígenas han firmado un Convenio marco con el Gobierno Provincial para el trabajo medioambiental y para la protección de territorios comunales.

3.3. Estabilidad social y comunal

3.3.1. Las persistentes asimetrías étnicas y de género en la educación

En el campo educativo, la zona de la Frontera Norte presenta también un **déficit con respecto al resto del país, pues mientras el promedio de escolaridad del país** es de 7.3 años, el promedio de la zona es de 5.8 años para los hombres y de 5.3 para las mujeres. La tasa de analfabetismo en Sucumbíos a partir de los 10 años en adelante es del 9,6% para las mujeres y el 6,8% para los hombres. El mayor nivel de instrucción de la población es el de primaria de 4-6 años, en tanto el porcentaje de población que completa la primaria, en Sucumbíos, es de 55.4% de las mujeres y 62% de los hombres. Estas brechas se amplían conforme nos trasladamos del ámbito urbano al rural y verificamos estos datos en relación a la población indígena. En general, estos porcentajes reflejan la histórica exclusión de la zona y de las mujeres, las dificultades de la institucionalidad educativa para atender a los cantones más apartados y la creciente inseguridad que vive la población de estas provincias. En una encuesta recientemente realizada a sus afiliadas, la Federación de Mujeres de Sucumbíos encontró que el 80% sólo tenía escolaridad a nivel de primaria.

Cuadro VII

Nivel de Instrucción	
Mujeres 24 años en adelante	Hombres 24 años en adelante
5,1	6,3

[Fuente: SIISE con base en INEC, Censo 2001. Elaboración: CONAMU]

La presencia de inmigrantes hombres en la provincia y los técnicos que trabajan en las empresas petroleras explican el mayor nivel de educación masculina. La desventaja que afecta a la población femenina en cuanto a años de escolaridad es explicada por varios autores debido a la mayor población rural de la zona y al menor acceso de las mujeres indígenas a la educación. Las razones podrían estar asociadas con la pobreza, pero también con factores de orden cultural que tienden a excluir de la educación más a las mujeres que a los hombres. En el caso de las mujeres indígenas se señala como obstáculo adicional el que muchas de ellas tienen dificultades con el español.

Cuadro VIII

Alfabetismo por sexo	
% Mujeres	% Hombres
12,38%	7,69%

[Fuente: SIISE con base en INEC, Censo 2001. Elaboración: CONAMU]

Si revisamos estos datos por cantones vemos que en Putumayo la **tasa de analfabetismo femenino** (50,7%) prácticamente duplica a la masculina (26,35%). Para los pueblos indígenas, el analfabetismo en las mujeres representa un 20,4%, mientras que en los hombres asciende al 10,8%⁹ del total.

Esta situación nos señala que es fundamental que cualquier política o intervención orientada a **mejorar el acceso y permanencia en el sistema educativo de niñas y niños** debe tomar en cuenta lo siguiente:

- a. Las **asimetrías de género**, principalmente las que afectan a las mujeres indígenas y afro-ecuatorianas.
- b. El **efecto del conflicto interno colombiano sobre las escuelas**, traducido en el abandono de los docentes de sus puestos por inseguridad, desplazamiento de las familias o cierre de las escuelas.

9 SIISE general, con base en INEC, Censo 2001.

3.3.2. Un derecho no asegurado: la salud

Si revisamos los indicadores de salud para Sucumbíos, nos muestran una **situación alarmante** ante la gran precariedad en que viven sus habitantes, con altas tasas de desnutrición y mortalidad infantil y materna. El Plan Provincial da un índice de pobreza crónica en Putumayo del 44,6% y en Cuyabeno del 22,55%. No se encontraron datos desagregados para niñas y niños. Estos indicadores coinciden con los índices de servicios básicos deficitarios y los altos índices de población en desventaja y pobreza.

Un segundo elemento a considerar es la baja cobertura de salud en Sucumbíos. Todas las provincias tienen cantones y parroquias rurales alejadas o con alta población indígena en donde entre el 25 y el 50% de la población no dispone de servicios de salud. El caso más dramático es el del cantón Cuyabeno (Sucumbíos), donde la cifra llega al 82% de sus habitantes. La organización de Mujeres CODEMUS, en su programa de Comités de Usuarias en relación a la Ley de Maternidad Gratuita, expresó en una entrevista que del mapeo de Centros de Salud en la provincia casi un 90% no contaba con el personal y recursos básicos y que en las áreas rurales no había disponibilidad de medicinas. A su vez, la red de Mujeres de Shushufindi informó que algunos centros sólo contaban con una enfermera y confirmó también el desabastecimiento total de medicamentos.

Esta situación de abandono de los centros está en gran parte relacionada con el incremento de la violencia e inseguridad al estar en zonas de alto riesgo.

Un tercer elemento es la presencia de múltiples actores sociales que ante la **escasa contribución del gobierno** aportan al sostenimiento de la red de servicios tales como: Gobierno provincial, Municipios, FONAKISE, ISAMIS, Petroecuador, Fundación Salud Amazónica, Fuerzas Armadas, CEMOPLAF, etc.

El Frente de Mujeres y el Programa de Salud del Vicariato, con el apoyo de instituciones como el gobierno provincial, FEPP y el Municipio, tienen en funcionamiento el centro materno intercultural de finalidad pública con apoyo financiero de la Dirección Provincial de Salud de Sucumbíos, y brinda una atención accesible para las mujeres de Sucumbíos.

Nos encontramos, por lo tanto, ante una **dispersión de actores**, una atención sin coordinación e ineficiente, servicios de salud insuficientes y de baja calidad y un crecimiento de los servicios privados. La mayoría de las

personas consultadas aluden a la existencia de un **modelo de salud agotado** que debería buscar fórmulas alternativas para llegar a la gente.

3.3.3. Salud sexual y reproductiva

Según Camacho (2005) con respecto a la salud sexual y reproductiva de las mujeres, en las provincias de la Frontera Norte se constata una **ausencia de programas o políticas de prevención y promoción de la salud, sobre todo orientadas a los jóvenes, por parte del Estado** y, aunque hay algunas iniciativas privadas, de ONG o de la Iglesia Católica, éstas son insuficientes para cubrir la demanda. El resultado es que presentan un bajo porcentaje de uso de anticonceptivos, una alta tasa de fecundidad y una preocupante incidencia de embarazo temprano. Además, menos de la mitad de las mujeres se han realizado un examen de Papanicolau para prevenir el cáncer uterino¹⁰.

El Plan Provincial de Desarrollo de Sucumbíos indica que el 30% de las mujeres embarazadas tiene acceso al sistema de salud pública; la cobertura de parto institucional es del orden del 58%, es decir, que un 42% de los partos no está siendo atendido. La detección oportuna del cáncer cérvico-uterino es del 28,4%¹¹. En cuanto a mortalidad materna, si bien es un problema grave en el país, en el Plan Provincial se indica que **Sucumbíos es una de las provincias con la tasa más alta de mortalidad materna** y aparece como segunda prioridad del sector reducir la tasa de morbi-mortalidad materno-infantil en la provincia. A pesar de estas afirmaciones, sólo se dispone de estadísticas del Ministerio de Salud para 2004, que indican 276,4 muertes maternas por cada 100.000 nacidos vivos, mientras que para el país es de 76,4 en ese mismo año. Es probable que esta cifra represente un subregistro, dado que sólo incluye muertes en hospitales. El Ministerio ofrece para ese mismo año en Sucumbíos una tasa de natalidad infantil de 9,8 por cada mil y una tasa de mortalidad de 23,4 por cada mil. En los textos consultados, hay ejemplos como el de CEMOPLAF que señala que las pacientes que acuden a la Clínica de atención integral a la mujer y a la familia en Lago Agrio, antes de cumplir 18 años ya han tenido dos “compromisos” (convivencias) y al menos dos hijos.

Para estos datos no contamos con información desagregada, ya que la Encuesta Endemain (2004) que se centra en la salud sexual y reproductiva de las mujeres no ha incluido a Sucumbíos hasta el momento. Durante los meses de marzo y abril del 2007, UNFPA como parte del programa intera-

10 La tasa global de fecundidad para la Amazonía es de 5.5, frente a un 3.4 nacional; y el uso de anticonceptivos es del 54%, frente al 66% nacional (Arauz, 2004).

11 SIISE Ecuador y Unidad Técnica del Plan de Desarrollo Provincial.

gencial sobre VIH/SIDA, realizó el levantamiento de la línea de base sobre la respuesta en salud sexual y derechos reproductivos y VIH/SIDA en la zona fronteriza de la provincia de Sucumbíos, actividad ejecutada por el CEPAR. La encuesta estuvo dirigida a Mujeres en hogares, Adolescentes y Jóvenes, Hombres en hogares y Unidades de Salud. Los resultados de este estudio revelan importantes hallazgos respecto a los conocimientos y actitudes de las personas respecto a la Salud Sexual y Reproductiva y las respuestas de los servicios de salud a las necesidades sentidas de la población. Esta línea de base aporta también información sobre la extensión del VIH/SIDA. El documento del programa interagencial indica que si bien la provincia no ha sido considerada prioritaria en la política nacional de respuesta al VIH/SIDA, es una zona de alto riesgo. Sugiere algunos **factores de riesgo** como el amplio mercado sexual que se ha desarrollado en la zona; el nivel de desconocimiento del tema, ausencia de políticas de prevención y el alto nivel de violencia sexual y de explotación sexual de mujeres y niñas, especialmente en los casos de la población inmigrante y refugiada que se encuentra en situación de especial vulnerabilidad.

El Programa Nacional de Prevención de SIDA daba en 2005 para Sucumbíos una tasa de 3,9 por cada 100 habitantes. En entrevista con el coordinador del Programa Interagencial de VIH/SIDA, se pudo saber que existiendo un subregistro, y a falta de sistematizar todas las fuentes, para 2006 se habían contabilizado en Sucumbíos 12 casos de VIH y 1 de SIDA, de los cuales 11 eran mujeres y 2 hombres. Estos datos estarían marcando una **“feminización” de la infección** y la necesidad urgente de fortalecer una política de prevención y de atención a los casos detectados.

3.4. Gobernabilidad, voluntad y estabilidad política

3.4.1. Participación, organización y empoderamiento de las mujeres

Podemos decir que desde las elecciones de 2002 ha habido una creciente participación política de las mujeres y una presencia activa de distintas organizaciones que defienden los derechos de mujeres y niñas en su relación con el Gobierno provincial hasta 2005. Un factor que ha contribuido decididamente a la mayor participación femenina en los espacios políticos locales, sin duda, ha sido la aplicación de la **Ley de Cuotas**¹².

¹² Esta ley determina que las mujeres deben conformar las listas electorales en, al menos, un 35%, porcentaje que será incrementando en cada elección, hasta llegar al 50%.

Cuadro IX

Participación política de las mujeres Elecciones 2002		
Provincia	Candidatas Concejo Municipal	Electas Concejo Municipal
Sucumbios	36,90	28,57

[Fuente: Tribunal Supremo Electoral, Elecciones 2002. Elaboración: CONAMU]

La ley posibilitó una mayor presencia de las mujeres en los concejos municipales, lo que se tradujo en una oportunidad de crear estructuras como comisiones, oficinas y comités, tanto en los municipios como en la provincia. En 2002 se crea en Sucumbios una Comisión de la Mujer en el Consejo Provincial, con delegadas de los 7 municipios de la provincia (concejales y consejeras) y con 7 delegadas de la sociedad civil. Esta instancia fue la responsable de definir políticas públicas que respondan a los lineamientos dados por las mujeres en las asambleas provinciales y contenidas en el Plan Participativo de Desarrollo Estratégico Provincial. Se creó una Oficina de la Mujer responsable de ejecutar algunos de estos programas o políticas. Esta situación permitió la alta participación de las organizaciones de mujeres para la elaboración del Plan Participativo de Desarrollo (2005-2015), donde se incluyó una línea estratégica de Equidad de Género. Hay que señalar que, lamentablemente, la creación de una Oficina de la Mujer no estuvo acompañada de una política de igualdad de oportunidades, ni se la dotó de un perfil técnico suficiente ni de recursos para poder llevar adelante una programación.

Para el período 2004-2008 empezamos a ver una disminución de mujeres electas, quedando sólo 2 consejeras y 10 concejales: 4 concejales por Putumayo, 2 por Lago Agrio, 1 por Shushufindi y 1 por Cascales, representando el porcentaje de mujeres entre los y las concejales electos el 0,667%, 0,500%, 0,333% y 0,333%, respectivamente¹³.

Como resultado de las elecciones de 2006, se evidencia un gran retroceso en tanto el porcentaje de mujeres, elegidas este año entre concejales y consejeras/os ha sido de un 0%. En este momento, en el Consejo Provincial se cuenta con una sola mujer consejera sobre un total de cinco. Si bien el 2002 representó un avance importante en la participación política de las mujeres, hoy podemos concluir que no se está cumpliendo la Ley de Cuotas.

Asimismo, aunque con distinto nivel organizativo y de representación, hay numerosas organizaciones y mujeres participando en los espacios cantonales, barriales o comunitarios, tanto para llevar adelante sus pro-

13 Tribunal Supremo Electoral, 2006.

pías iniciativas como para plantear y exigir sus demandas ante las distintas autoridades y gobiernos locales. El proceso de puesta en marcha para el diseño e implementación de planes de desarrollo cantonales en Sucumbíos representa una gran oportunidad para que estas mujeres puedan presentar sus propuestas e incidir en el diseño de los mismos.

A nivel provincial, y con un gran reconocimiento como actoras, se encuentran la Federación y el Frente de Mujeres en Sucumbíos. El 8 de marzo de 2007 se presentó una **Agenda Política** de consenso de las mujeres, a la que se han sumado las coordinaciones de mujeres afro-ecuatorianas e indígenas, y cuyo objetivo es trabajar con las instituciones y con las y los futuros candidatos a la Asamblea Constituyente. Incluye 6 puntos de prioridades en materia de salud, educación, violencia de género, participación política, generación de ingresos y los efectos del Plan Colombia/ Patriota sobre la vida de las mujeres.

3.5. Seguridad Personal

Una de las dimensiones de la seguridad humana es la **seguridad personal**, que está definida por los riesgos de violencia física y suele identificar una serie de amenazas, tales como: crimen; violencia doméstica; abuso infantil; suicidio; tortura; amenazas por parte de agentes estatales; y amenazas colectivas, como violencia étnica. Uno de los ámbitos donde se expresa la (in)seguridad personal sería el de los espacios urbanos ligados a la amplitud de delitos anteriormente mencionados y como un componente de la seguridad ciudadana.

Por otro lado, no se puede entender el concepto de seguridad ciudadana sin interpretar las formas de vulnerabilidad presentes en toda sociedad. Una búsqueda de respuestas pasaría por reducir esos niveles de vulnerabilidad frente a la violencia y por su capacidad de activar mecanismos de protección y de participación en el diseño de entorno en el que se desea vivir. Sin duda, otro de los desafíos sería lograr desde un marco democrático un **equilibrio entre las medidas preventivas y punitivas**, otorgando el papel que necesariamente debe asumir el Estado y las instituciones públicas (municipios, policía, justicia, servicios sociales, etc.) desde el ámbito de lo nacional y local, para asegurar la tutela de los derechos fundamentales y para garantizar la responsabilidad colectiva.

Uno de los indicadores más relevantes de la Frontera Norte es el de la violencia e inseguridad. Según Carrión (2006), si en 1990 Los Ríos ocupaba el primer lugar en tasas de homicidios, Esmeraldas el segundo, Sucumbíos el tercero y Carchi el noveno; diez años después la situación se ha revertido, siendo Esmeraldas la primera, Sucumbíos la segunda y Carchi la cuarta.

La mayoría de los autores consultados indican que después de la aplicación del Plan Colombia (2000) y Plan Patriota (2005) estas provincias se han consolidado como las que tienen las tasas de homicidios más altas del país, y se puede decir que estos Planes han exacerbado los niveles de violencia. Sin embargo, las violencias en las tres provincias son heterogéneas y plurales, y el conflicto no es la única fuente de transmisión de las mismas.

Como vimos en el apartado de exclusión y pobreza, **a medida que nos acercamos a la Frontera Norte las condiciones socioeconómicas son más deficitarias**. La pobreza y la carencia de servicios básicos parecen ser un elemento común en un contexto atravesado por problemas de violencia e inseguridad. La mayor o menor presencia de población colombiana no parece ser un factor que esté haciendo más o menos segura la zona. Sin embargo, hasta el momento, las respuestas se han dado de manera homogénea con políticas de seguridad nacional y pública, y no con políticas de seguridad ciudadana que lleven a fortalecer la ciudadanía¹⁴. La confluencia de estos factores ha ido marcando la vida de las personas que viven cerca de la frontera, en tanto han sido afectadas de una u otra forma por la violencia o se sienten inseguras por el ambiente de permanente amenaza que deben soportar.

En 2004, en pleno desarrollo del Plan Colombia, Sucumbíos presenta un crecimiento brusco en sus tasas de homicidios y se ubica junto con Carchi por sobre los 50 homicidios por cada 100.000 habitantes. En 2005 desciende en sus tasas y en 2006 sigue descendiendo. Parecería que los esfuerzos en materia de seguridad estarían logrando un mayor control de los altos niveles de violencia en este contexto y habrían permitido el desplazamiento de esta violencia a otros lugares del país. Los delitos contra la propiedad y contra las personas muestran ese mismo comportamiento, al igual que los delitos sexuales. Sucumbíos tiene la tasa de delitos sexuales más alta en comparación con Carchi y Esmeraldas, habiendo crecido entre 2000 y 2002 un 22,5%, de 2002 a 2003

14 A inicios de enero de 2003, se triplicó el número de militares en toda la región y se fortaleció la capacidad operativa con la entrega de nuevo equipamiento (fuente: diario *El Comercio* del 14 de marzo de 2003). El presupuesto del año 2003 incrementó en una cifra superior al 40% los recursos para las Fuerzas Armadas y del 30% para la policía (citado por Carrión, 2006).

en un 11,26% y decrecido de 2003 a 2004 en un 23,52%, hasta ubicarse en los niveles de 2000¹⁵.

No se tiene información desagregada por sexo de los **delitos sexuales y contra las personas**, ni dónde se producen con mayor incidencia, sin embargo, se podría decir que son los que están causando mayor inseguridad en la población. A este tipo de delitos debe agregarse el crecimiento de las denuncias por amenaza e intimidación en los últimos años¹⁶.

Según datos de la Defensoría del Pueblo, Sucumbíos presenta la tasa de denuncia de derechos vulnerados más alta comparada con Carchi y Esmeraldas, 145,9 por cada 100.000 habitantes. Se trata de denuncias por violaciones al derecho del consumidor (30%), contra la seguridad jurídica, indemnizaciones y derechos contra la propiedad. Las empresas y las compañías más demandadas son la empresa eléctrica, las petroleras estatales y la Policía Nacional.

La situación descrita produce mucho **temor e inseguridad en la población** frente a las amenazas y a la violencia que enfrenta cotidianamente, limita su calidad de vida y el progreso y desarrollo de la provincia. Asimismo, preocupa mucho a las mujeres, particularmente a las madres, pues temen por la integridad de sus hijos e hijas, por lo que tratan de evitar su movilidad y que salgan, especialmente por la noche.

Sin duda, una política de seguridad ciudadana requiere de fuentes precisas que permitan realizar análisis y monitoreo de las intervenciones. Es preciso contar con **información desagregada por sexo de víctimas y victimarios**, lugar, espacio privado, público, etc. para ampliar una visión exclusivamente policial y abordarla desde una visión de seguridad humana reforzando lazos sociales, invirtiendo en capital social y definiendo parámetros de participación ciudadana en materia de seguridad ciudadana.

3.5.1. Violencia de género

En este marco, un tema que emerge como objeto de especial preocupación, y que arrojó algunos datos preliminares a través de la ejecución del proyecto de Acceso a la Justicia en la provincia de Sucumbíos¹⁷, es el de la violencia de género, especialmente la **violencia sexual** e intrafamiliar. Todas las organizaciones consultadas por esta consultoría han señalado que

15 Datos de la Dirección Nacional de la Policía Judicial del Ecuador (sección estadística), tomado de Pontón (2006).

16 Datos de la Dirección Nacional de la Policía Judicial del Ecuador (sección estadística), tomado de Pontón (2006).

17 Ibid.

es el problema de mayor relevancia en tanto vulneración de los derechos de las mujeres. Asimismo, el Plan Participativo Provincial de Sucumbíos lo incluye con el orden de prioridad 1 en la línea estratégica de Equidad de Género, y desarrolla 3 proyectos como componentes del programa “Disminución de la violencia intrafamiliar en Sucumbíos”. La investigación de la Fundación Esquel sobre la violencia en cifras en la provincia durante 2006 arroja que uno de los mayores temas de seguridad que expresan las mujeres es el de la violencia intrafamiliar. En los Comités Cantonales, durante la ejecución del programa PGD¹⁸, se identificó la violencia como tema clave.

La sistematización del Proyecto Acceso a la Justicia, anteriormente mencionado, arroja algunas preocupaciones, como la falta de información sobre la situación de las mujeres en la provincia, la violencia intrafamiliar, la necesidad de difundir y promover la aplicación de la Ley 103 sobre el tema, la percepción de un incremento de la violencia doméstica en casos de mujeres refugiadas y la necesidad de coordinar entre organizaciones de la sociedad civil y las dependencias de la justicia. Asimismo, en el Informe de Misión de Naciones Unidas de 2004 se recomienda que se “establezcan **Comisarías de la Mujer en Sucumbíos**” y “se realicen capacitaciones dirigidas a entidades gubernamentales para sensibilizar y formar a su personal sobre la importancia de alcanzar la equidad de género (...)”.

Los indicadores para Sucumbíos en esta materia son insuficientes y las denuncias en las Comisarías han sido escasas. Recientemente (octubre de 2006), se ha instalado en Lago Agrio una Comisaría de la Mujer y la Familia, instancia encargada de la recepción de denuncias y de la administración de justicia en casos de violencia intrafamiliar. Si bien tienen sólo jurisdicción cantonal, de manera que no puede atender al resto de la población provincial, tanto el papel relevante dado a las Comisarías Nacionales de la provincia como el proceso de capacitación iniciado en el marco del Programa Desarrollo y Paz¹⁹ han fortalecido claramente el acceso a la justicia de las mujeres de Sucumbíos. Se espera que la presencia de la Comisaría de la Mujer y una adecuada campaña de difusión de los derechos de las mujeres permitan un registro mayor de denuncias y de sanción a los victimarios. La Prefectura, a través de sus estructuras, como es el caso del Patronato, además de la atención física y psicológica, debería fortalecer una línea de trabajo de prevención de la violencia de género como una prioridad. Se cuenta, asimismo, por parte de la Federación de Mujeres, con una asesoría legal dirigida a las mujeres y con

18 Proyecto conjunto entre UNIFEM y PNUD 2005-2007.

19 Informe de Sistematización Final, Nelly Jácome Villalva, consultora de PNUD/UNIFEM.

una Casa Refugio para mujeres víctimas de violencia intrafamiliar. Esta Casa es la única en la provincia y debería ser apoyada por la Prefectura como espacio de protección de las mujeres.

La Oficina de los Derechos Humanos de ISAMIS (Iglesia San Miguel de Sucumbios) ha dedicado parte de su trabajo a dar seguimiento a este tema, y en el período que va de enero de 2000 a septiembre de 2001 ha reportado 329 denuncias por maltrato físico, 73 por maltrato psicológico, además de haber realizado 177 asesorías en bienes y servicios. Si consideramos que la gran mayoría de las mujeres que sufren violencia no optan por la denuncia debido a múltiples y complejas razones, estos datos reflejan sólo una mínima expresión de la dimensión del problema. Para 2004, la sistematización final del desarrollo del proyecto sobre Acceso a la Justicia contabilizaba, con información de la Intendencia General de Policía de la Provincia de Sucumbios, 483 denuncias, 409 medidas de amparo dictadas, ninguna sentencia o resolución, 3 informes médicos legales, 132 citaciones y 29 audiencias. Dicho informe señala las **dificultades encontradas en los procesos por los responsables del tema en las Comisarías**, el escaso conocimiento de la Ley 103 (Ley contra la violencia a la mujer y la familia) y de su reglamento, la escasa información sobre casos de violencia. No parece haber coordinación entre las organizaciones de la sociedad civil y las dependencias de justicia y no hay centro de detención en la provincia, por lo que los administradores de justicia no dictan sanciones de prisión como manda la Ley 103, como máximo se sanciona con 24 horas, que son cumplidas en el calabozo. La necesidad de avanzar en acciones preventivas en la provincia frente a la violencia de género debe ir acompañada de una clara política de protección de los derechos de las mujeres a través del acceso a los mecanismos establecidos por la Ley 103 y de un claro castigo a los victimarios.

Otro de los temas que aparece de manera recurrente en las informaciones obtenidas de las entrevistas, así como de los análisis revisados, es el de la **explotación sexual**.

Explotación sexual de mujeres jóvenes colombianas y ecuatorianas, especialmente en la frontera debido a la presencia de trabajadores petroleros y de otras industrias, así como de miembros de fuerzas militares. Dichos análisis indican que existen amplias redes organizadas de bares donde menores de edad trabajan bajo un régimen de explotación y aprovechando la particular situación de vulnerabilidad que viven las mujeres, sobre todo colombianas, de la zona de frontera o desplazadas.

Camacho (2005) cita un estudio de la Fundación Esperanza en el que se estima que en el país existen cerca de 25.000 mujeres trabajadoras sexuales. Se calcula que un 20% (5.200) de ellas son adolescentes de entre 15 y 17 años, que el 44% tiene al menos un hijo/a y que cerca del 70% son inmigrantes de nacionalidad colombiana. Si bien no se cuenta con cifras desagregadas a nivel provincial, fácilmente se puede deducir que esta **situación debe ser mucho más marcada en las provincias limítrofes**²⁰. Esta situación coloca a las jóvenes (no siempre menores) en una mayor situación de vulnerabilidad, sobre todo a mujeres pobres de bajos niveles educativos que no encuentran otras opciones para la subsistencia.

Esta realidad obedecería a la presencia de miembros de los grupos armados colombianos que cruzan la frontera ecuatoriana para abastecerse, descansar, refugiarse o tratar su salud, como también de militares ecuatorianos y de trabajadores de las empresas petroleras, madereras y palmicultoras, que tienen frecuentemente dos hogares, los cuales abandonan a las jóvenes, en muchos casos embarazadas o con niños, cuando se marchan de Sucumbíos. Éste es un tema de especial preocupación para la actual gobernación, por lo que se han comenzado a tomar algunas medidas en la materia.

Con respecto al tema de **trata de personas, no existen datos fiables** al respecto que puedan dar una dimensión auténtica del problema²¹, aunque desde la Mesa de Trabajo sobre Trata, compuesta por Fundación Esquel, INNFA, ISAMIS, OIM y CARE se informa que han identificado casos de trata en varios lugares, incluido Lago Agrio. La creación de una Mesa con un plan operativo y de incidencia y sensibilización para Sucumbíos puede hacer visible el problema, valorar su magnitud y diseñar conjuntamente con los actores locales las políticas públicas adecuadas.

3.5.2. El desplazamiento y el refugio

Desde el año 2000 y hasta 2006, la cifra oficial acumulada de población colombiana que ha cruzado la frontera y ha solicitado refugio asciende a 44.385 personas. El 47,35% son mujeres y el 52,65% hombres. Las personas aceptadas como refugiadas representan un número de 13.448, representando un porcentaje de 43,59 de mujeres y un 56,41% de hombres.

20 La investigación que han llevado adelante CONAMU, UNICEF e ISAMIS, sobre explotación sexual en Lago Agrio a finales de 2004, indica que las edades de las niñas, adolescentes y mujeres que trabajan en los locales diversos en Lago Agrio tienen, en términos generales, entre 14 y 23 años, y que el promedio de edad menor declarada es de 16 años.

21 Women's Commission for refugee women & children, 2006, "Atrapados en medio del fuego cruzado: Colombianos desplazados en riesgo de ser objeto de la trata de personas".

Según la Oficina de Refugiados del Ministerio de Asuntos Exteriores, para el período 2000-2006, Lago Agrio ocupa el segundo lugar en cuanto al monto de solicitudes de refugio, con un 20,31%, y el tercero en la cantidad de refugiados, después de Quito. En el año 2006, 1.869 personas (913 hombres y 956 mujeres) solicitaron refugio, siéndole concedido éste sólo a 309 personas, 145 hombres y 164 mujeres (datos a enero 2007).

Si se desglosan estos datos veremos que es a partir del año 2000 cuando las solicitudes de refugio se incrementan considerablemente hasta el año 2004. A partir de esta fecha observamos una clara línea descendente, tendencia que se invierte de nuevo a partir de 2006, donde podemos identificar un incremento de casi 4 puntos con respecto a 2005. Las razones para estas fluctuaciones tienen que ver con los eventos de violencia en el lado colombiano y con la política más o menos restrictiva que impulsó el Gobierno ecuatoriano durante estos años en comparación con otros países vecinos.

Todos los informes consultados coinciden que **las personas que llegan a Ecuador buscando protección están huyendo de la violencia generalizada en ese país**, persecución o amenazas de grupos armados, reclutamiento forzado y, en algunos casos, por los efectos de las fumigaciones. Es indispensable señalar que la mayor parte de la población colombiana que sale de su país en razón del conflicto armado no solicita refugio de manera formal y se mantiene “invisible”²², ya sea por desconocimiento del proceso o por temor a ser fácilmente identificables por agentes de persecución colombianos, por lo que la población reconocida representa un escaso porcentaje del total que ha ingresado al país. Esta situación también tiene que ver, entre otras cosas, con la aplicación restrictiva que hasta el momento realizaban las autoridades ecuatorianas de la legislación del refugio. **La nueva política del Gobierno** de acercar el Ministerio a la gente a través de brigadas temporales que valoran la solicitud parecería ser una estrategia muy positiva para promover confianza entre los solicitantes de refugio y garantizar su protección.

Lo que parece evidente es que **existe una gran población fluctuante**, resultado también de relaciones transfronterizas fluidas durante muchos años, donde no importaba si se había nacido en Ecuador y se había inscrito en Colombia. Hoy la presencia de actores no tradicionales en la frontera como las fuerzas armadas hace que la movilidad se haya restringido para los grupos sin documentación ecuatoriana. Esta situación genera serias tensiones y una **necesidad de restituir con urgencia el derecho de**

22 El Ministerio de Relaciones Exteriores calculaba para 2005 una población “invisible” de 184.327 personas, siendo un 47,35% mujeres.

identidad de una población importante para que no se enraíce como un factor de alta vulnerabilidad. En este momento existe una ausencia de programas binacionales que respondan a las necesidades de esta población. Dado el avance de los acuerdos binacionales y los proyectos para la ZIF, esto representaría una oportunidad de incluirlas tanto en el diseño de los mismos como en el Plan Especial para la Frontera Norte. La línea iniciada por ACNUR, que parecería ser la tónica de las instituciones oficiales, de no excluir de sus servicios de atención a ciudadanas y ciudadanos colombianos que no tengan estatus de refugiado o una documentación local, representa una estrategia de respuesta a derechos pero también una estrategia de creación de confianza donde estas intervenciones sean vistas como una oportunidad por las diversas comunidades. En este sentido, las organizaciones de mujeres consultadas indican que para estos propósitos deben ser consultadas de una manera activa y ampliar la cobertura.

Las cambiantes tendencias actuales en cuanto a la procedencia y los destinos de la población refugiada en Ecuador evidencian la dinámica y complejidad del refugio colombiano. A esto se suma el hecho de que los perfiles de esta población también son heterogéneos, dependen de las zonas de asentamiento y han variado rápidamente. A la zona del oriente, sobre todo Lago Agrio, llegan campesinos y campesinas, familias numerosas. En cuanto al género y edad de las personas que están llegando, los pocos estudios que existen hablan de una ligera mayoría de hombres y de una población bastante joven. Esta tendencia parece haberse revertido en el 2006. Sin embargo, se coincide en que, **cada vez más, llegan mujeres solas, cabezas de familia, con sus hijos e hijas.** ACNUR calcula que estas mujeres representan un 30% del total. La información disponible sólo hace referencia a sexo y edad en algunos casos, por lo que se espera que otra información social que ACNUR va a comenzar a procesar pueda arrojar muchas luces al respecto. La pertenencia a grupos étnicos es bastante difícil de obtener o no está disponible. La investigación de la Corporación Promoción de la Mujer e ILSA (2004) cita que de un total de 994 personas reconocidas como refugiadas en Lago Agrio en el año 2000, la tercera parte eran indígenas: Cofanes, Kichwa, Awá y Kanza.

Las posturas frente a la creciente presencia de población colombiana en Lago Agrio no son uniformes y evidencian la complejidad y múltiples respuestas frente al fenómeno. Estas respuestas identifican el **fenómeno del refugio** como un “problema” o, al menos, como una “preocupación”, ya que se liga con la **saturación de servicios y el aumento de la inseguridad.** Además, existe incertidumbre y poca claridad frente al fenómeno. Es recurrente el tema de la pobreza en la provincia y, por tanto, la **competencia por el poco trabajo que hay.** No obstante, algunos entrevistados destacan los aportes que ha traído la población colombiana. Asimismo, las experiencias de las refugiadas en Ecuador y sus percepciones al respecto

no son homogéneas, sino que dependen de los diversos contextos –personales y sociales– de estas mujeres.

Entre las demandas y necesidades más apremiantes, manifestada tanto en varias entrevistas como en la sesión de devolución de la información obtenida en Lago Agrio, está la regularización de su estadía, sea como refugiados o a través de la obtención de permisos de trabajo. Se podría decir que esta necesidad es el problema más generalizado para la población colombiana que reside en la Frontera Norte, ya que el hecho de no **tener papeles conlleva restricciones de toda índole**. Otras necesidades manifestadas tienen que ver con su salud sexual y reproductiva, acceso a servicios básicos, protección frente a la violencia y oportunidades laborales. Las mujeres se acercan más a solicitar servicios que los hombres sobre todo en relación a educación, salud y vivienda. Además de la atención específica dada por ACNUR y otras instituciones como ISAMIS, algunas instituciones consultadas como la Comisaría de la Mujer y Familia y los servicios del Patronato provincial señalaron que no hacen distinción en si la persona tiene estatus de refugiada o no. En realidad, la población refugiada goza del derecho de acceso a la sanidad pública, incluida la Ley de Maternidad Gratuita.

Otro de los temas abordados por las instituciones, y que el proyecto Acceso a la Justicia anteriormente mencionado ha detectado, es el de la percepción del **incremento de la violencia intrafamiliar entre la población refugiada**. Varias de las investigaciones consultadas (Camacho 2005, ILSA 2004) señalan que un número de mujeres entrevistadas conoce casos de **violencia sexual** sufrida por colombianas en situación de refugio, no sólo por parte de sus parejas, sino también por parte del personal de policía. Este abuso perpetrado por personal de la policía de migración se da principalmente con las colombianas que se encuentran indocumentadas o irregulares en el país, aprovechando de su situación de vulnerabilidad. Al parecer, el tipo de abuso más frecuente es pedir favores sexuales a cambio de no detenerlas o deportarlas. La población refugiada en general, y las mujeres, jóvenes y niñas y niños en especial, están más expuestas a la violencia y abuso y explotación sexual. Muchas son las razones, pero la falta de información, de redes de protección social o familiar, una situación económica precaria, la xenofobia y los estereotipos sobre las mujeres colombianas, serían, para ACNUR, las más relevantes.

Otro problema grave que enfrentan las jefas de hogar en situación de refugio es la **enorme dificultad para encontrar un trabajo** que les permita contar con ingresos y, al mismo tiempo, poder atender a sus hijos e hijas pequeñas. Frente a estos obstáculos, la mayor parte de las mujeres ha debido buscar opciones sobre todo en el trabajo informal precario. La falta

de empleo o de otras fuentes de ingreso sería, asimismo, el principal motivo que **conduce a las mujeres colombianas a convertirse en trabajadoras sexuales**. Su situación es particularmente vulnerable en Lago Agrio, donde existe una importante “zona roja” y una población mayoritariamente masculina. En esta región, las mujeres colombianas que se dedican al trabajo sexual son en su mayoría, adolescentes con niños y sin pareja. Se calcula que la edad de las chicas que trabajan en los “bares” (“chongos”) de esta ciudad oscila entre los 14 y los 22 años.

Su experiencia da cuenta, además, en qué medida las mujeres que se dedican a esta actividad trabajan sin garantías, son más vulnerables y están más expuestas a riesgos, a controles policiales, detenciones y deportaciones. El peligro de ser deportadas puede ser más grande para las trabajadoras sexuales indocumentadas.

4 Conclusiones y Recomendaciones

- **La ausencia de información clave y actualizada para la zona desagregada por sexo, edad y etnia, y por cantones** invisibiliza la diversidad de situaciones y representa un obstáculo para cualquier intervención de política pública. La casi completa ausencia de investigaciones, estudios de casos y recogida de buenas prácticas que ilustren la situación de desigualdad, exclusión y discriminación en que viven mujeres y varones, y la identificación de potencialidades de cambio, es un desafío para el programa.
- **En la provincia de Sucumbíos las brechas de género se evidencian con gran nitidez en los ámbitos educativos, empleo y acceso a recursos, salud, participación social y política y acceso a la justicia, sobre todo en relación a la violencia de género.** La discriminación de género es el vehículo más importante para la exclusión social. Desde un marco de seguridad humana, la seguridad de las mujeres y las niñas sería un objetivo importante a alcanzar. Los indicadores revelan que estas brechas son más profundas en las áreas rurales y en las comunidades indígenas. El fortalecimiento de las políticas públicas provinciales y cantonales en esta materia, abordado desde un enfoque de gobernabilidad y ciudadanía, parecería ser la línea central de trabajo en el futuro.
- **En los cantones del cordón fronterizo los efectos del conflicto tienen un impacto profundo sobre los derechos de la población en general y, más especialmente, sobre los derechos de las mujeres, niñas y niños, como es el caso del derecho a la identidad, al acceso a servicios básicos, a la movilidad y a vivir una vida libre de violencia.** La presencia de fuerzas militarizadas en la zona genera temor, desconfianza, impide la tradicional movilidad en la frontera y genera una situación de mayor vulnerabilidad en mujeres, jóvenes y niñas. La casi ausencia de institucionalidad permite un gran nivel de impunidad y una dejación por parte del Estado en su deber de proteger a la ciudadanía.
- **La línea iniciada por ACNUR, que parecería estar en consonancia con la programación de las instituciones oficiales en cumplimiento de la normativa existente, de que no se excluya a ciudadanas y ciudadanos colombianos que no tengan estatus de refugiado o una documentación local, representa una estrategia de respuesta a derechos y, al mismo tiempo, una estrategia de creación de confianza para que estas intervenciones sean vistas como una oportunidad por las diversas comunidades.**

- **Si bien existe un marco legal y político nacional y provincial, no se ha traducido suficientemente en políticas públicas.** A pesar de los esfuerzos realizados por las organizaciones de mujeres, el tema de igualdad de oportunidades no está plenamente insertado en la Agenda Pública provincial ni cantonal. En este momento se están abriendo nuevas oportunidades para tener una política pública desde el Gobierno provincial y para incluirla en el desarrollo de los próximos planes cantonales. Es importante señalar que la participación política de las mujeres en el Consejo y en los Municipios se ha reducido en las últimas elecciones no cumpliendo la Ley de Cuotas.

- **La instalación de una Comisaría de la Mujer y de la Familia en Lago Agrio** permitiría avanzar en el desarrollo de la Ley 103, no sólo en el cantón sino también en la provincia, difundiendo la ley y los derechos de las mujeres, capacitando funcionarios para promover su aplicación y desarrollando amplias redes de protección de las mujeres. La existencia de una Ley de Maternidad Gratuita que garantice los derechos sexuales y reproductivos de la población de Sucumbios permitiría en su desarrollo trabajar una amplia línea de prevención en esta materia, focalizando el trabajo en los jóvenes y fortaleciendo la atención para reducir los índices de mortalidad materna.

- **La existencia de un amplio movimiento de mujeres con presencia en casi toda la provincia,** con una agenda política clara de negociación con las instituciones y una sensibilidad del resto del movimiento asociativo frente algunos temas claves de género representa una fortaleza en lo social y una oportunidad para el programa para la construcción de alianzas.

- Sería recomendable, asimismo, **fortalecer la presencia del CONAMU y la DINAGE** en la provincia.

Recursos Consultados

ACNUR, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, *Guía para la protección de mujeres refugiadas*, Ginebra, 1991.

ACNUR, "Prevención y respuesta a la violencia sexual y de género en situaciones de refugio", Documentos de la Conferencia Interagencial sobre las Lecciones Aprendidas, Ginebra, 27-29 de marzo de 2001.

ARÁUZ, Víctor, "Evaluación frontera norte, componente servicios sociales básicos", OPS/OMS, Quito, 2004. [Fotocopia]

CAMACHO Zambrano, Gloria, *Mujeres al Borde. Refugiadas Colombianas en el Ecuador*, UNIFEM, Quito, 2005.

CARRIÓN, Fernando, *En la frontera de la vida: La violencia en el límite*, Ciudad Segura, Boletín 10, FLACSO Ecuador, octubre de 2006.

CEPAR, ENDEMAIN, 1999-2004, Informe preliminar, Quito, USAID, CDC, UNFPA, CEPAR, 2000.

CONAMU, *Mujeres y Hombres en Cifras II*, Serie Información Estratégica, Quito, 2005.

CORPORACIÓN Promoción de la Mujer e Instituto Latinoamericano de Servicios Legales alternativos (ILSA), "Colombianas Refugiadas en Lago Agrio: Experiencias de Violencia, Resistencia e Identidades", Quito, julio de 2004. [Mimeo]

DECLARACIÓN de Cartagena sobre Refugiados y Personas Desplazadas por la Violencia, de 1984.

ENGEL W 13, Nelly, *Mujeres sin Refugio. Mujeres Colombianas refugiadas en el Ecuador*, Inredh, Quito, 2004.

FUNDACIÓN ESPERANZA, "Dimensión, Naturaleza y Entorno de la Explotación Sexual de Niñas y Adolescentes en el Ecuador", 2004.

FUNDACIÓN ESQUEL, Programa Participación, Gobernabilidad y Desarrollo, "La Violencia en Cifras en la frontera Norte", 2006. [Mimeo]

INEC, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Censo 2001, Ecuador.

INREDH, *Las mujeres en situación de refugio*, marzo de 2006.

INREDH, *Mujeres en refugio*, Quito, mayo de 2005.

INREDH, *Refugiadas y trabajadoras*, Quito, agosto de 2006.

MINISTERIO de Relaciones Exteriores, *Estadísticas Refugiados: 2000-2005-2006*, Ecuador.

NACIONES UNIDAS, *Mujer y Conflicto Armado, Informe sobre violencia sociopolítica contra mujeres y niñas en Colombia*, Informe de la Relatora Especial de Naciones Unidas, 2002.

NACIONES UNIDAS, Consejo de Seguridad, "Resolución 1325" del 31 de octubre de 2000.

NACIONES UNIDAS en el Ecuador, "La frontera norte del Ecuador: Evaluación y Recomendaciones de la Misión Interagencial del Sistema de Naciones Unidas en el Ecuador", junio de 2004. [Mimeo]

OFFICE of the Resident Coordinator of the UN System and Resident Representative of UNDP in Ecuador, *Peace and Development Program in The Northern Border Zone of Ecuador*, september 2006.

PÉREZ, Carmen. "La situación de refugio y desplazamiento forzoso en Ecuador", en Revista Aportes número 7 "Globalización, migración y derechos humanos", Quito, Universidad Andina Simón Bolívar y Programa Andino de DD HH, octubre de 2003. [www.uasb.edu.ec/padh]

PLAN de Igualdad de Oportunidades de las Mujeres Ecuatorianas, Quito, marzo de 2005.

PLAN Provincial Participativo de la Provincia de Sucumbíos, 2005-2015.

SIISE, Sistema Integrado de Indicadores Sociales, Ecuador, 2004-2005.

TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL, *Elecciones 2002-2004-2006*, Ecuador.

VENTURA, Xiomara. "Mujeres en riesgo frente al Plan Colombia", CONAMU, Quito 2002. [Mimeo]

VÍQUEZ, Roxana M, *Diagnóstico de la dimensión y problemática que afecta a los desplazados hacia Ecuador, Venezuela y Panamá, por el conflicto bélico en Colombia*, FUNDAPEM, San José, 2003.



Canada

