

## COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN LA FRONTERA NORTE

### Una mirada desde Sucumbíos

2000 - 2007

#### Coordinación:

Gabriela Weber, Carla Celi, Camilo Molina,  
Anita García, Mario Unda, Jorge García

#### Publicación de:

Centro de Investigaciones CIUDAD /  
Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador

#### Autores:

Carla Celi  
Camilo Molina  
Gabriela Weber

#### Edición:

Centro de Investigaciones CIUDAD /  
Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en el Ecuador

#### Redacción final:

Xavier Calvo

#### Redacción y revisión de los Textos:

Carla Celi, Camilo Molina, Gabriela Weber

#### Diseño: Ziette

#### Impresión: Torrescal

CIUDAD Centro de Investigaciones coordina el Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en el Ecuador por encargo del Grupo de Trabajo "Cooperación y Desarrollo", integrado por las siguientes organizaciones:

Asociación Cristiana de Jóvenes – ACJ, Centro Andino de Acción Popular – CAAP, Centro Ecuatoriano de Promoción y Acción de la Mujer – CEPAM, Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas – CESA, Comité Ecuménico de Proyectos – CEP, Centro de Investigaciones – CIUDAD, Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio – FEPP, Fundación Rainforest Rescue – FURARE

#### Copyright

© Centro de Investigaciones CIUDAD / Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador  
Juan de Dios Martínez Mera N34-368 y Portugal  
Quito, Ecuador  
Correo electrónico: ciudadinfo@ciudad.org.ec  
Sitio Web: www.ciudad.org.ec

Se autoriza reproducciones, siempre que se cite la fuente y se realice sin ánimo de lucro

Quito, abril del 2009

#### Auspicio y financiamiento: HIVOS y EED

500 ejemplares, presentación online pdf, [www.cooperacion.org.ec](http://www.cooperacion.org.ec) y [www.ciudad.org.ec](http://www.ciudad.org.ec)

Celi, Carla; Molina, Camilo; Weber, Gabriela.

Centro de Investigaciones CIUDAD; Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en el Ecuador.

Cooperación al desarrollo en la Frontera Norte. Una mirada desde Sucumbíos, Quito, Centro de Investigaciones CIUDAD, Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en el Ecuador, 2009, 198p.

COOPERACIÓN INTERNACIONAL; CALIDAD DE VIDA; FRONTERA NORTE; REFUGIADOS; SERVICIOS BÁSICOS; DERECHOS HUMANOS; SEGURIDAD SOCIAL; ECUADOR; SUCUMBÍOS.

<b>PRESENTACIÓN</b>	9
<b>1. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA FRONTERA NORTE DE ECUADOR</b>	
1.1 Contexto internacional y acercamientos locales	13
1.2 Ecuador y la Frontera Norte	15
Anexos	21
Bibliografía	27
<b>2. REALIDAD SOCIO – GEOGRÁFICA DE SUCUMBÍOS</b>	
2.1. La Provincia	31
2.2. La Población	40
2.3. Caracterización de la calidad de vida de la población	42
Anexos	53
Bibliografía	67
<b>3. CARACTERIZACIÓN DE LOS GRUPOS POBLACIONALES</b>	
3.1. La población campesina	71
3.2. La población afroecuatoriana	76
3.2.1. Historia y población	76
3.2.2. Caracterización de la calidad de vida población afroecuatoriana	79
3.3. La población refugiada	83
3.3.1. Contexto histórico y normativo	83
3.3.2. Afluencia de refugiados en Sucumbíos	85
3.3.3. Caracterización de la calidad de vida de los refugiados colombianos	89
Anexos	93
Bibliografía	97
<b>4. CONFLICTOS Y RESPUESTAS EN LA FRONTERA NORTE</b>	
4.1. Realidad fronteriza y conflicto colombiano	101
4.2. Políticas de desarrollo fronterizo	106
4.3. La Cooperación de EE.UU.	117
Anexos	121
Bibliografía	123



<b>5. IMPACTO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA FRONTERA NORTE</b>	
5.1. Mapeo de la Cooperación Internacional en la Frontera Norte y Sucumbíos durante 2000-2007	127
5.1.1. Estimado de inversión de Cooperación Internacional por grupo poblacional y por criterios de intervención	129
5.1.2. Proyectos por criterio de intervención en cada grupo poblacional	131
5.1.3. Proyectos por financiadores	132
5.1.4. Proyectos por ejecutores	136
5.2. Impacto de la Cooperación Internacional en las condiciones de vida de la población	138
5.2.1. Acerca de la metodología	139
5.2.2. Resultados del taller MAAP	144
5.2.3. Consideraciones y recomendaciones finales	170
Anexo	173
<b>6. VALORACIONES FINALES DEL ESTUDIO</b>	
6.1. Conclusiones sobre la Cooperación Internacional en la Frontera Norte	181
6.2. Conclusiones particulares desde la situación de los grupos	182
6.3. Retos y falencias	185
<b>SIGLAS</b>	186

## ÍNDICE DE CUADROS

		Pág.
CUADRO 1	Los 22 Estados miembros del OECD DAC proporcionan alrededor del 95% del total de la AOD, con tendencia a reducirse a un 90% hasta 2015. En mil millones USD.	14
CUADRO 2	Pobreza y Extrema Pobreza en Ecuador (en %).	17
CUADRO 3	Cooperación Internacional por ejes temáticos.	19
CUADRO 4	Estructura del Gobierno Provincial de Sucumbíos.	35
CUADRO 5	Uso del suelo en la Provincia de Sucumbíos (en Km <sup>2</sup> ).	37
CUADRO 6	Sucumbíos, Daños causados por fumigaciones a los cultivos animales en 2001.	38
CUADRO 7	Factores de contaminación.	38
CUADRO 8	Clase de impacto ambiental.	39
CUADRO 9	Clasificación de la contaminación ambiental.	39
CUADRO 10	Sucumbíos: población por sexo, tasas de crecimiento. Según cantones.	41
CUADRO 11	Población por etnia.	41
CUADRO 12	Pobreza y extrema pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI) en Sucumbíos. Por cantones.	43
CUADRO 13	Indicadores de salud de la niñez en Sucumbíos.	43
CUADRO 14	Principales causas de muerte en Sucumbíos reportadas en el año 2006 (causas conocidas).	44
CUADRO 15	Principales enfermedades de notificación obligatoria al 2006 en la provincia de Sucumbíos.	45
CUADRO 16	Analfabetismo por cantones.	47
CUADRO 17	Escolaridad media según cantones.	47
CUADRO 18	Condiciones de la vivienda de la población de Sucumbíos.	49
CUADRO 19	PEA de 12 años y más, por estructuras porcentuales y según rama de actividad económica.	50
CUADRO 20	PEA de 12 años y más, por estructuras porcentuales y según categoría de ocupación.	51
CUADRO 21	PEA de 12 años y más, tasa de crecimiento en 1990 y en 2001 por estructuras porcentuales y según rama de actividad económica.	71
CUADRO 22	Tamaño medio de las explotaciones por tipología y grandes regiones (hectáreas)	73
CUADRO 23	Propuesta de áreas socioculturales de asentamiento afroecuatoriano y caracterización demográfica según áreas.	77
CUADRO 24	Población afroecuatoriana por área y sexo y su incidencia provincial.	78
CUADRO 25	Población afroecuatoriana por cantones y su incidencia provincial.	78
CUADRO 26	Pobreza y extrema pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI) en la población afroecuatoriana en Sucumbíos según cantones.	79
CUADRO 27	Condiciones de la vivienda de los afroecuatorianos en Sucumbíos.	81
CUADRO 28	Analfabetismo y escolaridad en afroecuatorianos por cantones.	82
CUADRO 29	Total de refugiados 2000 – 2006.	85
CUADRO 30	Localización de la población colombiana.	86
CUADRO 31	Porcentaje por ciudad: solicitudes receptadas.	87

CUADRO 32	Datos del Plan de Contingencia y del PAR 2001.	88
CUADRO 33	Número de familias refugiadas y ubicación.	88
CUADRO 34	Enfermedades reportadas en el 2001.	91
CUADRO 35	Nivel de Estudio.	91
CUADRO 36	Género.	92
CUADRO 37	Principios UDENOR – Ejes Plan de Gobierno.	109
CUADRO 38	Inversiones UDENOR 2003 – 2006. Por categoría de inversión.	110
CUADRO 39	Inversión UDENOR en Sucumbíos 2003 – 2006. Por eje.	111
CUADRO 40	Inversión del Estado ecuatoriano en la zona fronteriza en 2006.	115
CUADRO 41	Cooperación internacional por ejes temáticos.	116
CUADRO 42	Asistencia económica y militar de los EE.UU. en FY 2006.	117
CUADRO 43	Asistencia estadounidense a Colombia FY 2000 – 2004.	118
CUADRO 44	Ayuda estadounidense a Colombia, FY 2006.	119
CUADRO 45	Ayuda estadounidense a Ecuador, FY 2006.	120
CUADRO 46	Proyectos por grupo poblacional.	129
CUADRO 47	Estimado de la inversión en Afroecuatorianos.	133
CUADRO 48	Estimado de la inversión en Campesinos.	134
CUADRO 49	Estimado de la inversión en Refugiados Colombianos.	134
CUADRO 50	Identificación del N° de proyectos por país financiador en cada grupo beneficiario en Frontera Norte.	135
CUADRO 51	Ejecutores. Población afroecuatoriana.	137
CUADRO 52	Ejecutores. Población campesina.	137
CUADRO 53	Ejecutores. Población refugiados colombianos.	138
CUADRO 54	Entrevistados por grupo beneficiario, por sexo y lugar de residencia.	139
CUADRO 55	Entrevistados por edad.	140
CUADRO 56	Entrevistados por lugar de origen.	140
CUADRO 57	Participantes del Taller MAPP.	144
CUADRO 58	Análisis de tendencia: Grupo I Mujeres afroecuatorianas.	149
CUADRO 59	Análisis de tendencia: Grupo II Campesinos Shushufindi.	150
CUADRO 60	Análisis de tendencia: Grupo III Refugiados Colombianos.	152
CUADRO 61	Matriz de Influencia: Grupo I Mujeres Afroecuatorianas.	156
CUADRO 62	Matriz de influencia: Grupo II a) Campesinos Shushufindi.	158
CUADRO 63	Matriz de influencia: Grupo II b) Campesinos Lago Agrio.	160
CUADRO 64	Matriz de Influencia: Grupo III Refugiados Colombianos.	162
CUADRO 65	Perfil de desarrollo e impacto: Grupo I Mujeres Afroecuatorianas.	164
CUADRO 66	Perfil de desarrollo e Impacto: Grupo II a) Campesinos de Shushufindi.	166
CUADRO 67	Perfil de desarrollo e impacto: Grupo III Refugiados Colombianos.	169

## ÍNDICE DE FIGURAS

	Pág.	
FIGURA 1	América Latina y el Caribe: principales regiones a donde se destina la AOD.	16
FIGURA 2	Desembolsos de AOD para los países de la Comunidad Andina. Años 1993 – 2000.	16
FIGURA 3	Gráfico comparativo: pobreza y extrema pobreza. País y ZIF.	18
FIGURA 4	Mapa de la provincia de Sucumbíos.	31
FIGURA 5	Población por área.	40
FIGURA 6	Tasa de analfabetismo de la población de 10 años y más según área y sexo.	46
FIGURA 7	Distribución de los afroecuatorianos en la Amazonía Norte.	77
FIGURA 8	Tasa de desempleo de afroecuatorianos en la Amazonía Norte.	80
FIGURA 9	Tasa de subocupación por etnias.	80
FIGURA 10	Dinámica de desplazamiento – Frontera Ecuador.	84
FIGURA 11	Solicitudes de refugio por periodos.	85
FIGURA 12	Distribución de la población colombiana.	86
FIGURA 13	Solicitudes de refugio. Ecuador 2000 – 2005.	87
FIGURA 14	Solicitudes de refugio en Ecuador 2000 – 2005. Por estado del proceso.	87
FIGURA 15	Pobreza y extrema pobreza de los hogares con jefe/a de nacionalidad colombiana.	89
FIGURA 16	Viviendas de colombianos y del total del Ecuador con dotación de agua de red pública, según provincias.	90
FIGURA 17	Ayuda a Colombia por parte de EE.UU. 2000 – 2002.	105
FIGURA 18	Mapa ZIF.	107
FIGURA 19	Ejes de acción y objetivos del Plan Ecuador.	114
FIGURA 20	Estimado (en USD) de la Cooperación en FN y Sucumbíos: total en la zona y total de acuerdo a los tres grupos poblacionales.	128
FIGURA 21	Porcentaje de proyectos de acuerdo a los criterios de intervención.	129
FIGURA 22	Estimado (en USD) de la CI en FN y en Sucumbíos (3 grupos poblacionales).	130
FIGURA 23	Estimado (en USD) de inversión por criterios (total 3 grupos poblacionales).	130
FIGURA 24	Porcentaje de proyectos destinados a la población colombiana refugiada por criterios de intervención.	131
FIGURA 25	Porcentaje de proyectos destinados a la población campesina por criterios de intervención.	131
FIGURA 26	Porcentaje de proyectos destinados a la población afroecuatoriana por criterios de intervención.	131
FIGURA 27	Número de proyectos por organismos y agencia financiadora y subcriterios en los que se insertan los proyectos.	132
FIGURA 28	Porcentaje de proyectos por organismo y agencia financiadora.	133
FIGURA 29	Número de proyectos por grupo beneficiario.	135
FIGURA 30	Porcentaje de proyectos por país financiador.	136
FIGURA 31	Número de proyectos según criterio de intervención.	136
FIGURA 32	MAPP.- Método para la evaluación de Impacto de proyectos de Alivio de la Pobreza.	143
FIGURA 33	Definición de la calidad de vida.	148

## INDICE DE ANEXOS

<b>Capítulo 1</b>		<b>Pág.</b>
ANEXO 1	Figura 1. Distribución de los montos de la cooperación por provincias en el 2005.	21
ANEXO 2	Cuadro 1. Ingreso por concepto de Cooperación oficial y no Gubernamental al Ecuador.	21
ANEXO 3	Cuadro 2. Cooperación financiera reembolsable al Ecuador. 2006.	22
ANEXO 4	Cuadro 3. Cooperación no reembolsable al Ecuador. 1997 – 2006.	22
ANEXO 5	Cuadro 4. Asistencia bilateral al Ecuador, periodo 2001 – 2006.	23
ANEXO 6	Cuadro 5. Cooperación multilateral al Ecuador. 2001 – 2006.	25

<b>Capítulo 2</b>		<b>Pág.</b>
ANEXO 1	Figura 1. Ordenamiento de problemas por principales obstáculos identificados en relación al sector Ambiente.	53
ANEXO 2	Figura 2. Orden de prioridad en relación al sector ambiente.	54
ANEXO 3	Cuadro 1. Población indígena según nacionalidad.	55
ANEXO 4	Cuadro 2. Territorios en los que se encuentran los indígenas de Sucumbios.	55
ANEXO 5	Cuadro 3. Porcentaje de población indígena por área.	55
ANEXO 6	Cuadro 4. Porcentaje de población indígena por sexo.	55
ANEXO 7	Figura 3. Ordenamiento de problemas por principales obstáculos identificados en relación al sector salud.	56
ANEXO 8	Figura 4. Priorización de programas y proyectos en relación al sector salud.	57
ANEXO 9	Figura 5. Ordenamiento de problemas por principales obstáculos identificados en relación al sector educación.	58
ANEXO 10	Figura 6. Programas y proyectos en relación al sector educación y cultura.	59
ANEXO 11	Figura 7. Ordenamiento de problemas por principales obstáculos identificados en relación al sector infraestructura.	60
ANEXO 12	Figura 8. Priorización de programas y proyectos en relación al sector infraestructura y servicios.	61
ANEXO 13	Figura 9. Ordenamiento de problemas por principales obstáculos identificados en relación al sector producción.	62
ANEXO 14	Figura 10. Programas y proyectos en relación al sector producción 1.	63
ANEXO 15	Figura 11. Programas y proyectos en relación al sector producción 2.	64
ANEXO 16	Figura 12. Priorización de programas y proyectos en relación al sector producción.	65
ANEXO 17	El mejor cacao del mundo empieza a brotar en la Amazonía.	66

<b>Capítulo 3</b>		<b>Pág.</b>
ANEXO 1	Figura 1. Ordenamientos de problemas por principales obstáculos identificados por el pueblo afroecuatoriano.	93
ANEXO 2	Figura 2. Priorización de programas y proyectos por el pueblo afroecuatoriano.	94
ANEXO 3	Cuadro 1. Solicitantes y refugiados colombianos en Ecuador (2000 – 2004)	95
ANEXO 4	Cuadro 2. Población de 5 años y más por nivel de instrucción y años.	95
ANEXO 5	Cuadro 3. Tasas comparadas de delitos contra personas.	96
ANEXO 6	Cuadro 4. Tasa de homicidios comparada en la frontera norte.	96

<b>Capítulo 4</b>		<b>Pág.</b>
ANEXO 1	Cuadro 1. TOP 10. Receptores de cooperación de EE.UU. 2006	121
ANEXO 2	Figura 1. ZIF – AED Amazónica.	121
ANEXO 3	Figura 2. Declaración conjunta del encuentro de los ministros de defensa de Colombia y Ecuador.	122

<b>Capítulo 5</b>		<b>Pág.</b>
ANEXO	Participación de las ONG por grupo poblacional.	173

## PRESENTACIÓN

La investigación que recogemos en estas páginas es una continuación de estudios anteriores realizados por el Observatorio de la Cooperación al Desarrollo sobre las tendencias de la cooperación internacional.<sup>1</sup> Los dos primeros estudios mostraron un significativo crecimiento de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en la década de los noventa; sin embargo, la naturaleza de esta ayuda cambió. Mientras que en 1990 la cooperación no reembolsable representó el 34% de toda la cooperación, en 1999 descendió al 19%, y salvo los años 2004 y 2005, el Ecuador privilegió el endeudamiento con créditos entregados bajo el concepto de la asistencia al desarrollo. No obstante, luego de esos dos años, el monto de la cooperación financiera reembolsable se disparó, pasando de USD364,2 millones en el año 2005 a USD928,7 en 2006, es decir, un incremento del 154,9% (ver anexo 3 al final capítulo 1).

Además, en los últimos años hay que destacar la ausencia de una relación estrecha entre la orientación de la cooperación y las prioridades sociales del país. Y también coincidió con una crisis generalizada del sector público, incapaz de ejecutar los proyectos de desarrollo financiados por la cooperación internacional; factor a tener en cuenta para comprender por qué no se alcanzaron los objetivos propuestos.

Los proyectos impulsados en esta época, entre 1998 y 2005, buscaban, sobre todo, estimular una política de ajuste estructural que priorizara la liberalización del comercio y la modernización del Estado. De este modo, una tercera parte de los proyectos aprobados por agencias multilaterales se destinaron a la modernización del Estado y a la descentralización. En términos financieros supuso el 58,7% del total de la AOD, es decir, más de USD1.500 millones, de los cuales el 68,6% está bajo condiciones de créditos.

Esta política de ajuste estructural, junto con el fenómeno del Niño de 1998, la caída del precio del petróleo y la bancarrota financiera, con una deuda externa de USD16.282.000 en 1999 (un 118% del PIB USD13.769.000)<sup>2</sup> ocasionó un deterioro social dramático y tuvo consecuencias fatales para la población. No sorprende, pues, que en este contexto de estancamiento económico y apertura comercial, los problemas estructurales de inequidad social, exclusión y pobreza se profundizaran en Ecuador, siendo las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos las que presentan los índices más altos de pobreza.

El presente estudio partió de un **mapeo sobre el estado de la cooperación internacional en torno a la problemática del refugio en la frontera colombo – ecuatoriana** (Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos y Orellana) que efectuamos junto con el Servicio Jesuita de Refugiados y Migrantes (SJRM) entre 2006 y 2007. En esta primera fase recogimos la información necesaria para conocer las dinámicas de intervención de la cooperación internacional, dinámicas que se implementaron para dar respuesta a la problemática del refugio en la frontera colombo - ecuatoriana.

<sup>1</sup> (1) Arcos Cabrera, Carlos (2001). *Ecuador. Cooperación para el Desarrollo – Balance de una década*. Quito: Abya Yala.

(2) Larrea, Carlos (septiembre 2003) “La Cooperación Internacional para el Desarrollo y sus Efectos Sociales y Económicos en el Ecuador” En [www.cooperacion.org.ec](http://www.cooperacion.org.ec)

(3) Chávez, Gardenia (Julio 2005) “Reforma del Estado”. Boletín 8. En [www.cooperacion.org.ec](http://www.cooperacion.org.ec)

<sup>2</sup> Fuente. Banco Central en. Acosta, Alberto (2001). *Dolarización y Deuda Externa*. Quito: ILDIS



Gracias al trabajo desempeñado por el SJRM desde el 2000 en torno al tema de los refugiados de la frontera colombo - ecuatoriana, se pudo constatar que hay muy poca información sobre los actores que intervienen con fondos de la cooperación internacional o sobre las distintas fuentes de financiamiento existentes. Como consecuencia de esta carencia de datos, se desconoce qué tipo de impactos, cualitativos y cuantitativos, están resultando de su intervención, tanto sobre la población refugiada colombiana como sobre la población local ecuatoriana en la frontera.

Con este precedente, decidimos concentrar la segunda fase de la investigación en la provincia de Sucumbíos. El objetivo era, por un lado, recuperar la percepción de la población beneficiaria sobre los procesos sociales claves que han ayudado a mejorar su calidad de vida (o no), y, por otro, determinar el nivel de influencia de los proyectos de desarrollo en la región en estos procesos por medio de entrevistas y un taller con representantes de tres grupos: colonos campesinos, afroecuatorianos y refugiados.

Después de comparar esta apreciación de la población con los indicadores socioeconómicos de los principales sistemas de información que dispone el país, este estudio se completó con la elaboración de una base de datos de los proyectos realizados en Sucumbíos entre 2000 y 2006.

El presente estudio está dividido en seis capítulos: en el primero, de una manera introductoria, se contextualiza la problemática de la zona fronteriza de Ecuador con Colombia en relación a la agenda de la cooperación internacional; el segundo se acerca a la situación socio-geográfica de la provincia de Sucumbíos; en el tercero se describe y caracteriza a los tres grupos poblacionales que participaron en las entrevistas y el taller; en el cuarto se analizan la realidad fronteriza desde del punto de vista del conflicto colombiano y las propuestas para el desarrollo fronterizo; en el quinto se introduce la metodología del estudio y se presentan los resultados del impacto del trabajo de algunas agencias de la cooperación internacional entre 2000 y 2006; y en el sexto se recogen algunas conclusiones generales.

Para terminar, desde aquí queremos agradecer aquellos y aquellas que hicieron posible realizar esta investigación. Agradecemos a la población de Lago Agrio y Shushufindi por su buena disposición a participar en las entrevistas y en el taller MAPP. También al Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio y al Servicio Jesuita de Refugiados y Migrantes por su apoyo para facilitar las entrevistas, los viajes de campo y el taller. Asimismo, agradecemos la colaboración de Andrés Rueda y Fabricio García en algunas de las etapas de la investigación, como el mapeo de información sobre proyectos, la elaboración y sistematización de entrevistas y participación en el taller. Agradecemos también al equipo que participó en la investigación y en especial a Jorge García por su apoyo en la aplicación de la metodología MAPP.

Y, finalmente, queremos reconocer el considerable trabajo realizado por Sanda Moca, quien coordinó, junto a Gabriela Weber, el diseño de la investigación, en las etapas iniciales y el trabajo de campo.

# 1

LA COOPERACIÓN  
INTERNACIONAL EN  
LA FRONTERA NORTE  
DE ECUADOR



*El concepto de cooperación para el desarrollo no tiene una definición única, ajustada y completa, válida para todo tiempo y lugar. La cooperación al desarrollo se ha ido cargando y descargando de contenidos a lo largo del tiempo, de acuerdo al pensamiento y los valores dominantes sobre el desarrollo y al sentido de corresponsabilidad de los países ricos con la situación de otros pueblos, por lo que es preciso conocer su evolución para comprender su significado en cada momento.*

**Alfons Dubois**

## 1.1 El contexto internacional y acercamientos locales

Durante su historia la cooperación se ha caracterizado por su permanente adaptación a las condiciones cambiantes de la geopolítica. Después del fin de la guerra fría y la distensión entre los dos bloques, las relaciones internacionales cambiaron sustancialmente, incluida la cooperación para el desarrollo. Frente a la crítica de los conceptos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)<sup>3</sup> en los años noventa, la ONU destacó, en una serie de conferencias globales, nuevos conceptos, planteamientos y reformas sobre la AOD subrayando la necesidad de reducir la pobreza, que culminaron en un llamamiento a los países más desarrollados para destinar el 0,7% de su PIB para el financiamiento del desarrollo (Consenso de Monterrey, 2002). Con esta demanda se reafirmaron las reivindicaciones de la tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, en el 2000, donde se acordaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Ahora bien, en el proceso de la globalización, en el cual predominan las pautas del neoliberalismo con las corrientes del libre comercio, finanzas e información, se considera que, supuestamente, la sola producción de condiciones para el relanzamiento sostenido del crecimiento económico es suficiente para conseguir el bienestar humano y reducir la pobreza.

Sin embargo, frente a estas percepciones optimistas de la globalización, los datos muestran una realidad menos positiva. Las tendencias de las últimas décadas, especialmente a partir de la aceleración de la globalización neoliberal, muestran la agudización de las desigualdades, la aparición de nuevos procesos de empobrecimiento y la resistencia de la pobreza a disminuir, aun cuando haya aumentado el producto bruto mundial. Además, los fracasos en las predicciones de las recientes crisis por parte de los organismos multilaterales, especialmente del Fondo Monetario Internacional, así como la falta de acierto en la resolución de problemas centrales del desarrollo, les han hecho perder legitimidad y han levantado fuertes críticas sobre sus propuestas de políticas.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Sólo deben catalogarse como cooperación propiamente dicha aquellas transferencias que cumplan con los dos siguientes requisitos. a) que tengan como objetivo el desarrollo de otros países, y b) que tengan un carácter concesional. Se entiende que un préstamo o transferencia de dinero es concesional cuando incluye por lo menos un 25% de elemento de donación o gratuidad. En consecuencia, todas aquellas transferencias financieras de origen público que se concedan con niveles iguales o mayores de concesionalidad, se consideran dentro de la AOD (Alfons Dubois Cooperación para el desarrollo, <http://dicc.hegoa.efaber.net/>)

Se excluyen explícitamente la ayuda militar y los apleados a labores de pacificación. Pero se permite a los donantes incluir un número de áreas relacionadas tales como ayuda de rehabilitación para desmovilizar a los soldados, entrenamiento en procedimiento de aduanas y control de la frontera, actividades de contra-narcóticos, eliminación de armas y minas terrestres, y el entrenamiento de fuerzas policiales en funciones policíacas civiles (pero no en la represión de la disidencia política.) Igualmente, los donantes pueden incluir en AOD el valor completo de la cancelación de deuda en el año que se concede. Por ejemplo, en los años 2003 y 2004 la cancelación total de las deudas por los donantes llegó a USD8 billones o el 10% de la AOD en estos 2 años (Fernández, 2006: 75-96).

<sup>4</sup> Dubois, Alfons. "Cooperación para el desarrollo" En. <http://dicc.hegoa.efaber.net>

Por otra parte, después de los dramáticos sucesos del 11 de septiembre del 2001, empezó una enorme presión por parte de la administración George Bush Jr. para hacer de la Seguridad Nacional el concepto clave de la política exterior y, por tanto, de la política al desarrollo. El nuevo interés dominante es el combate del terrorismo con cuatro ejes centrales con respecto a América Latina (Maihold, 2003:189-193):

- Fortalecimiento de la seguridad.
- Promoción de la democracia.
- Combate a la corrupción (*good governance*).
- Estímulo para el desarrollo económico.

En esta lógica, la asistencia estadounidense al desarrollo es considerada como un recurso estratégico para la Seguridad Nacional y la guerra contra el terrorismo:

La guerra contra el terrorismo ha conducido a una ampliación del mandato de USAID y ha empujado a la agencia a situaciones que van más allá de su papel tradicional de la ayuda humanitaria y de desarrollo... La ayuda es un poderoso instrumento cambiante que puede mantener países aliados con la política externa estadounidense. También les ayuda en sus propias batallas en contra del terrorismo (Fernández, 2006: 81).

Así explica el administrador de USAID, Andrew Natsois, los cambios de mandatos para la AOD en 2004.

Consecuentemente, en el Comité de Asistencia al Desarrollo-CAD (DAC en sus siglas en inglés) de la OCDE<sup>5</sup> siguieron los debates sobre los nuevos criterios que debía adoptar la AOD, y que fueron formulados en un informe en 2003:

La cooperación del desarrollo tiene un papel importante a jugar en ayudar a privar a terroristas de ayuda popular... Y los donantes pueden reducir la ayuda para el terrorismo trabajando hacia la prevención de las condiciones que dan lugar a conflicto en general y que convencen a los grupos descontentos a abrazar el terrorismo... Y que éste puede tener implicaciones para las prioridades incluyendo asignaciones y niveles presupuestarios y definiciones de los criterios de la elegibilidad de AOD.<sup>6</sup>

CUADRO 1

Los 22 Estados miembros del OECD DAC proporcionan alrededor del 95% del total de la AOD, con tendencia a reducirse a un 90% hasta 2015  
En mil millones USD

	1990	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006*
AOD Mundial	57.629	50.327	52.153	60.479	70.087	78.800	106.477	97.520
Porcentaje del INB (PIB) de los donantes	0,33	0,22	0,22	0,23	0,25	0,25	0,33	0,30

\* Cifra proyectada, INECI

Fuente: Reporte 2006; OECD/DAC 2007 [www.sourceoecd.org/developmentreport](http://www.sourceoecd.org/developmentreport)

Elaboración: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador.

Muchas organizaciones de la sociedad civil manifiestan sus preocupaciones frente a la tendencia de la AOD de incluir, cada vez más, este concepto de la Seguridad Nacional.

<sup>5</sup> OCDE: Organización para Cooperación Económica y Desarrollo

<sup>6</sup> DAC (2003). "A development cooperation lens on terrorism prevention. key entry points for action". Citado en: Rubén Fernández, 2006: 83

Entre 2000 y 2003, todos los donantes sumaron USD18.5 mil millones netos en nuevos recursos de AOD. Estos nuevos recursos estaban potencialmente disponibles para las actividades adicionales para la reducción de la pobreza. Pero USD5.4 mil millones, o el 30% de estos nuevos recursos, fueron gastados en países (como Afganistán y Pakistán) cruciales en la “Guerra contra el Terrorismo” de los Estados Unidos.<sup>7</sup>

Al mismo tiempo, después del 2001, aumentaron continuamente los gastos militares para culminar, en 2006, en un nuevo auge con USD1.204 billones.<sup>8</sup>

## 1.2 Ecuador y la Frontera Norte<sup>9</sup>

En este nuevo panorama internacional, la situación en Colombia y el área andina centran la atención de los EE.UU., donde enfoca su estrategia de acuerdo a su Doctrina de Seguridad Nacional. Así pues, desde finales del siglo pasado, esta región se vuelve estratégica, y EE.UU. intervendrá en los reajustes de las economías y en la modernización del Estado, que significará, finalmente, un debilitamiento de la institucionalidad regional de los países latinoamericanos. Por otro lado, a partir de 1999, el combate a las organizaciones terroristas y al narcotráfico cuenta con los instrumentos más importantes: el Plan Colombia (con sus diferentes fases de actuación: el propio Plan Colombia, el Plan Patriota y el Plan Victoria); y, desde el año 2002, la Iniciativa Regional Andina (IRA).

En este contexto, no sorprende que el Gobierno de los EE.UU. haya invertido varios miles de millones de dólares, principalmente en el refuerzo del ejército y la policía colombiana, en apoyo logístico y otras acciones destinadas a la erradicación de los cultivos, como las fumigaciones. Además de esta “ayuda” económica, los EE.UU. incrementaron su presencia en y alrededor de Colombia a través de bases militares, como la de Manta en Ecuador o la Bahía Málaga en Colombia, de instructores y agentes de inteligencia (cuadros de las Fuerzas Especiales de EE.UU.), pilotos y operadores para las fumigaciones de los cultivos ilícitos.

Ya en el mes de mayo del 2006, en la reunión regional del Servicio Jesuita a Refugiados de América Latina y Caribe celebrada en Quito, se evidenció que “el conflicto armado se ha regionalizado en los países limítrofes a Colombia: Venezuela, Panamá y Ecuador”.<sup>10</sup>

El Plan Colombia, con un costo total de USD7.500 millones, el monto más alto por concepto de seguridad en este hemisferio, ha tenido un alto impacto en la vida de la población fronteriza en Colombia y Ecuador, y ha cambiado también la escena y los desafíos de la asistencia internacional.

A partir de 2000 aumenta significativamente el flujo de AOD a la Comunidad Andina, tanto así que en el 2002 esta subregión se convierte, desplazando a Centro América, en el principal destino de esta ayuda en Latinoamérica. Al respecto, Federico Negrón afirma:

La mayor importancia de la Comunidad Andina se explica, en buena parte, por la puesta en marcha de la Iniciativa Regional Andina o Plan Colombia<sup>11</sup> impulsada por los EE.UU. En los años 2001 y 2002 se registraron los mayores niveles de ayuda hacia esta sub-región<sup>12</sup>, producto del fuerte incremento de la misma hacia Bolivia, Colombia y Perú. Para el año 2002 se observó un modesto aumento de las cifras, hecho vinculado a la mayor AOD canalizada hacia Perú, Colombia y Ecuador”. (Ver anexo 3 al final del capítulo)

<sup>7</sup> Rubén Fernández, 2006: 84

<sup>8</sup> SIPRI (2007) Reporte del Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo. En. [www.sipri.org](http://www.sipri.org). Según este reporte el gasto mundial en armamento creció en la última década (1997-2006) un 37 %.

<sup>9</sup> La línea limítrofe entre Ecuador y Colombia tiene una extensión lineal de 586 kilómetros. Comparte los departamentos de Nariño y Putumayo en Colombia, y las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbios en Ecuador.

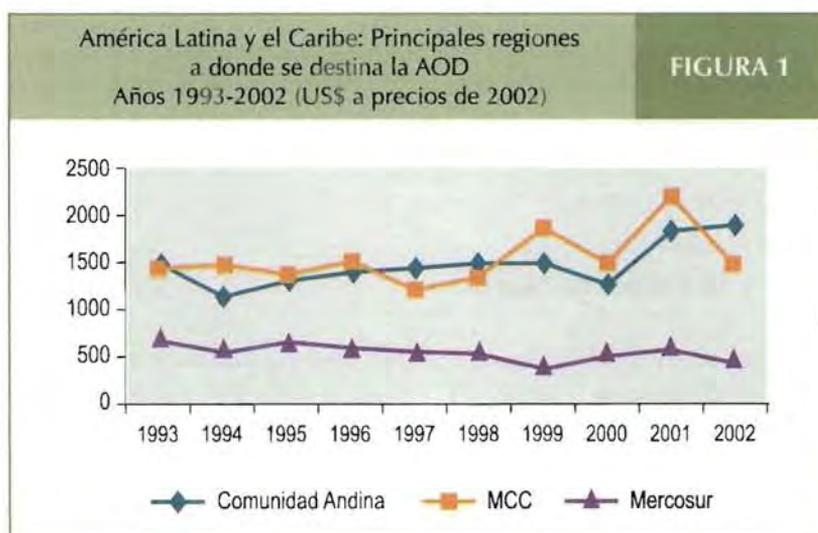
<sup>10</sup> Memoria del encuentro anual del SJR de América Latina y el Caribe, realizado en Quito entre el 1 al 6 de mayo del 2006. Citado en Rovayo y Colem, 2007: 16

<sup>11</sup> En julio de 2000, durante la administración Clinton, el Congreso de los Estados Unidos aprobó un paquete de ayuda para el periodo 2000-2001 de USD1 319 millones adicionales a los USD300 millones de ayuda ordinaria para el mismo periodo. Los fondos fueron destinados, además de a Colombia, a Bolivia, Ecuador y Perú. Posteriormente, durante la actual administración Bush, se aprobó una asignación de USD718 millones para el ejercicio presupuestal 2002 (Federico Negrón, 2005)

<sup>12</sup> El monto promedio de AOD hacia la Comunidad Andina en los años 2001 y 2002 fue superior en un 36% al promedio de AOD en el periodo 1993-2000 (Ibid.)

En Sucumbíos, la provincia de nuestro estudio, podemos observar un aumento significativo de proyectos a partir de 1999 con las prioridades de los sectores salud, agricultura y desarrollo regional. Según los datos oficiales (PNUD, INECI) en 1998 existe un proyecto en la zona con un aporte de USD238 000 y a partir de 1999 se cuenta con 11 proyectos con una inversión de USD3 683 000. La mayoría de las donaciones viene de la cooperación bilateral (73%), seguido por las ONG (18%) y el sistema de las Naciones Unidas (9%). (Ver. Guzmán, 2005: 68-78)





Fuente: CAD/OCDE



Fuente: CAD/OCDE

Fuente: Negrón, Federico (2005). "Tendencias de la Ayuda Oficial para el Desarrollo en América Latina y el Caribe"

La UE se mostró inicialmente escéptica frente al Plan Colombia y optó por proporcionar fondos para proyectos sociales y humanitarios. En Colombia destacan los *Laboratorios de Paz*<sup>13</sup> y en la zona fronteriza de Ecuador aumenta continuamente la AOD.

Por otro lado, a partir de finales de la década de los noventa se observa, además, un proceso de reforma interno de la cooperación internacional, especialmente bilateral, que incluye a la propia UE, con nuevas prioridades en términos temáticos, sectoriales y geográficos, y una creciente importancia de nuevos actores institucionales. Esta reforma se observa, por ejemplo, en el año 2000, con la creación en la zona fronteriza de

<sup>13</sup> El Plan Colombia no tuvo la acogida en Europa que se esperaba debido sobre todo a la reticencia europea de involucrarse en una estrategia con una componente preponderante militar y su malestar frente al hecho que el plan estuviera ya totalmente negociado con los Estados Unidos. Pese a ello, la iniciativa abrió las compuertas hacia una amplia discusión sobre la orientación de la cooperación europea hacia Colombia que en el plano institucional tuvo como escenarios más relevantes la realización de tres reuniones de lo que se denominó "Grupo de Apoyo al proceso de paz", las cuales arrojaron como resultado un programa europeo de apoyo al proceso de paz, que tiene como eje central el modelo denominado "laboratorio de paz" y para el cual se quería destinar 330 millones de euros entre el 2002 y el 2006: 105 millones como aporte de la Comisión Europea (CE) y 230 millones fruto de las contribuciones de los estados miembros. Después de este escepticismo inicial, Europa y también Colombia han sufrido desde entonces cambios importantes con repercusiones directas sobre la cooperación y más particularmente, sobre una cooperación destinada al logro de la paz, entre ellos:

la Unidad Ejecutora de Desarrollo Norte (UDENOR) para contribuir al desarrollo de seis provincias del norte del Ecuador, y para así mitigar los impactos causados por los conflictos sociales y económicos colombianos y los problemas estructurales ecuatorianos, proyecto que, definitivamente, fracasó.<sup>14</sup>

El conflicto colombiano sigue siendo la principal causa de desplazamiento interno y externo de refugiados. Colombia tiene el número más alto de desplazados internos en el mundo, se calcula que existen más de tres millones de personas en esta situación. La población desplazada vive en condiciones de extrema pobreza, y, objetivamente, no cuentan con una garantía efectiva para proteger sus derechos humanos fundamentales. De igual modo, existen alrededor de 600.000 personas de nacionalidad colombiana refugiadas en los países vecinos como Ecuador, Panamá, Venezuela, Brasil y Perú. En la frontera sur de Colombia, las fumigaciones indiscriminadas, utilizando agentes químicos nocivos para la salud humana, animal y vegetal –glifosato, cosmoflux y otros-, siguen expulsando campesinos colombianos hacia territorio ecuatoriano.

En las provincias que conforman la Zona de Integración Fronteriza-ZIF<sup>15</sup> con Colombia, Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos y Orellana, un importante número de ciudadanos colombianos se ha refugiado en determinadas zonas rurales, sobre todo a partir del 2000, año de recrudecimiento del conflicto armado. Especial atención merece la provincia amazónica de Sucumbíos, en la actualidad se localiza el mayor número de ciudadanos colombianos que solicitan protección internacional.<sup>16</sup>

Cabe recalcar que esta zona quedó muy afectada por la grave depresión económica, principalmente a partir de 1999/2000, a causa de la crisis financiera y la dolarización, que perjudicó seriamente al pequeño comercio. Además, los problemas estructurales y la ausencia de instituciones para proporcionar a los habitantes servicios básicos como salud, educación y empleo han profundizado la crisis (Guzmán, 2005). Esta situación convierte a la provincia de Sucumbíos, junto a Esmeraldas y Carchi, en las que presentan los índices nacionales más altos de pobreza.<sup>17</sup>

CUADRO 2

## Pobreza y extrema pobreza en Ecuador (en %)

	País	Esmeraldas	Carchi	Sucumbíos
Incidencia de la pobreza de consumo	39,8%	49,1%	59,3%	59,4%
Incidencia de la extrema pobreza de consumo	15,1%	19,4%	32,4%	30,1%
Pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI)	61,3%	76%	59,6%	81,7%
Extrema pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI)	32%	42,4%	31,7%	40,2%

Fuente: SHISE 4.5 – INEC, 2007

\* La estrategia de lucha global contra el terrorismo post 11 de septiembre 2001

\* El rompimiento del proceso de negociación entre las FARC y el Gobierno de Andrés Pastrana en febrero del 2002

\* La inclusión de las FARC en la lista Europea de organizaciones terroristas, en junio de 2002 y del ELN en marzo del 2004.

\* La implementación de la llamada política de seguridad democrática a partir del ascenso al poder del actual presidente Álvaro Uribe Vélez (Ver: Castro, 2003)

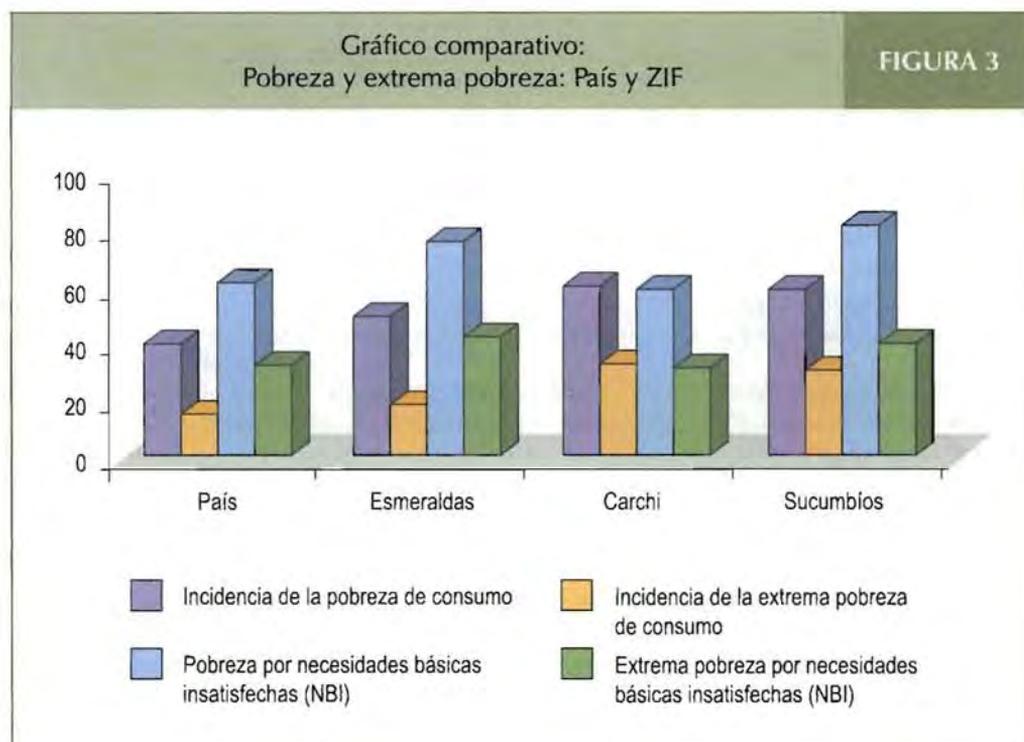
<sup>14</sup> Para una breve presentación de estas iniciativas para el desarrollo ver capítulo 4, sección 4.2

<sup>15</sup> Las Zonas de Integración Fronteriza son ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de los países miembros de la Comunidad Andina, en las que se ejecutan planes, programas y proyectos para impulsar su desarrollo de manera conjunta, compartida y coordinada. Están reguladas por la Decisión 501 del 2001, adoptada por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). (Ver: Rovayo y Colem, 2007)

<sup>16</sup> De la suma total de solicitudes, desde principios del 2000 hasta finales de 2007, un 29.5% (16.407) han sido aceptadas y un 35.75% (19.908) negadas, por no cumplir con las condiciones de elegibilidad (Ver capítulo 3)

<sup>17</sup> Según las estadísticas oficiales del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos del Ecuador (INEC, 2005), durante la última década 1995-2005, la población ecuatoriana que vive en condiciones de pobreza (en base de la medida del consumo) se incrementó del 34% al 43% del total, pese a que en los últimos años se observa una recuperación. Durante la crisis financiera de 1998-1999 el 56% de la población ecuatoriana era pobre. De igual forma, el nivel de indigencia nacional se incrementó del 12% al 16%

Esto significa que 5.741.000 personas vivían en la pobreza, sin considerar el 1.200.000 personas que se estima habían emigrado durante estos últimos cinco años a otros países en busca de mejores oportunidades. Justo sus recursos han posibilitado la recuperación de los niveles de ingreso de una gran parte de la población y por lo tanto su recuperación en términos de pobreza, pues las remesas han llegado a representar alrededor del 15% de los ingresos corrientes del país al año 2005, en 1995 no alcanzaban ni el 7%. Para la provincia Sucumbíos ver también los capítulos 2 y 5



Frente a esta situación y frente al empeoramiento de las relaciones diplomáticas entre Ecuador y Colombia, el Gobierno del Ecuador lanzó públicamente el **Plan Ecuador**<sup>19</sup> en marzo de 2007. En este plan se define la política del Estado para afrontar la problemática de la Frontera Norte, que concibe a la seguridad y solidaridad humana como resultado de la construcción de la paz y el desarrollo. Con esta iniciativa se adopta una política de relaciones internacionales equitativa y solidaria, y una política de defensa basada en la protección de la población, de los recursos y su patrimonio, con un control efectivo del territorio nacional.

El Plan Ecuador centra sus esfuerzos en un enfoque preventivo, multidimensional y multisectorial, que apunta a solucionar los graves problemas económicos y sociales derivados de la pobreza, la exclusión y la violencia, y a enfrentar los impactos del conflicto interno colombiano en la sociedad ecuatoriana.

Respecto a la cooperación internacional, se buscará, por un lado, mejorar los actuales niveles de coordinación con las instituciones públicas nacionales, y, por otro, estructurar una mesa de donantes para promover su aporte en la ejecución de proyectos específicos en aquellos ámbitos que generen mayor impacto, y beneficio social y ambiental en concordancia con las políticas del Gobierno Nacional.

<sup>18</sup> Podemos apreciar como el valor promedio en Ecuador de la incidencia por pobreza de consumo es del 39,8 %, en tanto que en las provincias que forman parte de las ZIF es por lo menos 10 puntos más en Esmeraldas (49,1 %) y 20 puntos más en Carchi y Sucumbios (59,3 % y 59,4 % respectivamente). Pero nótese que esta tendencia se mantiene con una sola excepción: al analizar el nivel de pobreza y extrema pobreza por necesidades básicas insatisfechas, la provincia del Carchi tiene un "mejor promedio que el nacional", sin embargo, las otras provincias fronterizas siguen con peores niveles que el comparativo nacional. Esto se explica porque es la zona "oficial" para el comercio binacional (con mejor infraestructura, vialidad, puesto de negociación, etc.), por lo cual el comercio entre los dos países ha paliado el efecto de la pobreza en la región. Fuente: Rovayo y Colera, 2007.

<sup>19</sup> Plan Ecuador: [http://www.munree.gov.ec/mre/documentos/pol\\_internacional/plan\\_ecuador/indice.htm](http://www.munree.gov.ec/mre/documentos/pol_internacional/plan_ecuador/indice.htm)

CUADRO 3	
Cooperación Internacional por ejes temáticos	
Ejes temáticos principales	Cooperación internacional
Fortalecimiento de Instituciones para el desarrollo y la paz	59.429.621
Reactivación Económica y Empleo	5.454.023
Mejoramiento de la infraestructura social Básicos	5.596.217
Derechos Humanos Asistencia Humanitaria y Refugio	8.012.304
Manejo sostenible de los recursos naturales	48.668.910
Administración de Justicia y Control de Ilícitos	-----
Protección de la soberanía nacional e integridad del Estado	-----
Ejes temáticos transversales	
Integración: interestatal, intersocietal, interlocal.	
Género	1.325.945
Participación ciudadana-interculturalidad	1.116.908
<b>TOTAL</b>	<b>129.603.928</b>

Fuente: Datos del INECI/ Plan Ecuador

La realización de este Plan implica una serie de decisiones e iniciativas que se iniciaron a mediados del 2008 y entre las que destacan las siguientes.

En primer lugar, el Gobierno Ecuatoriano promueve, conjuntamente con el ACNUR, la creación de un Comité Andino de Autoridades Responsables de Refugiados, con el fin de definir los mecanismos concretos y operativos de corresponsabilidad entre los estados de la región, el Sistema de las Naciones Unidas y la comunidad internacional en general.

En segundo lugar, el presidente de Ecuador, Rafael Correa, inauguró el 24 de junio del 2008 la nueva oficina de la Dirección General de Refugiados en la ciudad de Lago Agrio, que ofrecerá asesoramiento y orientación a refugiados y a otras personas interesadas.

Y, por último, en julio de ese mismo año, se presentó el Plan de Acción para la Protección de los Refugiados en el Ecuador. Plan diseñado después de una "Consulta Nacional", que fue organizada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración y el ACNUR, y en la que participaron representantes del Gobierno Ecuatoriano, de las personas refugiadas, comunidades locales, organizaciones no gubernamentales y representantes de la comunidad internacional. Este evento constituye un paso más de la iniciativa conocida como "Proyecto para el Fortalecimiento de la Capacidad de Protección", un proyecto piloto que busca desarrollar herramientas para fortalecer las capacidades de los estados para recibir y proteger a los refugiados.<sup>20</sup>

No obstante, junto a los esfuerzos que se compromete a realizar el Estado Ecuatoriano, la protección de los miles de solicitantes de refugio en el Ecuador y la búsqueda de una solución duradera de los problemas estructurales de las provincias en la Frontera Norte, sólo son factibles con un enfoque de corresponsabilidad del Sistema de las Naciones Unidas, del Sistema de la Integración Regional, sobre todo de la OEA, de las entidades multinacionales y de la cooperación bilateral, tanto oficial como de la sociedad civil.

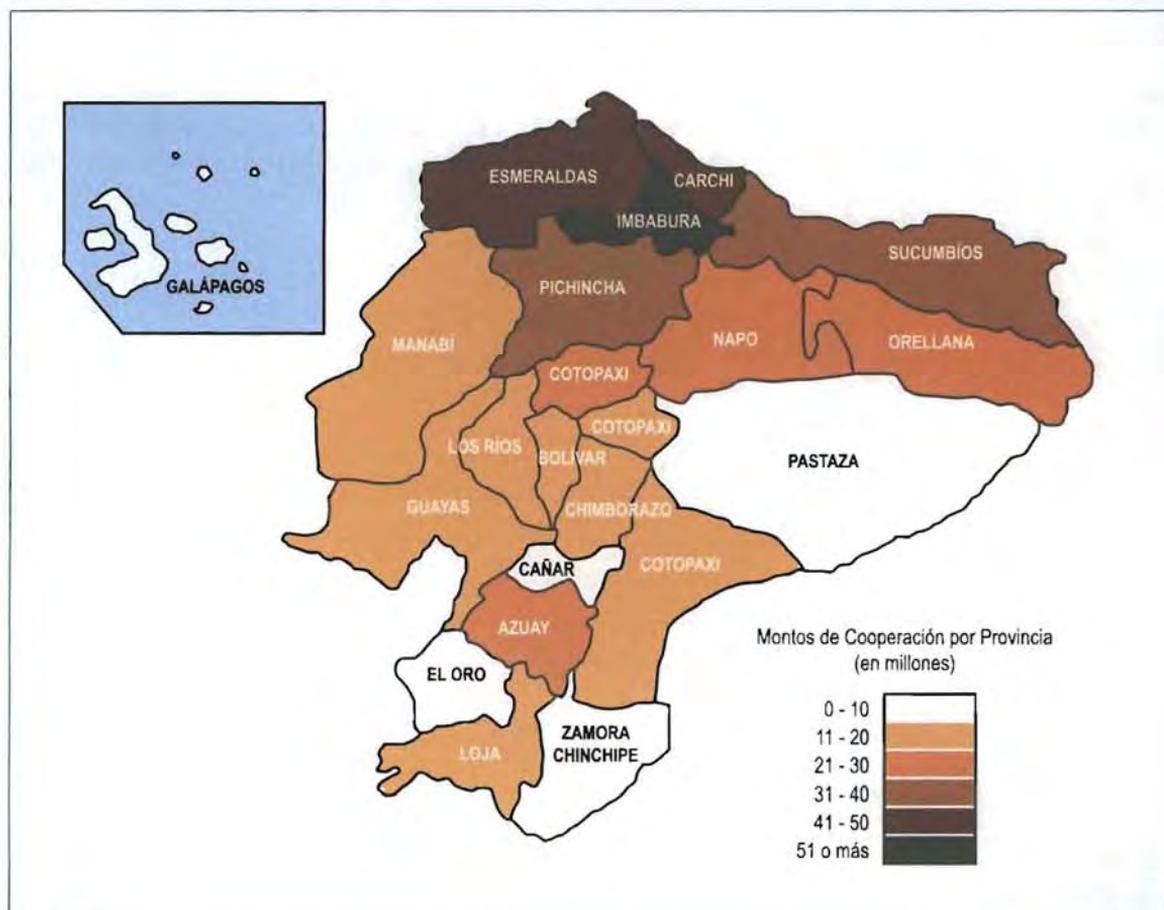
<sup>20</sup> Ver ACNUR noticias [http://www.acnur.org/paginas/?id\\_pag=7787](http://www.acnur.org/paginas/?id_pag=7787)

Hasta ahora ha sido preocupante que, en los últimos años, se hayan canalizado casi USD64 millones de AOD en la zona fronteriza a pesar de la ausencia de una estructura adecuada de asistencia que gestione esos fondos y responda a las necesidades de la población ecuatoriana y de los refugiados colombianos, y sin considerar los efectos y posibles repercusiones sobre el desarrollo en una zona altamente vulnerable. (Ver anexo 2 al final del capítulo)

¿La cooperación internacional al desarrollo ha logrado acercarse a los objetivos fundamentales proyectados para la Frontera Norte? ¿Ha contribuido al desarrollo social de la zona? ¿Ha podido contrarrestar los efectos que el conflicto armado de Colombia ha provocado en Ecuador, específicamente en la provincia de Sucumbíos? Con este estudio pretendemos dar respuesta a estas preguntas.

## ANEXO 1: Figura 1

Distribución de los montos de la cooperación por provincias en el 2005



Fuente: INECI

## Cooperación Internacional en el Ecuador según las cifras oficiales de AGECI

El total de la Cooperación Internacional (CI) recibido por el Ecuador durante el año 2006, según los datos de los cooperantes, fue de USD1.218,4 millones. De este monto, el 76,2% correspondió a préstamos externos y el 23,8% a fondos no reembolsables.

## ANEXO 2: Cuadro 1

Ingreso por concepto de Cooperación Oficial y No Gubernamental al Ecuador

Cooperación	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Reembolsable	602.9	726.2	409.6	645.9	374.2	364.2	928.7
No reembolsable	119.98	226.87	235.60	165.67	188.49	259.20	289.74
Total USD m	722.9	953.0	645.2	811.6	562.7	623.4	1 218,4

Fuente: AGECI 2008



Como se puede apreciar en el cuadro, la CI reembolsable ha presentado un comportamiento variable, con una baja considerable en los años 2002, 2004 y 2005, y con un ascenso significativo en el año 2006. Mientras tanto la CI no reembolsable alcanzó en el 2006 el valor más alto de la última década.

### Cooperación financiera reembolsable

La cooperación financiera reembolsable recibida por el país en el 2006 tuvo un incremento del 154,9% con relación al 2005, pasando de USD364,2 millones a USD928,7. De este monto, el 9,7% (USD90,1 millones) corresponde a la cooperación bilateral y el 90,3% (USD838,6 millones) corresponde a préstamos otorgados por organismos multilaterales.

ANEXO 3: Cuadro 2

Cooperante	Monto (USD millones)	Porcentaje
España	27,4	3,0
Brasil	61,6	6,6
Dinamarca	1,1	0,1
Total Bilateral	90,1	9,7
BID	139,3	15,0
BIRF	20,7	2,2
CAF	278,6	30
FLAR	400,0	43,1
Total Multilateral	838,6	100

Fuente: AGECI

Según información proporcionada por el Ministerio de Finanzas, los valores presentados excluyen préstamos para Balanza de Pagos e incluyen préstamos con gobiernos, bancos comerciales y proveedores.

### Cooperación No Reembolsable

La cooperación no reembolsable receptada por el Ecuador en el año 2006 provino de 18 gobiernos, 20 Organismos Multilaterales y 74 Organizaciones No Gubernamentales, cuyo monto ascendió a **USD289,74 millones, esto es, USD30,54 millones más que el año anterior.**

ANEXO 4: Cuadro 3

Fuente Cooperante	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Multilateral	18.08	36	15.3	17.65	16.27	25.60	26.08	39.30	60.89	64.3
Bilateral	70.8	72.2	75	87.5	174.60	159.52	103.04	101.08	141.22	166.50
ONG	7.48	5.1	3.1	15.28	32.15	42.72	38.08	49.66	57.09	58.94
Total No Reembolsable	96.4	113.3	93.4	119.98	226.8	235.6	165.7	188.5	259.20	289.74

Fuente: AGECI

La mayor contribución provino de las fuentes bilaterales, cuyo valor ascendió a USD116,50 millones y representa el 57% del monto total. El Gobierno de los EE.UU. realizó la mayor contribución, seguido de Japón y España. La cooperación multilateral en el año 2006 aumentó con relación al año anterior y alcanzó

los USD64,3 millones. La Comisión Europea se mantiene como el primer donante multilateral con un monto de USD33,76 millones, seguida por el Sistema de Naciones Unidas. La cooperación proveniente de las organizaciones no gubernamentales, con un incremento del 3%, juega un papel importante en el país. En el año 2006, fueron desembolsados USD58,94 millones, lo que constituye un 20,3% del monto total.

La cooperación de la Unión Europea en el país es muy significativa. El aporte total de la Unión Europea alcanza los USD101,55 millones, lo cual incluye la cooperación de la Comisión Europea más la cooperación otorgada por cada uno de los Estados, de los cuales España, Bélgica, Alemania, Italia, Finlandia, Reino Unido, Francia, Holanda y Noruega realizan actividades en el Ecuador. En segundo lugar se encuentra EE.UU. (USD46,74 millones), seguido de Japón (USD36,47 millones), Plan Internacional (USD9,74 millones), el PNUD (USD9 millones) y Suiza (USD9 millones).

### Cooperación no reembolsable por Fuente Cooperante

La mayor contribución en los últimos años provino de fuentes bilaterales, cuya tendencia es ascendente. La cooperación proveniente de organismos multilaterales y de organizaciones no gubernamentales también registra incrementos en el 2006.

### Cooperación Bilateral

A través de la Cooperación Bilateral los gobiernos proveen asistencia, especialmente técnica y financiera, en varios sectores y bajo distintas modalidades de cooperación. Los proyectos a ejecutarse son acordados entre los gobiernos amigos y el Ecuador en reuniones intergubernamentales que se llevan a cabo periódicamente.

#### ANEXO 5: Cuadro 4

#### Asistencia Bilateral al Ecuador, período 2001 - 2006

Cooperante	2001	2002	2003	2004	2005	2006
EE.UU.	83,91	67,00	43,27	40,73	58,98	46,74
Japón	32,19	30,88	15,33	19,40	26,92	36,47
España	13,49	14,49	3,82	4,44	6,5	28,25
Bélgica	3,23	5,49	4,32	4,00	11,67	18,04
Alemania	8,31	15,14	12,97	17,68	16,88	15,26
Suiza	7,31	4,81	5,91	5,39	6,96	9,00
China	5,81		4,13			0,06
Italia	3,21	1,40	0,73	0,80	2,07	2,13
Finlandia	0,01	0,30			0,65	2,06
Canadá	4,40	0,12	4,52	1,39	1,95	1,72
Corea			0,53	0,20	0,26	1,43
Reino Unido	0,44	0,73		0,22	0,93	0,76
Venezuela						0,70
Francia	3,73	8,73	0,42	0,32	0,46	0,62
Holanda	4,77	6,51	3,70	4,37	5,55	0,40
Noruega	2,60	1,55			0,55	0,29
Suecia	0,38	0,40	0,57	0,49		
Chile			0,10	0,11		0,06
Argentina			0,02	0,01	0,02	
Rusia			0,78			
Luxemburgo			1,96	1,55	0,27	
Total (USD millones)	174,60	159,52	103,04	101,08	141,22	

Fuente: AGECI

En el año 2006, la cooperación bilateral registró un aumento del 18% (USD25,28 millones) en relación al año anterior, cambio que se debió principalmente al aumento en los montos asignados por los gobiernos de Japón, Bélgica, Suiza y el proceso de canje de deuda con España.

Pese a una disminución de USD12 millones aproximadamente, el Gobierno de los EE. UU. sigue siendo el principal cooperante del Ecuador, seguido de Japón que incrementó su cooperación en un 35,47% en relación al año 2005. La cooperación japonesa llevó a cabo proyectos principalmente en los sectores de vivienda y servicios básicos, educación, industrias y comercio.

Los gobiernos de España y Ecuador firmaron el Acuerdo de Canje de Deuda por un monto total de USD50 millones para un período de cuatro años. En el año 2006, el gobierno español desembolsó USD12,5 millones, lo que explica el incremento reflejado en el cuadro anterior y que sitúa a España como el tercer cooperante del país.

La cooperación otorgada por el Gobierno del Reino de Bélgica tuvo un incremento sustancial de aproximadamente el 55% en relación al año anterior, lo que le sitúa entre los cinco principales cooperantes para el Ecuador. Asistió principalmente a los sectores: desarrollo local, agropecuario, salud y saneamiento, educación, ciencia y tecnología. Mientras que Alemania disminuyó su participación en aproximadamente el 8%.

Venezuela, Brasil y Chile aportaron bajo la modalidad Sur-Sur. Asimismo, el gobierno mexicano mantuvo cooperación técnica que no fue posible cuantificarla, al igual que la de Israel mediante becas.

La cooperación total por país en el 2006, es decir, la procedente de fuentes bilaterales más la ejecutada a través de ONGs, fue de: USD69,46 millones provenientes de EE.UU., USD46,64 de España, USD36,47 de Japón, USD18,80 de Bélgica, USD16,75 de Alemania, USD11,12 del Reino Unido, USD9,89 de Suiza, USD2,74 de Austria, USD2,60 de Italia, USD2,59 de China y USD8,34 de otros.

### **Cooperación Multilateral**

En el 2006, la cooperación multilateral no reembolsable alcanzó un total de USD64,3 millones, cifra superior al 5% en relación al 2005. Tanto a nivel mundial, como en el Ecuador, la cooperación multilateral se concentra en dos grandes instituciones: la Comisión Europea y el Sistema de Naciones Unidas.



## ANEXO 6: Cuadro 5

## Cooperación multilateral al Ecuador. 2001 - 2006

Fuente Cooperante	2001	2002	2003	2004	2005	2006
BM				6,04	2,29	1,34
BID	4,54	6,54	3,94	3,70	1,77	3,20
OEA			0,20	0,23	0,03	0,78
CAF			0,11	0,84	0,60	0,46
CE	3,14	6,26	8,60	12,24	35,39	33,76
Sistema NN.UU.	8,59	12,8	12,97	13,62	16,04	19,72
ACNUR	0,68	1,47	1,11	1,84	2,16	2,55
FAO	0,33	0,33	0,30	0,53	0,43	0,61
OMS	0,77	1,48	0,44	0,44	2,89	2,54
PMA	2,17	1,04	1,84	0,12	0,52	1,03
PNUD	0,99	3,32	4,33	4,66	4,73	9
UNESCO	0,03	0,55	0,12	0,23	0,01	0,16
UNFPA	0,86	1,55	1,21	0,86	0,85	0,55
UNICEF	2,64	2,91	2,78	3,78	3,16	3,07
UNIFEM	0,12	0,15	0,46	0,66	0,76	0,11
VNU			0,38	0,50	0,53	0,02
Onusida						0,08
Global Fund					0,16	0,87
GEF			0,68		4,37	4,12
IICA						0,04
OLADE			0,27	0,24	0,25	0,01
Total (USD millones)	16,27	25,6	26,08	39,30	60,89	64,30

Fuente: AGECI

La Comisión Europea, con un monto desembolsado de USD33,76 millones en el 2006, se mantiene como el principal cooperante multilateral del Ecuador. Los recursos fueron asignados, en su mayoría, a los sectores de desarrollo local (40%), salud y saneamiento (19,9%), y ambiente y recursos naturales (10%).

El Sistema de Naciones Unidas incrementó su cooperación en un 22,9% en relación al año 2005. Dentro de sus instituciones, cabe recalcar que el PNUD tuvo un incremento del 90,2% (USD4,23 millones) más que en el 2005. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) desarrolló programas por USD3,07 millones. Y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) USD2,55 y USD2,54 millones respectivamente.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, Alberto (2001). *Dolarización y Deuda Externa*. Quito: ILDIS.
- Arcos Cabrera, Carlos (2001). *Ecuador: Cooperación para el Desarrollo – Balance de una década*. Quito: Abya Yala.
- Fernández, Rubén (2006). “Conflicto, Seguridad y Desarrollo”, en: *Mito y Realidad de la Ayuda Externa – América Latina al 2006*. Lima: ALOP.
- Guzmán, Alicia (2005). *Plan Colombia y asistencia internacional*. Quito: Abya Yala.
- Maihold, Günther (28-02- 2003). “La nueva Doctrina Bush y la seguridad en América Latina”, en: *Revista Foro de Debate*, núm. 9-04 (pág. 189-193).
- Rovayo, Guillermo; Colem, Silvia (2007). *El Conflicto Colombiano en el Ecuador*. Quito: CEP.

**En Internet**

- Plan Ecuador:  
[http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/pol\\_internacional/plan\\_ecuador/indice.htm](http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/pol_internacional/plan_ecuador/indice.htm)
- Chávez, Gardenia (julio 2005). “Reforma del Estado”, boletín 8. En: [www.cooperacion.org.ec](http://www.cooperacion.org.ec)
- SIPRI-Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (2007). En: [www.sipri.org](http://www.sipri.org)
- ACNUR noticias:  
[http://www.acnur.org/paginas/?id\\_pag=7787](http://www.acnur.org/paginas/?id_pag=7787)
- AGECI:  
<http://www.ageci.gov.ec/index.php/cooperacion-internacional/impacto-.html>
- Castro G., Lourdes (2003). “A propósito de la mesa de coordinación y cooperación para Colombia: algunas claves para la discusión”. pdf  
En: [www.cooperacioninternacional.com](http://www.cooperacioninternacional.com)
- Larrea, Carlos (2003). “La Cooperación Internacional para el Desarrollo y sus Efectos Sociales y Económicos en el Ecuador”. En: [www.cooperacion.org.ec](http://www.cooperacion.org.ec)
- Negrón, Federico (2005). “Tendencias de la Ayuda Oficial para el Desarrollo en América Latina y el Caribe”. En: <http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/hoy/index.php?id=913&canal=Articulos&ghoy=0005&secciontxt=3#sec3>
- Dubois, Alfons (“s.a”). “Cooperación para el desarrollo”. En: *El diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Hegoa  
<http://dicc.hegoa.eafber.net>

2

REALIDAD  
SOCIO-GEOGRÁFICA  
DE SUCUMBÍOS



## 2.1 La Provincia

### Geografía

Su capital es Lago Agrio (Nueva Loja), y según el SIISE, la provincia tiene una extensión de 18.642 km<sup>2</sup>. Sucumbíos ocupa la parte más septentrional de la región amazónica. Sus límites son: al norte, Colombia; al sur, provincia de Napo; al este, Colombia y Perú; y al oeste, las provincias de Carchi, Imbabura y Pichincha.

Ocupa una extensa franja entre las estribaciones de los Andes. Tiene un clima heterogéneo y comprende varios pisos térmicos que van desde muy húmedo hasta templado y frío en las estribaciones de la cordillera andina. La temperatura bordea los 23 grados centígrados.

En su sistema orográfico se encuentra la Cordillera Oriental de los Andes y las ramificaciones hacia el oriente. Las estribaciones de la cordillera tienen alturas variables, su mayor volcán, con 3.485 m., es el Reventador.

El sistema fluvial está compuesto por caudalosos e importantes ríos, que han sido esenciales en el diario convivir de sus habitantes, ya sea por la riqueza ictiológica que contienen o por la facilidad que brindan para la comunicación y el comercio. Entre los principales tenemos: el Coca, Napo, Aguarico y Putumayo.

Mapa de la Provincia de Sucumbíos

FIGURA 4



Fuente: [http://www.codeso.com/TurismoEcuador/Mapa\\_Sucumbios.html](http://www.codeso.com/TurismoEcuador/Mapa_Sucumbios.html)



## Recursos naturales

Esta zona fronteriza con Colombia forma parte de la macro región ambiental del Amazonas, sus características geográficas y climáticas son particulares de la selva húmeda tropical cuya precipitación de lluvias oscila entre 2000 y 6000 mm anuales. Posee una riqueza forestal inmensa y una potencialidad en recursos hídricos y biodiversidad sin igual en el mundo (“Ventana Regional de la Región Oriente”, 2002: 2). Las especies más destacadas son: el cedro, rojo, nogal, canelo, negro y amarillo, laurel, etc. La pesca es abundante y forma parte de la alimentación diaria. Entre los recursos mineros destacan el petróleo y el oro, este último se encuentra en el subsuelo y en los ríos.

La joven provincia cuenta también con un extenso espacio natural protegido. Posee reservas ecológicas como la de Cuyabeno, Limoncocha, Cayambe-Coca, y su territorialidad forma parte también de la Reserva de Biosfera Sumaco.

Dado que esta región es rica en recursos naturales ha estado sujeta a una explotación masiva e indiscriminada de los mismos. Desde los años setenta el petróleo es el recurso que genera uno de los mayores ingresos del país.

## Historia

Durante las décadas sesenta y setenta tuvieron lugar en el país cambios trascendentales en el aspecto socio-económico. Acontecimientos como la cruda sequía que se produjo en la zona austral del país, y los procesos de exploración y explotación petrolera que se iniciaban en el norte de la región amazónica implicaron transformaciones nacionales a todo nivel.

En efecto, en la Amazonía Norte, en el año 1967, se perforó el primer pozo petrolero<sup>21</sup> comercial y en 1970 se construyó la vía Baeza – Lago Agrio. Alrededor de este nuevo suceso económico se generaron varias actividades paralelas en las que las víctimas de la sequía y otros ecuatorianos encontraron oportunidades laborales. De este modo se produjeron migraciones masivas hacia el norte amazónico que provenían, sobre todo, de Loja, Bolívar, Pichincha y Manabí (Minda y otros, 1996).

Como consecuencia, se conformaron varios centros poblados alrededor de las zonas petroleras, por entonces ese territorio pertenecía a la provincia del Napo. Sin embargo, la fuerza social y económica que consiguieron estos poblados les llevó primero a convertirse en ciudades y después a reclamar su independencia. Esta situación precipitó la desmembración de la provincia de Napo y la fundación de Sucumbios el 13 de febrero de 1989. Respecto a la capital provincial, Lago Agrio, es llamada oficialmente Nueva Loja porque: “la mayor parte de los inmigrantes, que vinieron a poblar esta zona durante el boom petrolero en los años 70, son de una sureña provincia del país que se llama Loja, cuya capital también se denomina Loja” (Yupanqui, 2001).

## Reforma Agraria y Colonización del Oriente

El inicio de la explotación petrolera fue acompañado por el éxodo de campesinos de todos los rincones del país hacia las provincias del Oriente amazónico. Este hecho se explica, principalmente, por tres razones: el contexto de la Reforma Agraria (1964, 1973), las políticas de colonización masiva que incentivó el Estado ecuatoriano luego del descubrimiento del petróleo y la sequía en gran parte del país. Si bien las políticas colonizadoras del Estado influenciaron en la magnitud de este éxodo, las sequías que azotaban las regiones de la Sierra y de la Costa también tuvieron un efecto migratorio, al igual que ciertos procesos que se originaron en la Reforma Agraria, entre ellos la fragmentación acelerada de las pequeñas propiedades agrícolas a raíz de la cada vez mayor presión demográfica sobre la tierra y que impedía la capacidad de los campesinos para desarrollar una actividad agropecuaria suficiente. Como resultado de esta combinación de factores, entre 1962 y 1974 el Oriente registró una tasa de inmigración rural del 54,3% y un crecimiento de la población rural que pasó de representar el 2,2% del total nacional en 1962 al 4% en 1974 (Jordán Bucheli, 1988).

<sup>21</sup> “En 1967 el consorcio norteamericano Texaco Gulf descubrió petróleo en el Norte de la Amazonía ecuatoriana, y en agosto de 1972 comenzó la exportación del crudo ecuatoriano, transportado a Esmeraldas a través del oleoducto que une Lago Agrio con Balao en Esmeraldas (SOTE)” (Larrea, 2006: 91).

Aunque el Estado, inicialmente, reguló la colonización, en una segunda etapa, la extensión de la frontera agrícola hacia el Oriente tomó formas desordenadas y aleatorias, las tierras baldías fueron ocupadas y apropiadas paulatinamente por los colonos a medida que llegaban, sin tenerse en cuenta ninguna planificación o proceso legal. Sobre la colonización, Stalin Herrera comenta (Herrera, 2007):

En el caso de los procesos de colonización: **a) se desconoció la ocupación y propiedad de la población nativa sobre sus territorios; b) la ausencia de una delimitación clara de linderos fue la causa de fuertes conflictos con el hacendado y entre los colonos; c) la falta de capacitación y asistencia técnica o de conocimiento técnico de las zonas de asentamiento impidió la explotación adecuada de la tierra; d) la presión para la expansión de la frontera agrícola generó un proceso de deforestación innecesario.**

El proceso de colonización se convirtió en una estrategia de ocupación agrícola y de válvula de escape a la presión demográfica. Y aunque adjudicó 63.631 km<sup>2</sup> y tuvo un impacto espacial mucho mayor, afectando a un 23% del territorio nacional (Gondard 2001:23), ampliando la frontera agrícola en las cejas de la montaña y en el Oriente, y complejizando y atomizando aún más la estructura productiva, como el proceso se realizó fundamentalmente en tierras “baldías” o tierras que eran del Estado, no eliminó el problema de la concentración de la tierra.

La colonización constituyó una estrategia de capitalización de la pequeña economía campesina a través del acceso a uno de los recursos más importantes: la tierra. ¿Pero consiguieron los campesinos el añorado sueño de establecer unidades de producción sostenibles? Tal como se señala en el estudio de Stalin Herrera y como se verá más adelante, la expansión agrícola hacia el Oriente enfrentó una serie de dificultades que, a la larga, impidieron construir procesos agro-productivos exitosos.

Durante la etapa colonizadora se pueden distinguir varios períodos que marcaron características diferentes del fenómeno. Así, hasta mediados de la década de los ochenta, la ocupación de tierras del Oriente fue incentivada por el Estado Ecuatoriano, que jugaba un rol central en el desarrollo económico de la nación y en el sector agrícola. La política agrícola priorizó, entre otros, el mercado interno y el desarrollo rural, poniendo a disposición de los campesinos una serie de recursos como la tierra (a través de la Reforma Agraria), el control de precios y de las importaciones de productos agrícolas, asistencia técnica e insumos proveídos por instituciones y empresas públicas ligadas al agro, etc. En el Oriente, a partir de las reformas agrarias de 1964 y 1973, el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC) organizó el proceso de colonización mediante la concesión de un terreno de aproximadamente cincuenta hectáreas a cada familia. Los lotes eran concedidos principalmente a lo largo de las carreteras abiertas por las petroleras. Finalmente, en el 1978, tiene lugar un paso definitivo para consolidar el proceso de colonización del Oriente: la promulgación de la Ley 2092 o Ley de Colonización de la Región Amazónica y la creación del INCRAE-Instituto de Colonización de la Región Amazónica Ecuatoriana.

Pero, a partir de los años ochenta, hay un cambio en el paradigma de desarrollo del país, el modelo de desarrollo centrado en el Estado entra en crisis y se va introduciendo progresivamente el modelo neoliberal. Según Stalin Herrera (Herrera, 2007), los cambios más importantes que afectaron al sector del agro fueron:

1) **La reprimarización de la agricultura** con la finalidad de fomentar la competitividad en el mercado internacional, lo que priorizó los grandes monocultivos (banano, flores, camarón, etc.) y ciertas agroindustrias, en detrimento de la producción destinada al consumo interno, producción de la que era responsable el pequeño y mediano campesinado.

2) **Reformas institucionales y legales enfocadas a crear el mercado libre** y eliminar trabas como: el control de distribución de tierras, el control estatal de los recursos hídricos, los precios oficiales de algunos productos, los aranceles, etc. Además el Estado se retiró de las áreas rurales, las instituciones estatales de asistencia al campesino fueron privatizadas o desaparecieron y con ellas la casi totalidad de la asistencia técnica que proveían. Se impulsó una contra-reforma agraria que propició la apertura del mercado de tierras y redujo el acceso al crédito público para los pequeños y medianos agricultores quienes se vieron obligados a considerar opciones de los bancos privados, de los chulqueros y de otras instituciones privadas, entre ellas las relacionadas al sector no gubernamental no lucrativo. Esta situación socavó las posibilidades de reproducción de las familias campesinas en detrimento de la rentabilidad agrícola destinada a la agro-exportación.

El proceso en su conjunto ha tenido una serie de implicaciones en las condiciones actuales de vida de los ecuatorianos, pero básicamente en los pueblos indígenas y afrodescendientes. En efecto, las políticas formuladas durante el período comprendido entre 1960 y 1980 dejaron, por ejemplo, intocados a los indígenas tal como menciona la CEPAL:

Los indígenas fueron percibidos como “campesinos pobres”, es decir como campesinos “no viables” desde la perspectiva tradicional del desarrollo económico. De ahí que, paulatinamente la situación social de los pueblos indígenas fue dejada en manos de organizaciones no gubernamentales o la Iglesia Católica (CEPAL, 2005).

Mientras tanto, los campesinos que empezaban a migrar se iban apropiando indiscriminadamente de los territorios disponibles. Ante este fenómeno tampoco hubo políticas ni respuestas que frenaran la invasión. Es así como en los nuevos terrenos ocupados los colonos empezaron a realizar actividades agrícolas, pero también de explotación de recursos naturales como la madera y los recursos faunísticos. Esta explotación conllevó una tensión constante con los indígenas, puesto que dichas actividades no corresponden con la cosmovisión de conservación y de respeto por la naturaleza que ellos contemplan. Además, el haber invadido sus territorios implicaba limitarlos de recursos para su supervivencia, así como privarlos de espacios representativos y simbólicos propios de su cultura.

### **Institucionalidad y gestión públicas**

Según lo comentado por los entrevistados en esta investigación, las instituciones provinciales no han logrado dar respuestas efectivas e inmediatas a sus necesidades. Consideran, en algunos casos, que ni siquiera existe una labor honesta por parte de los funcionarios, y además las posibilidades de gobernar están continuamente amenazadas por la inseguridad, la corrupción y la presión de las petroleras para influir en el control político.

A su vez, la población reconoce que necesitan ejercer presión desde sus organizaciones para poder recibir atención de los gobiernos locales, sobre todo, aquellas que pertenecen al sector rural, pues consideran que los barrios centrales condensan la preocupación política, mientras que las zonas alejadas han sido invisibilizadas.

En esta medida, y recogiendo algunas de las sugerencias planteadas por la población en el taller MAPP y en el Plan Participativo de la provincia, los siguientes son los aspectos a tenerse en cuenta en pos de una gobernabilidad y estabilidad institucional:



## CUADRO 4

## Estructura del Gobierno Provincial de Sucumbíos

<b>1. Nivel Legislativo:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prefecto,</li> <li>• 5 Consejeros</li> </ul>	
<b>2. Nivel Directivo o Ejecutivo:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prefecto Provincial,</li> <li>• Vicepresidente,</li> <li>• Presidente Ocasional</li> </ul>	
<b>3. Nivel Asesor:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisiones Permanentes y Especiales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>de Legislación y Redacción,</li> <li>de Educación, Cultura y Deportes,</li> <li>de Economía y Finanzas,</li> <li>de Fomento, Turismo y Propaganda,</li> <li>de Municipalidades, Excusas y Calificaciones,</li> <li>de Obras Públicas, Vialidad y Vivienda Popular,</li> <li>de Asuntos Sociales, Sanidad e Higiene,</li> <li>de Desarrollo y Fomento Agropecuario,</li> <li>de Proyectos Especiales,</li> <li>de la Mujer,</li> <li>de Ambiente</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comité de Desarrollo Provincial.</li> <li>• Comité Institucional de Desarrollo.</li> <li>• Comité de Licitaciones y Contrataciones.</li> <li>• Auditoría Interna, Administrativa, Financiera.</li> <li>• Procuraduría Sindical.</li> </ul>	
<b>4. Nivel de Apoyo:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría general</li> </ul>	Documentación y Archivo
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección de Comunicación Social</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección Administrativa</li> </ul>	Administración de Personal, Proveduría, Servicios Generales, Transporte y Combustible, Informática
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección Financiera</li> </ul>	Almacén y Control de Bienes, Presupuesto, Tesorería, Contabilidad
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección de Planificación</li> </ul>	Estudio, Diseño y Presupuesto de Obras, Plan de Desarrollo Provincial
<b>5. Nivel Operativo:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección de Turismo, Medio Ambiente, Nacionalidades Indígenas y Afroecuatorianas</li> </ul>	Turismo, Ambiente, Nacionalidades Indígenas y Afroecuatorianas (departamentos)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección de Desarrollo Social y Económico</li> </ul>	Salud y Nutrición, Educación y Cultura, Fomento a la Producción, Oficina de la Mujer, Oficina de la Familia, Niños y Adolescencia (departamentos)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección de Obras Públicas</li> </ul>	Sub-dirección de Obras Públicas, Desarrollo, Construcción Vial y Civil, Mantenimiento y Equipo Caminero, Fiscalización (departamentos)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entes autónomos</li> </ul>	Patronato, Centro de Investigación y Servicios Agropecuarios, Empresa Fluvial Gabarra

Fuente: Observatorio de la Cooperación al desarrollo en Ecuador.

En esta medida, y recogiendo algunas de las sugerencias planteadas por la población en el taller MAPP y en el Plan Participativo de la provincia, los siguientes son los aspectos a tenerse en cuenta en pos de una gobernabilidad y estabilidad institucional:

- Mayor coordinación entre los gobiernos locales.
- Transparencia en la gestión.
- Elaboración de proyectos de manera conjunta con la población para fomentar la participación y la inclusión.
- Mejoramiento continuo y efectivo de la calidad de vida con crecimiento económico y equidad de oportunidades.
- Proceso de maduración consciente y serio del nivel político de la población y de sus líderes, para asumir con profundidad los retos de la construcción de gobernabilidad.
- Aplicación de una verdadera descentralización.
- Tener en cuenta a los actores externos que influyen en la gobernabilidad puesto que la provincia es fronteriza y petrolera.

Partiendo de estas premisas se pueden construir dinámicas sociales fiables, que consoliden una propuesta propia de la provincia. Ello conlleva, además, una participación mancomunada con visiones compartidas.

## Medio Ambiente

El entorno amazónico concentra la mayor biodiversidad del planeta. Según el Plan Participativo de Desarrollo Estratégico de la provincia de Sucumbíos, la región posee, al menos, la mitad de todas las especies vegetales y animales del planeta. Asimismo, es la masa forestal más grande y representa alrededor del 70% de todos los bosques tropicales del mundo. Otro aspecto que caracteriza a la Amazonía es la cuenca hidrográfica, que genera la quinta parte de agua dulce del planeta. Y no hay que olvidar que la variedad de especies que alberga permiten la supervivencia de los pobladores del sector.

Por desgracia, el proceso de colonización de la Amazonía no ha sido planificado, y no se pudieron regular las migraciones masivas de colonos que invadieron la zona para explotar los recursos que, en determinado momento, generaban riqueza; ocurrió primero con el oro, después con la cascarilla, el caucho, la madera y posteriormente con el petróleo. Esta explotación indiscriminada de recursos ha provocado serias transformaciones en la selva y en quienes viven de ella: los indígenas.

Probablemente el factor que mayor impacto ha ocasionado en el medio ambiente amazónico es el desarrollo hidrocarburífero. El petróleo ha sido la fuente de riqueza nacional desde los años setenta, por ende, su explotación ha sido desmedida. No obstante, dicha riqueza no ha sido distribuida equitativamente a todos los ecuatorianos, por no hablar del descalabro ambiental que ha provocado. Entre los daños más graves se encuentran: erosión de la tierra, contaminación del agua, destrucción de ecosistemas frágiles, áreas protegidas y territorios tradicionales indígenas. Además, en las personas, especialmente aquellas que habitan en las áreas de explotación petrolera, se ha producido un aumento de los casos de cáncer.<sup>22</sup> Por otra parte, también existen una serie de factores que inciden en el deterioro casi irreversible del ecosistema amazónico. Entre ellos tenemos algunas formas de uso del suelo que han devastado las especies animales y vegetales presentes.

Así pues, pese a la importancia ecológica de la Amazonía, la contaminación y la explotación están destruyendo masivamente la biodiversidad, y no sólo eso, también se ha visto afectada económica y socialmente la población presente en la zona.

<sup>22</sup> Según un estudio realizado entre 1999 y 2001 por un equipo dirigido por Miguel San Sebastián y Anna-Karin Hurtig, del Instituto de Epidemiología y Salud Comunitaria Manuel Amunarriz, en las provincias de Sucumbíos, Orellana, Napo y Pastaza, se comprobó que el riesgo de padecer cáncer de laringe es allí 30 veces mayor que en otras zonas del país, el de vías biliares 18 veces mayor, el de hígado y piel 15 veces, y el de estómago cinco veces. También han sido comprobados los efectos cancerígenos de los hidrocarburos aromáticos polinucleares en la piel, escroto, vejiga urinaria y pulmón. Asimismo, las mujeres de comunidades contaminadas presentaron mayor riesgo de padecer determinados síntomas relacionados con la exposición a los

En el siguiente cuadro podemos ver los diferentes usos del suelo y los kilómetros de terreno que se ocupa en cada actividad en la provincia de Sucumbíos.

CUADRO 5	
USO DEL SUELO	Km2
Arboricultura	2.261
Áreas erosionadas o en proceso	0
Arroz	0
Banano	0
Cacao	0
Café	0
Camaroneras	0
Caña de azúcar	0
Cultivos de invernadero	0
Cultivos de ciclo corto	0
Cultivos Indiferenciados	477,7
Frutales	0
Maíz	0
Palma Africana	119,8
Pastos Plantados	152,4
Plantaciones Forestales	636,8
Poblados	17,2
Zona Natural con Intervención	2.542,60
Natural	11.874,00
Total	18.081,50

Fuente: Proyecto PROMSA – CDC y Ecociencia: 2001  
Elaboración: SIISE. v. 4.5

Como podemos apreciar, existe una cantidad considerable de Km2 utilizados en actividades altamente contaminantes y cuyo daño, en algunos casos, es irreversible. Por ejemplo, la actividad Agroindustrial (palma africana) y la agrícola implican un impacto ambiental severo, irreversible, permanente y significativo.<sup>23</sup>

Por otro lado, en los últimos años, una de las causas más graves de contaminación ambiental se debe a la fumigación derivada del Plan Colombia. Según el Plan Participativo de Sucumbíos, el espectro biológico utilizado en la fumigación esteriliza el suelo para la agricultura y puede quedar latente por muchos años.

En el cuadro siguiente podemos observar que los cultivos de café y los peces han sido los más afectados por las fumigaciones.

químicos del petróleo y sufrir abortos que las mujeres que vivían donde no había explotación petrolera. San Sebastián atribuyó la incidencia de tumores malignos a la elevada contaminación con tóxicos que presentó en los últimos 20 años la zona estudiada, y advirtió el riesgo de continuar la explotación del petróleo sin control ambiental. Para mayor información ver <http://www.tierramerica.net/2002/0210/noticias4.shtml> y <http://www.sucesalud.com/dato/dato032/03724016.htm>

<sup>23</sup> Ver Plan Participativo de Desarrollo Estratégico de la provincia de Sucumbíos 2005 – 2015

CUADRO 6

## Sucumbíos, Daños causados por fumigaciones a los cultivos y animales en 2001

CULTIVOS	No. de hectáreas	Porcentaje	ANIMALES	No. de animales muertos	Porcentaje
Café	1.215	47,6	Peces	6.355	53,8
Potrero	785	30,7	Gallinas	4.681	39,6
Plátanos	182	7,1	Cerdos	315	2,7
Arroz	103	4,0	Vacas	188	1,6
Maíz	87	3,4	Cuyes	117	1,0
Cacao	79	3,1	Patos	73	0,6
Frutales	53	2,1	Perros	49	0,4
Yuca	51	2,0	Caballos	43	0,4
TOTAL	2.555	100,0	TOTAL	11.821	100,0

Fuente: Impacto de las fumigaciones del Plan Colombia, p.24

Por su parte, las personas que han estado expuestas al glifosato utilizado en las fumigaciones pueden sufrir “irritación de las mucosas, alteración de la sangre, disminución del contenido de oxígeno y producción de cambios neurológicos que impiden la contracción de los músculos” (Ahumada, Moreno y Sánchez, 2004).

A continuación se presentan algunos cuadros que explican los diferentes factores de contaminación, las clases de impacto ambiental con su descripción, y la clasificación de la contaminación ambiental por nivel de contaminación, degradación ambiental y área de influencia.

CUADRO 7

FACTORES DE CONTAMINACIÓN			
ACTIVIDAD	FASE/OPERACIÓN	DESCRIPCIÓN	FACTOR DE CONTAMINACIÓN
Petrolera	Sísmica	Deforestación de 30.900 Ha de bosque tropical	30.900 Ha deforestadas
	Perforación	1.400 pozos en la Amazonía	4.165 m3 de lodo contaminado / pozo
	Transporte	Construcción de 500 Km. de carretera	Colonización de un millón de Ha. de bosque tropical
		Derrames petroleros	24 millones de galones (Entre 1972-1996)
Agroindustrial	Cosecha	Área con monocultivo	12 mil Ha. Cultivadas
	Industrialización	Volumen Desecho. (S.L.G).	4.8 Tn / Día
Agrícola	Fumigación	Volumen 3.600 lt / Ha.	18.227,2 Ha.
Manufactura	Elaboración de productos terminados de madera	Deforestación selectiva de especies maderables	1.045,44 m3

Fuente: Plan Participativo de Desarrollo Estratégico de la Provincia de Sucumbíos 2005 – 2015. (Sección: “Zonificación Ecológica Económica de la Provincia de Sucumbíos”.)

CUADRO 8

CLASE DE IMPACTO AMBIENTAL		
ATIVIDAD	CLASE	DESCRIPCIÓN
Petróleo	CLASE 1	Impacto ambiental severo, irreversible, permanente regional y significante.
Agroindustrial (Palma Africana)	CLASE 1	Impacto ambiental severo, irreversible, permanente local y significante.
Agrícolas (papa, maíz duro y seco, café y cacao)	CLASE 1	Impacto ambiental severo e irreversible.
Manufactura	CLASE 4	Impacto ambiental insignificante, reversible, temporal y local.

Fuente: Plan Participativo de Desarrollo Estratégico de la Provincia de Sucumbíos 2005 – 2015. (Sección: “Zonificación Ecológica Económica de la Provincia de Sucumbíos”).

CUADRO 9

CLASIFICACIÓN DE LA CONTAMINACIÓN AMBIENTAL			
ACTIVIDAD	NIVEL DE CONTAMINACIÓN	DEGRADACIÓN AMBIENTAL	ÁREA DE INFLUENCIA
Petrolera	Contaminación Severa	Muy Alta (MA)	500 m. alrededor
Agroindustrial	Contaminación Alta	Plantación: Alta (A) Planta Industrial: Media, Moderada y Controlada	1Km. alrededor
Agrícola	Contaminación Alta	Alta (A)	500 m. alrededor
Manufactura	Contaminación Baja	Baja (B)	Puntual
Oleoducto	Alto riesgo de contaminación	Muy Alta(MA)	5Km. del eje del oleoducto
Ríos Contaminados	Contaminación Alta	Alta (A)	1 Km. del eje del río
Residuos sólidos	Contaminación Alta	Alta (A)	Puntual

Fuente: Plan Participativo de Desarrollo Estratégico de la Provincia de Sucumbíos 2005 – 2015 (Sección: “Zonificación Ecológica Económica de la Provincia de Sucumbíos”).

Cabe recalcar que la población de la provincia muestra interés en el tema ambiental, y muchos de los entrevistados aseguran que se debería actuar de manera inmediata, pues son conscientes de la gravedad del asunto. Cuando preguntamos a la gente sobre sus conocimientos del medio ambiente y la importancia de preservarlo encontramos respuestas de este tipo:

Sé que no hay que contaminar los ríos, que no hay que quemar la basura por la capa de ozono. Y lo que uno se entera por los medios de comunicación. El tema es muy importante porque hace no mucho contaminaron el río, y nosotros tomamos agua de ahí. Estuvimos una semana sin poder beber esa agua. No me quiero imaginar lo que pasaría si siguen contaminando los ríos. Creo que deberían sancionar a quienes contaminan. (Walter, campesino de Shushufindi, entrevista septiembre de 2007)

Teniendo en cuenta esta problemática, los siguientes son los temas prioritarios en relación al medio ambiente recogidos por el Plan Participativo de la provincia (ver anexo 1 y 2 al final del capítulo):

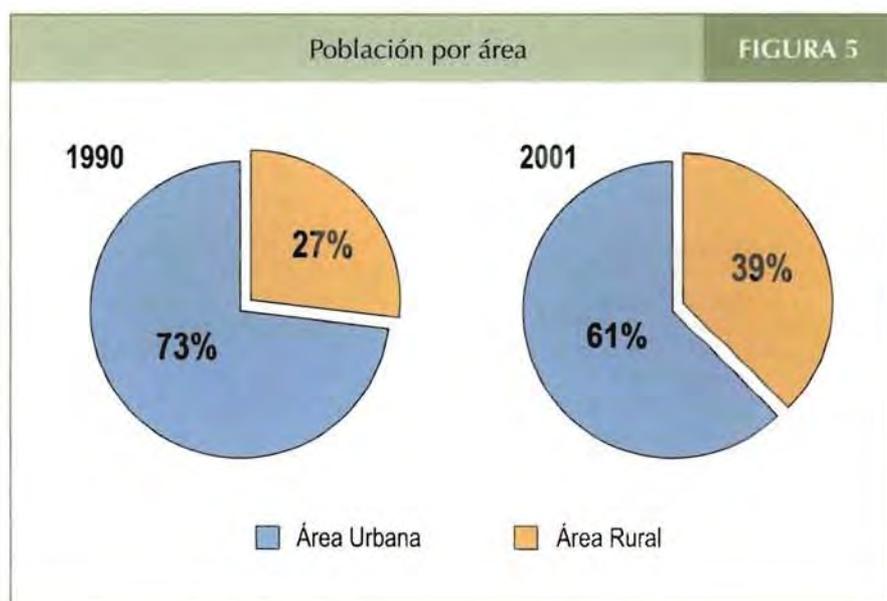
- Contaminación ambiental: aire, agua, suelo.
- Destrucción acelerada de los recursos naturales.
- Tala indiscriminada del bosque.

## 2.2 La Población

Según el VI Censo de Población y el V de Vivienda realizado en el 2001, Sucumbíos cuenta con una población de **128.995 habitantes**. Su densidad poblacional es de 7,2 hab. por Km<sup>2</sup>.

En la actualidad, en relación a los datos del 1990, la provincia ha visto reestructurada su población urbana y rural en un 12%. Sin embargo, sigue siendo mayoritario el porcentaje de población del área rural respecto de la urbana. Dicha reestructuración se debe, por una parte, al proceso de urbanización de la provincia que se registra por el auge petrolero y las actividades afines que generan empleo, y, por otra, a las precarias condiciones de vida y de trabajo del campesino en el campo.

Adicionalmente, vale mencionar que “la zona rural está conformada por poblaciones indígenas y por aldeas de colonos que se han asentado en la región desde los años sesenta y setenta” (Ahumada, Moreno y Sánchez, 2004:108).



Fuente: INEC VI Censo de Población y V de Vivienda del 2001

### Población por cantones

La población de Sucumbíos se distribuye en siete cantones: Lago Agrio, Gonzalo Pizarro, Putumayo, Shushufindi, Sucumbíos, Cascales y Cuyabeno, que, a su vez, se subdividen en 26 parroquias rurales y siete urbanas. Los cantones de Lago Agrio y Shushufindi son los que concentran la mayor parte de la población de la provincia, el primero representa el 51,8% del total y el segundo el 24,9 %. Y en relación al género, la población masculina (54,4%) supera significativamente a la femenina (45,6%).

CUADRO 10

SUCUMBÍOS: POBLACIÓN POR SEXO, TASAS DE CRECIMIENTO							
SEGÚN CANTONES.							
CANTONES	P O B L A C I Ó N						Cantón/Prov.
	TOTAL	TCA %	HOMBRES	%	MUJERES	%	%
TOTAL PROVINCIA	128.995	4,7	70.139	54,4	58.856	45,6	100,0
LAGO AGRIO	66.788	5,2	35.385	53,0	31.403	47,0	51,8
GONZALO PIZARRO	6.964	4,0	3.732	53,6	3.232	46,4	5,4
PUTUMAYO	6.171	2,3	3.305	53,6	2.866	46,4	4,8
SHUSHUFINDI	32.184	4,8	18.108	56,3	14.076	43,7	24,9
SUCUMBÍOS	2.836	1,4	1.513	53,3	1.323	46,7	2,2
CASCALES	7.409	3,5	3.926	53,0	3.483	47,0	5,7
CUYABENO	6.643	5,8	4.170	62,8	2.473	37,2	5,1

TCA = Tasa de Crecimiento Anual del período 1990 – 2001  
 Cantón Lago Agrio = 51,8 % de la población de la provincia.

H = Hombres  
 M = Mujeres

Fuente: INEC VI Censo de Población y V de Vivienda del 2001

## Población por etnia

La mayoría de la población es mestiza, seguida, aunque con mucha diferencia, por la indígena, la blanca, la afroecuatoriana, y, finalmente, con muy bajo porcentaje, quienes pertenecen a otras etnias.

CUADRO 11

### Población por etnia

ETNIA	POB TOTAL	%
Indígena	13.476	10,5
Afroecuatoriana	6.700	5,1
Mestiza	98.787	76,6
Blanca	9.684	7,5
Otros	348	0,3

Fuente: SIISE v. 4.5

Aunque la comunidad indígena es minoritaria en relación a otras provincias de la Amazonía, suman el 10% del total de la población, es necesario hacer algunas aclaraciones al respecto.

Los grupos indígenas asentados en la zona son: Kichwa, Shuar, Cofán, Sionas y Secoyas. Comparten también territorio con los países vecinos de Colombia y Perú, son eminentemente rurales, y en lo que se refiere a la población por sexo, existe mayor porcentaje de hombres que de mujeres.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Ver anexos 3 - 6 al final del capítulo. El dato de la población absoluta de indígenas que proporciona el SIISE no coincide con el que nosotros hemos utilizado. Sin embargo, y para efectos de una aproximación estadística a la población por área y sexo se ha tomado en cuenta el dato del SIISE, según el cual en Sucumbíos hay un total de 13 476 indígenas, para establecer los respectivos porcentajes.

En la actualidad, si bien siguen dedicándose a tareas agrícolas, se han visto obligados a involucrarse en actividades relacionadas con el mercado como el ecoturismo. En esa medida, las comunidades sacan provecho de la riqueza natural que posee su territorio y la muestran al turista con el fin de obtener otras fuentes de subsistencia. Esto no significa que dejen de lado las actividades tradicionales, pero, en vista de que éstas ya no garantizan la supervivencia, los indígenas tratan de buscar otras alternativas.

Cabe recalcar que para las comunidades, a pesar de realizar nuevas actividades, la preservación del ambiente sigue siendo prioritaria para la cosmovisión indígena. Por ello, cada actividad económica a la que se dedican siempre está en función del cuidado del entorno, pues “los antiguos han enseñado que la vida está en todo lo que rodea al hombre, la persona es una parte más de la Naturaleza” (Consejo Provincial Lago Agrio, 2004: 205).

También es importante señalar que su cosmovisión atraviesa todos los aspectos de su vida, incluida la salud y la educación. Con respecto a la salud no existen datos específicos, pero es conocido que manejan un sistema de medicina tradicional fundamentado en principios como la interculturalidad, la participación comunitaria, el respeto, la armonía y el equilibrio con la Naturaleza. Prácticas que, sin embargo, han sido infravaloradas, calificándolas de místicas, primitivas, o simplemente como actos de brujería” (Consejo Provincial Lago Agrio, 2004: 206).

En cuanto a la educación, en la actualidad se está llevando a cabo en la provincia un modelo de educación bilingüe (MOSEIB) en el que el eje principal es la persona. Dentro del proceso, la familia cumple el papel de soporte de la formación individual, pero también son responsables de la formación de sus miembros la comunidad y el Estado.

En este modelo de educación la lengua nativa se constituye como la principal en la educación, y el castellano es la segunda en importancia y sirve de nexo intercultural. Ambas deben expresar los contenidos propios de la cultura respectiva. En esa medida, el pénsun educativo para las nacionalidades indígenas debe tener en cuenta las características socio-culturales de cada grupo étnico, e integrar los aspectos psicológicos, académicos y sociales en función de las necesidades de los estudiantes (Consejo Provincial Lago Agrio, 2004: 206).

## 2.3

## Caracterización de la calidad de vida de la población

### I. Pobreza

Según el SIISE, se considera “pobre” a una persona si pertenece a un hogar que presenta carencias persistentes en la satisfacción de sus necesidades básicas incluyendo: vivienda, salud, educación y empleo. Y el concepto de pobreza aplicado en el Censo del 2001 por el INEC establece a un hogar como pobre si presenta una de las siguientes condiciones, o en situación de extrema pobreza si presenta dos o más de las siguientes condiciones:

1. La vivienda tiene características físicas inadecuadas (aquellas que son inapropiadas para el alojamiento humano: con paredes exteriores de lata, tela, cartón, estera o caña, plástico u otros materiales de desecho o precario; o con piso de tierra. Se incluyen las móviles, refugio natural, puente o similares).
2. La vivienda tiene servicios inadecuados (viviendas sin conexión a acueductos o tubería, o sin sanitario conectado a alcantarillado o a pozo séptico).
3. El hogar tiene una alta dependencia económica (aquellos con más de tres miembros por persona ocupado y que el jefe(a) del hogar hubiera aprobado como máximo dos años de educación primaria).
4. En el hogar existen niños(as) que no asisten a la escuela (aquellos con al menos un niño de seis a doce años de edad que no asiste a la escuela).
5. El hogar se encuentra en un estado de hacinamiento crítico (aquellos con más de tres personas en promedio por cuarto utilizado para dormir).

CUADRO 12

Pobreza y Extrema Pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI) en la provincia de Sucumbíos por cantones

	Pobreza	Extrema pobreza
NACIONAL	61,3	31,9
PROVINCIA	81,7	40,2
CANTONES		
Sucumbíos	74,9	45,7
Gonzalo Pizarro	76,7	38,6
Cascales	80,8	39,8
Lago Agrio	84,2	40,1
Putumayo	94,5	54,3
Cuyabeno	72,9	41,6
Shushufindi	77,9	37,2

Fuente: INEC, VI Censo de población y V de vivienda 2001

Elaboración: SIISE

Es alarmante comprobar que gran parte de la población de la Amazonía experimenta elevados índices de pobreza y extrema pobreza. En el caso de la provincia de Sucumbíos, el porcentaje de pobladores que atraviesan esta situación es uno de los más elevados a nivel nacional, llegando inclusive a superar el índice que registra el país. Sin embargo, es mucho más alarmante la condición del cantón Putumayo que sufre el mayor deterioro respecto a otros cantones de la provincia.

## II. Salud

El cuadro epidemiológico en la provincia de Sucumbíos no es muy satisfactorio. El índice de salud<sup>25</sup> en la provincia (46,2) demuestra un menor desarrollo en comparación con el índice nacional (57,7). Esto se evidencia al observar de manera desagregada algunos de los indicadores. Por ejemplo, las tasas de mortalidad y desnutrición infantil son de las más elevadas a nivel nacional según lo reporta el Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia y el Fondo de Desarrollo Infantil.

CUADRO 13

Indicadores de salud de la niñez en Sucumbíos

Indicador	Sucumbíos
Muerte de menores de 5 años (por 1000 nacimientos)	32
Desnutrición crónica (% del total de niños menores de 5 años)	29,7
Desnutrición global (% del total de niños menores de 5 años)	9,89

Fuente: ODNA 2004 y FODI Evaluación Externa 2007

Elaboración: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador.

<sup>25</sup> Este índice se mide en una escala de 0 a 100. Entre más cerca se encuentre de 100 revela mejores condiciones de salud y viceversa. El indicador resulta de la combinación de los indicadores de mortalidad infantil, desnutrición crónica, saneamiento básico, personal de salud y viviendas con agua potable



Dicha situación se debe a los altos niveles de contaminación petrolera que sufre la provincia. La población debe enfrentarse a enfermedades muy complejas, ante las que los centros de salud no han previsto formas de control.

Es así que gran parte de los entrevistados en esta investigación aduce que debido a la contaminación también hay problemas respiratorios y alergias. Algunos afirman además que se han observado muchos casos de cáncer:

(...) por la contaminación lo que más se tiene es cáncer de piel, de seno... Yo no sé si es mi imaginación pero acá la gente tiende más a lo que es el cáncer, es bastante alarmante la situación. (Darly, Lago Agrio, entrevista septiembre 2007)

Por otra parte, mientras el Plan Participativo de la provincia (2005 – 2015) reportó dos muertes por cáncer en el año 2000, el Ministerio de Salud registró veintisiete casos en el 2006.

Asimismo, los pobladores se ven afectados por el conflicto interno de Colombia, desgraciadamente, ha dejado de ser un hecho asilado para convertirse en un asunto de Salud Pública, pues, desde que se implementó el Plan Colombia, en la provincia han crecido los niveles de inseguridad y de violencia. Como consecuencia, no sorprende que en Sucumbíos la primera causa de muerte reportada sean las agresiones (homicidios). A nivel nacional reporta uno de los índices más altos, sólo superada por Esmeraldas (12,6%).

Independientemente de las causas de muerte mal definidas y otras varias, que representan el 27,9% y 9,6% respectivamente, en Sucumbíos se identifican las siguientes como las 10 principales causas de muerte.

CUADRO 14

Principales causas de muertes en la provincia de Sucumbíos reportadas en el año 2006 (causas conocidas)<sup>26</sup>

	Población estimada 2006	157.497
	Total de defunciones	438
	Tasa de Mortalidad (* 10.000 hab.) <sup>27</sup>	27,8
Nº orden	Causas de muerte	Porcentaje
1	Agresiones (homicidios)	11,9
2	Accidentes de transporte terrestre	7,3
3	Cáncer	6,2
4	Enfermedades infecciosas intestinales	5,3
5	Lesiones auto infligidas intencionalmente (suicidios)	4,3
6	Ahogamiento y sumersión accidentales	2,7
7	Enfermedades cerebrovasculares	2,5
8	Cirrosis y otras enfermedades del hígado	2,3
9	Influenza y Neumonía	1,8
10	Enfermedades isquémicas del corazón.	1,8

Fuente: Ministerio de Salud Pública: *Indicadores básicos de salud Ecuador 2007*

Elaboración: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador

<sup>26</sup> Para la elaboración de estas estadísticas, el Ministerio de Salud Pública ha estimado una población de 152.497 hab en la provincia de Sucumbíos hasta el año 2006.

<sup>27</sup> Sobre 100.000 habitantes por efectos de comparación internacional.

De las diez primeras enfermedades más reportadas, tres (diarreicas, fiebre tifoidea e intoxicación alimentaria) tienen que ver con transmisión a través de alimentos y agua. Cabe mencionar, además, que en el decimotercer lugar figura la intoxicación por plaguicidas con cincuenta casos.

CUADRO 15		
Principales enfermedades de notificación obligatoria al 2006 en la provincia de Sucumbíos <sup>28</sup>		
Nº de orden	Enfermedad	Casos reportados
1	Respiratorias	17.321
2	Diarreicas	6.355
3	Malaria Benigna ( <i>Plasmodium vivax</i> )	663
4	Hipertensión arterial	361
5	Malaria Mortal ( <i>Plasmodium falciparum</i> )	131
6	Fiebre Tifoidea	127
7	Dengue clásico	123
8	Diabetes	118
9	Depresión	97
10	Intoxicación Alimentaria	95

Fuente: Ministerio de Salud Pública: *Indicadores básicos de salud Ecuador 2007*

### • Servicios Médicos

La provincia de Sucumbíos cuenta con un hospital en Nueva Loja y otro en Shushufindi, a los que hay que sumar, aproximadamente, treinta ambulancias.

A pesar de la existencia de estos establecimientos de salud no se consigue atender satisfactoriamente a la población. Dejando a un lado el déficit de equipos, de recursos humanos, sobre todo especializados, de capacidad resolutoria limitada y con serias dificultades en su gestión técnica, los hospitales, además, tienen que asumir los casos que podrían resolverse en centros de salud; como resultado se ven desbordados.

Hay que subrayar la importancia que tiene la reciente creación de la maternidad en Lago Agrio. Como argumentaron algunas de las participantes en el taller, la maternidad es producto de una lucha de 11 años. Ahora sienten la satisfacción de poder contar con atención segura. También se consiguió mantener en la maternidad a las tradicionales parteras con el fin de poder brindar el servicio a la mayor cantidad posible de mujeres, pues algunas prefieren no ir a los centros médicos a dar a luz por miedo o desconfianza de los médicos y de los procedimientos que allí se practican.

Sin embargo, la cobertura del servicio todavía es insuficiente porque los hospitales están ubicados en las zonas urbanas, haciendo casi imposible el acceso a la población rural. Para recibir atención en esas áreas, solamente existen subcentros médicos que no cumplen con la cobertura (por ejemplo, no tienen ambulancias para transportar a los enfermos o heridos).

Por otro lado, si bien no hay datos precisos al respecto, no se pueden pasar por alto las condiciones de salud de la población indígena; recurre a su cosmovisión para resolver sus problemas de salud. Debido a

<sup>28</sup> Indicador numérico absoluto, no se dispone de información expresada en tasas por tener fuentes y denominadores diferentes.

su relación con la tierra (pachamama), obtienen de ella sus medicinas, utilizan sitios sagrados y emplean personas acreditadas para ello (parteras, shamanes, entre otros). No obstante, esta tradición está amenazada por la devastación de la naturaleza provocada por las empresas petroleras y madereras, y por la incompreensión del resto de la sociedad.

Partiendo de esta descripción de la situación de salud, según lo recogido por el Plan Participativo de la provincia de Sucumbíos 2005 – 2015 (ver anexos 7 y 8 al final del capítulo) y la población considerada en esta investigación, se han identificado los siguientes problemas del sector salud:

- Altos índices de contaminación que generan y empeoran algunas enfermedades.
- El servicio médico no es adecuado.
- Déficit en los servicios de salud para la población.
- Alto índice de enfermedades infectocontagiosas tropicales; alto grado de desnutrición infantil y en madres embarazadas.
- Déficit en la participación comunitaria.
- Falta de comprensión y acogida de la medicina tradicional.

### III. Educación

En el terreno educativo ocurre algo parecido a lo que sucede con la salud. El índice respectivo<sup>29</sup> para Sucumbíos (47,3) se encuentra igualmente por debajo del promedio nacional (58,5). Como es lógico, el índice educativo en las áreas rurales de la provincia de Sucumbíos es mucho menor (45,6) que en las zonas urbanas (Ahumada, Moreno y Sánchez, 2004).



Fuente: INEC, VI Censo de Población y V de Vivienda 2001

El analfabetismo en la provincia, aunque no supere el porcentaje que se presenta a nivel nacional, si se encuentra entre los medianamente elevados. Por su parte, la zona rural presenta un porcentaje mayor al provincial y nacional. Los datos evidencian, además, que el analfabetismo es mayor en mujeres que en hombres.

<sup>29</sup> Este índice utilizado por el PNUD resulta de la combinación lineal de los índices de educación, salud, vivienda y la brecha de pobreza. Su escala está entre 0 y 100. Entre mayor sea el índice, mejores son las condiciones económicas y sociales.

CUADRO 16

## Analfabetismo por cantones

ANALFABETISMO EN LA POBLACIÓN DE QUINCE AÑOS Y MÁS	
	PORCENTAJE
NACIONAL	9
PROVINCIA	8,5
CANTÓN	
Lago Agrio	8,1
Gonzalo Pizarro	6,8
Putumayo	10,8
Shushufindi	8,2
Sucumbíos	13,9
Cascales	10
Cuyabeno	9,4

Fuente: SIISE. V. 4.5.

Elaboración: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador

Los cantones con mayor desventaja educativa son Sucumbíos y Putumayo superando ampliamente el nivel provincial y nacional.

- **Tasa de Escolaridad según cantones**

La tasa de escolaridades es de las más bajas a nivel nacional; mientras el país presenta una escolaridad media de 7,3 años, en la provincia de Sucumbíos es de 5,6. Esta situación es preocupante, de la población comprendida entre los 20-29 años, alrededor de 23.361 habitantes, sólo el 28% ha terminado la educación primaria, el 17,9% la educación secundaria y el 13,8% la educación básica. Asimismo, el índice general de deserción en la provincia es del 7,8%, superior con 2,6% al porcentaje de deserción nacional.

CUADRO 17

ESCOLARIDAD MEDIA SEGÚN CANTONES	
	AÑOS DE ESCOLARIDAD
NACIONAL	7,3
PROVINCIA	5,6
CANTONES	
Lago Agrio	5,7
Gonzalo Pizarro	5,8
Putumayo	5,2
Shushufindi	5,5
Sucumbíos	5,3
Cascales	5,4
Cuyabeno	5,8

Escolaridad Media se refiere al número promedio de años aprobado por la población de 10 años y más de edad en los diferentes niveles de instrucción

Fuente: INEC, VI Censo de Población y V de Vivienda 2001

Elaboración: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador



## Cobertura y acceso al sistema educativo

El Ministerio de Educación no satisface la demanda educativa en la provincia. Algunos de los centros educativos que existen están cerrados por falta de profesores y hay varios establecimientos que no cuentan con equipamiento necesario ni con las instalaciones adecuadas para enseñar. Por otra parte, la cobertura y el acceso a la educación fiscal es limitada debido a que ésta se desarrolla principalmente en las zonas urbanas y en contados recintos comunales. Al respecto, uno de los entrevistados dice:

( ) el año pasado [refiriéndose al 2006] los tuve [hablando de sus hijos] en la escuela pública y la verdad es un servicio que deja mucho que desear, les daban clase 3 a 4 días por semana, pero nunca completa. Este año están en escuela particular y pues tengo excelentes resultados. En esta escuela tienen un profesor para cada grado, en cambio en la fiscal, tenían un profesor por cada dos grados. (Walter, campesino Shushufindi, entrevista septiembre 2007)

Al mismo tiempo, varios de los entrevistados mencionaron que la educación es excluyente, a los niños refugiados les impiden ingresar a un establecimiento educativo por no tener papeles, mientras que los niños negros sufren discriminación por el color de su piel. A esta exclusión se le suman los diferentes prejuicios con los que la sociedad ha etiquetado a estos grupos minoritarios, uno de ellos señalarlos como “ladrones”. Sobre esta situación un entrevistado dice: “el acceso a la educación se limita por la cuestión económica, la nacionalidad y la raza (etnia)”. (Álvaro, refugiado colombiano asentado en Sucumbíos desde hace 7 años, entrevista agosto 2007)

Sin embargo, para muchas familias el acceso a la educación ha sido posible gracias al aporte del Gobierno de Rafael Correa porque ha suprimido el cobro de la matrícula y ha donado útiles escolares y libros.

Ante las actuales condiciones educativas la población ha priorizado los siguientes problemas (ver anexos 9 y 10 al final del capítulo):

- Baja calidad de la enseñanza y del aprendizaje de la educación en todos los niveles.
- Deficiente e inadecuada infraestructura y equipamiento.
- Pérdida de valores culturales (baja capacidad de relación intercultural).
- Limitado número de docentes para cubrir la demanda educativa.
- Pocos establecimientos fiscales.

## IV. Infraestructura social y productiva

### • Vialidad

El desarrollo vial de la provincia arranca con el auge de la exploración y explotación petrolera, y, en esa medida, la construcción de carreteras ha estado íntimamente vinculada a ese sector en particular, más no a las reales necesidades de la población de la provincia. Esto evidencia la falta de planificación y coordinación de las autoridades de turno y, por tanto, un crecimiento desigual de los diferentes poblados.

El principal eje vial de la provincia está conformado por la red de carreteras que comunican a Sucumbíos con las provincias de Pichincha, Carchi, Orellana, Napo y con Colombia. Aparentemente, esto supondría una situación ventajosa para el sector comercial. Pero a pesar de la apertura del puente internacional sobre el río San Miguel, a fines del año 2000, que despertó muchas expectativas, aún no se concretan ni se cumplen en este sentido según lo reporta el Plan Participativo de la provincia 2005 – 2015. Adicionalmente, se espera que con la pavimentación de las vías hacia Quito, Coca y la interoceánica hacia Putumayo y Sucumbíos Alto, y con el mejoramiento de los principales ejes viales se generen mayores oportunidades de intercambio comercial.

## • Vivienda y Servicios Básicos

El estado de la vivienda es un factor que refleja la calidad de vida de las personas. Demuestra el grado de bienestar, pues contar con los servicios básicos en buenas condiciones presupone un entorno adecuado para el desarrollo de los individuos.

Ahora bien, los datos que registra la provincia demuestran que la disponibilidad de los servicios básicos en las viviendas es precaria y de limitada cobertura. Por ejemplo, sólo el 26% de viviendas cuentan con red de alcantarillado. De este modo, para conseguir agua para el consumo humano la población recurre a los pozos, los ríos y las vertientes. Pero como estas fuentes ya no son seguras, debido a la contaminación producida por las petroleras y al uso de químicos para erradicar los cultivos ilícitos, la población está continuamente expuesta a contraer enfermedades.

En cuanto al servicio eléctrico, además de ser deficiente, no está disponible para toda la población y algunas personas se quejan también del costo del servicio. No sorprende que dichas condiciones sean aún más calamitosas en la zona rural donde el déficit de servicios supera al promedio provincial.

CUADRO 18				
Condiciones de la Vivienda de la población de Sucumbíos				
Indicador	Medida	Sucumbios	Área Urbana	Área Rural
Viviendas	Número total	27.616	12.604	15 012
Agua entubada por red pública dentro de la vivienda	%	13,9	23,7	5,7
Red de alcantarillado	%	26,7	51,2	6,0
Sistemas de eliminación de excretas	%	60,4	87,1	38,0
Servicio eléctrico	%	64,8	93,9	40,5
Servicio de recolección de basura	%	43,2	79,7	12,5
Déficit de servicios residenciales básicos	%	90,9	82,8	97,6
Índice multivariado de infraestructura básica	Índice (sobre 100 puntos)	24,0		

Fuente: SIISE v. 4.5.

Elaboración: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador

Según lo registrado en el Plan Participativo de la provincia, la población ha identificado los siguientes obstáculos en cuanto a infraestructura (ver anexos 11 y 12 al final del capítulo):

- Deficiente servicio de energía eléctrica.
- Débil sistema de comunicación que no responde sustentablemente al desarrollo provincial.
- Dificultad para comercializar productos de la zona.
- Deficiente e insuficiente servicio de infraestructura básica.
- Desvalorización del criterio de niños/as y adolescentes en la toma de decisiones en todos los espacios.
- Débil y deficitario sistema de comunicación en la provincia.
- Débil infraestructura y equipamiento comunitario.

## V. Producción y empleo

Según algunos estudios, en el 85% del territorio de la provincia se encontraría petróleo. Por el momento existen 300 pozos petroleros de los cuales se extraen 167.000 barriles diariamente. Sin embargo, y “a pesar de la gran importancia del petróleo, casi la mitad de la población de la provincia sigue económicamente activa en el sector agropecuario, la gran mayoría a nivel de subsistencia. No existe desarrollo industrial en la región”.<sup>30</sup> Según el Plan Participativo de la provincia, las 21 microempresas que funcionan son en los sectores: textiles, madereras, de procesamiento de productos cárnicos, químicos, jabones, balanceados, cuero y calzado.

Como veremos a continuación, la población económicamente activa, que es eminentemente masculina, se dedica principalmente a las actividades del sector primario (agricultura, ganadería, explotación forestal y pesca) y a las del sector terciario (comercio, comunicaciones, transporte y servicios). Y en menor medida se vinculan al sector secundario que implica actividades relacionadas con la construcción, minería y la industria.

CUADRO 19		
Población Económicamente Activa de 12 años y más, por estructuras porcentuales		
SEGÚN RAMA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA.		
RAMAS DE ACTIVIDAD	POBLACIÓN	%
TOTAL	48 856	100,0
AGRICULTURA, SILVICULTURA, CAZA Y PESCA	19 232	39,4
EXPLOTACIÓN DE MINAS Y CANTERAS	3 093	6,3
MANUFACTURA	2 052	4,2
ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	118	0,2
CONSTRUCCIÓN	2.643	5,4
COMERCIO	6 090	12,5
TRANSPORTE	2 081	4,3
ESTABLECIMIENTOS FINANCIEROS	1.783	3,6
SERVICIOS	7.527	15,4
ACTIVIDADES NO BIEN ESPECIFICADAS *	4 024	8,2
TRABAJADOR NUEVO	213	0,4

Fuente: INEC, VI Censo de Población y V de Vivienda del 2001

La población dedicada a la agricultura se vincula al mercado con productos como: cacao, naranjilla, café<sup>31</sup> y arroz, siendo éste último el de mayor comercialización. Hay que destacar que, actualmente, el cultivo del cacao está generando grandes expectativas en la zona (ver anexo 17 al final del capítulo). En cambio, el cultivo de palma africana, y aunque su producción no sea representativa, empieza a ser un problema porque se utilizan las tierras de mejor calidad afectando al resto de cultivos y restando posibilidades productivas a la población.

<sup>30</sup> Barzueeta, Lourdes “Una provincia dispersa y explotada” Disponible en <http://www.aler.org/lpi/fscommand/lpi/sucumbios/index.htm>

<sup>31</sup> “El café es el producto más representativo de la provincia, tanto en superficie cultivada como en producción con 26 361 hectáreas sembradas. Este producto introducido por los colonos procedentes de Manabí, Loja, Los Ríos y Bolívar, por su forma tradicional de manejo del cultivo, la calidad de los suelos y la caída de los precios en el mercado internacional han hecho que no sea rentable en la actualidad, reduciendo al mínimo los ingresos económicos del agricultor” (Consejo Provincial Lago Agrio, 2004: 294)

De acuerdo a las categorías de ocupación, tenemos que el 37,5% de la población de Sucumbíos trabaja por cuenta propia. En esta categoría se encuentra un buen número de comerciantes informales, especialmente en Nueva Loja y Shushufindi. Esto se debe, en algunos casos, al hecho de que gran parte de la población no ha terminado sus estudios, y, por tanto, encuentra dificultades para conseguir un trabajo estable. Así lo afirma una entrevistada:

(...) la mayoría de la gente aquí no tiene trabajo. Porque aquí la persona tiene que ser por lo menos bachiller para que le cojan en una empresa, porque si no a más de lavandera, cocinera, ama de casa no puede pasar, y hasta para eso están exigiendo ahorita que haya terminado el ciclo básico, la primaria porque sino no le dan empleo. (Fanny, Lago Agrio, entrevista agosto 2007)

Una situación parecida padecen los refugiados, quienes, al no poseer estatus legal, no pueden trabajar de manera formal. Por ello, algunos tienen pequeños negocios que les permiten solventar su subsistencia diaria. De todos modos, su situación es todavía un poco más complicada que la del resto porque, por falta de papeles, tampoco pueden acceder a un crédito.

Por otra parte, el 35,8% de la PEA está constituido por trabajadores asalariados, y de ellos la mayoría está vinculado al sector privado.

CUADRO 20		
Población Económicamente Activa de 12 años y más, por estructuras porcentuales		
SEGÚN CATEGORÍA DE OCUPACIÓN.		
CATEGORÍA DE OCUPACIÓN	POBLACIÓN	%
TOTAL	48 856	100,0
Patrono o Socio Activo	3.002	6,1
Cuenta Propia	18.313	37,5
Empleado o Asalariado	17 472	35,8
Del Sector Público	5.037	10,3
Del Sector Privado	12 435	25,5
Trabajador Familiar Sin Remuneración	4.724	9,7
Otros	0	0,0
No Declarado	5 132	10,5
Trabajador Nuevo	213	0,4

Fuente: INEC, VI Censo de Población y V de Vivienda del 2001

Dentro de las complicadas condiciones de producción y empleo de la población en la provincia, hay quienes afirman que, aunque en cierta medida haya sido el petróleo el que de alguna manera ha permitido su supervivencia, son los cultivos ilícitos los que han sostenido la economía familiar en los últimos tiempos. Así lo comenta Jelmo.

Yo me siento muy inseguro [respecto del acceso al trabajo], digamos que en Lago Agrio no hay una economía de microempresas, ni una economía estable, de pronto el petróleo pero esto no es de acá, podríamos afirmar que en el sector fronterizo es la actividad de la siembra de la coca, y eso es lo que nos ha sostenido a nosotros de forma indirecta, pero el Plan Colombia, ya ha seguido su desarrollo sobre el control antidrogas, y eso hace sentir aquí un agotamiento económico. (Jelmo, refugiado colombiano de Lago Agrio, entrevista agosto 2007)



Justamente, la población ha sentido como se agudiza la escasez de empleo desde la implementación del Plan Colombia y de la dolarización<sup>32</sup>, a su vez, y que las exigencias en cuanto al nivel de instrucción dificultan emplearse. Por esas razones la población ha señalado los siguientes problemas en el aspecto productivo (ver anexos 13 al 16 al final del capítulo).

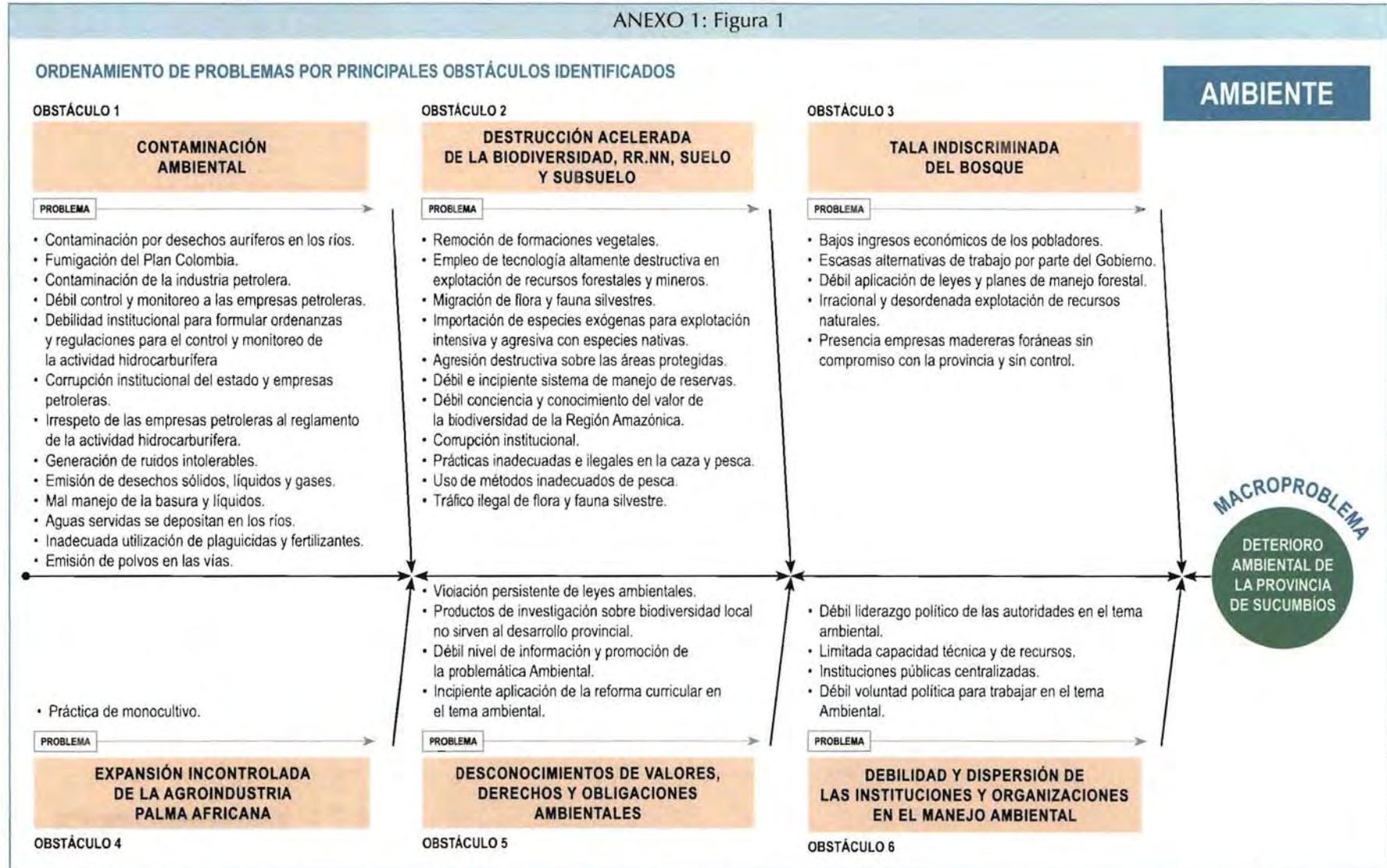
- Baja inversión en la infraestructura productiva.
- Débiles canales de comercialización.
- Baja producción agropecuaria.
- Dificil acceso al crédito
- Débil estructura tecnológica del sector agropecuario.
- Débil organización y coordinación institucional y comunitaria para la producción y comercialización.

---

<sup>32</sup> El domingo 9 de enero del año 2000, el entonces Presidente de la República del Ecuador, Dr. Jamil Mahuad, anunció su decisión de dolarizar la economía ecuatoriana, después de anclar el precio de la divisa en un nivel de 25 000 sucres. para lo cual dijo “El sistema de dolarización de la economía es la única salida que ahora tenemos, y es el camino por donde debemos transitar”

Entre los factores que explican la implementación de la dolarización, y que han jugado un papel importante en el proceso, constan la inestabilidad macroeconómica, el escaso desarrollo de los mercados financieros, la falta de credibilidad en los programas de estabilización, la globalización de la economía, el historial de alta inflación y los factores institucionales, entre otros. Consultar más información en <http://www.gestropolis.com/recursos/documentos/fulldocs/economia/dolarecuamario.htm>

ANEXO 1: Figura 1

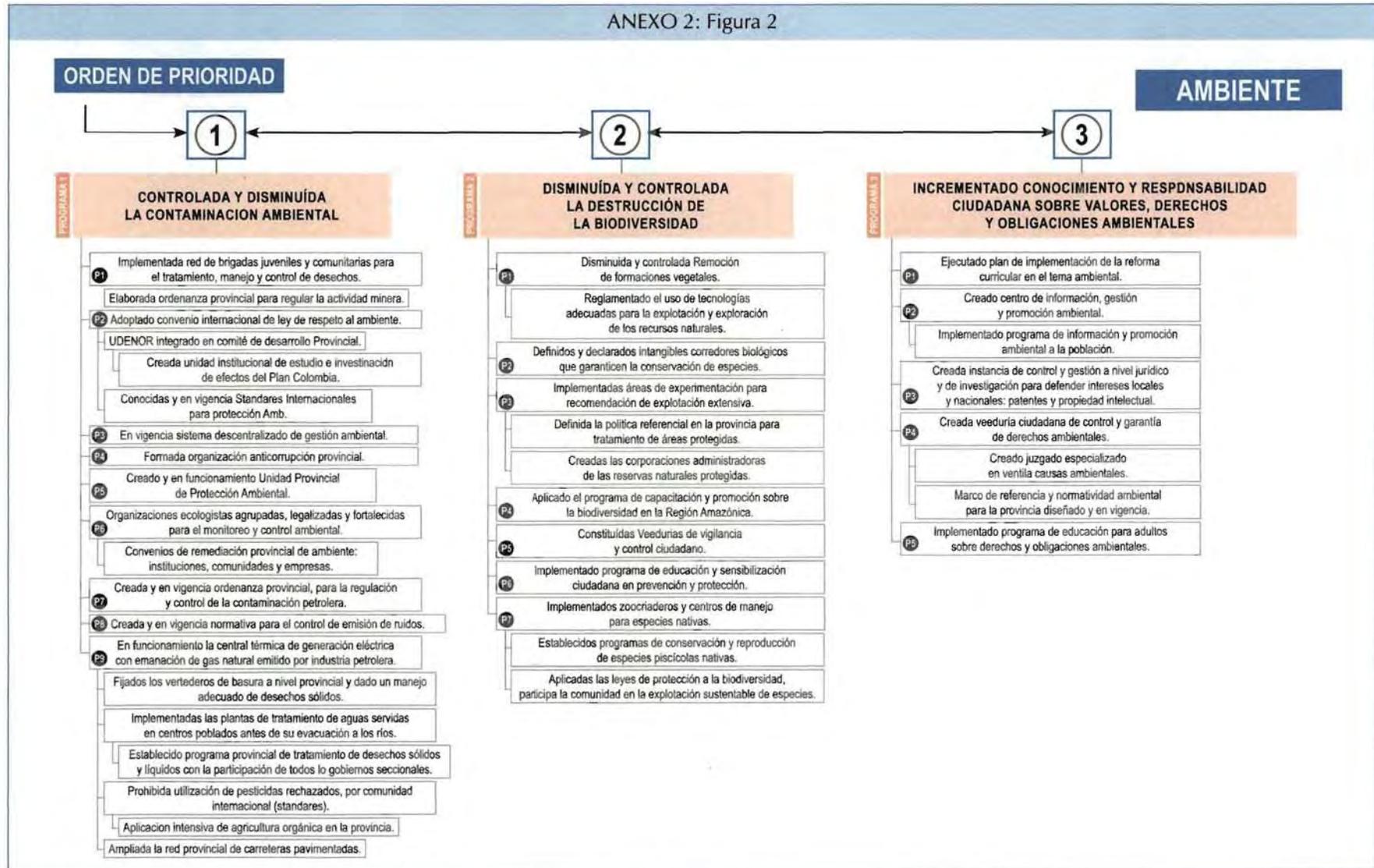


Fuente: Plan Participativo de Desarrollo Estratégico de la provincia de Sucumbíos 2005 – 2015. p. 262





ANEXO 2: Figura 2



Fuente: Plan Participativo de Desarrollo Estratégico de la provincia de Sucumbíos 2005 – 2015. p. 267

ANEXO 3: Cuadro 1

## Población indígena según nacionalidad

NACIONALIDAD	HABITANTES
Kichwa	12.300
Shuar	4.200
Cofán	656
Secoya	400
Siona	350
TOTAL	17.900

Fuente: Plan Participativo de Desarrollo Estratégico de la provincia de Sucumbíos 2005 - 2015

ANEXO 4: Cuadro 2

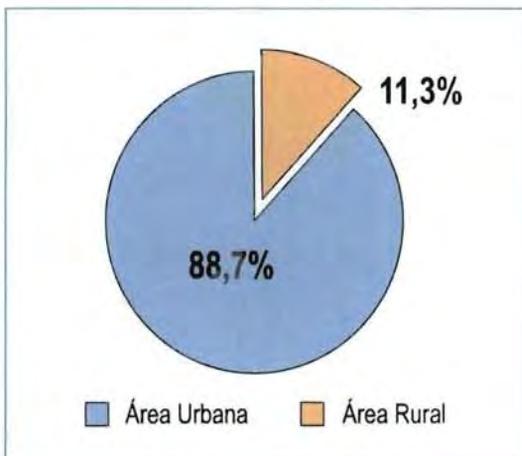
## Territorios en los que se encuentran los indígenas de Sucumbíos

Ecuador	Colombia	Perú
Kichwa	•	•
Shuar		•
Cofán	•	
Secoya	•	•
Siona	•	

Fuente: Plan Participativo de Desarrollo Estratégico de la provincia de Sucumbíos 2005 - 2015

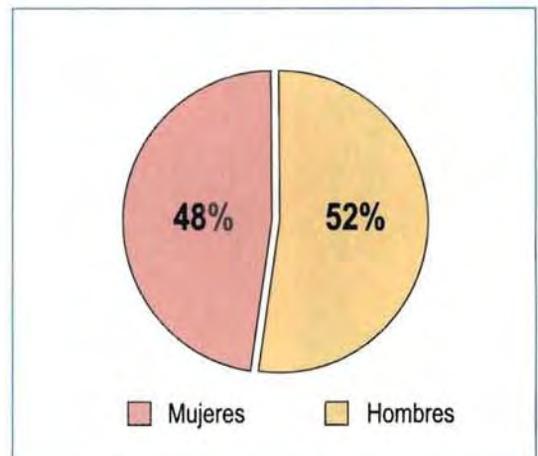
ANEXO 5: Cuadro 3

## % de Población Indígena por área

Fuente: SIISE. v. 4.5.  
Elaboración: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador

ANEXO 6: Cuadro 4

## % de Población Indígena por sexo

Fuente: SIISE. v. 4.5.  
Elaboración: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador



ANEXO 7: Figura 3

ORDENAMIENTO DE PROBLEMAS POR PRINCIPALES OBSTÁCULOS IDENTIFICADOS

**SALUD**

**OBSTÁCULO 1**

**SISTEMA DE SALUD VERTICAL, DESCOORDINADO CENTRALIZADO E INEFICIENTE**

PROBLEMA

- Escaso reconocimiento del sistema de salud a las propuestas e iniciativas comunitarias.
- La formación profesional dogmatizada no asimila práctica de la medicina natural.
- Boicot a programas e iniciativas alternativas de salud.
- Corrupción Institucional.
- Directrices verticales y esquemáticas.
- Manipulación y utilización política del sistema de salud.
- Descoordinación interinstitucional.
- Limitada capacidad técnica de los organismos seccionales para participar en salud.

**OBSTÁCULO 2**

**SERVICIOS DE SALUD INSUFICIENTES Y DE BAJA CALIDAD**

PROBLEMA

- Sistema de emergencia y comunicación limitado y deficiente.
- Insuficiente equipo de emergencia.
- Ausencia de red de comunicación provincial de emergencias.
- Limitada capacidad resolutive de emergencias.
- Escasa y deficiente capacitación y actualización al personal de salud.
- Inadecuada e insuficiente infraestructura y equipamiento de salud.
- Deficiente y descoordinado funcionamiento de las unidades operativas de salud.
- Sistema de remuneración y estímulos débil e inequitativo.
- Recursos humanos insuficientes y temporales.

**OBSTÁCULO 3**

**ALTA INCIDENCIA DE MORBI-MORTALIDAD MATERNO-INFANTIL**

PROBLEMA

- Limitada capacidad resolutive del hospital provincial.
- Limitado e insuficiente número de especialistas y personal calificado.
- Abortos provocados.
- Escaso conocimiento poblacional del proceso de gestación.
- Prácticas de atención al parto inadecuados y con limitaciones.
- Limitado acceso de las mujeres a servicios de control y seguimiento de salud.
- Práctica de prevención y promoción de salud débil e insuficiente.
- Alto índice de enfermedades infecto-contagiosas (ERA- EDA - ITS).
- Servicios básicos escasos, inadecuados y de baja calidad.
- Condiciones sanitarias insuficientes de la provincia.

- El manoseo político contra el SNEM.
- Débil funcionamiento de las instituciones responsables.
- Manejo inadecuado de control de vectores.
- Presupuesto insuficiente para el funcionamiento de las redes de laboratorios.
- Poco interés, conocimiento y participación comunitaria.
- No hay seguimiento y motivación a los agentes comunitarios en salud.

- Bajos y mal utilizados recursos económicos para la salud.
- Escasos recursos de la población.
- Malos hábitos y costumbres de la población.
- Producción agrícola limitada y de baja calidad.

- Violencia intrafamiliar
- Alcoholismo.
- Abuso sexual

PROBLEMA

**PRESENCIA DE ENFERMEDADES TROPICALES**

**OBSTÁCULO 4**

PROBLEMA

**DÉFICIT NUTRICIONAL DE LA POBLACION**

**OBSTÁCULO 5**

PROBLEMA

**PERSISTENCIA DE ENFERMEDADES DERIVADAS DE PROBLEMAS SOCIALES**

**OBSTÁCULO 6**

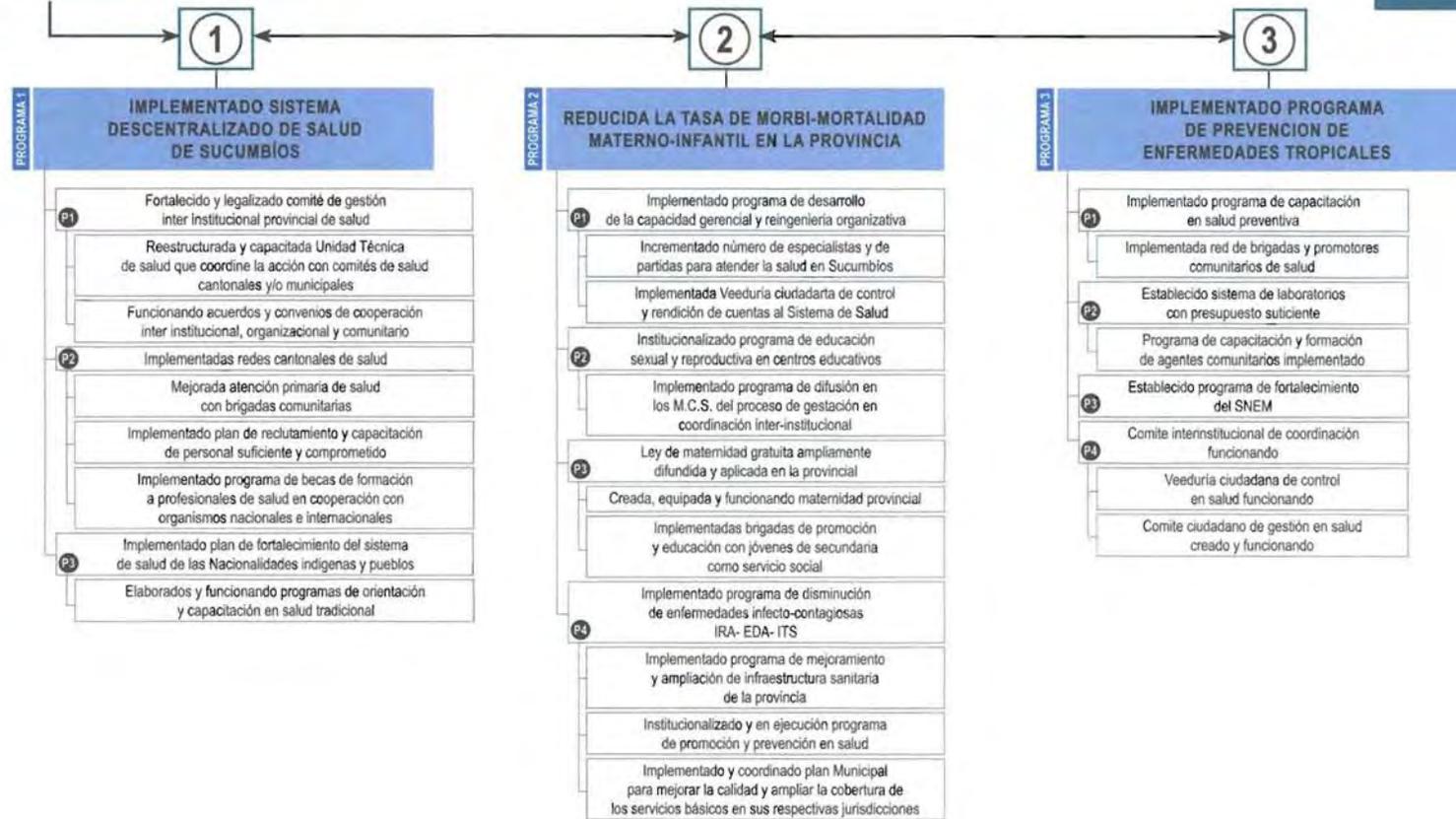
**MACROPROBLEMA**  
BAJA CALIDAD DE VIDA DE LA POBLACIÓN

ANEXO 8: Figura 4

PRIORIZACIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS

ORDEN DE PRIORIDAD

SALUD



Fuente: Plan Participativo de Desarrollo Estratégico de la provincia de Sucumbios 2005 – 2015. p. 132





## ANEXO 9: Figura 5

## ORDENAMIENTO DE PROBLEMAS POR PRINCIPALES OBSTÁCULOS IDENTIFICADOS

## EDUCACIÓN

## OBSTÁCULO 1

## BAJA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN EN SUCUMBÍOS

## PROBLEMA

- Bajo nivel de calidad en el desarrollo del conocimiento.
- Limitado fomento para la producción del conocimiento.
- Incipiente desarrollo del deporte y la recreación.
- Escasez de estímulos para los deportistas.
- Descoordinación entre los centros educativos y la F.D.P.S para desarrollar actividades deportivas y recreativas.
- Escasos lugares de recreación.
- Escasez de personal idóneo para el impulso del deporte.
- Débil vocación y mística para el ejercicio pedagógico de los maestros.
- Débil formación actualizada y profesionalización de los maestros.
- Limitado desarrollo humano y social de los maestros.
- Baja remuneración para los maestros/as.
- Condiciones de trabajo de los maestros rurales precaria.
- Incumplimiento y abandono de los maestros a sus labores docentes (a nivel rural)

- Deficiente proceso de orientación vocacional.
- Insuficiente atención a la educación preescolar y básica.
- Escasos recursos económicos de la población.
- Limitado número de establecimientos educativos.
- Asentamientos humanos dispersos.
- Trabajo prematuro impide ingresar a un centro educativo.

## PROBLEMA

## LIMITADO ACCESO A LA EDUCACIÓN BÁSICA, SECUNDARIA Y SUPERIOR

## OBSTÁCULO 3

## OBSTÁCULO 2

## BAJO RENDIMIENTO EDUCATIVO

## PROBLEMA

- Maltrato infantil
- Débil Práctica de valores.
- Desarticulación familiar y bajo nivel de comunicación
- Escasa utilización de técnicas y metodologías adecuadas por los maestros.
- Escaso y desactualizado material didáctico.
- Desnutrición, parasitosis y enfermedades tropicales persistentes en los estudiantes.
- Inadecuado diseño de mobiliario y de aulas escolares.
- Insuficiente e inadecuada infraestructura y equipamiento educativo en la provincia.
- Escaso equipamiento tecnológico de talleres y laboratorios.
- Limitado asesoramiento técnico en infraestructura y mobiliario.
- Limitados recursos económicos para infraestructura y equipamiento.
- Prácticas de corrupción en realización de obras.

- Excesivos mensajes contra la paz, la vida y la solidaridad.
- Escaso aporte de los medios en comunicación y cultura.
- Escasa colaboración de los M.C.S. para la educación de los pueblos.
- Bajo nivel profesional en los trabajadores de los M.C.S.

## PROBLEMA

## INFLUENCIA NEGATIVA DE LOS M.C.S. E IMPOSICIÓN DE CULTURAS FORÁNEAS

## OBSTÁCULO 5

- Escaso nivel de control, seguimiento y evaluación de los maestros.
- Débiles proyectos educativos y currículo de formación en la provincia.
- Insuficientes especialidades para impulsar el desarrollo de la provincia.
- Currículo descontextualizado.
- Limitada democratización en el proceso educativo.
- Excesivo número de escuelas incompletas.
- Limitado número de partidas docentes administrativas y de servicio.
- Profesores bonificados sin formación pedagógica y en alto número.
- Débil coordinación y diálogo entre sistemas educativos,
- Limitado nivel de participación y coordinación en el sistema educativo.
- Anarquía en el desarrollo educativo de la provincia.
- Débil coordinación interinstitucional en el ámbito educativo.
- Escasos recursos financieros para la operación de educación básica.
- Débil participación y coordinación de la comunidad educativa: padres de familia, profesores, estudiantes, Ministerio de Educación.

- Incipiente conciencia y conocimiento sobre posibilidades de acceso y uso de tecnologías nuevas de información y transferencia de conocimientos.
- Mentalidad conservadora y conformista.
- Prevalen telecomunicaciones analógicas dificultando acceso al internet.
- Sistema de bibliotecas débil y con limitada concurrencia de la población.

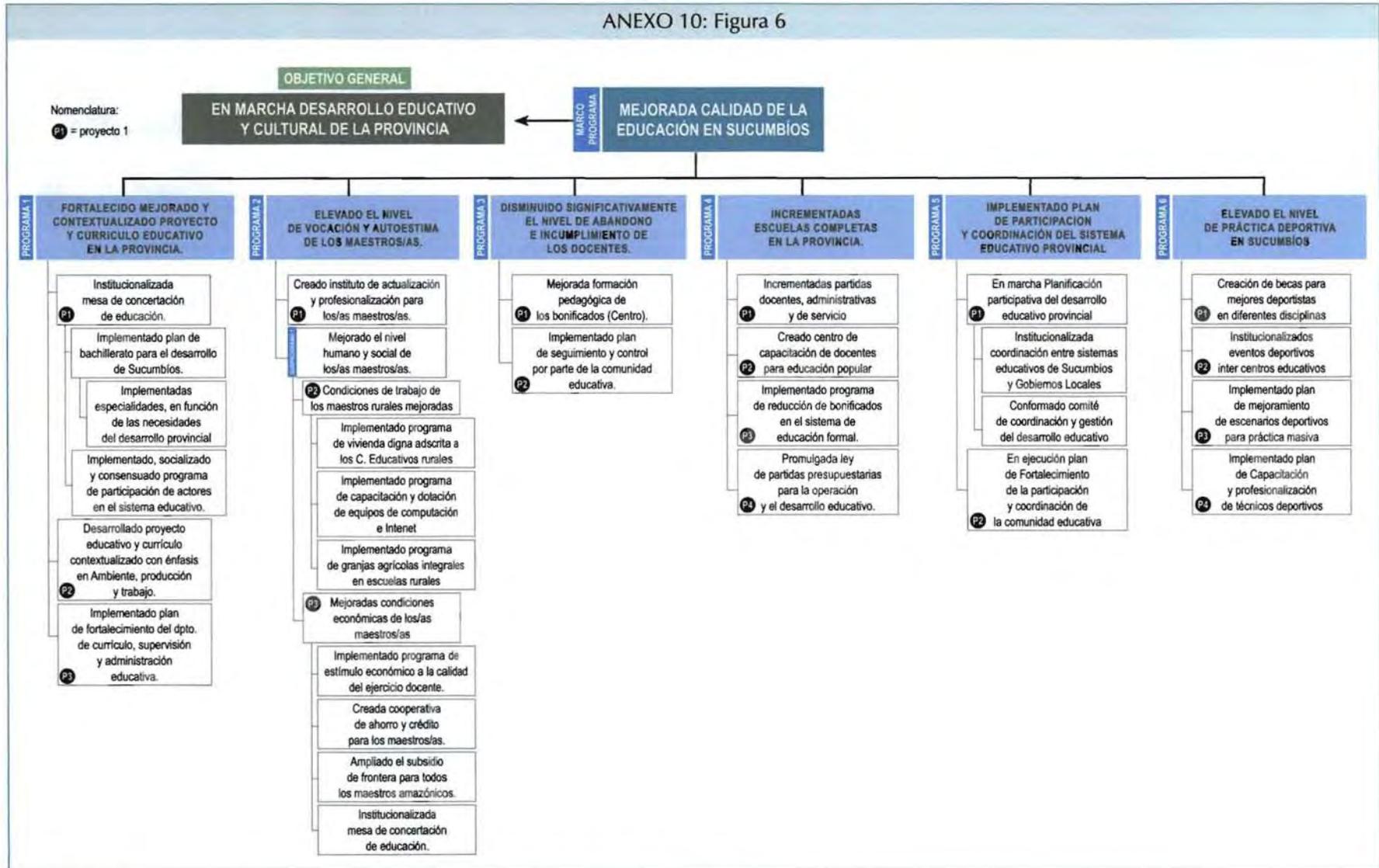
## PROBLEMA

## INCIPIENTE ACCESO A CENTROS DE FORMACIÓN Y CONSULTA CON MEDIOS TECNOLÓGICOS ACTUALES

## OBSTÁCULO 4

**MACROPROBLEMA**  
DÉBIL DESARROLLO EDUCATIVO Y CULTURAL DE LA PROVINCIA

ANEXO 10: Figura 6

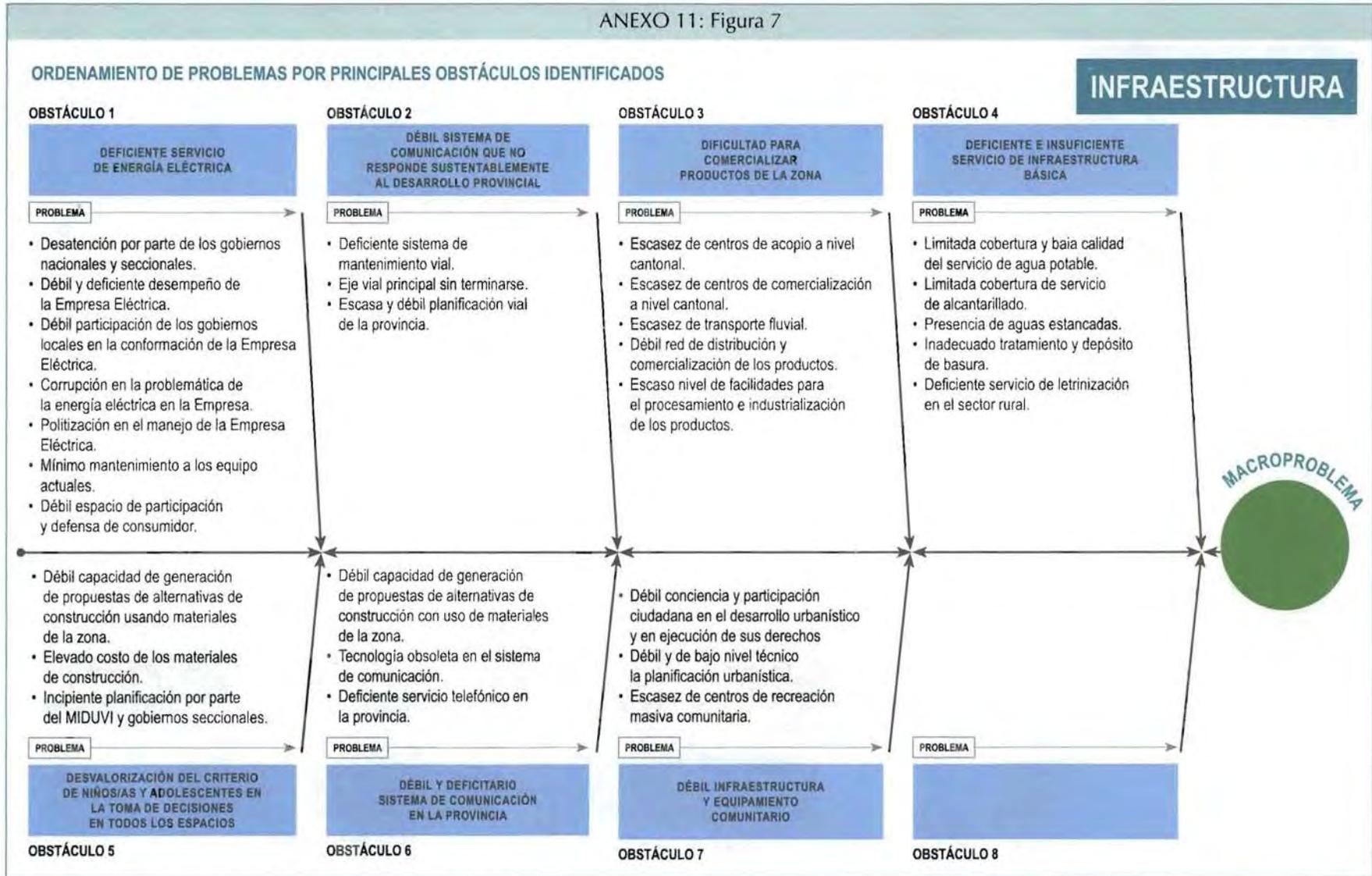


Fuente: Plan Participativo de Desarrollo Estratégico de la provincia de Sucumbíos 2005 – 2015. . p. 111

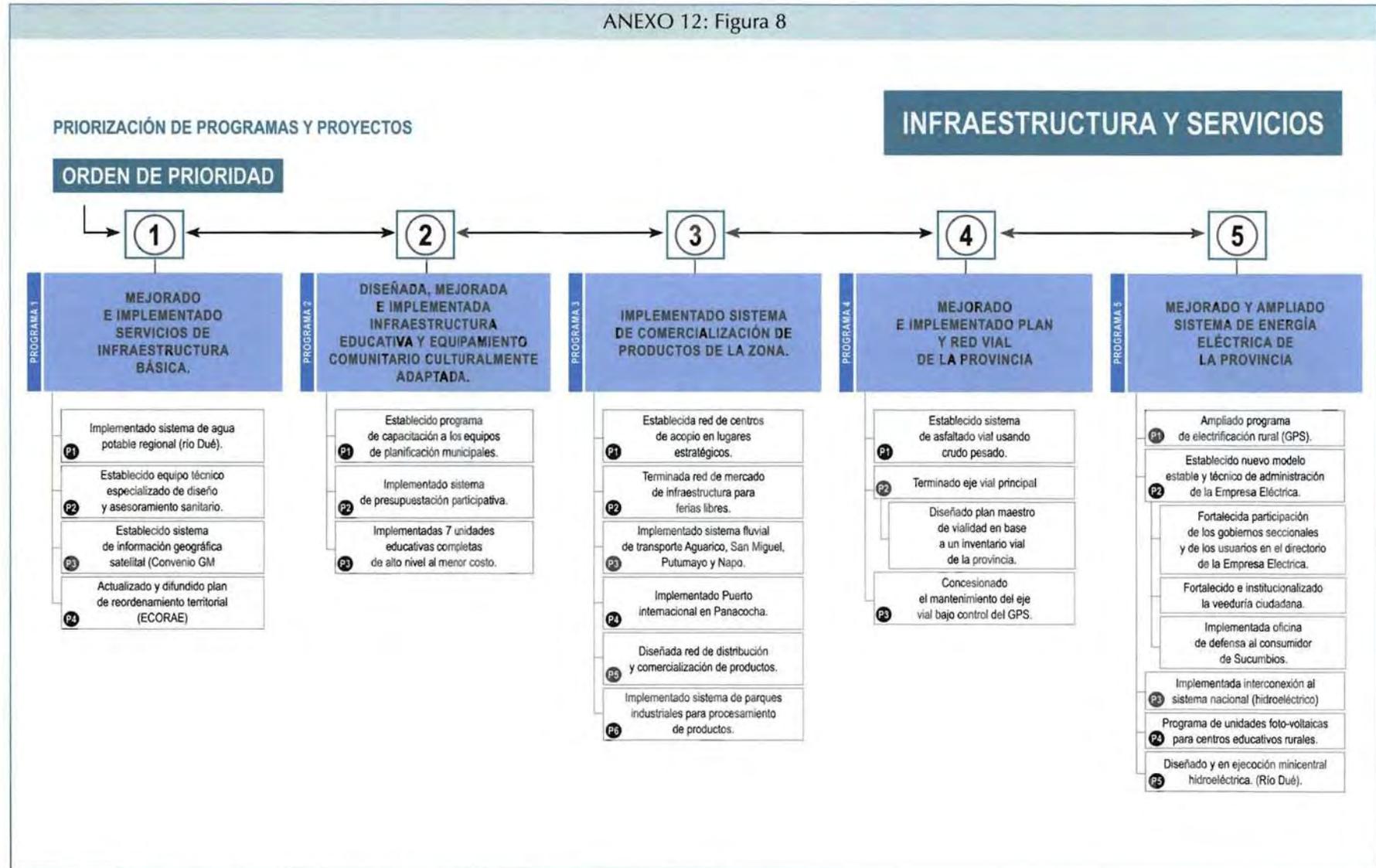




ANEXO 11: Figura 7



Fuente: Plan Participativo de Desarrollo Estratégico de la provincia de Sucumbios 2005 – 2015. p. 147



Fuente: Plan Participativo de Desarrollo Estratégico de la provincia de Sucumbios 2005 – 2015. p. 150





ANEXO 13: Figura 9

### ORDENAMIENTO DE PROBLEMAS POR PRINCIPALES OBSTÁCULOS IDENTIFICADOS

## PRODUCCIÓN

#### OBSTÁCULO 1

##### BAJA INVERSIÓN EN LA INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA

PROBLEMA

- Proyecto de recinto ferial débil y mal manejado.
- Corrupción y mal manejo de recursos.
- Proyecto de empresa piscícola débil por manipulación política.
- Deficiencia de servicios básicos.
- Escasa producción y gestión de proyectos para infraestructura productiva.
- Escasa producción y fomento a la inversión productiva.
- Efectos del Plan Colombia.
- Inseguridad social y económica.
- Poco interés de las autoridades locales y nacionales.

- Tasas de interés elevadas.
- Corrupción de los peritos en el Banco Nacional de Fomento.
- Excesiva burocracia y trabas.
- Pérdida de credibilidad y temor al crédito.
- Bajo nivel de especialización en el crédito rural.
- No existe una política de crédito definida al sector agropecuario.
- Escasa legalización de tenencia de tierras.

PROBLEMA

##### DIFÍCIL ACCESO AL CRÉDITO

#### OBSTÁCULO 4

#### OBSTÁCULO 2

##### DÉBILES CANALES DE COMERCIALIZACIÓN EN SUCUMBÍOS

PROBLEMA

- Escasa motivación al productor para darle valor agregado a los productos (procesamiento e industrialización).
- Bajos precios de los productos.
- Limitada valoración y conocimiento del nivel.
- Débil organización campesina a nivel empresarial.
- Débil manejo de la post-cosecha.
- Baja calidad de productos.
- Masificación de cultivos sin sostenimiento técnico ni acorde a zonificación de suelos.
- Explotación de los intermedios a los productores.
- Incipiente organización de mercados y líneas de comercialización.
- Deficiencia de centros de acopio.

- Escasa industrialización de productos.
- Información técnica valiosa sobre producción en la zona no se difunde.
- Débil difusión de experiencias exitosas en Sucumbios.
- Escasa generación de propuestas alternativas de producción en la provincia.
- Escasa investigación sobre realidad agropecuaria en Sucumbios.
- Esfuerzos investigativos en el sector agropecuario que no han dejado productos para potenciar el desarrollo.
- Asistencia técnica sin contextualizar a la realidad Amazónica.

PROBLEMA

##### DÉBIL ESTRUCTURA TECNOLÓGICA DEL SECTOR AGROPECUARIO

#### OBSTÁCULO 5

#### OBSTÁCULO 3

##### BAJA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA

PROBLEMA

- Escasa capacitación práctica y asesoramiento.
- Prácticas de cultivos no aptas al suelo Amazónico.
- Comercialización indiscriminada y sin control de insumos y productos agropecuarios.
- Mala utilización de los suelos.
- Suelo Amazónico frágil.
- Contaminación de los suelos y agua.
- Desechos petroleros y químicos.
- Persistencia en el monocultivo.
- Presencia importante de plagas y enfermedades.
- Condiciones climáticas desfavorable.
- Bajo nivel de apoyo al sector pecuario (especies menores).

- Prevalencia de intereses particulares al desarrollo provincial.
- Escasa transparencia y rendición de cuentas de ONGs e Instituciones.
- Manejo político de las instituciones responsables del desarrollo agropecuario.
- Mentalidad pesimista y bajo emprendimiento de campesinos.
- Pequeños y aislados esfuerzos para desarrollar el sector.
- Prácticas paternalistas de ONGs e Instituciones.

PROBLEMA

##### DÉBIL ORGANIZACIÓN Y COORDINACIÓN INSTITUCIONAL Y COMUNITARIA PARA LA PRODUCCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN

#### OBSTÁCULO 6

MACROPROBLEMA  
DÉBIL DESARROLLO PRODUCTIVO DE LA PROVINCIA DE SUCUMBÍOS.

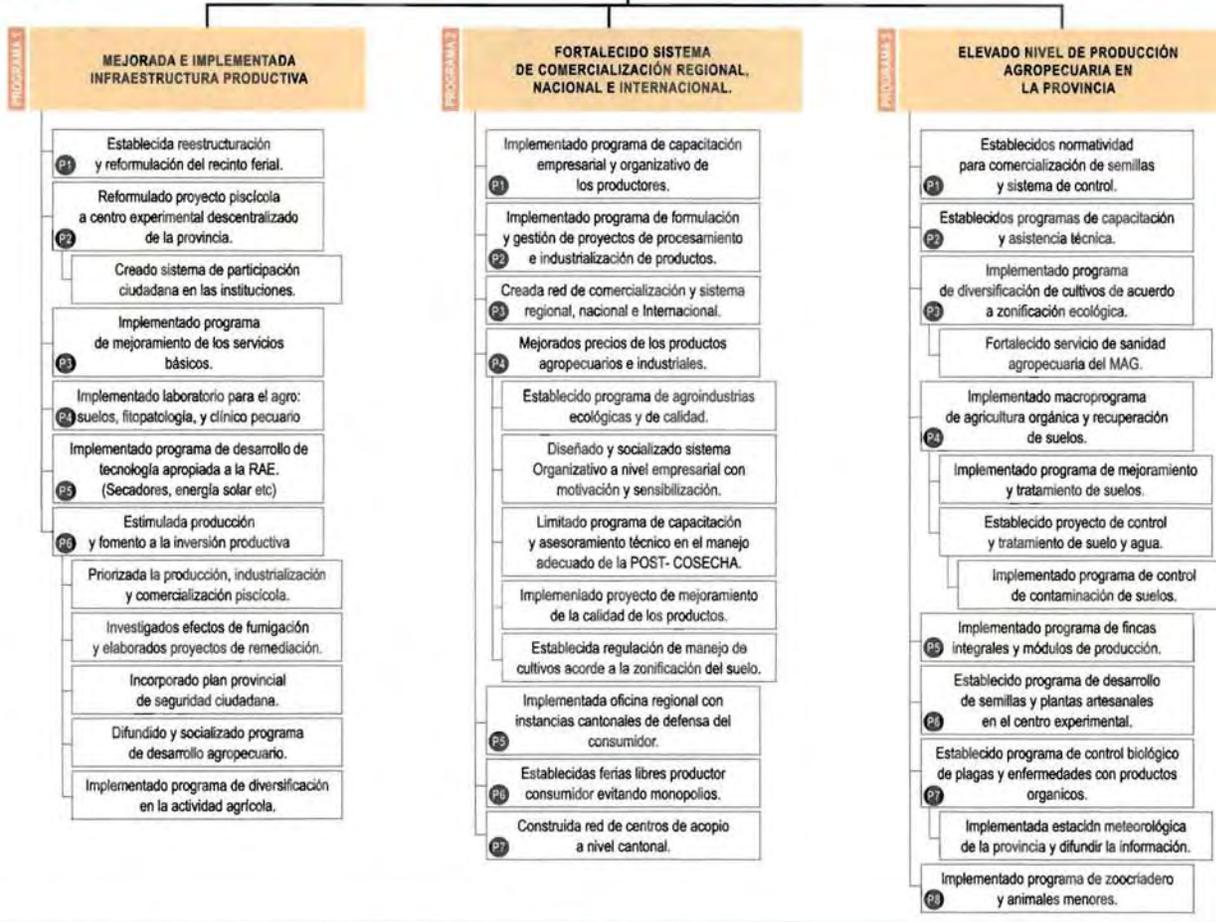
ANEXO 14: Figura 10

PROGRAMAS Y PROYECTOS: PRODUCCION 1

OBJETIVO GENERAL

GARANTIZADO EL DESARROLLO PRODUCTIVO RESPONSABLE Y ECOLÓGICO EN SUCUMBÍOS

Nomenclatura:  
P1 = proyecto 1



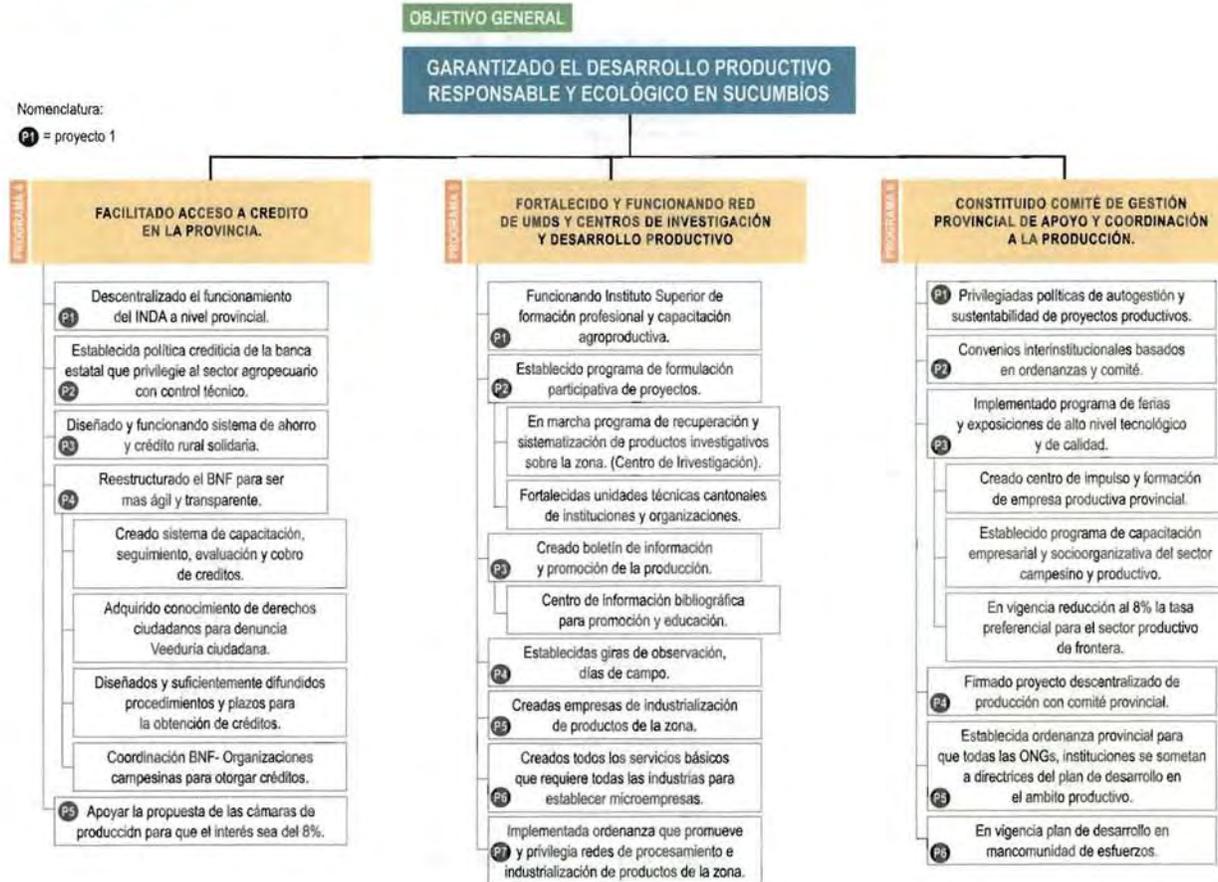
Fuente: Plan Participativo de Desarrollo Estratégico de la provincia de Sucumbíos 2005 – 2015. p. 303





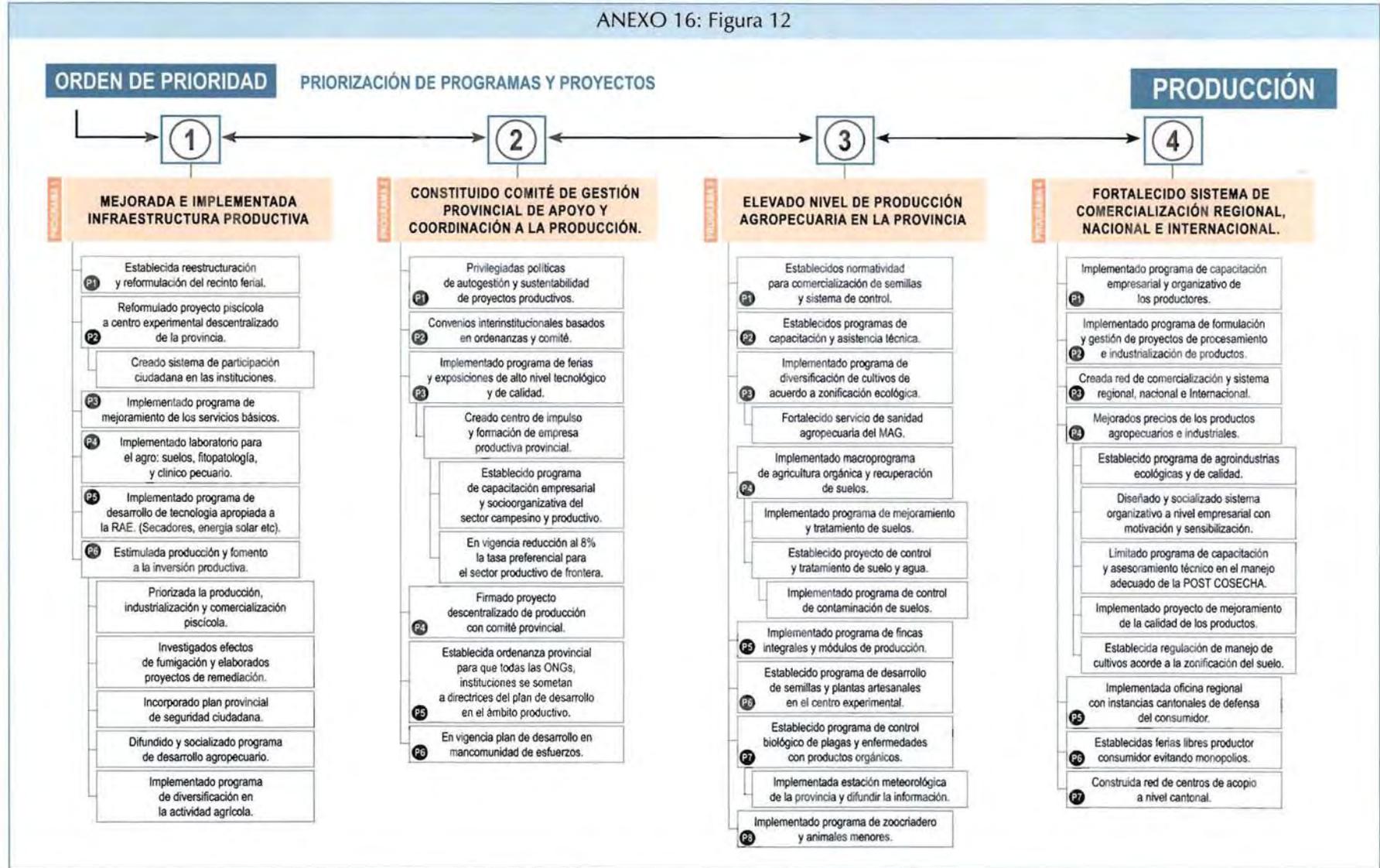
## ANEXO 15: Figura 11

## PROGRAMAS Y PROYECTOS: PRODUCCION 2



Fuente: Plan Participativo de Desarrollo Estratégico de la provincia de Sucumbíos 2005 – 2015. p. 304

ANEXO 16: Figura 12



Fuente: Plan Participativo de Desarrollo Estratégico de la provincia de Sucumbios 2005 – 2015. p. 305



## ANEXO 17

**El mejor cacao del mundo empieza a brotar en la Amazonía**

Quito, EFE- 25/3/08

El cacao “fino de aroma”, considerado el mejor del mundo y muy cotizado por las grandes corporaciones chocolateras, ha empezado a brotar en la Amazonia de Ecuador gracias a la cooperación internacional y las manos de cientos de campesinos pobres. “Aroma Amazónico” es el nombre de la organización formada en el cantón Lago Agrio, de la provincia de Sucumbíos, para producir el cacao del tipo “fino de aroma”. El proyecto fue impulsado por el Fideicomiso Ecuatoriano de Cooperación para el Desarrollo (FECD), una organización no gubernamental (ONG) que desde 2005 gestiona los derechos y obligaciones cedidos por un Fondo canadiense, dedicado a promover obras de alto impacto social.

Pío Bravo, director del proyecto, explicó a Efe que, gracias a ese plan, unas 300 familias campesinas de Sucumbíos han podido mejorar sus ingresos y dedicarse a una actividad que promete rentabilidad. Con el apoyo técnico y de infraestructura, el FECD ha logrado que el rendimiento del cacao “fino de aroma”, también llamado “nacional”, aumente hasta diez quintales por cada hectárea, más del doble de lo que se producía en el pasado, indicó Bravo. No obstante, el agrónomo aseguró que el rendimiento podría llegar hasta unos 20 quintales por hectárea en uno o dos años más.

Otro de los objetivos, indicó, es que la variedad “fino de aroma” se produzca y se exporte de forma “pura”, es decir, sin mezclarlo con otra variedad muy difundida en la zona, la denominada “CCN-51”, de menor calidad y rechazada por las empresas chocolateras europeas. Según Bravo, los campesinos organizados en el proyecto han entendido que el cacao “fino de aroma” es, a la larga, mucho más rentable, aunque su producción sea menor a la del “CCN-51”, que produce hasta 80 quintales por hectárea, pero a un precio muy bajo. Además, la producción del cacao “nacional” debe ser, indefectiblemente producida sin sustancias químicas, requisito “indispensable” para ingresar en las industrias europeas.

El “fino de aroma” es originario de Ecuador, aunque ya se lo cosecha en otras regiones de América, y, según Bravo, tiene características que lo hacen único, tanto por su textura como por su sabor. La diferencia con el cacao híbrido también radica en la facilidad que presta para la elaboración de chocolates, pues, según Bravo, el “CCN-51” debe ser mezclado con sabores artificiales.

De su lado, Carmen Noboa, que habita en la localidad de La Paz, en Sucumbíos, aseguró a Efe que el proyecto les ha devuelto la esperanza en la agricultura. El centro de procesamiento incluye un centro de acopio y elaboración de la semilla y redes de comercialización. La campesina dijo que toda la producción de cacao “fino de aroma” que tiene el país “está vendida” para la exportación, pues, según ella, la demanda “es altísima”.

El cacao “nacional”, que también se produce en la zona costera del país, “no se debe mezclar” con la variedad híbrida, aseguró Noboa, y calculó que al centro de acopio llegan hasta unos 80 quintales cada quince días. “El precio es mayor, más del doble” que el híbrido, añadió Noboa quien explicó que el valor de un quintal de cacao “fino de aroma” alcanza los 35 dólares “en baba”, recién cosechado, y 90 dólares “el seco”. El proceso de secado es lo más complicado del negocio y demora más tiempo, por ello, el FECD ha apoyado la instalación de un caldero giratorio de gran capacidad, para secar el grano. En el centro “Aroma Amazónico”, los mismos campesinos, con el apoyo técnico del FECD, mantienen las instalaciones, que incluyen “marquesinas” para proteger al cacao y centros de acopio del grano.

Otro campesino, César García, tiene también un terreno con árboles de cacao fino de aroma, cercado y alejado de otras plantas de la variedad “CCN-51”. “Vamos a ver cómo nos va”, dijo García, tras admitir que ha apostado por el proyecto, sobre todo por el precio, que es “mucho mejor”. Un vecino suyo, Milton Ciguencia, está seguro que la producción de cacao “fino de aroma” les permitirá mejorar el nivel de vida a las familias que se han adherido al proyecto. “Cada vez más familias están interesadas en el proyecto, porque ven que funciona”, sostuvo el agricultor y recordó que en el pasado, la economía de los campesinos estaba sujeta a los intermediarios. “Ahora todo se hace en orden”, apostilló Ciguencia.

Fuente: [http://www.elcomercio.com/solo\\_texto\\_search.asp?id\\_noticia=116530&anio=2008&mes=3&dia=25](http://www.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=116530&anio=2008&mes=3&dia=25)

## BIBLIOGRAFÍA

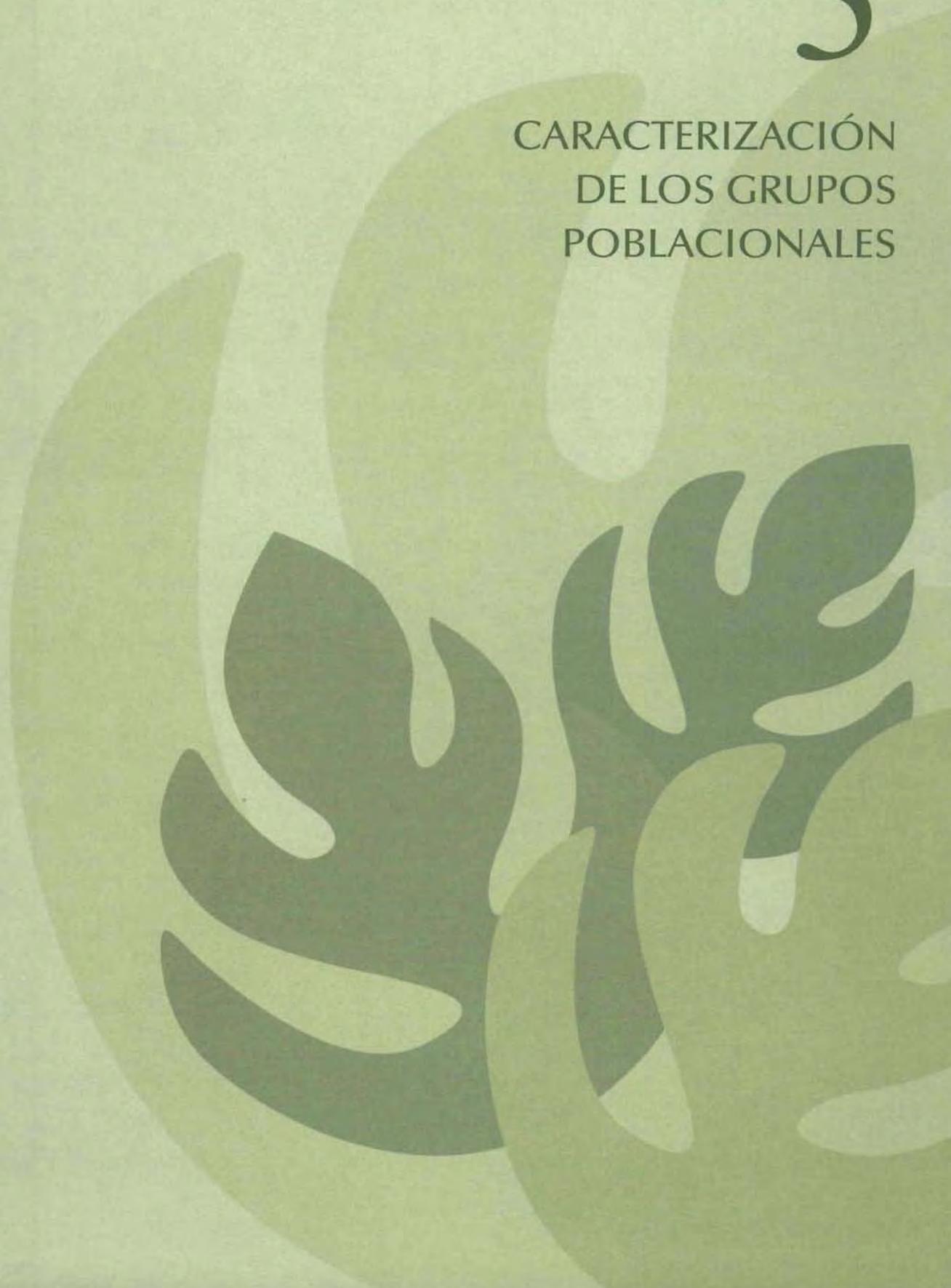
- Ahumada B., Consuelo; Moreno D., Álvaro; Sánchez S, Javier (2004). *El desplazamiento forzado de colombianos hacia el Ecuador en el contexto del Plan Colombia*. Bogotá: CEJA
- Jordán Bucheli, Fausto (1988) *El minifundio, su evolución en el Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Granja Rodríguez, Carlos (2007) *Estudio de impacto ambiental definitivo expost del sistema de generación, subtransmisión y distribución de la empresa eléctrica regional Sucumbios s.a* Documento inédito.
- *Evaluación Externa* (2007). Quito FODI.
- Herrera, Stalin (2007). *Percepciones sobre la reforma agraria: análisis del discurso de dirigentes de organizaciones campesinas e indígenas*. Quito: SIPAE.
- INEC *Censo de Población y Vivienda 2001*
- Larrea, Carlos (2006). *Hacia una Historia Ecológica del Ecuador Propuestas para el debate* Quito: Corporación Editora Nacional.
- Minda, Pablo y otros (1996). *Identidades en Construcción*. Quito: Abya Yala.
- *Plan Participativo de Desarrollo Estratégico de la provincia de Sucumbios 2005 – 2015* (2004). Sucumbios: Consejo Provincial Lago Agrio.
- *Población Indígena y Afroecuatoriana en el Ecuador Diagnóstico sociodemográfico a partir del Censo del 2001*(2005) Santiago de Chile: CEPAL.
- SIISE v. 4.5 – SISPAE. Ventana Regional de la Región Oriente.
- *Un día en la vida de los niños y niñas de Sucumbios* (2004). Quito: Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia.
- Yupanqui, Tupac (2001). *Refugiados Colombianos en Lago Agrio (Nueva Loja), Ecuador* Quito: SJRM.

**En Internet**

- Corporación para el desarrollo sostenible  
<http://www.codeso.com>.
- Radio Sucumbios 1300 am  
<http://www.aler.org/lpi/fscommand/lpi/sucumbios/index.htm>  
<http://www.cncultura.gov.ec/cultura/HTML/SUCUMBIOS.HTM>
- Barrezueta, Lourdes (s.a.) “Una provincia dispersa y explotada”. Disponible en:  
<http://www.aler.org/lpi/fscommand/lpi/sucumbios/index.htm>

# 3

## CARACTERIZACIÓN DE LOS GRUPOS POBLACIONALES



### 3.1 La población campesina<sup>33</sup>

#### La actividad agrícola en Sucumbíos en la última década

El modelo neoliberal a ultranza es el marco en el que transcurren los últimos siete años en la provincia de Sucumbíos, período tomado en cuenta por este estudio. Nos encontramos con una población rural que alcanza en el año 2001 el 61% del total de la provincia. No obstante, estos datos no se reflejan en la ocupación del mismo segmento en las actividades agropecuarias. Asimismo, observamos que aunque el 54,6% de la población económicamente activa estaba empleada en el sector primario en el año 1990, específicamente en actividades relacionadas con la explotación agropecuaria, la silvicultura, la caza y la pesca, ya en el 2001, el censo realizado por INEC indica un descenso hasta el 39,4%, aunque en cifras absolutas se observa un incremento modesto de 15.273 a 19 232 personas. Si tenemos en cuenta el incremento de la población económicamente activa en un 74,81% en el mismo período frente al 25,92% en el sector agropecuario, nos muestra un cambio visible en la estructura ocupacional de la provincia.

CUADRO 21

Población económicamente activa de 12 años y más, por estructuras porcentuales, tasas de crecimiento y rama de actividad económica.

RAMAS DE ACTIVIDAD	1990		2001		Tasa de Crecimiento
	POBLACIÓN	%	POBLACIÓN	%	1990-2001
TOTAL	27.948	100,0	48 856	100,0	5,1
AGRICULTURA, SILVICULTURA, CAZA Y PESCA	15.273	54,6	19 232	39,4	2,1
EXPLOTACIÓN DE MINAS Y CANTERAS	1.507	5,4	3 093	6,3	6,5
MANUFACTURA	1 092	3,9	2 052	4,2	5,7
ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	107	0,4	118	0,2	0,9
CONSTRUCCIÓN	899	3,2	2.643	5,4	9,8
COMERCIO	2.400	8,6	6.090	12,5	8,5
TRANSPORTE	660	2,4	2 081	4,3	10,4
ESTABLECIMIENTOS FINANCIEROS	141	0,5	1.783	3,6	23,1
SERVICIOS	5 071	18,1	7 527	15,4	3,6
ACTIVIDADES NO BIEN ESPECIFICADAS *	661	2,4	4 024	8,2	16,4
TRABAJADOR NUEVO	137	0,5	213	0,4	4,0
* EN EL AÑO 2001, INCLUYE A NO DECLARADO			TCA = TASA DE CRECIMIENTO ANUAL		

Fuente: INEC, censo Sucumbíos 1990- 2001

<sup>33</sup> La información de este grupo poblacional no ha sido trabajada de la misma manera que los otros grupos debido a la falta de fuentes oficiales que provean datos específicos sobre sus condiciones de vida en la provincia de Sucumbíos

En base a la información proporcionada por el gráfico se pueden realizar las siguientes observaciones:

- Las tasas de crecimiento anuales más altas se dan en las ramas de los *establecimientos financieros* (23,1%), *transporte* (10,4%), *construcción* (9,8%) y *comercio* (8,5%), aunque no siempre las cifras absolutas muestran un incremento porcentual significativo dentro de la PEA. Si consideramos, no obstante, que tres de estas ramas de actividad (establecimientos financieros, transporte y comercio) forman parte, en realidad, del sector servicios, y añadimos estos porcentajes al sector propiamente llamado de los *servicios* bajo un mismo rubro, podemos apreciar que en el año 1990 el 29,59% de la población económicamente activa estaba empleada en el sector de los servicios, mientras que en el 2001 este porcentaje alcanza el 35,78%. Lo que significa también un incremento del 111% en el mismo período de tiempo de la población empleada en el sector terciario
- Descartado el sector de servicios, encontramos que las ramas económicas de mayor crecimiento son: la *construcción*, la *explotación de minas y canteras* (con importante incremento este último) y la *manufactura*. Luego se sitúa el sector agropecuario, la silvicultura, la caza y la pesca
- La disminución porcentual paulatina de mano de obra en el campo agropecuario podría ser asociada a varios factores:
  - Los inmigrantes llegaron a la provincia durante los años noventa atraídos principalmente por oportunidades laborales relacionadas con el comercio, la minería, la construcción, el trabajo en el sector de transporte, financiero y otros, y muy poco o casi por aquellas que se relacionan con la agricultura
  - Este grupo migratorio estaba formado en gran parte por población ecuatoriana; al mismo tiempo, existe un segmento significativo de población colombiana, inmigrante y refugiada, que, en la mayoría de los casos, tampoco se insertó en el trabajo agrícola.

Una vez descrito el panorama, podemos asumir que en la década de los noventa tuvo lugar una reducción significativa de la población campesina en la provincia de Sucumbíos, lo que nos llevaría a preguntarnos donde se relocaliza este segmento de población y las causas, además de la inmigración.

## Las condiciones de la producción agrícola en Sucumbíos

La **radiografía** de la actividad agropecuaria nos indica que en Sucumbíos:

- El mapa de uso de suelos de la provincia señala que las principales extensiones están constituidas por: bosque natural, casi el 50% del territorio son humedales, 25% de pequeñas franjas de páramo en la Cordillera Oriental, y una zona significativa de cultivos de palma africana concentrados en el cantón Shushufindi.
- El suelo de la provincia, casi en su totalidad, no es un suelo rico en nutrientes y presenta una serie de condicionantes y limitantes para la práctica agrícola.
- La producción agrícola –concentrada en la zona de pasto cultivado– está destinada básicamente al cultivo del café, el plátano, el banano, el maíz duro, la yuca y el arroz
- Un cultivo con características muy diferenciadas en cuanto a modalidad de producción y vocación de mercado es el cultivo de la palma africana concentrado totalmente en la región norte del cantón Shushufindi.
- Las Unidades de Producción Agrícola (UPAs) integran áreas de pastoreo, de cultivos para el autoconsumo y para la comercialización y, en pocos casos, para la explotación maderera.
- La producción pecuaria es principalmente vacuna, también se crían animales menores, como aves de corral, cerdos, cuyes y oveja africana que son para el consumo familiar.
- El promedio de la superficie de las fincas las sitúa en el rango de UPAs de mediana propiedad, entre 20 y 100 has.

Veamos ahora brevemente cuáles son **las condiciones de producción** en las que se desempeñan los pequeños y medianos agricultores de la provincia. Para ello, tomaremos en cuenta los siguientes elementos



que caracterizan el sistema de reproducción del agro, principalmente referente a los agricultores pequeños y medianos:

- El acceso y tenencia de la tierra,
- Calidad de la tierra y condiciones ecológicas,
- La fuerza de trabajo o mano de obra;
- Los instrumentos de trabajo: insumos, tecnología, conocimientos y el acceso a capital financiero;
- El entorno socioeconómico: políticas, mercado.

Según un indicador de capacidad productiva (que combina variables de cantidad de tierra y tecnología aplicada) utilizado por la CEPAL, las Unidades Productivas Agrícolas (UPAs) en la región oriental de Ecuador son *de subsistencia* en un porcentaje del 48,7%, *empresariales tradicionales* en un porcentaje del 48,2% y *empresariales de punta* en un porcentaje del 3,1%. Otro dato interesante es que las UPAs del Oriente cuentan con terrenos sustancialmente más grandes que en el resto de la regiones del Ecuador (costa y sierra). El cuadro siguiente así lo corrobora:

CUADRO 22			
Tamaño medio de las explotaciones por tipología y grandes regiones (hectáreas)			
REGIONES	FAMILIARES DE SUBSISTENCIA	EMPRESARIALES TRADICIONALES	EMPRESARIALES DE PUNTA
Costa	8,7	23,5	116,9
Sierra	4,5	11,4	64,7
Oriente	41,5	51,9	200,8

Fuente: Informe de la CEPAL (2005) “Los impactos diferenciados del TLC Ecuador – EE.UU. sobre la agricultura del Ecuador”

Este dato muestra una clara diferencia entre las economías campesinas del Oriente y las del resto del país en cuanto al factor acceso a la tierra. También sabemos que, en el caso de la región serrana y costeña, una vez cesado el apoyo del Estado, las familias campesinas entraron en un proceso de empobrecimiento y precarización que demostró la insostenibilidad de la pequeña unidad de producción agrícola y la ineficacia de la Reforma Agraria que se había realizado. La presión sobre la tierra aumentó con el crecimiento de las familias e intensificó la atomización de las propiedades campesinas a través de las herencias. Todo ello incidió, en el siguiente período de tiempo, en la diversificación de las actividades de los campesinos y el incremento de la migración, principalmente temporal.

Ahora bien, la situación en el Oriente parecía diferente. Según el razonamiento de la CEPAL, si las UPAs de menos de 10 has enfrentaron dificultades para integrarse favorablemente en las cadenas agroalimentarias y en los mercados, principalmente por la limitación de tierra, sería razonable pensar que la gran mayoría de las UPAs del Oriente –cuya superficie mediana alcanza entra las 40 y 50 has- tenía el potencial teórico para dar este salto cualitativo si hubieran contado, además, con inversión productiva y desarrollo tecnológico

Para analizar el **acceso al recurso tierra**, lo primero es remontarse a la distribución de las tierras durante la Reforma Agraria. Respecto del tamaño de las unidades familiares de producción, aunque la mayoría de los entrevistados afirmaron contar con alrededor de 40-50 hectáreas, cabe mencionar que también en el Oriente como en el resto del país, se produjo una fragmentación de los lotes familiares, hecho que asumimos que se inició en una segunda etapa luego de la colonización, cuando los hijos de los colonos, ya adultos, empezaron a independizarse. Varios entrevistados mencionaron esta situación, lo que nos puede llevar a estimar, aunque en menor medida que en las regiones costeras y serranas del país, una cierta disminución de la propiedad agrícola.

Por otro lado, con la promulgación de la Ley de Desarrollo Agrario (1994) y la desaparición del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC), se consolidó el mercado de tierras dando lugar a una nueva tendencia de reconcentración de tierras. En la provincia de Sucumbíos, una de las principales modalidades de reconcentración fue a través de la introducción de los cultivos de palma africana después de la década de los 60. En un informe publicado por el Servicio de Información y Censo Agropecuario del MAG en 1998<sup>34</sup>, se mencionan cultivos de 102 has en el cantón Lago Agrio y 5.823 has en el cantón Shushufindi. Esta última es la región de mayor concentración de cultivos de palma africana en el Oriente ecuatoriano.

En relación a las **aptitudes agrícolas de los suelos** de la provincia, si analizamos el mapa del Ministerio de Agricultura y Ganadería, observamos que la mayor área de la provincia de Sucumbíos está cubierta por masas boscosas relacionadas con actividades de forestación, reforestación y mantenimiento de la cobertura vegetal, situación que implica limitaciones importantes en cuanto al potencial de cultivo. Tal es el caso del cantón Shushufindi compuesto casi en su totalidad por este tipo de suelos. La siguiente área en cuanto a extensión, pero de dimensiones sustancialmente más reducidas, son las conocidas como zonas aptas para cultivos con limitaciones importantes. Esta área se extiende en la zona noreste de Shushufindi, en la parte central del cantón Lago Agrio y en zonas limitadas en la frontera norte de los cantones Putumayo y Lago Agrio. Luego se señalan áreas todavía más reducidas como zonas marginales para la agricultura, de pastos naturales y con importantes limitaciones. Por último, en la región extrema este del Cuyabeno y en las estribaciones orientales de los Andes aparecen zonas sin uso agropecuario, donde se impone el mantenimiento de la cobertura vegetal natural. En definitiva, lo más destacado es que, únicamente, un área extremadamente reducida de suelos es apto para cultivos, y este es un segundo factor que limita el desarrollo de las actividades agrícolas en la región.

Si analizamos el discurso de los campesinos entrevistados durante el estudio, podemos deducir que las características de los terrenos recibidos por los nuevos colonos, en muchas ocasiones, no eran apropiadas para la agricultura. Este puede ser el caso de los campesinos asentados en el cantón Shushufindi donde varios entrevistados afirmaron que gran parte de sus lotes estaban constituidos por terrenos pantanosos que no pudieron ser utilizados para los cultivos. En algunos casos, estos terrenos se pudieron aprovechar posteriormente cuando los campesinos tuvieron la posibilidad de drenarlos, no obstante, era necesario disponer de cierto capital que, en realidad, difícilmente estaba al alcance de los campesinos. Este aspecto nos dice que apenas un promedio reducido del lote familiar se destinó a la agricultura.

Otro elemento que se debe tomar en cuenta es la percepción de un cambio sustancial en la calidad de las condiciones físicas para la producción agrícola en las últimas décadas, proceso que tiene continuidad hasta el momento actual y presenta modificaciones aceleradas en los últimos años. Es sorprendente observar que la gran mayoría de los entrevistados tiene una imagen idealizada del pasado y anteponen la facilidad de los cultivos de antaño, sin necesidad de usar fertilizantes, abonos y pesticidas, a un presente donde los cultivos se pierden, hay más plagas y, sobre todo, la contaminación afecta de manera determinante la actividad agropecuaria. Hay al menos tres factores que, según la percepción de los agricultores, marcan las condiciones ecológicas de la actividad agrícola y pecuaria:

1. Los campesinos identifican cambios importantes en las condiciones físicas de la tierra en las últimas décadas. La transformación del clima, la reducción del nivel de precipitaciones y la modificación de las propiedades del suelo son algunos de ellos. Y podrían estar relacionados, por un lado, con el cambio climático generalizado, y, por otro, con el desgaste de una tierra pobre en nutrientes que ya ha sido sobre explotada y que ha llevado al empobrecimiento de la capa arable<sup>35</sup>

Antes la tierra producía más, antes se cogía, se sembraba y era una maravilla. Solamente con tenerlo limpio, con eso producía lindo. Antes llovía más, ahora ya hace verano. Hubo plagas en el café

( ) cuando llegamos a Sucumbíos la tierra era más fértil .

( ) de lo que producía antes, hace como 20 años, ya no produce, por ejemplo en el café. Cuando el precio cayó toda la gente comenzó a botarlo. Acá casi nadie tiene café, pero además no había crédito en café, sino en cacao

(hay cambios en los últimos años) como por ejemplo el agua escasea

<sup>34</sup> [http://www.sica.gov.ec/cadenas/acetes/cuadros/ubicacion\\_geo.htm](http://www.sica.gov.ec/cadenas/acetes/cuadros/ubicacion_geo.htm)

<sup>35</sup> Los comentarios que se exponen a continuación han sido recogidos en las entrevistas y en el taller MAPP realizados en Lago Agrio y Shushufindi

Porque más antes esto era una belleza, el café (ha cambiado) por el cambio del tiempo, me imagino Antes sabía llover bastante Entonces ahora ya hace verano Entonces el café vino a cambiar, le cayó la broca, le cae plagas y si no estás desparasitándoles, componiéndole, no da

## 2. La contaminación producida por las petroleras es otro factor.

( ) un tubo de Petroecuador se rompió y dañó todos mis cultivos de cacao Ellos (las petroleras) están destruyendo el medio ambiente, los cultivos no dan el mismo rendimiento de antes

(. .) en algunas líneas el tubo se rompe y el agua la consumen los animales Las petroleras siempre contaminan el agua y directamente el medio ambiente, agua, aire, suelo Los últimos años las plantas no quieren producir como antes, se mueren o producen, pero un estado de vida menor

## 3. Por fin, en la franja norte de la provincia, cerca de la frontera con Colombia, las fumigaciones tienen consecuencias inmediatas y visibles en los cultivos y la cría de ganado:

Las fumigaciones nos han afectado, cayó totalmente lo que es producción agrícola sustentable

( ) de una o de otra manera todos los ángulos son contaminados, lo que es el subsuelo, lo que es el aire, lo que es el agua, todo. Por el sistema petrolero, por las fumigaciones Cuando fumigan el verde no produce, se caen las matas, las hojas, la yuca luce pequeñita y por dentro negra Todo lo que consumimos viene de la sierra, se vende en ferias tres días a la semana y todas las familias, por muy pobres que sean, tienen que buscar alternativas para subsistir

( ) entonces con el viento que llegaba de lo que echaban (habla de las fumigaciones), ese veneno en el arroz, los animales se morían, se me murieron cuatro gallinas, cinco caballos, una vaca, entonces como aquí estamos cerca

En cuanto a la **fuerza de trabajo**, se puede evidenciar que falta mano de obra para explotar la totalidad de la propiedad, los hijos se van y los padres no consiguen cubrir todas las necesidades de la finca. Ello está relacionado con el proceso de migración campo ciudad, y la falta de capital financiero no les permite contratar la mano de obra que necesitan.

El **entorno socioeconómico** contiene otros factores que marcan las condiciones de la producción agrícola. Hay que recordar el cambio en el papel del Estado y el cese de su apoyo al pequeño y mediano campesino a partir de los ochenta cuando se eliminan, prácticamente, todas las políticas agrícolas que beneficiaban al campesino. Entre ellas, el control de precios agrícolas fue uno de los aspectos que más influyó en el deterioro de la economía campesina. Los campesinos acusan la caída de los precios del café en la década de los noventa como uno de los momentos de mayor gravedad en el campo:

Antes si se podía (vivir bien) cuando recién vinimos, trabajábamos en el cafecito y ahí si alcanzaba Después hubo un tiempo en el que bajó el precio a USD1 el quintal y recién nos estamos recuperando de eso Desde ahí para acá estamos jodidos y no hemos visto el dinero Mi esposo y yo tuvimos que ocuparnos en otra cosa para poder sobrevivir

( ) aquí el campo es pobre Desde la caída del café se fue a la quiebra El café se fue a los suelos, valía USD1 el quintal, cosa que uno no lo cogía, porque con USD1 el quintal, en un día coger un quintal allí se dejó que se pierda Yo lo boté todo, las matas de café que había lo boté al suelo y sembré pasto

En la actualidad, ocurre algo parecido cuando tienen dificultades para vender los productos por los precios bajos:

(. .) el Gobierno ha subido el precio de los productos que nosotros producimos y cuando eso ocurre, tenemos para vivir bien Pero si no sube el precio no nos alcanza. Siento que ahora todo va mejorando, pero todavía los precios no están del todo bien Parece que eso de la modernización nos va a ayudar

A veces que dicen que está a buen precio, a veces que a mal precio, entonces uno varía ahí, bajan los precios no le pagan lo que es

La dolarización y el feriado bancario<sup>36</sup> fueron también un momento de extrema crisis para el campesino:

<sup>36</sup> El presidente ecuatoriano Jamil Mahuad emitió el primer Decreto de feriado bancario el 5 de marzo de 1999 y, posteriormente, el del congelamiento bancario el 11 de marzo, basado en una declaratoria de emergencia nacional debido a una inflación del 60,7%, combinada con una brutal recesión (el Producto Bruto Interno cayó el 7,5% en el mismo año respecto al año anterior), las masas sufrían un 17% de desocupación y el 62,5% de la población vivía en condiciones de pobreza Además, la moneda cayó un 67% en el año 98, lo que provocó una desesperada medida del Gobierno del derrocado Presidente Mahuad de dolarizar toda la economía Para más información ver <http://www.geocities.com/CapitolHill/Senate/7861/Docu/m14Secu.html>

( ) lo que nos fregó fue la dolarización, cuando nosotros vendíamos a un precio, en el momento en el que llegó el dólar se cayó el precio

( ) cuando Mahuad estaba de presidente, este señor sí nos hizo pedazos Yo tuve un crédito al banco que saqué para chanchos y se fue por los suelos la carne, nadie quería saber nada De allí vino que subía mes a mes los intereses, cosa que llegó al 25%, entonces yo asustado, dije que me han de quitar la finca Tuve que vender las vaquitas, el ganado y quedar sólo con dositos, vendí y pagué al banco. Porque con el 25% que cobraba de interés, que se iba arriba. ¿dónde acabo de pagar?

De igual manera, la configuración del mercado interno es percibida como una desventaja por parte de los agricultores:

Deberíamos presionar al gobierno, porque el tema del petróleo le da a muy pocos y foráneos Y lo peor es que todo lo que consumen es de afuera a nosotros no nos compran nada, no nos vemos beneficiados

Por otro lado, la falta de capital es, en muchas ocasiones, la causa que frustra el paso de una agricultura de subsistencia a un proyecto productivo que permita la comercialización eficiente de excedentes No hay suficiente capital, ni reciben suficientes apoyos, para adquirir buenas plantas, para el abono y los fertilizantes, y no se dispone de fondos y capacidad para procesar la materia prima, “vendiendo procesado es mejor, pero no tenemos posibilidades” se queja uno de los agricultores. Los conocimientos técnicos constituyen otro impedimento para lograr buenos cultivos:

Falta técnica de suelos para saber porqué el café carga poco ahora, y eso nos hace ver que sí ha habido algo de contaminación, porque la planta crece marchita.

( ) el banco (hablando del Banco de Fomento) da la plata pero nunca viene un técnico que dependa del banco que diga, bueno, usted tiene que trabajar así, tiene que hacer así No, le dan la plata, sabrá cada uno cómo se defiende Si uno tiene buenos métodos para uno poder defenderse, está bien, y si no pues, allí se friega Muchos han perdido las fincas, porque no han administrado bien.

( ) ha habido proyectos pero no hay un técnico que de verdad venga y diga, bueno, esta planta hay que manejarla así y así y así, así hay que hacer Y si luego viene, da una charla pero es charla

Todas estas condiciones denotan una reducida capacidad de producción de las unidades campesinas agravaada, además, por el desempleo en un contexto de competencia de mercado sustancialmente desigual

Así pues el empobrecimiento de la tierra y la contaminación durante las últimas décadas influyeron en la productividad de las UPAs, las familias obtuvieron cultivos de rendimiento cada vez más bajo que casi anulaban la posibilidad de reinvertir y mejorar la fertilidad de los suelos

## 3.2 La población afroecuatoriana

### 3.2.1. Historia y Población

Los primeros grupos de inmigrantes afrodescendientes llegaron atraídos por la oferta laboral de la perforación del primer pozo petrolero en 1967 en la provincia de Sucumbíos, y la construcción de la carretera a Lago Agrio en 1970. Desde entonces han sido ocupados como mano de obra no calificada en las compañías petroleras y madereras (Minda y otros, 1996:191).

En Nueva Loja los primeros barrios de afrodescendientes aparecen en 1972 cuando los inmigrantes conforman la Asociación de Esmeraldeños Residentes en Lago Agrio y fundan el barrio Guayaquil. Más tarde, en 1979, crean el barrio Esmeraldas Libre y en 1987 el barrio Virgen del Cisne. En la actualidad se encuentran dispersos en otros sectores de la ciudad (Ventana Regional de la Región de Oriente, 2002: 4).

Según el SIISE, en la Amazonía Norte se concentra un importante porcentaje de la población afroecuatoriana en relación al resto de la región. En las provincias de Sucumbíos, Orellana y Napo se encuentran afroecuatorianos provenientes de Esmeraldas y Guayaquil, y afrocolombianos de Barbacoas y Nariño. Se trata de migraciones que datan de 1960, con el auge de la exploración y explotación petrolera en la zona





Fuente: SIISE 4.0

Para realizar una caracterización más detallada de la población afroecuatoriana, el SIISE ha elaborado una clasificación sociocultural de la misma según las raíces históricas de los asentamientos y su dinámica espacial.

**CUADRO 23**

Propuesta de áreas socioculturales de asentamiento afroecuatoriano  
y caracterización demográfica según áreas

Área	Provincias	Población Afro	Incidencia Provincia	Contribución afro al total nacional
Área 1 Costa Norte	Esmeraldas	153.746	39,9	25,5
	Manabí	29.367	2,5	4,9
	Subtotal	183.113	42,4	30,4
Área 2 Valle del Chota	Carchi	8.291	5,4	1,4
	Imbabura	16.492	4,8	2,7
	Subtotal	24.783	10,2	4,1
Área 3 Pichincha	Pichincha	78.621	3,3	13,0
	Subtotal	78.621	3,3	13,0
Área 4 Amazonía Norte	Sucumbios	6.700	5,2	1,1
	Orellana	3.046	3,5	0,5
	Napo	1.138	1,4	0,2
	Subtotal	10.884	10,2	1,8
Área 5 Costa Centro-Sur	Guayas	216.922	6,6	35,9
	El Oro	28.387	5,4	4,7
	Los Ríos	27.093	4,2	4,5
	Loja	3.050	0,8	0,5
	Subtotal	275.452	16,9	45,6
Área 6 Sierra Centro-Sur	Azuay	7.162	1,2	1,2
	Bolívar	2.204	1,3	0,4
	Cañar	2.924	1,4	0,5
	Cotacachi	3.267	0,9	0,5
	Chimborazo	2.872	0,7	0,5
	Tungurahua	5.271	1,2	0,9
	Subtotal	23.700	6,7	4,0
Área 7 Resto del país	Galápagos	783	4,2	0,1
	Morona Santiago	825	0,2	0,1
	Pastaza	682	1,1	0,1
	Zamora Chinchipe	580	0,8	0,1
	Zonas no delimitadas	4.586	6,3	0,8
	Subtotal	7.456	6,2	0,4
<b>Total</b>		<b>604.009</b>		<b>100,0</b>

Fuente: INEC, VI Censo de Población y V de Vivienda 2001. Elaboración: SISE - SISPAE

Como demuestra el cuadro, el porcentaje de la población afro (1,8%) en la Amazonía Norte es pequeño en comparación a las otras áreas del país. Y en esta región, la provincia de Sucumbíos es la que mayor población afro concentra con cerca de 6.700 personas, que representan el 61,5% respecto de las otras dos provincias de la Amazonía Norte. De este número, más de la mitad se ubican en Lago Agrio y otro porcentaje significativo en el cantón Shushufindi. Por otra parte, los afroecuatorianos en Sucumbíos han preferido el área urbana para residir, aunque muchos de ellos provengan de los sectores rurales de sus provincias de origen. Se estima, además, que la población masculina es mayoritaria

CUADRO 24				
Población afroecuatoriana por área y sexo y su incidencia provincial <sup>37</sup>				
INDICADORES	ÁREA	SEXO	POBLACION TOTAL	INCIDENCIA PROVINCIA (%)
PROVINCIA			6.700	100,0
	Urbana		4.637	69,2
	Rural		2.063	30,8
		Mujeres	2.974	44,4
		Hombres	3.726	55,6

Fuente: SIISE-SISPAE V. 4.5.

Elaboración: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador

CUADRO 25		
Población afroecuatoriana por cantones y su incidencia provincial		
CANTON	POBLACION TOTAL	INCIDENCIA PROVINCIA (%)
LAGO AGRIO	3.900	58,2
GONZALO PIZARRO	130	1,9
PUTUMAYO	543	8,1
SHUSHUFINDI	1.824	27,2
SUCUMBÍOS	41	0,6
CASCALES	135	2,0
CUYABENO	127	1,9

Fuente: INEC, Censo de población y vivienda 2001.

Elaboración: SIISE-SISPAE

<sup>37</sup> Los datos sobre la incidencia provincial son producto de nuestros cálculos en función de utilizar porcentajes en lugar de valores absolutos. No obstante, hay que considerar que el SIISE ha elaborado estas estadísticas con la información que arrojó la encuesta de los hogares 2000. En ella había una pregunta sobre identificación étnica realizada a personas mayores de 15 años, por tanto, los datos sobre la población no deben ser considerados como definitivos. Según el SIISE, estos datos sirven para dar una descripción de algunos de los aspectos de las condiciones de vida de los afroecuatorianos más no como datos en sí mismos.

### 3.2.2. Caracterización de la calidad de vida de la población afroecuatoriana

#### I. Pobreza

Según los datos proyectados por el SIISE, la población afroecuatoriana de la provincia de Sucumbíos es la más pobre en el área de la Amazonía Norte. En la provincia de Napo y Orellana también existe un porcentaje significativo de pobres, 60,1% y 74% respectivamente. Sucumbíos, además, es la tercera provincia a nivel nacional con la mayor cantidad de afroecuatorianos en situación de pobreza después de Los Ríos (81,7%) y Manabí (80,1%).

En cuanto a la situación de extrema pobreza de afroecuatorianos, los datos señalan que en la provincia de Sucumbíos hay un porcentaje de 37,4%, mayor al de Orellana (34,6%) y Napo (28,2%). Sin duda, las condiciones de la población afroecuatoriana en los cantones Putumayo y Lago Agrio son alarmantes. Sus promedios superan en gran medida a los registrados por los demás cantones y son también de los más elevados a nivel nacional.

CUADRO 26		
Pobreza y Extrema Pobreza por NBI en la población afroecuatoriana en la provincia de Sucumbíos por cantones		
CANTONES	PORCENTAJE DE POBREZA	PORCENTAJE DE EXTREMA POBREZA
NACIONAL	70,3	37,7
PROVINCIA	79,7	37,4
Sucumbíos	56,1	34,2
Gonzalo Pizarro	53,1	31,5
Cascales	80,7	34,8
Lago Agrio	82,1	38,2
Putumayo	95,4	51,9
Cuyabeno	37,0	19,7
Shushufindi	75,3	33,1

Fuente SIISE v. 4.5.

Elaboración: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador

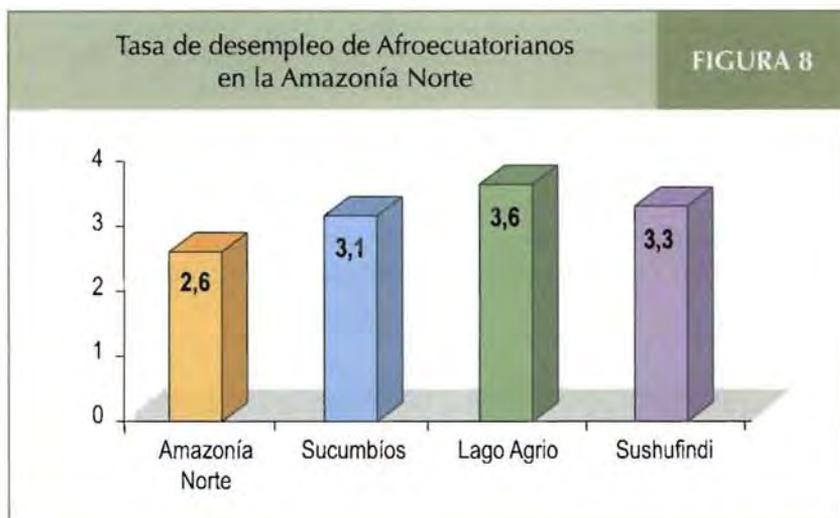
#### II. Acceso a empleo

La encuesta de empleo del 2003 señala a los afroecuatorianos como el grupo con mayor tasa de desempleo a nivel nacional (Afroecuatorianos en cifras, Pág 59). En cuanto a la población afroecuatoriana de la Amazonía Norte en edad de trabajar, un 2,6% no puede incorporarse al mercado laboral, mientras que esa cifra asciende a 3,1% en el caso particular de la provincia de Sucumbíos (la tasa más alta de la Amazonía Norte). Por su parte, las tasas de desempleo por sexo evidencian un porcentaje mayor para mujeres, con un 3,6% y un 3% para los hombres.

Con respecto a la tasa de desempleo en los cantones, los datos del SIISE no son precisos en los casos de los cantones Gonzalo Pizarro, Sucumbíos y Cuyabeno. Sin embargo, señalan que en el cantón Lago Agrio el porcentaje es de 3,6%, en Shushufindi de 3,3%, en Putumayo de 2,0% y en Cascales de 2,2%.



Resalta el hecho de que la tasa de desempleo en afroecuatorianos en los cantones de nuestro interés supera al promedio provincial y regional. Además, los índices de desempleo en las zonas urbanas son más elevados que los registrados en las áreas rurales. Es así que Lago Agrio y Shushufindi registran 4,3% y 3,9% de desempleo urbano respectivamente.

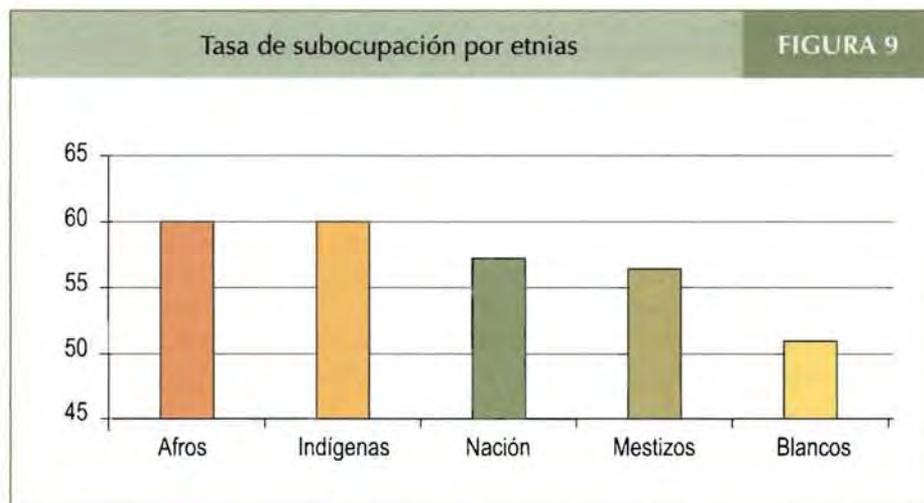


Fuente: SIISE v. 4.5, 2001

Elaboración: Observatorio de Cooperación al Desarrollo en Ecuador

#### • Subocupación afroecuatoriana

La encuesta de empleo realizada en el 2003 indica que existen alrededor de 141.054 afrodescendientes subocupados del total de su población económicamente activa a nivel nacional. Además, en este grupo poblacional se registra mayor subocupación a nivel rural, 65%, que en las zonas urbanas, 58% (Afroecuatorianos en cifras, Pág. 61). Respecto a los afrodescendientes de la provincia de Sucumbíos, no hay registros sobre sus actividades en las zonas rurales. Pero es sabido que en Lago Agrio decenas de familias afro logran su sustento a través de la venta de comidas a bajo costo durante la noche. Esta actividad implica a todos los miembros del hogar, desde los menores de edad hasta los adultos mayores. Alrededor de estos restaurantes ambulantes se combinan otras actividades productivas de igual importancia, tales como la cacería, la pesca, la siembra de hortalizas y la recolección de frutas, pues se trata de generar por cuenta propia la mayoría de insumos de las comidas de tal forma que el ahorro en la inversión sea mayor (Afroecuatorianos en cifras, Pág. 62).



Fuente: SIISE v.4.5. Afroecuatorianos en Cifras

A la complicada situación laboral que enfrentan los afroecuatorianos en Sucumbíos, ellos mismos añaden un factor que ha sido determinante en el acceso al empleo, el racismo. Una de las entrevistadas en esta investigación afirma: “es difícil tener un trabajo si eres negro, aunque tengas una carpeta bien presentada”. (Genis, miembro de la organización de mujeres “Nueva Esperanza”, entrevista septiembre 2007 en Lago Agrio)

Igualmente, la población joven afroecuatoriana encuentra cada vez menos posibilidades de emplearse después de terminar el bachillerato:

(...) lo primero que hacen es traer gente de otras provincias, las petroleras traen gente de otras provincias, porque es más barato, dicen que la gente de la sierra es más tranquila, más libre, que la gente de la costa es más agresiva, pero la gente que vive aquí, por ejemplo mi hijo tiene 30 años y no se le ha cerrado las puertas porque la madre es bien peleona, pero si ha habido muchachos que se han graduado, que están aquí y no les dan un puesto de trabajo.. Me gusta que las personas se superen y los que están alrededor vean la importancia de la educación, porque la gente educada sale a otro país a limpiar mierda, mierda de animales, mierda de otros, a morir congelado, cuando aquí tenemos tanta plaza de trabajo, se le da a los sapos que falsifican un título como en el Congreso. (Darly, miembro Asociación de Mujeres Negras de Sucumbíos, entrevista septiembre 2007 en Lago Agrio)

### III. Acceso a Crédito

No existen estadísticas que señalen la facilidad del acceso, la frecuencia o los montos requeridos por la población. Pese a ello, en la ronda de entrevistas realizadas y en el taller pudimos aproximarnos a la percepción de la población respecto al tema. La población afroecuatoriana considera que hay facilidad en el acceso a los créditos cuando la gente está organizada. Esto, por ejemplo, permite la formación de cajas de ahorro en la organización para proporcionar créditos a sus miembros. A su vez, se evita la demora en la entrega del crédito, así como también el papeleo. En definitiva, los afroecuatorianos han encontrado en la organización, entre otros, un mecanismo de supervivencia y de solución a los problemas de crédito.

### IV. Acceso a servicios básicos

#### • Vivienda

Si nos atenemos a los datos, podemos concluir que las condiciones de la vivienda de los afroecuatorianos no son las adecuadas para el desarrollo de los individuos. Más de la mitad de la población no cuenta con los servicios de agua entubada, alcantarillado y eliminación de excretas. Y el servicio eléctrico y de recolección de basuras tampoco alcanza a cubrir la demanda.

CUADRO 27				
Condiciones de la vivienda de los afroecuatorianos en Sucumbíos				
Indicador	Medida	Sucumbíos	Lago Agrio	Shushufindi
Viviendas	Número total	1 750	1.050	496
Agua entubada por red pública dentro de la vivienda	%	14,7	12,6	22,0
Red de alcantarillado	%	32,9	39,0	24,2
Sistemas de eliminación de excretas	%	49,1	53,5	43,2
Servicio eléctrico	%	78,2	83,7	81,3
Servicio de recolección de basura	%	60,7	64,8	63,5

Fuente: SHISE v. 4.5.

Elaboración: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador



De la misma forma, la población que recibe algunos de estos servicios demanda una mejora de los mismos, pues o los tienen intermitentemente o los reciben en mal estado. Por ejemplo el agua, que a pesar de transportarse por tubería o red de alcantarillado, no llega apta para el consumo humano. Pese a esta situación, en la actualidad, comparando con lo ocurrido antes del 2000, la población afroecuatoriana siente que ha mejorado el acceso a los servicios básicos.

### • Salud

En el caso de la salud, tampoco existen datos específicos, pero si contamos con alguna información recogida en las rondas de entrevistas y en el taller., Pudimos constatar, por ejemplo, que la población, en caso de enfermedad, se dirige al subcentro médico Abdón Calderón. En dicho lugar se da atención preferencial a embarazadas y niños menores de 5 años. Sin embargo, se quejan por los altos costos de la atención y de los medicamentos, y por la falta de especialistas en los hospitales. Ante el elevado costo del servicio médico, nuevamente es la organización quien ayuda a resolver el aprieto, y cuando no es así, la población prefiere no acudir a los centros médicos y curar las enfermedades con medicamentos caseros.

Un aspecto en el que hacen hincapié es en la construcción de la maternidad, que se consiguió gracias a los esfuerzos y la presión de las organizaciones de la provincia, sobre todo las organizaciones de mujeres. Consideran que es un espacio seguro y digno para ser atendidas y dar a luz.

### • Educación

La educación en el país se ha caracterizado por ser excluyente. El tipo de sistema implantado ha favorecido en su mayoría a clases medias y medias altas de la sociedad urbana perjudicando a grupos minoritarios como los afroecuatorianos (Ponce, 2006: 17).

CUADRO 28		
Analfabetismo y escolaridad en afroecuatorianos por cantones		
CANTONES	% de ANALFABETISMO Población de 15 años y más	Años de ESCOLARIDAD Población de 24 años y más
Lago Agno	8,0	5,9
Gonzalo Pizarro	8,8	6,9
Putumayo	15,3	4,2
Shushufindi	9,7	5,4
Sucumbíos	17,2	8,3
Cascales	16,1	5,0
Cuyabeno	1,8	8,0
PROVINCIA (total población afro)	9,1	5,7
PAÍS (total población afro)	10,3	6,3

Fuente: SIISE v. 4.5.

Elaboración: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador

El censo del 2001 indica una tasa de analfabetismo a nivel nacional del 9%. En la provincia de Sucumbíos es de 8,5%, pero el que registra la población afro es superior con 0,6 puntos. Asimismo, la población de la zona rural presenta un índice de analfabetismo de 12,1% frente a un porcentaje significativamente menor en la zona urbana 7,7%

En el caso del analfabetismo según sexo, la situación de desventaja que registra la mujer negra es similar a la que registran las mujeres de otras etnias. De esta manera, mientras que el 10,5% de afroecuatorianas de la provincia es analfabeta, sólo lo es el 8% de hombres. En el número de años lectivos aprobados también es mayor en hombres que en mujeres, mientras que los primeros estudian 6 años lectivos, las segundas únicamente 5,3.

De acuerdo a la situación cantonal, llama especialmente la atención la precariedad educacional de los cantones de Sucumbíos, Cascales y Putumayo, pues tienen los índices más altos de analfabetismo en la provincia y a nivel nacional. En lo referente a la escolaridad, nuevamente son los cantones de Putumayo y Cascales los que concentran a la población afroecuatoriana con los menores promedios de años de estudio.

## V. Conocimiento sobre nutrición, DDHH y Medio Ambiente

En relación a estos temas, la población afroecuatoriana entrevistada y la que participó en el taller reconoció que, gracias a diferentes capacitaciones, ahora tienen información sobre estos y otros temas. Algunos de los organismos que han intervenido en la zona han facilitado talleres que han despertado su interés. Por ejemplo, aseguran que, aunque la alimentación sea cara y no puedan alimentar a su familia como quisieran, gracias a las capacitaciones ahora, por lo menos, saben cuáles alimentos son los fundamentales en la dieta diaria, y cuáles son los alimentos que necesitan los niños para un desarrollo óptimo.

Igualmente, afirman que ahora conocen sobre DDHH. El racismo fue uno de los temas sobre los que se discutió en estas capacitaciones. Después de esos debates, la población afroecuatoriana ya conoce sobre sus orígenes y se siente orgullosa de su cultura y de ser negra. Al mismo tiempo que se reivindican cultural y racialmente, estas capacitaciones les han ayudado para poder transmitir a sus hijos la defensa y el valor de su raza.

Lo mismo ha ocurrido con el tema medioambiental. Éste preocupa mucho a la población, pues ha visto afectada su salud y su entorno a causa de la contaminación. No sorprende pues, que hayan surgido inquietudes acerca de cómo pueden colaborar para remediar de algún modo los daños.

## VI. Problemática

Finalmente, la población afro resume toda su problemática en un macroproblema que consiste en el débil desarrollo socioeconómico y cultural del pueblo afroecuatoriano de Sucumbíos. Según su criterio, los principales obstáculos que impiden mejorar su situación son los siguientes (ver anexos 1 y 2 al final del capítulo):

- Débil nivel organizativo;
- Bajo nivel educativo y pérdida paulatina de valores culturales;
- Deficiente estado de salud;
- Bajas y limitadas condiciones de ingreso, producción y empleo;
- Servicios básicos deficientes y deficitarios.

### 3.3 La población refugiada

#### 3.3.1. Contexto histórico y normativo<sup>38</sup>

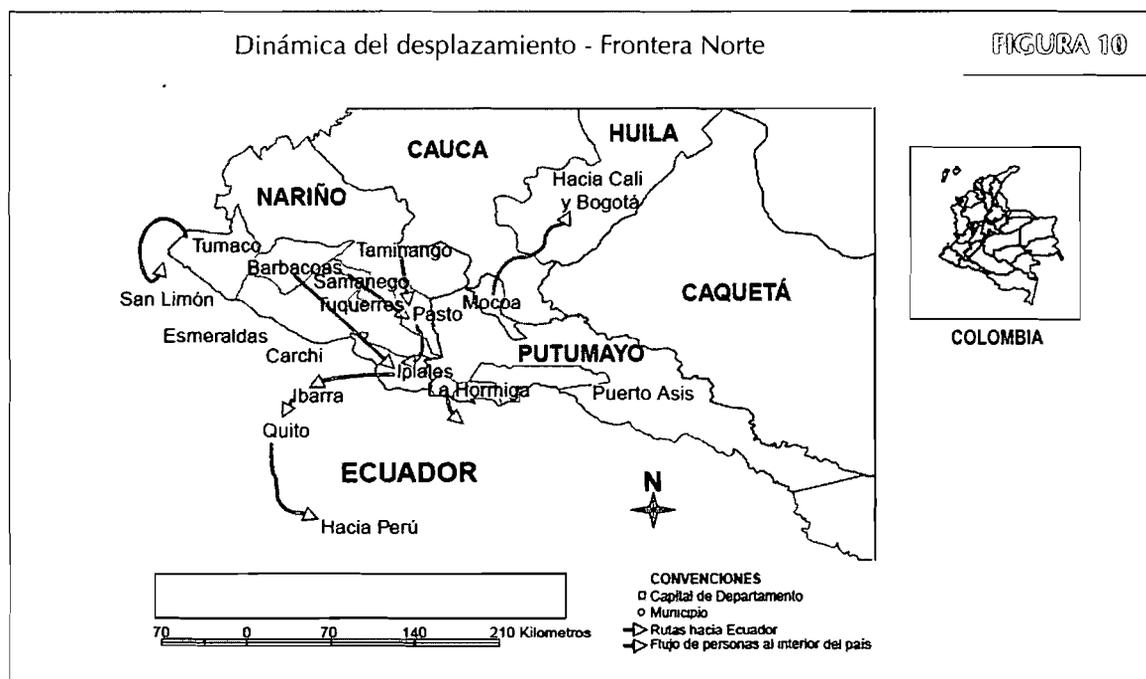
A continuación analizaremos la situación de los colombianos refugiados en Ecuador. Si bien, anteriormente, ya nos aproximamos a las condiciones de vida de la provincia de Sucumbíos, queremos relacionar estos datos con los rasgos e influencias específicos de este grupo en particular.

<sup>38</sup> Es importante resaltar que existen datos más recientes para la zona en la *Encuesta sobre las condiciones de vida de los refugiados, solicitantes de refugio y otros colombianos en Ecuador*, a cargo de Richard Brilsborrow y CEPAR, financiada por ACNUR. Al momento de elaborar esta sección no se disponía de estos datos, pero una actualización se llevará a cabo en el cuarto Boletín Electrónico del Observatorio, a publicarse en marzo de 2009. Buscar en [www.cooperacion.org.ec](http://www.cooperacion.org.ec). Ver también *Línea de base en temas del sector salud de provincias de la frontera norte del Ecuador*, Organización Mundial de la Salud, 2006. <http://www.bibliotecaonu.org.ec>

Lo primero que deseamos recalcar es que la población colombiana refugiada en esta zona se encuentra ante condiciones precarias pero que solucionan, básicamente, su problema de inseguridad y de evasión del conflicto armado. No obstante, al arribo a la provincia de Sucumbíos descubren que “la violencia y la inseguridad en Ecuador no es sólo por la vecindad con Colombia sino también un subproducto del modelo de desarrollo ecuatoriano” (Yupanqui, 2001:13).

Compartir la línea de frontera significa que los problemas son binacionales para la población. Por una parte, el narcotráfico y el contrabando del lado colombiano, y de la otra, de lado ecuatoriano, la vecindad de Putumayo a Sucumbíos, pues Putumayo

(...) se ha convertido en una de las regiones más violentas de Colombia superando incluso los índices de otras regiones conflictivas como Urabá. Un estudio del centro de informática de salud departamental ya señalaba que entre 1995 y 1998 se registraron en promedio anual 425 homicidios por cada 100.000 habitantes (más de cuatro veces el promedio nacional)” (Yupanqui, 2001).



Fuente: Observatorio Andino<sup>39</sup>

Antes de iniciar el estudio conviene aclarar lo que significa *refugiado* en este contexto. Según la normativa internacional establecida por la ONU, un refugiado es aquella persona que está fuera de su país y no puede o no quiere regresar a él porque es perseguida o tiene miedo a ser perseguida debido a su raza, religión, nacionalidad, por ser miembro de un determinado grupo social o por su opinión política.<sup>40</sup>

Pero más allá de ratificar esta normativa internacional, Convención de 1951, Ecuador suscribió la Declaración de Cartagena de 1984, mediante la cual se expidió el reglamento sobre los refugiados.

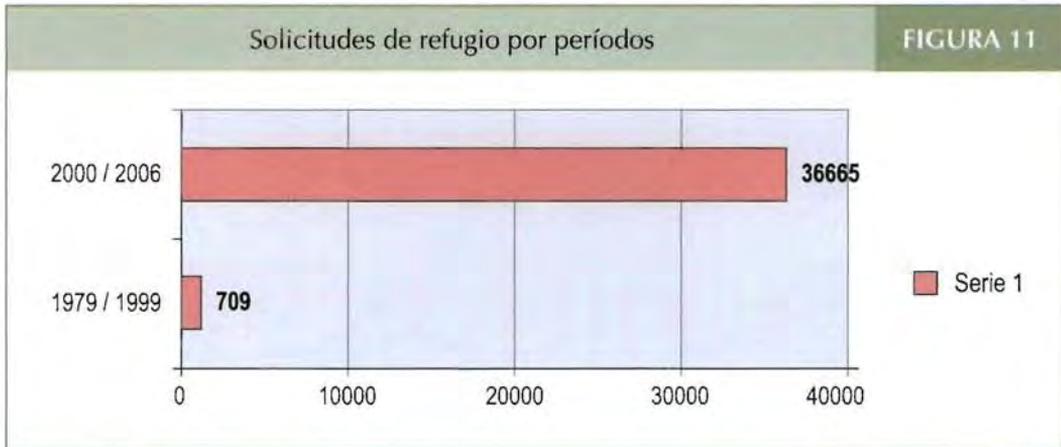
Cabe señalar que luego del Plan Colombia y la primera gran oleada de refugiados, alrededor del 2000, el Ecuador, sin respuesta ante la situación, adoptó la “prima facie”, refugiados a falta de pruebas de lo contrario, pero, finalmente, el MRREE decidió aplicar los criterios correspondientes a la Convención de 1951 para determinar su condición.

<sup>39</sup> <http://www.observatorioandino.org.co/docs/docs/libroalca.pdf#page=193>, consultado el viernes 4 de abril de 2008.

<sup>40</sup> La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados fue adoptada el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el estatuto de los refugiados y de los apátridas de las Naciones Unidas, organismo que la convocó a través de su Asamblea General en la resolución 429 (V), de 14 de diciembre de 1950 y entró en vigor el 22 de abril de 1954, de conformidad con el artículo 43.

### 3.3.2. Afluencia de refugiados colombianos en Sucumbíos

El problema de los refugiados colombianos en Ecuador comienza como tal después de la entrada en escena del Plan Colombia. Hasta entonces la presencia de colombianos siempre se había dado en virtud de las relaciones de vecindad, pero a partir del año 2000 la situación se dispara desbordando al Gobierno Nacional y Provincial.



Fuente: ACNUR. Estadísticas 1979-1999 y 2000-2005  
Elaborado por Benavides, Gina

Según los datos de ACNUR y el MRREE, los refugiados colombianos registrados son:

**CUADRO 29**

**Total de refugiados 2000 - 2006**

Año	TOTAL DE REFUGIADOS													
	Solicitudes	Reconocidos					Rechazados	Cerrados	Otherwise closed	Repatriación	Reasentados			
		Aceptadas	Apelaciones	Reconocidos bajo el mandato del acnur	Tasa reconocimiento	Total reconocidos					Reconocidos bajo el mandato del acnur	Total patriadas	Decisiones	pendientes
2000	475	390		0		390	60		36			450	25	
2001	3.017	1.406		0		1.406	394	999	87			1.800	243	
2002	6.766	1.578		0		1.578	1.199	1.586	7	0	4	2.777	2.646	
2003	11.463	3.270		56	43,0	3.326	4.392	3.616	237	4	24	154	7.899	2.594
2004	7.853	2.395		101	36,3	2.496	4.207	1.898	35	1	50	443	26.637	1.912
2005	7.091	2.453		33	47,8	2.486	2.669	1.027	80	1	33	511	5.202	2.774
2006	3.778	1.071		0		1.071								
2000-2006	40.443	12.563	0	190	42,4	12.753	12.921	9.126	352	136	107	1.112		2.774
Total refugiados en Ecuador: 12.753														

Fuente: ACNUR y Ministerio de RREE del Ecuador

De acuerdo al estudio dirigido por Freddy Rivera<sup>41</sup> (Rivera, Ortega y Larreátegui, 2007: 22), esta nueva población de refugiados colombianos en Ecuador se ha distribuido de manera dispar:



**Fuente:** Dimensión geográfica, perfil social de los refugiados y solicitantes de refugio, y percepciones institucionales en la zona de frontera. En: Rivera, F, Flasco 2007.

La gran mayoría tiende a quedarse en las grandes ciudades, y solamente una minoría se visibiliza en la línea de frontera y en Sucumbíos.

**CUADRO 30**

Localización de la población colombiana

PROVINCIA DE RESIDENCIA	POBLACIÓN TOTAL		POBLACIÓN COLOMBIANA		% DE PC POR PTE
NACIONAL	12156608	100	51556	100	0,4
CARCHI	152939	1,3	6977	13,5	4,6
ESMERALDAS	385223	3,2	3562	6,9	0,9
IMBABURA	344044	2,8	6466	12,5	1,9
GUAYAS	3309034	27,2	2930	5,7	0,1
MANABÍ	1186025	9,8	1138	2,2	0,1
PICHINCHA	2388827	19,7	21519	41,7	0,9
SUCUMBÍOS	128995	1,1	4304	8,3	3,3
ORELLANA	86493	0,7	709	1,4	0,8
RESTO DEL PAÍS	4175038	34,3	3951	7,7	0,1

**Fuente:** VI Censo de Población y V de Vivienda-Inec. IX-2001.  
**Elaboración:** Claudio Gallardo.

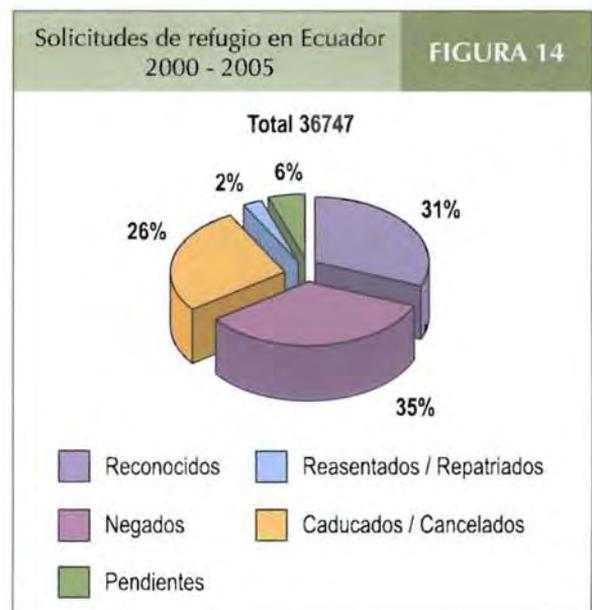
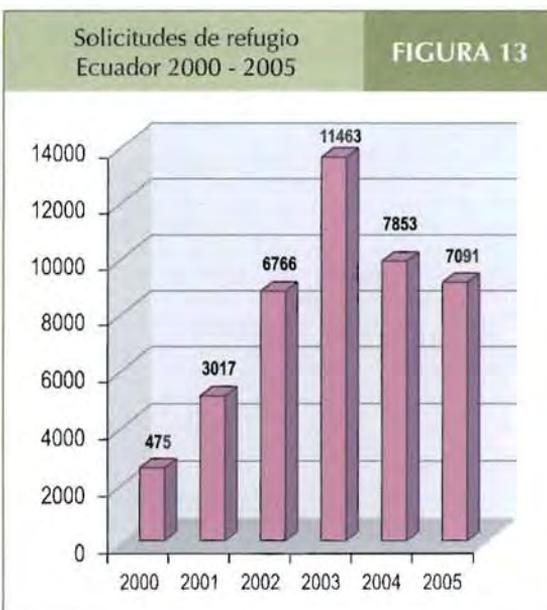
<sup>41</sup> Los cuadros están tomados de esta investigación.

Como se aprecia en el cuadro, la población de colombianos en Sucumbíos era de 4.304 de acuerdo al último censo, es decir, el 1,1% de la población total y el 8,8% de la población colombiana en general (51.556). Pero no hay que olvidar que este número es sólo una pequeña parte, una “minoría reconocida”, en la que no se encuentran todos aquellos que no quieren visibilizarse y poner al descubierto y en peligro a sus familias.

CUADRO 31		
Porcentaje por ciudad: solicitudes receptadas		
LOCALIDAD	TOTAL	%
Colombianos		97,27
Quito	19.695	48,70
Guayaquil	14	0,03
Cuenca	2.631	6,51
Ibarra	4.913	12,15
Lita	161	0,40
Tulcán	635	1,57
Otros sitios Carchi	45	0,11
Esmeraldas	1.234	3,05
San Lorenzo	407	1,01
Sucumbíos	7.987	19,75
Orellana	117	0,29
Santo Domingo	1.501	3,71
Otras nacionalidades	1.103	2,73
<b>TOTAL</b>	<b>40.443</b>	<b>100</b>

Fuente: Ministerio de RREE del Ecuador  
Elaborado por: Yupanqui (2001)

Sin duda, uno de los principales inconvenientes es saber el número real de refugiados colombianos que hay en la provincia. Si nos acercamos a las fuentes oficiales, disponemos de estos datos:



Fuente: ACNUR Estadísticas 2000-2005



La respuesta ante el incremento de refugiados fue el denominado Plan de Contingencia, que tiene como actores al MRREE, ACNUR e ISAMIS. Más tarde se transformó en el Programa de Apoyo a Refugiados (PAR). En total, existen 35.000 solicitudes de refugiados colombianos, con una diferencia, aproximadamente, de mil personas entre los datos manejados por ACNUR y los de MMRRE.

Estos datos deberían cruzarse con los anunciados por otros organismos que trabajan a nivel regional. En este sentido, resulta interesante la aportación del SJR que recoge el trabajo realizado por ACNUR en asociación con ISAMIS y el MMRRE en el Plan de Contingencia.

CUADRO 32

## Datos del Plan de Contingencia y del PAR 2001

	Personas	Familias
Personas registradas en PAR	2300	
Solicitudes de estatuto de refugiados reconocidos por la Cancillería con carnet	994	258
Refugiados reconocidos por la Cancillería que renovaron su carnet	352	88
Refugiados reconocidos por la Cancillería que renovaron su carnet y no se encuentran en el Lago Agrio	39	
Refugiados que no renovaron su carnet	642	170
Total de refugiados con carnet en Lago Agrio	313	77

## Situación a Junio del 2001

	Personas	Familias
Solicitantes de estatuto de refugiados	259	94
Refugiados que retornaron voluntariamente	71	21

## Registros del 1 de Junio al 22 de Octubre

	Personas	Familias
Refugiados registrados en PAR	105	27

Fuente: Yupanqui (2001)

CUADRO 33

## Número de familias refugiadas y ubicación

Lugar	Nro. Fam.	%
Lago Agrio (urbano)	93	35,0
La Punta (urbano)	48	18,0
Puerto El Carmen (urbano)	42	15,8
Alma Lojana (urbano)	30	11,3

Lugar	Nro. Fam.	%
La Carchi (rural)	25	9,4
Pacayacu (rural)	9	3,4
No ubicados	9	3,4
Otros lugares	6	2,2
Albergue de Apafano	4	1,5
TOTAL	266	100,0

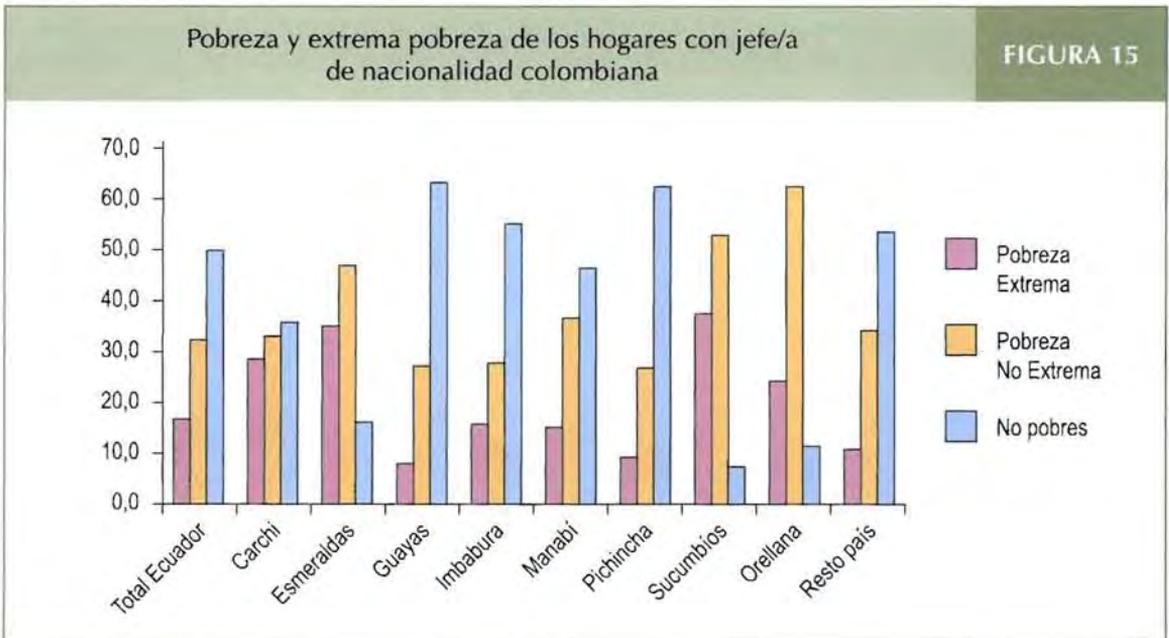
Fuente: Yupanqui, Túpac (2001). Refugiados colombianos en Lago Agrio, Ecuador.

### 3.3.3. Caracterización de la calidad de vida de los refugiados colombianos

Para acercarnos a la realidad de los refugiados es necesario analizar algunos indicadores y estudios al respecto. Lamentablemente, debemos notar una carencia de estudios sobre la situación de la población de refugiados colombianos en Ecuador y, en particular, en Sucumbíos. Por esta razón, tendremos muy en cuenta los estudios de Rivera y Yupanquí, realizados en diversos momentos y con la intención de manifestar las condiciones de vida de los refugiados en esa zona del Ecuador.

#### I. Pobreza

Al confrontar la información del censo de 2001, podemos concluir que la provincia de Sucumbíos presenta los números más alarmantes. Tiene el mayor índice de pobreza extrema respecto a familias cuyo jefe/a es colombiano, por encima, incluso, de la otra provincia con gran afluencia de refugiados colombianos, Esmeraldas. Tiene el menor índice de no-pobres, y solamente es superada por la provincia de Orellana en el índice de pobreza no extrema.



Fuente: VI Censo de Población y V de Vivienda-Inec- IX-2001  
Elaboración: Claudio Gallardo

#### II. Acceso a empleo

“Las dificultades de los refugiados para conseguir trabajo no tienen que ver con cuestiones legales, ya que los papeles con los que cuentan les autorizan para poder conseguirlo, sino la estigmatización social de ser refugiado colombiano” (Yupanquí, 2001:39).

Por otro lado, también están las restricciones legales, pues las personas que solicitan refugio no pueden trabajar mientras dura el proceso, y éste puede durar meses, un año, incluso más antes de contar con una resolución.

Otra limitación es la nueva disposición anunciada por el Ministerio de Trabajo de exigir un carné ocupacional para todas las personas extranjeras, cuesta USD60 y habría que añadirle el costo de alrededor de USD300 que cuesta la visa de trabajo (PCMD, 2004: N° 5).



Estos factores, más los prejuicios que existen frente a las y los colombianos, influyen para que la mayor parte de la población en situación de refugio comience a trabajar sin documentación en cualquier oficio, acepten condiciones laborales desfavorables y sean víctimas de explotación o extorsión por ello (Camacho, 2005: 43).

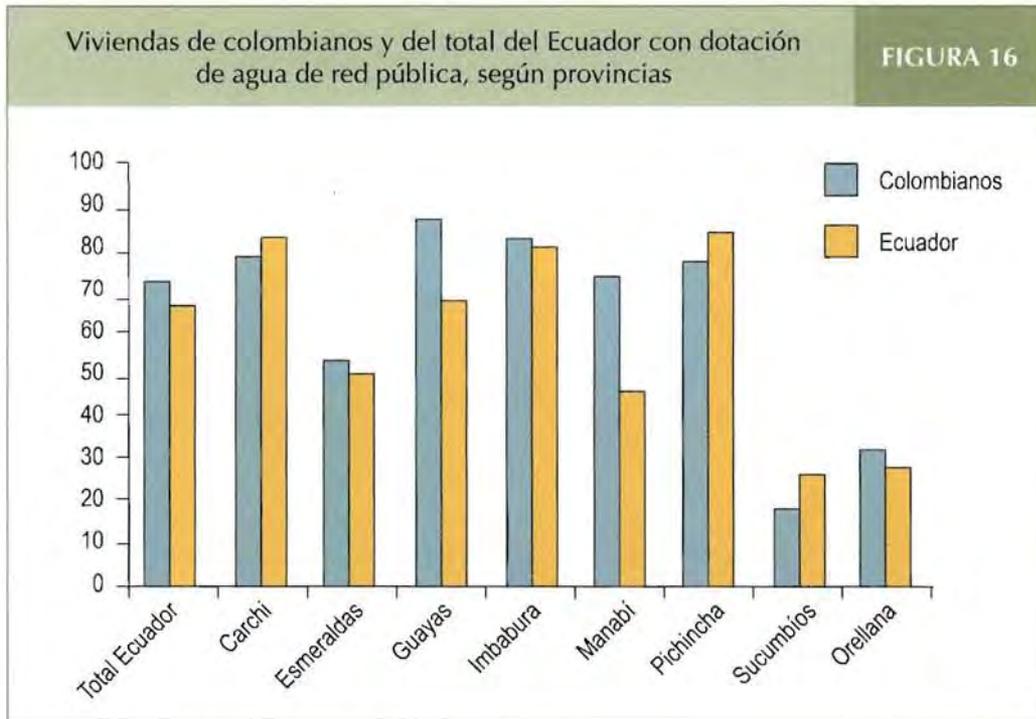
Según una investigación realizada por FUNDAPEM, el 40% de la población colombiana desplazada no tiene empleo. Entre los que se encuentran laborando, el 47% está en la agricultura, el 27% en el comercio y un 7% en oficios domésticos (Viquez, 2003:46-47).

“Entre febrero y marzo del 2003 se expidieron los carnés de identificación de los solicitantes de refugio y refugiados/as en los que se hicieron constar disposiciones que restringen el ejercicio de los derechos laborales(...) Esta prohibición fue eliminada del carné de identificación a partir del 16 de noviembre del 2005, lo cual representa un paso importante para la protección, pero no cierra el problema, pues si bien ahora no existe la prohibición tampoco es explícita la autorización para el trabajo” (Benavides, 2006:10).

### III. Acceso a servicios básicos

- **Vivienda**

Según el censo, el acceso a la vivienda que se registra en los hogares con cabeza de familia colombiano es inferior en casi un 30%, la más baja del país se encuentra en la provincia de Sucumbíos (Orellana, siendo la segunda provincia con menor acceso a vivienda de colombianos, registra el doble de acceso respecto a Sucumbíos). Si a este factor añadimos que no existen estudios específicos sobre este tema, y que la tendencia es a menores posibilidades de crédito menores posibilidades de construcción de vivienda, se estaría ante una situación aún más precaria que la ya registrada.



Fuente: VI Censo de Población y V de Vivienda-Inec-. IX-2001  
 Elaboración: Claudio Gallardo; Flacso 2003.

- **Salud**

La situación de la salud entre los refugiados colombianos de la provincia de Sucumbíos fue analizada por el ISAMIS, arrojando los siguientes resultados en cuanto a proliferación de enfermedades.

CUADRO 34

## Enfermedades reportadas en el 2001

Enfermedades	Nro. Pers.	%
Infecciones respiratorias agudas	290	26,7
Parasitosis	290	26,7
Enfermedades de la piel	202	18,5
Enfermedades diarreicas agudas	123	11,3
Dolores en general	96	8,8
Infecciones de las vías urinarias	87	8,0
TOTAL	1088	100,0

Fuente: ISAMIS

Elaboración: Túpac Yupanqui

- Educación

Un aspecto preocupante es que, de acuerdo con la investigación de FUNDAPEM (Viquez, 2003), cerca de la mitad de los niños, niñas y adolescentes de las familias de la población colombiana desplazada no están asistiendo a ningún centro de educación en Ecuador. “Esto obedece a la escasez de recursos económicos de las familias, a la inestabilidad familiar en cuanto a su permanencia en el lugar, pero también a ciertas restricciones como la falta de documentos que certifiquen los estudios previos” (Camacho, 2005: 63). En Sucumbíos, según ciertos informantes, el principal problema que enfrentarían es un cierto rechazo a las niñas y niños colombianos en los centros de educación, llegando inclusive a negarles la entrada (idem).<sup>42</sup>

CUADRO 35

## Nivel de estudio

Nivel de estudio	Nro. Pers.	%
Ninguno	471	47,38
Primaria	430	43,26
Secundaria	62	6,24
Preescolar	30	3,02
Técnico	1	0,10
TOTAL	994	100,0

Elaboración: Túpac Yupanqui

#### IV. Derechos Humanos y Seguridad

La población colombiana refugiada se encuentra en una situación desfavorable, ya que se percibe que “en la base de los DDHH en Sucumbíos está la criminalización de los colombianos en general, no sólo aquí en Ecuador, sino en muchos otros países. En el imaginario común, aunque se reconozcan excepciones, se asocia al apelativo “colombiano” las ideas de delincuente, narcotraficante, guerrillero, sicario, abusador, gente mala en general” (Yupanqui, 2001:33).

<sup>42</sup> Ver anexo 4 al final de este capítulo

Esto repercute en su aislamiento, segregación, pocas oportunidades de adaptación, así como la criminalización de quienes son víctimas.

“Cada vez más se ha ido perdiendo esa apertura y solidaridad, de manera que prevalecen los testimonios que dan cuenta de las dificultades y problemas que enfrenta las y los colombianos en situación de refugio: la violación de sus derechos humanos por parte de los cuerpos policiales y de algunas autoridades de gobierno, la discriminación y xenofobia presente en ciertas autoridades, funcionarios públicos, en los medios de comunicación y en la población en general. Todos estos factores afectan su posibilidad de integración y estabilidad, su inserción laboral, y no pocas veces, se traducen en atentados a sus derechos” (Camacho, 2005: 53).

Los estudios sobre género que existen en torno al tema de los refugiados muestran que hay una mayor cantidad de hombres en estado de refugio, y quizá esto se explique por las características de la violencia en Colombia. En las provincias fronterizas (Carchi, Sucumbíos y Esmeraldas) se han empezado a identificar casos de trata de personas o utilización de las mujeres en situación de refugio para ejercer la prostitución (Benavides, 2006:14).

CUADRO 36		
Género		
Género	Nro. Pers.	%
Hombres	581	58,45
Mujeres	413	41,55
TOTAL	994	100,0

Elaboración: Túpac Yupanqui

Por otro lado, la percepción del estado de seguridad en Lago Agrio es ambigua, ya que para la población refugiada que proviene de Colombia existe una sensación de mayor seguridad, debido a la ausencia del conflicto armado, así como a una mayor presencia del Estado a través del ejército.

“En Ecuador a pesar de las dificultades (bajos sueldos, violencia e inseguridad, criminalización de los colombianos) se sienten bien, al menos sin la violencia e inseguridad que vivían en Colombia. Algunos van a trabajar por unos días en la recolección de hoja de coca y vuelven cuando la situación de violencia empeora, pero a sus familiares los dejan” (Yupanqui, 2001: 43).

Sin embargo, no se puede olvidar que los índices de violencia e inseguridad han aumentado en los últimos años en la provincia, convirtiéndose incluso en uno de las más altos del país en esta área, con una tasa de homicidios superior a la media y con mayores actos delictivos, lo que la hacen muy vulnerable a fenómenos como la extorsión y el secuestro.

Ahora bien, cabe recalcar que estos fenómenos delictivos resultan mucho menores que en la zona del Putumayo, que no se registran zonas de cultivos de coca, que la aparición de laboratorios para su procesamiento es un hecho aislado y que los enfrentamientos entre las Fuerzas Armadas y las guerrillas y grupos paramilitares no son de gran incidencia hasta el momento (ver anexos 5 y 6 al final del capítulo).

## V. Perfil del Refugiado Colombiano

Para terminar, y luego de analizar todos los datos, podríamos hacer la siguiente caracterización de la población colombiana refugiada en Sucumbíos. Población mayormente masculina, joven, proveniente de zonas agrícolas, con baja formación escolar (Yupanqui, 2001: 54), llegados especialmente a raíz de la implantación del Plan Colombia (a partir del año 2003 aumenta considerablemente su número), y que subsisten en condiciones de vida vulnerables, por su limitado acceso a vivienda, por su ubicación en zonas marginales, y por la baja atención en salud y servicios básicos que reciben.

ANEXO 1: Figura 1

ORDENAMIENTO DE PROBLEMAS POR PRINCIPALES OBSTÁCULOS IDENTIFICADOS

**PUEBLO AFROECUATORIANO**

**OBSTÁCULO 1**

**DÉBIL NIVEL ORGANIZATIVO DEL PUEBLO AFROECUATORIANO DE SUCUMBÍOS**

PROBLEMA

- Bajo nivel conocimiento sobre los procedimientos organizativos.
- La mayoría de organizaciones filiales no disponen de local propio.
- Organizaciones con bajos recursos económicos.
- Débil nivel de democracia interna.
- Facilismo y tendencia al paternalismo.
- Sectarismo e imposición.
- Manipulación política.
- Desconfianza en los líderes afros.
- Poca valoración de lo propio.

**OBSTÁCULO 2**

**BAJO NIVEL EDUCATIVO Y PÉRDIDA PAULATINA DE VALORES CULTURALES EN EL PUEBLO AFRO**

PROBLEMA

- Discriminación contra el Pueblo Afroecuatoriano de Sucumbios.
- Desconfianza e imagen figurada negativa hacia el pueblo Afroecuatoriano
- Currículo educativo no contempla valores e historia de pueblos.
- Pérdida continua de los valores artísticos, costumbres y tradiciones.
- Subvaloración e influencias de clases y culturas dominantes
- Bajo nivel de autoestima.
- Escasa transmisión de valores culturales.
- Alto índice de analfabetismo en la población Afroecuatoriana.

**OBSTÁCULO 3**

**DEFICIENTE ESTADO DE SALUD DEL PUEBLO AFROECUATORIANO DE SUCUMBÍOS**

PROBLEMA

- Escaso acceso al beneficio del programa de maternidad.
- Corrupción centralizada y mala aplicación del programa de maternidad gratuita.
- Alto nivel de enfermedades infecto-contagiosas y parasitosis en los niños.
- Malos hábitos de Salud y salubridad.
- Descuido familiar y bajo nivel de conciencia preventiva de salud.
- Deficientes servicios básicos en los asentamientos Afros.
- Campañas de fumigación casi no llegan a los asentamientos Afros.
- Elevado costo de la medicina.
- Alto índice de enfermedades tropicales.
- Deficientes servicios de Salud en los asentamientos Afros.
- Escasez de infraestructura de Salud.
- Discriminación en el trato a los pacientes Afros.
- Desvalorización o mal uso de la medicina tradicional y natural.

- Limitada formación y profesionalización.
- Bajos ingresos económicos y difícil acceso a fuentes de trabajo.
- Difícil acceso al crédito.
- Bajo interés de apovo de las autoridades.
- Limitadas condiciones de comercialización en la producción agrícola e industrial.
- Inexistencia de centros de acopio.
- Limitados recursos para incrementar la producción agrícola y pecuaria en las organizaciones que poseen tierras.
- Baja nivel de capacitación y asesoramiento técnico en producción agrícola y pecuaria.
- Baja calidad de los productos.
- Limitada y escasa producción.

PROBLEMA

**SERVICIOS BÁSICOS DEFICIENTES Y DEFICITARIOS EN LAS COMUNIDADES AFRO**

**OBSTÁCULO 5**

PROBLEMA

**BAJAS Y LIMITADAS CONDICIONES DE INERESO PRODUCCIÓN Y EMPLEO**

**OBSTÁCULO 4**

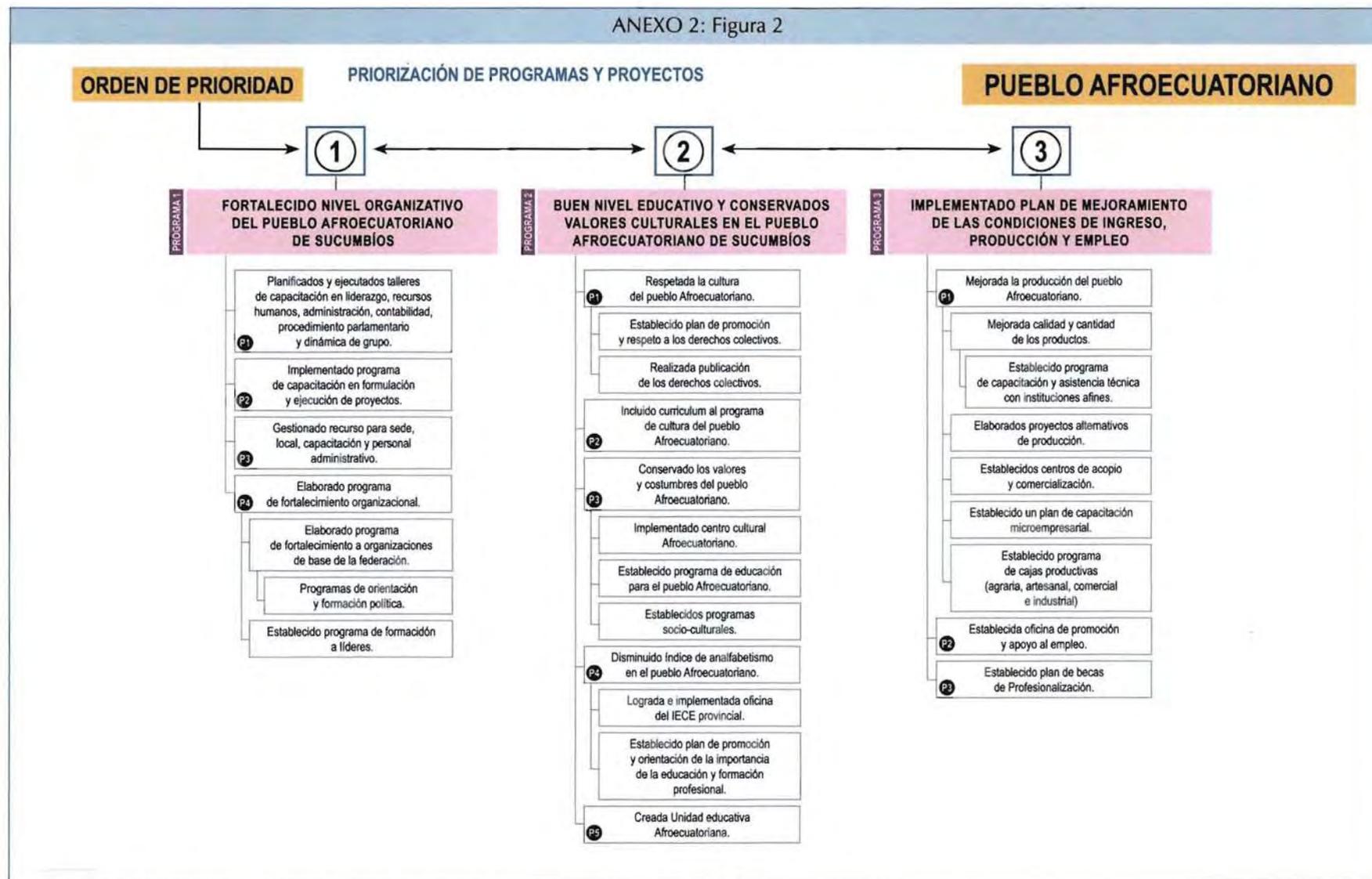
**OBSTÁCULO 6**

**MACROPROBLEMA**  
DÉBIL DESARROLLO SOCIO-ECONÓMICO Y CULTURAL DEL PUEBLO AFROECUATORIANO DE SUCUMBÍOS

Fuente: Plan Participativo de Desarrollo Estratégico de la provincia de Sucumbios 2005 – 2015. p. 224



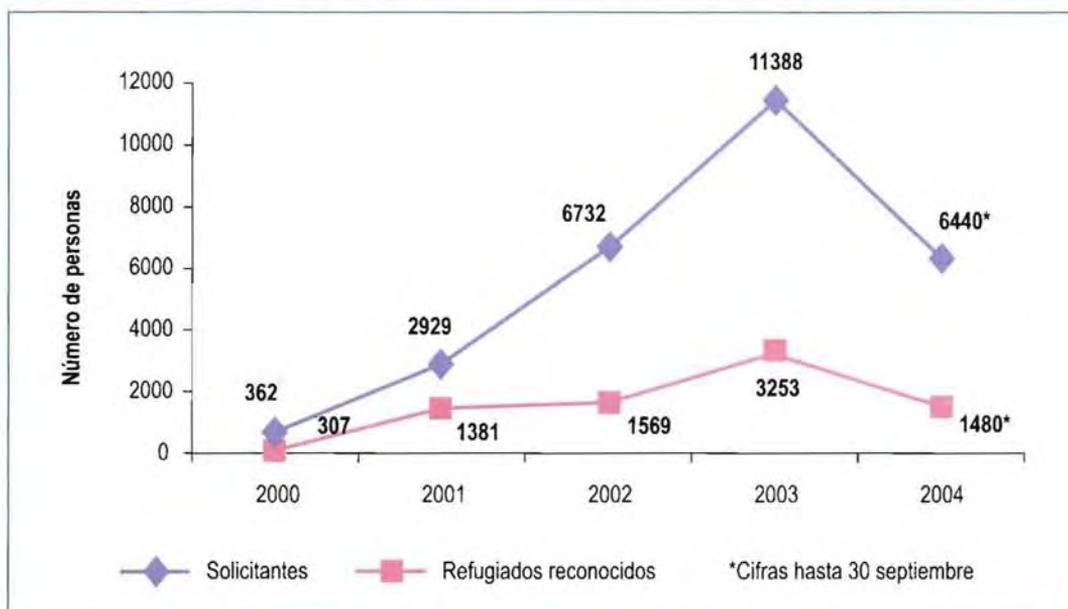
ANEXO 2: Figura 2



Fuente: Plan Participativo de Desarrollo Estratégico de la provincia de Sucumbíos 2005 – 2015. p. 228

## ANEXO 3: Cuadro 1

## Solicitantes y refugiados colombianos en Ecuador (2000 - 2004\*)



Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador

Elaboración: CSMM

## ANEXO 4: Cuadro 2

## Población de 5 años y más por nivel de instrucción y años

		NIVEL DE INSTRUCCIÓN Y AÑOS APROBADOS								
		PRIMERIO		SECUNDARIO		POST. BACHIL	SUPERIOR			
TOTAL	NINGÚN O OCENT.	0-3	4-6	0-3	4-6	0-3	0-3	4 Y MÁS	POST-GRADO	NO DECLARA
100	8,7	20	21	8	12,8	0,9	6,9	11	0,9	9,8
100	16,4	33,5	35,5	3,7	4,2	0,2	0,8	1	0	4,6
100	20,4	25	20,2	9,6	8	0,5	1,4	3,2	0,1	11,5
100	2,5	10,1	11,3	10,5	17	1,5	14,5	19,8	1	11,7
100	9,7	25,2	25	8,2	11,2	1	3,9	5,3	0,1	10,3
100	3,9	13,7	16,3	9,8	13,9	1	16,5	12,6	0,3	11,9
100	5,6	15,2	18,4	8,2	15,8	1	8,3	15,2	1,7	10,7
100	14,3	34,1	24,6	7,6	5,9	0,4	2,5	1,8	0,2	8,6
100	14,4	27,6	25,2	6,4	8,9	0,3	1,5	6,1	0,4	9,2
100	5,7	15,8	19,5	9,3	17,5	1,3	7,6	12,5	0,9	10

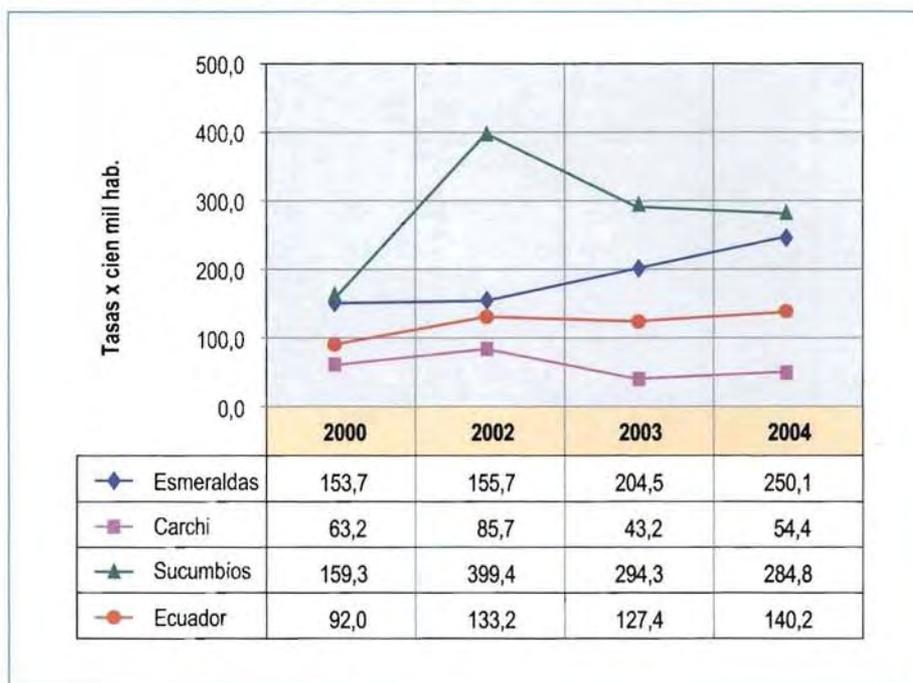
Fuente: VI Censo de Población y V de Vivienda-Inec-. IX-2001

Elaboración: Claudio Gallardo; Flasco 2003.



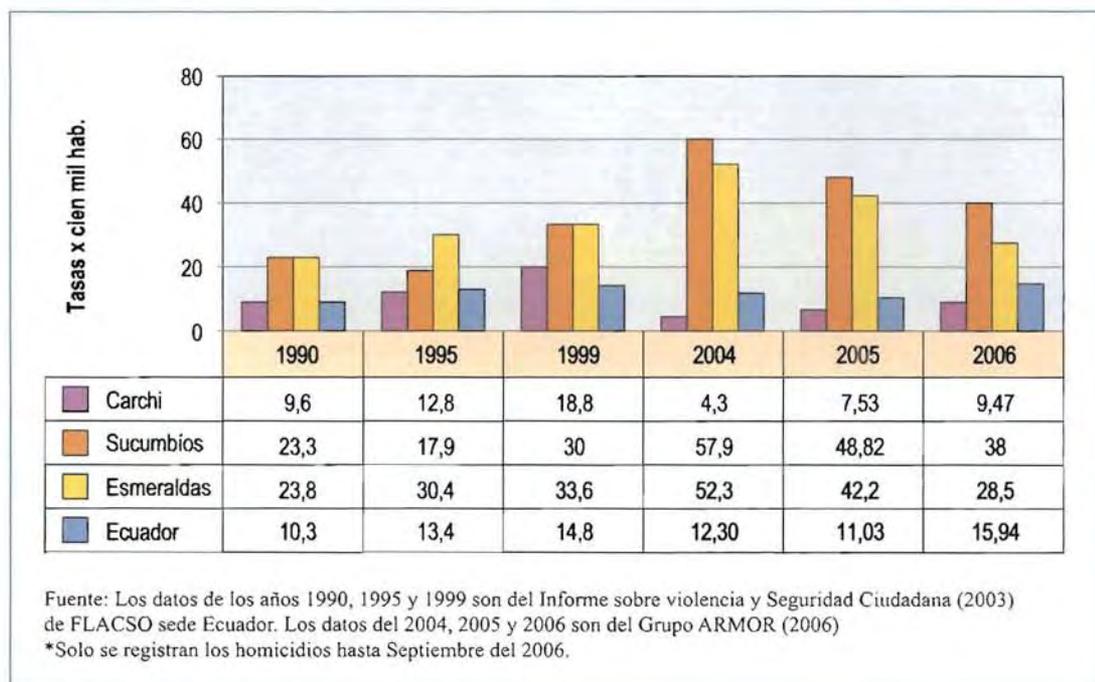
## ANEXO 5: Cuadro 3

## Tasas comparadas de delitos contra las personas



## ANEXO 6: Cuadro 4

## Tasas de homicidios comparada en la frontera norte



## BIBLIOGRAFÍA

- Benavides, Gina (Febrero 2006). Seminario internacional: “Relaciones Ecuador – Colombia: los/as refugiados/as colombianos/as en Ecuador”. Quito: MRREE.
- Camacho, Gloria (2005). *Las mujeres migrantes y desplazadas ciudadanas de pleno derecho*. Quito: CEPLAES.
- Guerrero, Fernando (2005). *Población Indígena y Afroecuatoriana en el Ecuador a partir de la información censal de 2001*. Quito: CEPAL.
- Herrera, Stalin (2007). *Percepciones sobre la reforma agraria: análisis del discurso de dirigentes de organizaciones campesinas e indígenas*. Quito: SIPAE.
- INEC: Censo de Población y Vivienda 2001.
- Minda, Pablo y otros (1996). *Identidades en Construcción*. Quito: Abya Yala.
- *Plan Participativo de Desarrollo Estratégico de la provincia de Sucumbios 2005 – 2015* (2004). Sucumbios: Consejo Provincial Lago Agrio.
- Ponce, Juan (2006). *Más allá de los promedios: Afrodescendientes en América Latina*. Banco Mundial.
- Rivera, F.; Ortega, H.; Larreátegui (2007). *Migración forzada de colombianos, Colombia, Ecuador, Canadá*. Ecuador: Ed. Corp. Región/ UBC/ FLACSO.
- SIISE v. 4.5.: *Los afroecuatorianos en cifras*.
- Viquez, Roxanna, coord. *Diagnóstico de la dimensión y problemática que afecta a los desplazados hacia Ecuador, Venezuela y Panamá, por el conflicto bélico en Colombia*, octubre de 2003, San José – Costa Rica: Fundación para la Paz y la Democracia.
- Yupanqui, Túpac (2001). *Refugiados Colombianos en Lago Agrio (Nueva Loja), Ecuador*. Quito: SRJ.
- Informe: “Los impactos diferenciados del TLC Ecuador – EE.UU. sobre la agricultura del Ecuador” (2005).CEPAL.
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 28 de julio de 1951, Conferencia de Plenipotenciarios sobre el estatuto de los refugiados y de los apátridas de las Naciones Unidas.
- Ponencia: “Observatorio de violencia en frontera norte”, 14 y 15 de noviembre de 2007, FLACSO-Quito.

**En Internet**

- Ministerio de Educación del Ecuador  
<http://www.educacion.gov.ec/informacionGrafica/fichaafro>  
[http://www.sica.gov.ec/cadenas/aceites/cuadros/ubicacion\\_geo.htm](http://www.sica.gov.ec/cadenas/aceites/cuadros/ubicacion_geo.htm)
- Observatorio Andino  
<http://www.observatorioandino.org.co/docs/docs/libroalca.pdf#page=193>,
- La insignia  
[http://www.lainsignia.org/2005/febrero/soc\\_018.htm](http://www.lainsignia.org/2005/febrero/soc_018.htm),  
 última visita, 1 de abril de 2008, 20:43pm.



4

CONFLICTOS  
Y RESPUESTAS EN  
LA FRONTERA  
NORTE



## 4.1 Realidad fronteriza y conflicto colombiano

El conflicto de Colombia ha adquirido nuevas dimensiones geopolíticas, militares y económicas en el nuevo “marco de la guerra global contra el terrorismo, que se inició el 11 de septiembre de 2001” (González, 2007: 58). Frente a perspectivas de paz y diálogo para solucionar el conflicto, y después del fracaso del último intento de diálogo entre el presidente Andrés Pastrana y las FARC, este nuevo panorama ha condicionado la implementación de políticas de fuerza y control. A partir del año 2000, con la puesta en marcha del Plan Colombia, la implicación y la ayuda estadounidense aumentó con el objetivo de:

(...) entrenar, financiar y suministrar armamento y asesores a los batallones antinarcoóticos del ejército que operan en el sur de Colombia, un área donde se estima que está el 60% de los cultivos del país. Su principal instrumento sobre el terreno es una masiva fumigación aérea con sustancias químicas para acabar con la producción de la región.<sup>43</sup>

Hay que señalar que este tipo de fumigaciones se ha realizado en Colombia desde hace dos décadas. No obstante, con el Plan Colombia el número de hectáreas fumigadas ha aumentado y el compuesto químico<sup>44</sup> ha variado, convirtiendo a este país en uno de los que más herbicidas utiliza y en el que más hectáreas de cultivos ilegales destruye. Lo paradójico es que no ha disminuido el número de hectáreas totales cultivadas, sino que las ha trasladado, cambiando los focos y escenarios del conflicto.

Además, la política colombiana ha encontrado una vertiente singular en la lucha antiterrorista promovida desde Washington por el Gobierno de George Bush, afianzando el interés geopolítico por diversos factores, tales como su cercanía ideológica con el gobierno de Uribe, la ubicación limítrofe con Venezuela, Ecuador y Brasil, los recursos naturales, y, por supuesto, el problema del narcotráfico y la presencia de grupos armados al margen de la ley.

La cooperación internacional se ha enmarcado en este amplio contexto, y ya desde la época del diseño e implementación del Plan Colombia, en la administración de Bill Clinton, se debatía si la ayuda internacional, en especial la estadounidense, debía enfocarse hacia un plan antinarcoóticos o si debía tener un plan contrainsurgente (incluso se acuñó el concepto de “guerra ambigua” para justificar ese enfoque).<sup>45</sup>

En ese sentido, sectores políticos cercanos al Partido Republicano, como la Heritage Foundation, insistieron en la necesidad de que la ayuda estadounidense no se guiará según la satisfacción de las necesidades de las Fuerzas Armadas Colombianas, sino que la ayuda debía enfocarse a la seguridad y debía ejecutarse durante un periodo más largo, ampliando la logística y estructura del ejército “para luchar contra el terrorismo, y desviarlas de “programas improductivos” (la financiación de cultivos alternativos a los ilícitos) hacia las prioridades de la seguridad pública y el imperio de la ley”.<sup>46</sup>

Mientras tanto, en Ecuador, desde hace casi una década, el Estado ha implementado diversos programas de intervención en la línea de la frontera norte. Sin embargo, estos han tropezado con el recrudecimiento del conflicto colombiano y con las nuevas medidas políticas adoptadas por el Estado colombiano y que, en definitiva, han agravado la situación. Es este ámbito el que pretendemos describir en el presente capítulo.

<sup>43</sup> TNI, “Fumigaciones y conflicto en Colombia. Al calor del debate, de drogas y conflicto” (Septiembre de 2001). Documentos de Debate, N° 2. Op. Cit. en González, 2007: 59

<sup>44</sup> La nueva mezcla se basa en una concentración de Roundup (roundup ultra), mezcla comercial basada en el herbicida glifosato. A esto se añaden aditivos como el Cosmo-Flux 411 F, que mejora la adherencia del producto a las plantas. El promedio es de 23,66 litros por hectárea, que contienen más de 10 litros de Roundup Ultra (Cfr. Gonzalez, 2007: 60)

<sup>45</sup> Pizarro Eduardo; Bejarano, Ana M (enero-marzo 2003). “¿Guerra civil, contra la sociedad, guerra ambigua o antiterrorista? En América Latina. Democracia, neoliberalismo, populismo”. La Vanguardia, Dossier N° 4. Op. Cit. en González, 2007: 68

<sup>46</sup> Johnson, Stephen (23 de mayo 2003). “Reestructure Aid to Colombia”. The Heritage Foundation Executive Memorandum, N° 881. Op. Cit. en González, 2006: 63.

## Breve caracterización de la región fronteriza: narcotráfico, inmigración colombiana y refugio

El sector fronterizo norte del país, además de caracterizarse por una inigualable riqueza natural, ubicación geográfica, capacidad productiva y diversidad cultural, presenta la confluencia simultánea de algunos factores que lo hacen muy vulnerable. Entre ellos podemos destacar los altos niveles de pobreza, la debilidad e incluso la ausencia institucional de los organismos gubernamentales, el deterioro de las condiciones de competitividad y empleo productivo - causado, entre otras razones, por la dolarización -, la imparable destrucción de los recursos naturales de la región, la violencia generada por el conflicto interno colombiano, así como también formar parte de “la zona en donde se produce y procesa cerca del 80% de la cocaína que se vende en el mundo”(ONU, 2004: 9).

Uno de los problemas que se está agudizando en los últimos años es el narcotráfico, puesto que en la frontera a la vez que se amplían los caminos, las redes, los mercados y los territorios, se fomenta, la producción y la comercialización de los narcóticos indirectamente.

EEUU ha sido uno de los principales actores en la ‘lucha antinarcóticos’, sobre todo desde los años ochenta, década en la que este país se consolidó como la única potencia mundial. Dicho problema, sin embargo, no ha sido tratado como una cuestión de salud pública sino militar. Así lo señala una evaluación de la ONU sobre la producción de coca:

La frontera norte del Ecuador evidencia la mayor dinámica de tráfico de cocaína de todo el país. En un informe de UDENOR, se estimó que en el período 1998-2001 los traficantes exportaron a través del Ecuador cerca de 300 toneladas de cocaína. Sin embargo, se considera que no existen datos que reflejen, con una mínima precisión, la realidad de las operaciones ilícitas en la zona. Los decomisos de los últimos años demuestran una mejor aplicación de la ley, y al mismo tiempo están comenzando a revelar la verdadera magnitud del problema (ONU, 2004: 28).

Así pues, la región andina se ha convertido en el nuevo escenario de la guerra contra el narcotráfico, y se ha visto presionada para cumplir con dicho propósito, que se ha concretado en determinadas políticas como el Plan Colombia y la Iniciativa Regional Andina (IRA). Del mismo modo, ha debido enfrentar todas las consecuencias que el narcotráfico ha desencadenado. Sobre este punto, Hernán Moreano afirma:

Entre las consecuencias para el Ecuador del conflicto interno colombiano y del Plan Colombia en la frontera, están los miles de refugiados, el desplazamiento de familias enteras, el empobrecimiento de la población, la situación de marginalidad y la misma inseguridad. Se considera que la amenaza de mayor riesgo está en el sector fronterizo en vista de que “la fiebre del narcotráfico y sus nefastas consecuencias ya se apoderaron de la temperatura social de los habitantes del sector”. Según fuentes oficiales como la Organización Naciones Unidas (ONU) y la Presidencia de la República de Colombia, se calcula que en 21 de los 67 municipios fronterizos (de los departamentos de Nariño, Cauca, Caquetá y Putumayo) hay un total de 23.599 hectáreas de coca cultivadas del total nacional (Moreano, 2006:162).

Además de la problemática del narcotráfico, la región fronteriza experimenta desde los últimos años un desplazamiento masivo de colombianos hacia el interior del Ecuador, así como el desplazamiento de los ecuatorianos residentes en esta zona hacia otras áreas del propio país. El informe de la ONU anteriormente mencionado señala que:

La frontera norte tiene en la actualidad flujos migratorios muy diferentes a los que se dieron hace más de 30 años. En ese entonces los ciudadanos colombianos se movilizaban a los países vecinos por motivaciones generalmente económicas. Durante los últimos 4 años [haciendo referencia al período que va del 2000 al 2004], los colombianos se han acercado en mayor número al Ecuador producto de un desplazamiento involuntario, generado por el conflicto interno que atraviesa su país. La mayoría de ellos buscan proteger su vida y la de su familia. Según su percepción, el cruzar la frontera les ofrece condiciones menos peligrosas que las que enfrentaban en su país. No debe perderse de vista que la crisis humanitaria de Colombia no tiene parangón en el hemisferio occidental (ONU, 2004: 27).

En un contexto caracterizado por la violencia, la inseguridad, las políticas represivas del Estado, las fumigaciones aéreas con material nocivo, entre otros, el problema de la migración forzada de colombianos hacia los países vecinos ha ido en aumento. Según un estudio elaborado por Consuelo Ahumada:

(...) para el Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador el incremento del desplazamiento de colombianos es preocupante. Mientras que durante la década de los noventa hubo un promedio de 60 solicitudes de refugio por año, el problema se agudizó en el 2000, cuando de golpe se recibieron 413 solicitudes de refugio. 323 de las cuales correspondían a colombianos (78,2%). En el 2002 hubo 6.270 solicitudes, de las cuales 6.244 (99,6%) correspondieron a colombianos (Ahumada, Moreno y Sánchez, 2004: 54).

[Asimismo], se estima que sólo diez de cada cien colombianos que cruzan la frontera en busca de refugio y protección presentan solicitud oficial a los gobiernos de los países vecinos, y sólo a cinco de esos diez se les otorga el estatus de refugiado, en tanto que los demás siguen indocumentados (Ídem.: 53).

En todo caso, lo que parece seguro es que los datos sobre los desplazados son inciertos, porque además de no identificarse como tales, no están dispuestos a poner en riesgo su vida y la de su familia al solicitar refugio.

## La estrategia del Plan Colombia y la Iniciativa Regional Andina (IRA)

Desde que se implantara en el 2000, uno de los factores que ha generado más conflicto y controversia ha sido el Plan Colombia. Según Fredy Rivera:

El *Plan Colombia* que fue diseñado inicialmente en el gobierno del presidente Pastrana bajo el nombre de “Plan de desarrollo: Cambio para construir la paz 1998-2002”, posee actualmente un conjunto de acciones y estrategias militares que lejos de contrarrestar el narcotráfico y el terrorismo han promovido la desprotección de los derechos humanos de las personas inmigrantes y han desencadenado tensiones bilaterales con los países vecinos de Colombia. En este contexto, las autoridades gubernamentales ecuatorianas han tenido que manejar y enfrentar un panorama bilateral complejo que está sujeto a las dinámicas y tiempos como se procesa el conflicto interno en Colombia y que afecta al país en general y a las zonas fronterizas en particular (Rivera y otros, 2007: 12).

Entre las estrategias del Plan, uno de los aspectos más criticados ha sido la fumigación aérea de los cultivos ilícitos por las nefastas consecuencias que ha provocado en la salud, en las condiciones de vida y en el medio ambiente, dando lugar a un verdadero desequilibrio en la región. Y a pesar de que “el área cultivada disminuyó entre 2000 y 2003 un 47%, esto significó sólo un 5% de reducción frente al área sembrada en 1999”.<sup>47</sup> La magnitud de este hecho se muestra, sobre todo, en el desplazamiento forzado de familias colombianas hacia el Ecuador y en la precarización de las condiciones de vida en la zona. Túpac Yupanqui señala en un informe:

La situación ha empeorado estos últimos meses, a partir de los preámbulos del Plan Colombia, con el enfrentamiento entre la guerrilla y los paramilitares en el Bajo Putumayo, lo que ha ocasionado que muchas familias se vean afectadas en su economía, ya que la producción de la coca es una de sus principales fuentes de trabajo. Paralelamente, las relaciones comerciales en Sucumbíos han bajado en un 40% y se ha incrementado la delincuencia, los homicidios, la inseguridad en general, la corrupción de algunas autoridades públicas y la impunidad de más del 90% de los hechos criminales (Yupanqui, 2001:11).

Por otra parte, no hay que pasar por alto el gran desembolso que supone el Plan Colombia: “tiene un costo de USD7.558 millones, 48,5% financiado con recursos del Estado colombiano, 46,6% por la comunidad internacional y 4,9% por la vía del crédito” (Sarmiento, 2001: 29).

En el grupo de inversores y de aliados en la lucha contra la industria del narcotráfico, como ya mencionamos anteriormente, destaca EE.UU. Su colaboración durante la presidencia de Pastrana ya fue muy discutida:

(...) dicha administración ha entregado el manejo de la economía al FMI y a los acreedores financieros, al igual que cedió el control político interno de Colombia al gobierno norteamericano. [Además] el gobierno de EEUU aprobó un paquete de asistencia a Colombia de USD1.300 millones, de los cuales 80% es ayuda militar y policial (equipos, tecnología, entrenamiento y apoyo logístico y de inteligencia). Estos recursos son adicionales a los 330 millones de ayuda militar que recibe el país anualmente (Ídem).

<sup>47</sup> <http://www.mediosparalapaz.org/index.php?idcategoria=1384>

De su lado, Europa:

(...) aplazó la Mesa de Donantes convocada para octubre de 1999, y habla de apoyos genéricos al proceso de paz pero se muestra cautelosa frente al Plan Colombia como la aplicación más adecuada al principio de corresponsabilidad en el tema de las drogas. Ante la disyuntiva de no incomodar a la administración Bush con una oposición abierta y no involucrarse al mismo tiempo en una estrategia agresiva en un área que está fuera de su influencia geopolítica, la UE proporcionará algunos recursos para proyectos sociales, humanitarios y ambientales pero sin llegar a los USD1.200 millones planteados por Colombia (Guzmán, 2005:20).

Posteriormente, en el año 2002, la estrategia antinarcoóticos y antiterrorista del Plan Colombia se amplió con la denominada Iniciativa Regional Andina (IRA). Por medio de la IRA pretendía involucrarse activamente a los países vecinos de Colombia, es decir, a Ecuador, Perú, Bolivia, Venezuela, Brasil y Panamá. Según Consuelo Ahumada, en el año en que se lanzó este programa se asignaron USD800 millones a los países anteriormente mencionados.

De acuerdo a los documentos enviados por George Bush al Congreso estadounidense para la aprobación de la propuesta, la región andina era importante por las siguientes razones:

1. En ella se encuentran los tres principales productores de droga, que responden al 100% de la cocaína y al 60% de la heroína que entran al mercado de Estados Unidos.
2. En la región hay dos importantes productores de petróleo, Venezuela y Ecuador, que le proporcionan a los Estados Unidos una cantidad significativa de crudo y son miembros de la OPEP.
3. Colombia es el principal socio comercial de todas las naciones andinas.
4. Allí se encuentran algunos de los países de mayor población de Latinoamérica, incluidos Brasil y Colombia. (Ahumada, 2004: 49)

En tal medida, George Bush también tuvo en cuenta las preocupaciones de los países de la región sobre la expansión del problema colombiano relacionado con el narcotráfico, pues esto supondría un debilitamiento de la democracia, amenazada también por factores como la corrupción, crisis económica y debilitamiento de las instituciones.

Asimismo, la Iniciativa Regional Andina está encargada de examinar la situación de insurgencia y los procesos de paz en Colombia, aunque en la práctica este proceso no se cumple porque, con el afán de erradicar los cultivos ilícitos, se intensificaron las fumigaciones, agravando, por tanto, la situación.

Por otro lado, cabe recalcar que además de destinar recursos para combatir el narcotráfico, la IRA también contempla ayuda para el fortalecimiento del desarrollo en la región. Así, el ATPA (Acuerdo de Preferencias Arancelarias para la región andina, ahora conocida como ATPDEA)<sup>48</sup> y el ALCA<sup>49</sup> (Acuerdo de Libre Comercio de las Américas) son parte de la estrategia de desarrollo y de lucha antidrogas en la región. Dentro del mismo objetivo se inscribe el apoyo al rescate medioambiental que promueve la IRA para reparar los daños causados en los países andinos por el cultivo de drogas ilícitas.

Por otra parte, en un artículo publicado en la página Web de la Oficina de Programas de Información Internacional del Departamento de Estado de los EE.UU. se afirma que ese país:

<sup>48</sup> TPDEA cuando fue creado se denominaba ATPA (Andean Trade Preference Act). Dicha Acta de preferencias arancelarias andinas es un sistema que otorga, de manera unilateral, el ingreso libre de aranceles al mercado americano para una amplia gama de productos procedentes de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Este sistema fue creado y puesto en vigor por parte de Estados Unidos con el propósito de proporcionar alternativas válidas al cultivo de narcóticos en estos cuatro países andinos ya citados. ATPA fue creado en 1991 y renovado y ampliado como "Andean Trade Preferente Drug Eradication Act" - ATPDEA, hasta el 31 de diciembre del 2006. Según Consuelo Ahumada "para acceder efectivamente a los limitados beneficios de dicho acuerdo, los países debieron demostrarle al gobierno de los Estados Unidos que cumplían con veintiún requisitos, que se refieren a temas como la no expropiación, el respeto a la propiedad intelectual, la eliminación de los subsidios a las exportaciones, el compromiso con el ALCA, además del respeto a los fallos de los tribunales de arbitraje... 'El ATPA fue creado para compensar a los países en su lucha contra las drogas' (Ahumada y otros, 2004: 38)

<sup>49</sup> ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) es el nombre oficial con que se designa la expansión del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN ó TLC) a todos los países de Centroamérica, Sudamérica y el Caribe, excepto Cuba. Las negociaciones comenzaron inmediatamente después de la entrada en vigor del TLC en 1994. Este tratado ha sido incluido en la Iniciativa Regional Andina por la preocupación estadounidense respecto a las barreras al comercio y a la inversión que algunos países de la región andina mantienen, y que retardan el crecimiento económico.

(...) planea dedicar más de su ayuda a Colombia a programas sociales, económicos y de derechos humanos... La nueva etapa, formulada por las autoridades colombianas en enero, se denomina "Estrategia para Fortalecer la Democracia y Promover el Desarrollo Social". Un plan de seis años, de 2007 a 2013, que se basa en los logros de la primera etapa de la estrategia de paz, denominada Plan Colombia, y responde a los nuevos desafíos. [Asimismo,] se afirmó que la etapa siguiente de la estrategia colombiana hace mayor hincapié en ampliar los programas del gobierno colombiano en las áreas rurales remotas, en especial en aquellas que salen de conflictos de la guerra civil. [Además,] para 'garantizar el ambiente de seguridad' que se necesita para hacer progresos políticos y económicos, la estrategia colombiana sigue adelante con la lucha contra 'los grupos terroristas y los productores y traficantes de narcóticos'.

[Por otro lado], para asegurar el progreso que Colombia ha logrado se requerirá el compromiso sostenido de Estados Unidos y de la comunidad internacional, a medida que Colombia asume una mayor responsabilidad en sus esfuerzos contra los narcóticos.<sup>50</sup>

En definitiva, "desde 1998 Colombia ha recibido los montos más altos por concepto de asistencia para la seguridad, incluyendo los países del Oriente Medio" (Guzmán, 2005: 16). Además, la ayuda, en su mayoría, está destinada para el fortalecimiento de las fuerzas armadas y de la policía, y en menor porcentaje se destina a la asistencia económica y social.



Fuente: <http://www.ciponline.org/colombia/2002requestespp.htm>

La misma situación ocurre con la Iniciativa Regional Andina, la cual, a pesar de tener propósitos más integrales que el Plan Colombia, ha fortalecido el desarrollo de las fuerzas militares y la fumigación para la erradicación de los cultivos ilícitos. Al respecto Consuelo Ahumada dice:

Las medidas propuestas para resolver la crítica situación de violencia y narcotráfico en Colombia y los demás países de la región andina por medio de la IRA continúan teniendo un carácter esencialmente reactivo, es decir, están dirigidas a atacar las consecuencias y no las causas de graves problemas estructurales ligados a la histórica condición de subdesarrollo de los países latinoamericanos (Ahumada, Moreno y Sánchez, 2004:39).

Antes de concluir esta sección, no debemos olvidar que las inversiones del Plan Colombia y de la IRA tienen una estrecha relación entre el posicionamiento de las autoridades colombianas con respecto a otros países y la ayuda que recibieron de EE.UU. en el año 2006. Y debe recalarse que Colombia es el país de América que más ayuda recibe de este país. (ver anexo 1 al final del capítulo)

<sup>50</sup> <http://usinfo.state.gov/xarchives/display.html?p=washfiles/spanish&y=2007&m=April&x=20070426152050eneerg0.294079>





## Políticas de desarrollo fronterizo

Más allá de los grandes planes señalados, también han existido otros mecanismos que se han implementado en la región y que resultan igualmente importantes por el significativo desembolso económico que realizó la cooperación internacional. A continuación destacamos los que han tenido mayor trascendencia.

### I. ZIF-Zona de Integración Fronteriza<sup>51</sup>

Las Zonas de Integración Fronteriza designan los territorios fronterizos de los países miembros de la Comunidad Andina. A través de ellas se ejecutan planes, programas y proyectos para impulsar su desarrollo de manera conjunta, compartida y coordinada.

Estas zonas comenzaron a ser reguladas en el 2001, luego que el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Andina de Naciones (CAN)<sup>52</sup> adoptara la Decisión 501. Dicha decisión proponía establecer mecanismos bilaterales con miras a lograr los siguientes objetivos:<sup>53</sup>

- \* Contribuir a diversificar, fortalecer y estabilizar los vínculos económicos, sociales, culturales, institucionales y políticos entre los Países Miembros.
- \* Contribuir a la creación y la puesta en vigencia de mecanismos económicos e institucionales que doten a sus ámbitos territoriales de mayor fluidez comercial y las interconecten con el resto de las economías andinas y con el mercado mundial.
- \* Flexibilizar y dinamizar el intercambio económico y comercial, así como la circulación de personas, mercancías, servicios y vehículos.
- \* Establecer mecanismos eficaces para crear y manejar conjuntamente los mercados fronterizos de trabajo y para administrar los flujos migratorios, bilaterales e internacionales, que se desarrollen en las ZIF.
- \* Favorecer a las colectividades locales, eliminando los obstáculos que dificultan una potenciación de sus capacidades productivas, comerciales, culturales y de coexistencia pacífica.
- \* Contribuir a profundizar los procesos nacionales de descentralización administrativa y económica.
- \* Formalizar y estimular procesos y relaciones sociales, económicas, culturales y étnicas históricamente existentes en dichas zonas.
- \* Atender adecuadamente las demandas económicas, sociales y culturales de los pueblos en las ZIF.
- \* Incrementar y fortalecer la oferta y el abastecimiento de servicios básicos y/o sociales de utilidad común, tales como acueductos, electrificación, comunicaciones, infraestructura vial, salud, educación y recreación deportiva y turística.
- \* Investigar y usar sosteniblemente los recursos naturales renovables contiguos y promover mecanismos para su adecuada conservación.
- \* Contribuir a la conservación y utilización sostenible de los recursos naturales, prestando particular interés a la diversidad biológica.
- \* Desarrollar programas de cooperación horizontal que promuevan la transferencia de conocimientos técnicos entre Países Miembros o regiones fronterizas, encaminados a la adopción de paquetes tecnológicos conjuntos y al desarrollo de actividades productivas que conjuguen o complementen esfuerzos.

<sup>51</sup> Información oficial encontrada principalmente en <http://www.comunidadandina.org/fronteras/zif.htm>

<sup>52</sup> Cfr Rovayo, G., Colem, S (2007) *El Conflicto Colombiano en el Ecuador*. Quito. CEP

<sup>53</sup> Siguiendo la referencia de la página de la CAN



2002 cuando se consolida y concreta la creación de esta ZIF gracias al diseño del “Plan de Desarrollo para la ZIF Ecuatoriano-Colombiana”, concertado entre los entes de planificación y organismos de cooperación de ambos gobiernos, y coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores.<sup>55</sup>

La ZIF colombo-ecuatoriana tuvo muy en cuenta la diversidad local, de ahí que se implementaran tres áreas estratégicas de desarrollo (AED): Pacífica, Andina y Amazónica. Entre las temáticas prioritarias se recogieron: tránsito y transporte, infraestructura, asuntos energéticos, pasos de frontera, asuntos migratorios, medio ambiente y asuntos mineros.

Por otra parte, para potenciar la integración de la ZIF- AED Región Amazónica se acordó la creación del puente internacional de San Miguel, ubicado entre el departamento colombiano de Putumayo y la provincia ecuatoriana de Sucumbíos, conectando las poblaciones de San Miguel (Colombia) y La Punta y Lago Agrio (Ecuador).

De todas maneras, y pese a los esfuerzos realizados, los resultados dejan al descubierto que esta ZIF no ha funcionado, y que más bien, con el paso del tiempo, el compromiso inicial de las dos naciones de impulsar el desarrollo de la frontera común disminuyó en la medida en la que la frontera se amplió hacia el interior y los temas nacionales prevalecieron sobre los temas fronterizos.<sup>56</sup>

## II. UDENOR-Unidad de Desarrollo del Norte

La Unidad de Desarrollo de (Frontera) Norte (UDENOR) fue una institución creada durante la administración del Presidente Gustavo Noboa, mediante el Decreto Ejecutivo 640<sup>57</sup>, en agosto del año 2000; y sus actividades empezaron oficialmente en marzo del 2001 con el Decreto Ejecutivo 1357. Esta institución estaba adscrita a la Presidencia de la República y durante sus 6 años de existencia funcionó con aportes de la cooperación internacional. Según Patricio Zambrano, su último presidente ejecutivo, la cooperación extranjera colaboró con, aproximadamente, USD80 millones.

Su objetivo era el desarrollo económico, social, integral, alternativo, sustentable y preventivo en la región de la frontera norte, fortaleciendo el ámbito de infraestructura social productiva, desarrollo, gestión local y conservación del medio ambiente<sup>58</sup>, a la luz de los principios de integración local y global planteados en la convención del Cuzco.<sup>59</sup>

UDENOR practicó una política de desarrollo alternativo enmarcada en lo que las Naciones Unidas y la Comunidad Internacional han denominado *desarrollo alternativo preventivo*, es decir, un proceso que pretende evitar la expansión de cultivos ilícitos en áreas potencialmente aptas para su cultivo, mediante la disuasión “a los habitantes de la región de involucrarse en actividades ilícitas, generando actividades que impulsen la economía lícita e infraestructura”.<sup>60</sup>

El Programa de Desarrollo Alternativo Preventivo de Ecuador formaba parte de una estrategia integral de lucha contra las drogas, establecida en el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Nacional de Seguridad. El Plan Nacional de Prevención y Control de Droga 2004-2008 definió de la siguiente manera el objetivo de dicho Programa:

(...) proveer condiciones sociales y económicas que prevengan la incursión de la población en actividades ilícitas de cultivo, producción y/o tráfico y promuevan otras formas de desarrollo en zonas geográficas conflictivas.

<sup>55</sup> Las divisiones territoriales que se incluyeron por parte de Ecuador fueron las provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos, Napo, ampliadas posteriormente con Quito, Manta, y las Orellana y Manabí.

<sup>56</sup> A esto se refiere el Policy Paper No 10 del grupo integrado por Vieira, E y Ramírez, S, que expresa el estado de incertidumbre de las ZIF, dada su precariedad y provisionalidad, originadas porque “el mayor esfuerzo se ha centrado en su definición política y no en la organización de proyectos de desarrollo para dinamizar la integración fronteriza. Además, falta una política comunitaria de largo plazo para adelantar el proceso de integración andina. Sería necesario superar la informalidad, las medidas proteccionistas de un vecino con el otro y el existente nacionalismo”.

<sup>57</sup> Publicado en el Registro Oficial Suplemento 134, del 03-08-2000. En el decreto N° 640 se define su acción para “ejecutar programas y proyectos de desarrollo económico y social en la región”, y en el decreto N° 640 se redefine para que dicha ejecución sea llevada a cabo por “entidades del sector público y organismos no gubernamentales nacionales y/o internacionales” cfr *Plan Estratégico de Actuación en Ecuador 2006-2009*, Ayuntamiento de Madrid, p 54

<sup>58</sup> Cfr. [http://www.mmrree.gov.ec/mrc/documentos/ministerio/planex/ponencia\\_donoso\\_ecu\\_col.pdf](http://www.mmrree.gov.ec/mrc/documentos/ministerio/planex/ponencia_donoso_ecu_col.pdf)

<sup>59</sup> El documento citado menciona esta declaración Declaración de Cuzco [www.notisur.com/nts/?p=26](http://www.notisur.com/nts/?p=26)

<sup>60</sup> Ver en CICAD, en zona de integración fronteriza

Era responsabilidad de la Unidad de Desarrollo Norte (UDENOR) alcanzar estos objetivos.<sup>61</sup> Sin embargo, esta institución tuvo muchas dificultades para realizar su trabajo, incluso para definir su campo de operatividad; por esta razón, varias veces estuvo en crisis. Por poner un ejemplo, en el gobierno del Presidente Lucio Gutiérrez, en mayo de 2004, su administración pasó a ser parte de la Cancillería, meses más tarde, en septiembre del mismo año, recuperaría su autonomía volviendo a la Presidencia. Un ejemplo más, llegó a tener, en un corto período, cuatro presidentes ejecutivos distintos que respondían de acuerdo a la coyuntura política.<sup>62</sup>

Cuando entró en vigor el Plan Ecuador, y luego de que la continuidad de UDENOR quedara en suspenso, finalmente, en el año 2008 dejó de existir, y fue absorbida por la Secretaría Técnica del Plan Ecuador, adscrita a la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES).<sup>63</sup>

## • UDENOR y la Cooperación Internacional

UDENOR coordinaba la ejecución de los fondos de la cooperación internacional en beneficio de la zona de la frontera norte, y en sus informes manifiesta haber invertido en obras de infraestructura en las provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos, Napo y Orellana. Además, algunas actividades de UDENOR eran realizadas por organismos no gubernamentales bajo la imagen corporativa de JUNTOS.

Asimismo, en el informe que realizó Maximiliano Donoso, se recoge que UDENOR gestionaba convenios de fondos reembolsables suscritos entre el Gobierno de la República de Ecuador y el Gobierno de los EE.UU. Llama la atención, no obstante, que esos fondos fueran ejecutados por una agencia, USAID, de ese mismo país. Las áreas de trabajo mencionadas en este mismo informe, y que se relacionaban con los objetivos centrales de la cooperación, eran:

1. Infraestructura comunitaria
2. Gobernabilidad local
3. Infraestructura productiva
4. Organización y capacitación
5. Institucionalización de procedimientos

Además, los principios que seguía UDENOR se ajustaban, aparentemente, a los ejes del plan del Gobierno:

CUADRO 37	
Principios UDENOR – Ejes Plan Gobierno	
PRINCIPIOS	EJES DE GOBIERNO
Inclusión social y equidad	Infraestructura social
Paz y seguridad	Infraestructura productiva
Descentralización	Desarrollo social
Organización y participación	Desarrollo productivo
Sustentabilidad	

Elaboración: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador

<sup>61</sup> Finalmente, en relación a este Plan Estratégico de Desarrollo de la Frontera Norte no acabaron de concretarse los roles y funciones de cada una de las tres Instituciones: Cancillería (Coordinación Política Internacional), SENPLADES (Planificación) y UDENOR (Coordinación Técnica) en relación al Plan Estratégico de Desarrollo de la Frontera Norte- PEDFN. [http://www.comunidadandina.org/externor/doc\\_sidara/Capitulo\\_Ecuador.pdf](http://www.comunidadandina.org/externor/doc_sidara/Capitulo_Ecuador.pdf)

<sup>62</sup> Vinicio Jaramillo, desde la fundación de UDENOR hasta el 2002. Cuando Lucio Gutiérrez llegó a Carondelet, fue reemplazado por Glauco Bustos, hasta el derrocamiento de ese gobierno, el 20 de abril del 2005. A Bustos lo sustituyó Iván Zambrano, y a él Maximiliano Donoso, ex secretario del presidente Alfredo Palacio. Cfr. <http://archivo.eluniverso.com/2006/02/13/001/D9C748C9D8F548CF9D9766D94852B010.aspx>

<sup>63</sup> La eliminación de la UDENOR estaba contemplada en la propuesta de Constitución que hizo la Comisión de Juntas del Consejo Nacional de Educación Superior, e incluye a entidades como PREDESUR, ECORAE, entre otras. <http://archivo.eluniverso.com/2006/02/13/0001/8/D9C748C9D8F548CF9D9766D94852B010.aspx>



Sin embargo, existe cierta confusión al respecto, porque según otros reportes como el de *las actividades cumplidas por UDENOR en beneficio de la comunidad*<sup>64</sup>, la unidad realizaba actividades que iban más allá de estos principios, entre las que se encuentran: mejorar las condiciones de salud (sistemas de agua potable, alcantarillado y de desechos sólidos), mejorar la infraestructura (puentes, caminos, calles, canales), generar empleo (asistencia técnica agrícola) y atender a la población desplazada de Colombia.<sup>65</sup> A continuación se detalla el estado de inversiones entre el año 2003 y 2006:

CUADRO 38

## Inversiones UDENOR 2003 – 2006. Por categoría de inversión

CATEGORÍA DE INVERSIÓN	INVERSIÓN AÑO 2003		INVERSIÓN AÑO 2004		INVERSIÓN AÑO 2005		INVERSIÓN AGOSTO 2005		PROGRAMACIÓN SEPT-DIC/06	
	BID	LOCAL	BID	LOCAL	BID	LOCAL	BID	LOCAL	BID	LOCAL
1. ADMINISTRACIÓN Y SEGUIMIENTO	344.838	14.860	331.101	54.363	137.159	96.362	114.610	26.762	225.850	7.957
2. PROYECTOS PRODUCTIVOS			70.000	60.761	784.701	63.150	333.610	242.663	330.300	65.253
3. CONSOLIDACIÓN DE ÁREAS PROTEGIDAS			17.044	1.079	116.088	35.658	125.823	20.687	434.382	508.466
4. SISTEMA DE INFORMACIÓN Y MONITOREO							3.570		182.000	0
<b>TOTAL</b>	<b>344.838</b>	<b>14.860</b>	<b>418.146</b>	<b>116.202</b>	<b>1.037.948</b>	<b>195.170</b>	<b>577.614</b>	<b>290.112</b>	<b>1.172.531</b>	<b>581.675</b>

Fuente: Maximiliano Donoso, 2006 informe de actividades

En el informe de la página de la Presidencia, se recoge que, gracias a la alianza JUNTOS, el trabajo de UDENOR benefició a más de 250 mil personas de 82 municipios y comunidades. En total, fueron USD78 millones de inversión como contribución “del Gobierno y el pueblo de los Estados Unidos.”<sup>66</sup> Estos números representarían un aumento de más del 50% en el ingreso económico, y en el incremento de su producción agrícola, de nueve mil familias de la zona.

Por otra parte, se estimaba en cerca de ocho mil los nuevos empleos generados en las fincas y en los servicios de procesamiento, transporte y distribución de productos agrícolas. Y se habrían construido 19 sistemas de alcantarillado, que beneficiaron a 33.000 personas<sup>67</sup>; ocho sistemas de riego, que beneficiaron a 24.575 pequeños agricultores; 44 puentes (peatonales y vehiculares) para beneficio de 52.604 habitantes de áreas rurales; y 90 Km. de caminos para atender las necesidades de 26.250 personas en zonas rurales. En el caso concreto de Sucumbíos, según ese mismo reporte, la inversión realizada tuvo el siguiente impacto:

<sup>64</sup> <http://www.presidencia.gov.ec/noticias.asp?noid=7919,9> de noviembre de 2006

<sup>65</sup> Existían críticas en torno a la labor e impacto de UDENOR, como el del vicepresidente de la Federación de Organizaciones Campesinas del Cordon Fronterizo, Mario Zhingre, quien calificó como un trabajo aparente la gestión de UDENOR, en el que las necesidades básicas de la población de frontera han sido olvidadas. Este malestar se evidenció en un Informe Interagencial de la Frontera Norte organizado por la Organización de las Naciones Unidas en julio del 2004, donde se sugirió que UDENOR debía redefinir su rol y perfil técnico como coordinador de la cooperación internacional. <http://archivo.eluniverso.com/2006/02/13/0001/8/D9C748C9D8F548CF9D9766D94852B010.aspx>

<sup>66</sup> Cabe decir que UDENOR contó con un presupuesto de USD260 millones, financiados por el Grupo Consultivo de Bruselas en octubre de 2001, pero esos recursos no se capitalizaron en su totalidad debido a discrepancias políticas. Esto llevó a una disminución en el presupuesto, que en tres años (2004) bajó a USD10,8 millones y en el 2005 fue de USD12,9 millones. Consultado en: [http://www.comunidadandina.org/externor/doc\\_sidara/Capitulo\\_Ecuador.pdf](http://www.comunidadandina.org/externor/doc_sidara/Capitulo_Ecuador.pdf)

<sup>67</sup> Cfr. el informe de Maximiliano Donoso

CUADRO 39		
Inversión UDENOR en Sucumbíos 2003 – 2006. Por eje.		
Eje / Componente	Beneficiarios	Nº Proyectos
Infraestructura Social	28.543	7
Desarrollo Social	46.400	2
Infraestructura Productiva	58.340	3
<b>TOTAL</b>	<b>133.283</b>	<b>12</b>

Fuente: Maximiliano Donoso, 2006. Informe

Elaboración: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador

Hay que señalar que hubo otros programas que se articularon con UDENOR, de ahí que valga la pena analizarlos de una manera conjunta.<sup>68</sup>

#### • Programa de Desarrollo Sostenible de la Frontera Amazónica del Norte- AMAZNOR

UDENOR trabajó durante varios años con el proyecto AMAZNOR, que, según el informe de Maximiliano Donoso, nació de la necesidad de incorporar a la población de la Región Amazónica en la economía nacional y de generar ingresos sostenibles para sus familias. Para cubrir esa necesidad se suscribió un contrato de préstamo con el BID<sup>69</sup> (Contrato 1420/OC-EC del 12 de febrero de 2003) por USD10 millones, con una contraparte local de 2,5 millones para auspiciar al Programa de Desarrollo Sostenible de la Frontera Amazónica del Norte.

Este proyecto se concentraba en las provincias de Sucumbíos, Napo y Orellana. Y dividía sus esfuerzos en dos áreas: proteger los recursos naturales, la biodiversidad y el patrimonio genético de la Reserva Cuyabeno, y apoyar los proyectos productivos para incrementar los ingresos familiares y las condiciones sanitarias básicas en la región amazónica. Finalmente, destacar que los fondos del crédito fueron administrados por la agencia alemana GTZ.

### III. Comité Andino para el Desarrollo Alternativo- CADA

El Comité Andino para el Desarrollo Alternativo (CADA) fue creado el 26 de julio de 2003, mediante Decisión 549<sup>70</sup>, y debía funcionar a través del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. Sus objetivos se enmarcan dentro de la necesidad de generar un desarrollo equilibrado y armónico en condiciones de equidad, por medio de la integración y la cooperación económica y social de los países andinos.

<sup>68</sup> Para ampliar la información sobre UDENOR ver los Boletines 3, 4 y 5 elaborados por el Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador en [http://www.ciudad.org.ec/observatorio2/index.php?option=com\\_content&task=blogcategory&id=30&Itemid=112](http://www.ciudad.org.ec/observatorio2/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=30&Itemid=112)

<sup>69</sup> Es importante destacar como antecedente del programa la atención especial señalada por el documento país GN-2169-1 del Banco Interamericano de Desarrollo, comprometiéndose dentro de la mesa de donantes a atender la zona Amazónica. De acuerdo a la información que se encuentra en la página de Profoniam (<http://profoniam.nativeweb.org/programa/programa.htm>), se propone como objetivos y áreas estratégicas de apoyo i) la estabilización de la economía y recuperación de la capacidad de crecimiento, ii) alivio de la pobreza, formación de capital humano e inclusión social, iii) gestión eficiente de la infraestructura con participación del sector privado, y iv) modernización y descentralización del Estado, y promoción del desarrollo regional sostenible. La estrategia menciona tres regiones de particular importancia ecológica —las islas Galápagos, la franja costera y la frontera norte—, adicionalmente señala el desarrollo sostenible en zonas de frontera y la zona fronteriza con Colombia como áreas de atención especial. El programa propuesto centra su atención en la RANE limítrofe con Colombia y Perú al este, zona en donde es prioritario prevenir el desplazamiento de cultivos ilícitos y actividades de narcotráfico. La operación apoya la estrategia de país al i) atender a grupos relegados de la economía, ii) colaborar al alivio de la pobreza, iii) promover la formación de capital humano e inclusión social, y iv) atender a la región amazónica, la que es considerada una de las zonas de importancia estratégica.

<sup>70</sup> Ver el documento completo en [http://www.cicad.oas.org/Fortalecimiento\\_Institucional/ESP/CAN%20spa/DEC549.pdf](http://www.cicad.oas.org/Fortalecimiento_Institucional/ESP/CAN%20spa/DEC549.pdf)

Para concretar su operatividad se acordó que cada país designará un representante titular y uno alterno debidamente acreditados por el Ministerio de Relaciones Exteriores ante la Secretaría General de la Comunidad Andina. Para el caso de Ecuador, este representante fue el Presidente Ejecutivo de UDENOR.<sup>71</sup>

El principal objetivo del CADA, de acuerdo a su página institucional, es asesorar y apoyar al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, a la Comisión de la Comunidad Andina y a la Secretaría General de la Comunidad Andina en materias relativas a la política comunitaria de desarrollo alternativo. O dicho de otro modo:

- Formular propuestas de estrategias subregionales en desarrollo alternativo, así como la normativa andina que pueda facilitar dicha acción.
- Promover enfoques innovadores y eficaces para el desarrollo alternativo preventivo, con el propósito de evitar la siembra y el traslado de los cultivos ilícitos de una zona o país a otros, con acciones lícitas y sostenibles, de conformidad con las disposiciones legales nacionales y adaptadas a las condiciones sociales y ecológicas específicas de la región en las que se ejecuta el proyecto determinado, respetando los criterios de sostenibilidad ambiental.

La iniciativa de la creación del CADA deriva del Acuerdo de Cartagena, que proponía no sólo el desarrollo armónico de los países, sino también disminuir la vulnerabilidad y aumentar la competitividad de sus países miembros frente al mercado internacional. Para ello, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, aprobó la Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible cuyo objetivo principal consistía en contribuir a la reducción de la pobreza y a la cohesión social de los países miembros. Esta estrategia, apoyada en enfoques conceptuales, metas e indicadores, y en el marco de las políticas nacionales y comunitarias, debería orientar las acciones y proyectos de desarrollo alternativo de un modo integral y sostenible.

#### IV. Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas- CICAD

La Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) fue constituida por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1986 como respuesta política del Hemisferio Occidental a los problemas relacionados con las drogas.<sup>72</sup> Sus actividades se centran, básicamente, en el fortalecimiento institucional de los países miembros para disminuir la producción, tráfico, uso y abuso de drogas en las Américas. Entre sus principales objetivos se encuentran:

- Ejecutar los programas de acción para fortalecer la capacidad de los estados miembros de la CICAD para prevenir y tratar el abuso de drogas; combatir la producción y el tráfico de drogas ilícitas; y negar a los traficantes el dinero obtenido como resultado del tráfico de drogas.
- Promover la investigación en el área de las drogas, el intercambio de información, capacitación especializada y asistencia técnica.
- Desarrollar y recomendar estándares mínimos para la legislación sobre control de drogas, para tratamiento, para medir tanto el consumo de drogas como el costo de las drogas a la sociedad, y para medidas de control de drogas, entre otros.

El Directorio de esta comisión está conformado por 34 estados miembros, y cada uno de ellos destina a un representante titular y a un alterno de alto rango. El Estado Ecuatoriano, previa acreditación del Ministerio de Relaciones Exteriores, también designó al presidente ejecutivo de UDENOR. En una de sus intervenciones, en Bolivia, el 1º de diciembre de 2006, el representante de Ecuador demandó al Gobierno Colombiano por el ejercicio indebido de su soberanía en la frontera sur, es decir, la frontera norte que limita con Ecuador.<sup>73</sup>

<sup>71</sup> UDENOR, remitió al CADA, por conducto del CONSEP el 7 de septiembre de 2006, las observaciones al Proyecto de Creación de la Instancia Ejecutiva para la Implementación de la Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo en las reuniones realizadas en Bolivia, en el marco de la XX Reunión de la CICAD realizada del 29 de noviembre al 1 de diciembre de 2006

<sup>72</sup> Esta información está basada en la presentación de la página. <http://www.cicad.oas.org/ES/Documentosbasicos/PresentacionCICAD.pdf>

<sup>73</sup> Otro dato sobre su contribución en Ecuador es el que aparece en el informe de 2001, donde se menciona la contribución de 500 000 dólares para la frontera norte dentro de programas de desarrollo alternativo. Cfr [http://74.125.45.104/search?q=cache:ahO\\_cG5oRRAJscm.oas.org/Reference/spanish/CICAD/INFORME%2520CICAD%25202001-CP09244.doc+cicad+en+frontera+norte&hl=es&ct=clnk&cd=1&gl=ec](http://74.125.45.104/search?q=cache:ahO_cG5oRRAJscm.oas.org/Reference/spanish/CICAD/INFORME%2520CICAD%25202001-CP09244.doc+cicad+en+frontera+norte&hl=es&ct=clnk&cd=1&gl=ec) Según narra el informe, esta cooperación "fue formalmente empezada en Octubre 2001, cuando la CICAD inició su primer proyecto de desarrollo alternativo en la provincia de



## V. Comisión Binacional de Fronteras- COMBIFRON

La Comisión Binacional de Fronteras se creó para fortalecer la relación binacional entre Ecuador y Colombia. Dicha comisión está compuesta por sus máximas autoridades militares, policiales y diplomáticas para tratar temas de interés común en relación al intercambio y a los problemas fronterizos. Comenzó a funcionar a partir del 21 de noviembre de 1996.<sup>74</sup>

Sin duda, uno de los principales objetivos era garantizar la seguridad en la zona de frontera, lo que incluía el intercambio de información de inteligencia militar sobre operativos o irregularidades para evitar malentendidos que pudieran dañar las relaciones entre los dos países. Los dos estados, además, se comprometían a cumplir la Cartilla de Seguridad y a acatar los entendimientos aprobados por la COMBIFRON.

Así, por ejemplo, para esclarecer algunos incidentes, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración solicitó la activación de la COMBIFRON. Entre esos incidentes, ocurridos en la provincia de Sucumbíos, destaca el caso de la Quebrada de Ocano, en la zona de Puerto Nuevo, los días 22 de marzo y 24 de agosto de 2006.<sup>75</sup> En este sentido, en la práctica se ha corroborado cómo la COMBIFRON es ante todo:

(...) un instrumento de acción inmediata que coordina, evalúa y supervisa el cumplimiento de los compromisos militares y policiales de seguridad fronteriza, al tiempo que propone mecanismos que coadyuven a la solución oportuna de los problemas en esta materia. Asimismo, tiene la atribución de evaluar el diagnóstico post facto de incidentes fronterizos, cuando el caso lo amerite.<sup>76</sup>

No obstante, la Comisión no jugó un papel muy importante mientras existió. A su poco dinamismo se sumó lo acontecido el pasado 1° de marzo de 2008, cuando fuerzas militares de Colombia bombardearon un campamento de las FARC ubicado en la zona de Angostura, Sucumbíos, y que, si bien sirvió para reivindicar el protagonismo de la Comisión, terminaron por hundirle por su inoperancia y falta de legitimidad para resolver el conflicto. Finalmente, el Gobierno de Ecuador decidió cancelarla en agosto de 2008 y fue la OEA quién tuvo que evaluar y mediar en ese conflicto por medio de funcionarios de organismos externos al COMBIFRON.

Así pues, la Comisión no logró cumplir los objetivos por los que fue creada. Fue incapaz de articular y coordinar acciones conjuntas entre las Fuerzas Armadas de los dos estados, y tampoco pudo evitar ni rebajar las tensiones diplomáticas. Al parecer, esta Comisión será, finalmente, reemplazada por un nuevo organismo más flexible y oportuno, compuesto por observadores internacionales de manera más o menos estable.<sup>77</sup>

## VI. Plan Ecuador<sup>78</sup>

Como ya vimos anteriormente, el Gobierno de Ecuador, para contrarrestar el Plan Colombia, lanzó el Plan Ecuador con la ambición de consolidar una visión de seguridad humana en la frontera norte basada en la cultura de paz, los derechos humanos, la sostenibilidad ambiental y el desarrollo social con especial atención a los grupos más vulnerables. Dicho plan se diseñó para hacer frente al impacto del conflicto colombiano en la sociedad ecuatoriana. Es un plan preventivo, integral, y cuyo propósito fundamental, aprovechando los grandes recursos de la frontera norte, consiste en erradicar la pobreza, generando las condiciones adecuadas para, por un lado, promover el desarrollo y, por otro, evitar el rebrote de nuevas actividades ilegales.

Sucumbíos, Cantón de Putumayo, en la ciudad de Puerto El Carmen. El proyecto se está llevando a cabo conjuntamente con la Unidad de Desarrollo Norte (UDENOR) la agencia gubernamental designada por el gobierno para ejecutar este proyecto. Los propósitos de este proyecto son de mitigar el impacto del desplazamiento de cultivos ilícitos a través de programas de agroindustria, fincas integrales, seguridad alimentaria y de transferencia de tecnología. Este proyecto, y sus componentes, está dirigido a los campesinos más vulnerables a estas influencias”

<sup>74</sup> <http://www.hoy.com.ec/Suplemen/blan498/negro1.htm> y Ramírez, Socorro, *EL gobierno de Uribe y los países vecinos*

<sup>75</sup> <http://www.mmrrree.gov.ec/mre/documentos/novedades/extracto/ano2007/marzo/ext027.htm> <http://www.mmrrree.gov.ec/mrc/documentos/novedades/boletines/ano2006/septiembre/bol719.htm> Dicha reunión se dio en Teteyé, Colombia el 1° de septiembre de 2006.

<sup>76</sup> <http://www.presidencia.gov.ec/noticias.asp?noId=8905>, consultado 26 de marzo de 2007

<sup>77</sup> Declaraciones del Ministro de Gobierno de Ecuador, Fernando Bustamante, en <http://www.cadenaglobal.com/noticias/default.asp?Not=186141&Sec=6> Para ampliar la información sobre la COMBIFRON revisar el Anexo 3 al final del presente capítulo.

<sup>78</sup> La información que se presenta a continuación, incluidas las citas, está tomada y sintetizada del documento elaborado por el MMRRE [http://www.mmrrree.gov.ec/mre/documentos/pol\\_internacional/plan\\_ecuador/indice.htm](http://www.mmrrree.gov.ec/mre/documentos/pol_internacional/plan_ecuador/indice.htm). De los aspectos que narra, resaltaremos los que más incumben a la presente investigación, especialmente en el área de la Cooperación Internacional, ya que muchos de los datos referidos en el documento de presentación del Plan Ecuador, se encuentran detallados en los anteriores capítulos



Elaborado por: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo

Sus tres **ejes de acción** guardan estrecha relación con los tres **objetivos específicos** que se plantea, y su plataforma operativa, a su vez, descansa en los tres siguientes principios:

- a. La paz y cooperación como sistema de convivencia entre los estados;
- b. el repudio a la agresión externa, la no intervención en los asuntos internos de otros países y la igualdad soberana en las relaciones con los estados vecinos;
- c. la cooperación y corresponsabilidad, en el cumplimiento de los objetivos del desarrollo, entre las diferentes instituciones del Estado ecuatoriano y las organizaciones de la sociedad.

Estos principios se encuadran en un contexto donde la influencia del conflicto colombiano deriva en factores desestabilizantes en la frontera norte ecuatoriana: aumento de grupos delictivos organizados, aumento de desplazados y problemas derivados del glifosato. Fomentar un clima de solidaridad y trabajar para paliar las condiciones de pobreza, permitiría, desde esta perspectiva humanista, una “libre circulación de personas, bienes y servicios sean legítimos, seguros y fluidos, para que contribuyan a revitalizar la vida social y económica de las zonas adyacentes en ambos lados de la frontera”.

El Plan Ecuador resalta la necesidad de coordinar los distintos actores e instituciones involucrados en la cooperación. Se aspira a mejorar las relaciones bilaterales de cooperación entre Ecuador y Colombia; a consolidar la participación local, ciudadana y comunitaria; y a retornar al Estado el rol de coordinador. Este último aspecto resulta importante, ya que manifiesta la voluntad del gobierno actual de fortalecer al Estado y a las instituciones estatales. El Estado debe estar capacitado para coordinar las diversas instituciones y guiar a la misma cooperación internacional, de tal manera que se puedan “optimizar los recursos públicos que se invierten en las provincias del norte, ubicar los recursos necesarios para financiar nuevas actividades que formen parte de este Plan y a estimular la cooperación técnica y financiera internacional para afianzar una propuesta de seguridad basada en el desarrollo y una cultura de la paz”.<sup>79</sup>

<sup>79</sup> Un dato interesante es la prioridad que se dará en su etapa inicial a la provincia de Sucumbios, ya que se menciona una atención particular a los cantones de Cascales, Sucumbios, Lago Agrio y Putumayo (también San Lorenzo y Tulcán), donde se trabajará en la generación de una cultura de paz, el fortalecimiento de los derechos humanos, la sostenibilidad ambiental y la atención a grupos vulnerables.

Por poner un ejemplo, en relación a los derechos humanos el esfuerzo del Gobierno se ha articulado del siguiente modo: la Oficina de la Defensoría del Pueblo; la Comisaría de la Mujer, recientemente abierta en Sucumbíos; el INNFA; el ACNUR, cuya inversión es cercana a los USD3,5 millones; y la Oficina de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores, que recibe USD300.000 anuales y que trabaja conjuntamente con el ACNUR.

Pero, para 2006, la inversión del Estado en la zona fronteriza incluye otros programas y otras instituciones que presentamos a continuación:

CUADRO 40	
Inversión del Estado Ecuatoriano en la zona fronteriza en 2006	
SECTOR	MONTO USD
Ambiente	2.604.848
UDENOR	15.434.499
Educación	2.088.746
Salud	6.560.652
Obras públicas y comunicación	31.280.550
Vivienda	3.448.231
Bienestar social	45.000.000
Total	106.417.526

Fuente: MREE, Plan Ecuador

Elaboración: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador

Aunque el Plan Ecuador no tiene aún una fuente estable de financiamiento, el Gobierno, aludiendo a las cifras del INECI que informó que “desde el año 2002 la cooperación internacional ha invertido 129.603.928 en la zona de frontera, en 67 proyectos de desarrollo local, recursos naturales y bienestar social”, espera captar una parte significativa de la cooperación internacional.

Además, se esperaba que para el 2007, de acuerdo a la Secretaría de Gobierno (SGOB), se ejecutarán

(...) alrededor de 176 proyectos por un monto que se aproxima a los USD145 millones de los cuales se destinara el 40,7% para el mejoramiento de la estructura básica, 50,1% para reactivación económica y bienestar social, 8,5% para actividades relacionadas con el ambiente y un 0,6% para acciones tendientes al fortalecimiento institucional y la participación ciudadana.

Otra de las fuentes de inversión se canaliza a través del Ministerio de Defensa y el Ejército ecuatoriano, en actividades propiamente de defensa, que alcanzan los USD21 millones en la frontera norte, y a través de las Fuerzas Armadas que tienen previsto ejecutar proyectos por alrededor de USD35 millones, entre los que se destacan los planes de Soberanía Energética, Seguridad Integral del Sistema Hidrocarburífero y desarrollo de Tráfico Fluvial.

También habrá otras asignaciones del presupuesto del Estado por medio de los ministerios, organismos estatales que tienen injerencia en la zona y gobiernos seccionales: provinciales, municipales y parroquiales. Además, la cooperación internacional movilizará recursos de la contraparte local para la cogestión. Sin embargo, el monto de estas asignaciones no ha sido definido y se encuentra aún en gestión.



Con respecto a la inversión de la cooperación internacional encontramos el siguiente cuadro por ejes temáticos:<sup>80</sup>

CUADRO 41	
Cooperación internacional por ejes temáticos	
Ejes temáticos principales	Cooperación internacional
Fortalecimiento de Instituciones para el desarrollo y la paz	59.429.621
Reactivación Económica y Empleo	5.454.023
Mejoramiento de la infraestructura social Básicos	5.596.217
Derechos Humanos Asistencia Humanitaria y Refugio	8.012.304
Manejo sostenible de los recursos naturales	48668.910
Administración de Justicia y Control de Ilícitos	-----
Protección de la soberanía nacional e integridad del Estado	-----
Ejes temáticos transversales	
Integración: interestatal, intersocietal, interlocal.	
Género	1.325.945
Participación ciudadana-interculturalidad	1.116.908
TOTAL	129.603.928

Fuente: INECI

En todo caso, lo más importante es que este Plan logre una adecuada coordinación interinstitucional:

(...) entre gobiernos seccionales, entidades públicas del ejecutivo, la cooperación internacional y los organismos privados de desarrollo, para mejorar la eficiencia de los distintos programas e iniciativas de desarrollo y seguridad existentes y por ejecutarse en las tres provincias de influencia del Plan. (Ídem)

Coordinación necesaria para alcanzar objetivos concretos:

- Reactivar la producción y promoción del empleo (con énfasis en el área rural y sustentable).
- Mejorar la cobertura y calidad de los servicios sociales básicos.
- Proteger los ecosistemas y recursos naturales a través de cooperación interinstitucional.
- Conseguir mercados alternativos.
- Respetar los derechos humanos.
- Mejorar la atención estatal a la población refugiada.
- Fortalecer las instituciones del Estado.
- Reducir las actividades ilegales.

Por último, hay que señalar que el Plan Ecuador está programado hasta al 2018, y su primer cuatrienio coincide con el Gobierno del Presidente Rafael Correa. Se espera que su administración complete este Plan con un Plan Estratégico.

### 4.3 La Cooperación de EE.UU.

Para terminar esta sección, resulta conveniente esbozar un breve examen de la cooperación EE.UU. en la zona de frontera. Teniendo en cuenta que es el principal socio y avalador del Plan Colombia, y, por lo tanto, manifiesta su tendencia por una cooperación eminentemente militar, es interesante comprobar como reaccionó al otro lado de la frontera.

CUADRO 42

Asistencia económica y militar de los EE.UU. en FY2006

	Economic Assistance								
	USAID				USDA				
	DA	CSH	ESF	Other US-AID	Food Aid	Other USDA	State	Other	Military
Togo	-	-	-	-	-	-	0	2	0
Uganda	21	20	1	15	60	-	149	13	0
Zambia	29	16	1	5	5	-	104	37	0
Zimbabwe	4	7	3	4	0	-	4	7	-
East Africa (not specified)	-	-	-	-	1	-	-	-	-
Southern Africa (not specified)	17	1	0	5	0	-	2	-	-
West Africa (not specified)	39	13	3	3	1	-	6	5	-
Sub-Saharan Africa (not specified)	110	35	4	23	153	0	68	152	49
Latin America & Caribbean (Total)	277	165	143	69	210	1	1,814	636	123
Antigua and Bermuda	-	-	-	-	-	-	0	-	-
Argentina	-	-	-	-	-	-	1	1	1
Bahamas, The	-	-	-	0	-	-	1	5	0
Barbados	-	-	-	0	-	-	2	0	-
Belize	-	-	-	0	-	-	0	2	0
Bolivia	12	17	9	8	25	-	145	7	-
Brazil	9	4	0	1	-	0	17	8	-
Chile	-	-	-	-	-	-	0	1	1
Colombia	1	0	2	1	3	-	1,106	144	91
Costa Rica	1	-	-	1	-	-	0	3	-
Cuba	3	-	10	0	-	-	4	-	-
Dominica	-	-	-	-	-	-	0	-	-
Dominican Republic	8	13	2	3	8	-	3	7	2
Ecuador	6	-	4	2	7	-	29	26	-
El Salvador	25	6	0	5	1	-	1	14	12
Grenada	-	-	-	-	-	-	-	0	-
Guatemala	17	13	3	9	43	-	8	10	0
Guyana	4	-	-	0	-	-	14	2	0
Haiti	36	32	71	10	36	-	55	1	1
Honduras	24	13	-	3	38	-	1	6	2
Jamaica	12	5	-	3	5	-	6	3	2
Mexico	16	5	15	2	-	0	120	79	0
Nicaragua	24	7	5	4	22	-	4	180	1
Panama	5	0	1	1	-	-	16	6	2
Paraguay	5	2	2	1	-	-	1	42	-
Peru	14	17	4	3	28	-	252	21	-
St. Vincent and Grenadines	-	-	-	-	-	-	0	0	-
Suriname	-	-	-	0	-	-	0	1	0
Trinidad & Tobago	-	-	-	-	-	-	0	0	-
Uruguay	-	-	-	-	-	-	-	0	-
Venezuela	0	-	1	5	-	-	4	1	-
Caribbean (not specified)	5	6	1	0	1	-	2	21	2
Central America (not specified)	12	12	8	-	-	-	3	11	-
Latin America & Caribbean (not specified)	38	11	4	7	1	0	16	31	4
Asia (Total)	383	303	1,792	205	305	2	228	640	2,158
Afghanistan	198	38	1,262	11	87	-	37	300	1,807
Bangladesh	11	23	3	4	32	-	6	2	2
Bhutan	-	-	-	-	-	-	-	0	-
Brunei	-	-	-	-	-	-	0	-	-
Burma (Myanmar)	-	0	10	-	-	-	0	0	-
Cambodia	8	33	15	3	-	-	5	4	1
China (Hong Kong)	-	-	-	-	-	-	0	0	-
China (P.R.C.)	5	-	14	0	-	0	11	14	-
China (Taiwan)	1	-	-	-	-	-	0	-	-
East Timor	0	1	21	1	1	-	0	1	1
India	24	58	7	6	44	1	14	20	1
Indonesia	36	40	77	81	13	-	10	9	2
Korea, North	-	-	-	-	-	-	1	-	-
Korea, South	-	-	-	0	-	-	0	-	-
Laos	-	-	-	-	-	-	3	0	-
Malaysia	-	-	-	-	-	0	1	2	1
Maldives	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Mongolia	0	0	7	1	-	-	0	1	4
Nepal	10	20	10	9	8	-	2	2	1
Pakistan	38	29	318	67	48	-	21	122	299
Philippines	27	29	35	6	48	0	5	30	33
Singapore	-	-	-	-	-	-	0	-	-
Sri Lanka	4	0	5	13	17	-	4	3	2

Fuente: U.S. overseas loans and grants. Obligations and loan authorizations, July 1, 1945-september 30, 2006, cong-r-0105, USAID (Disponible también en internet).

La cooperación basada en el Plan Colombia se ha centrado, principalmente, en el fortalecimiento militar, sin que haya habido, no obstante, un crecimiento de inversión social que acompañe de manera paralela las acciones estatales. Colombia recibió en el 2006 USD1.108 millones, es decir, casi el doble de la ayuda que recibieron el resto de países de América Latina y el Caribe, USD698 millones.



CUADRO 43

## Asistencia Estadounidense a Colombia FY 2000 - 2004

U.S. Assistance to Colombia FY2000-2004  
(Obligations and authorizations, \$ millions)

Programs	FY2000	FY2000 Suppl. Plan Colombia (P.L. 106- 246)	FY2001	FY2002	FY2002 Suppl.	FY2003 Alloca- tions	FY2003 Suppl.	FY2004 Request
<b>Economic</b>								
USAID Grants* Development Aid Economic Support Funds (ESF) Disaster Assistance	4.0	-	4.0	-	-	-	-	-
<b>Counternarcotics</b>								
State Department / INC account ACI account	50.0	768.5	48.0	379.9	4.0	433.2	34.0	463.0
State Department / INC Air Wing	38.0		38.0	38.2	-	41.5 (estimate)		45.0
DOD / Section 1004	90.6		150.0	83.2	-	91.9		93.0
DOD / Overlapping Sections 1004/124	6.6		4.6	5.0	-	6.3	34.0	6.0
DOD / Section 1033	7.2		22.3	4.0	-	2.7		19.8
Administration of Justice	-		-	-	-	-		
<b>Anti-Terrorism</b>					25.0	-		
<b>Military</b>								
International Military Education and Training (IMET)	0.9	-	1.0	2.0	-	1.2	-	1.6
Foreign Military Financing (FMF) Grant	-	-	-	-	6.0	93.0	37.1	110.0
<b>Drawdowns</b>								
<b>TOTALS</b> (of available numbers)	965.8		267.9		546.5		774.9	738.4

Notes: NA = Not Available Figures on State Department INC International Narcotics Control), ACI (Andean Counterdrug Initiative), USAID, FMF, and IMET funding from State Department Congressional Presentations, budget justification document, and allocation information provided by the Department of State. Figures on INC Air Wing (FY2000-FY2004) provided by the State Department figures provided May 5, 2003. INC Air Wing funding supports the spray eradication efforts. FY2000 figure includes \$5.5 million support of the Colombian Army. Figures on DOD 1004, 1004/124, and 1033 funding provided April 11, 2002, for FY2000-2002, and April 18, 2003, for FY2003 and FY2004. Both INC Air Wing and DOD funding are taken from regional accounts, therefore the FY2003 and FY2004 allocations and estimates, and can be shifted to respond to developing needs in other areas.

\* FY2000 and thereafter non-DOD Plan Colombia funds are all assigned to the State Department INC (FY2000 and FY2001) or ACI (FY2002 and thereafter) account. The State Department transfers them to the other agencies carrying out programs in Colombia with those funds. These include the Department of Justice and USAID. The USAID FY2000 and FY2001 figures are Economic Support Funds (ESF). These USAID figures do not include funds provided to USAID from the INC account.

Fuente: Serafino, Nina M. Colombia: Summary and Tables on U.S. Assistance, FY1989-FY2004 CRS, Report for Congress, Order Code RS21213, Updated May 19, 2003.

De acuerdo a esta información, podemos comprobar que la ayuda aumentó a partir del 2000, coincidiendo con la implementación del Plan Colombia. En los años siguientes esa ayuda se mantuvo de manera constante en los rubros de antinarcóticos y ayuda militar, pero no fue así en el área social (ayuda al desarrollo, soporte y asistencia frente a desastres), donde no hubo ayuda financiera desde el 2002. En total, en este lapso de cuatro años, EE.UU. invirtió la nada despreciable suma de USD3.292,5 millones, de los que sólo destinó USD8 millones para soluciones “pacíficas” para el conflicto. En el siguiente cuadro también se manifiesta la misma tendencia y estrategia de EE.UU.

## CUADRO 44

## Ayuda estadounidense a Colombia, FY 2006

Fiscal Year 2006 U.S. Overseas Loans and Grants - Obligations and Loan Authorizations, in \$US millions												
	Post-War Relief Period	Marshall Plan Period	Mutual Soty Act Period	Foreign Assistance Act (FAA) Period					Total FAA Period	Total Loans & Grants	Of which Loans	Outstanding Amount as of
	1946-48	1949-52	1953-61	1962-02	2003	2004	2005	2006	1962-06	1946-06	1946-06	09/30/2006
I. Total Economic Assistance	1.8	1.5	106.5	4 020.6	659.8	657.7	722.6	1 257.8	7 318.7	7 420.5	1 106.4	2.9
A. USAID and Predecessor	-	0.7	40.5	1 170.2	1.0	2.9	2.6	3.3	1 180.1	1 221.3	949.6	2.9
Economic Support Fund Security Support Assistance	-	-	-	193.2	-	-	0.7	1.9	195.6	195.6	-	-
Development Assistance	-	-	-	0.4	0.4	2.6	0.3	0.6	4.3	4.3	-	-
Child Survival & Health	-	-	-	-	-	-	-	0.1	0.1	0.1	-	-
Other USAID Assistance	-	0.7	40.5	976.6	0.7	0.3	1.5	0.7	979.9	1 021.1	949.6	2.9
B. Department of Agriculture	-	-	65.6	259.0	0.1	-	3.5	3.1	265.6	331.4	107.0	-
Food Aid Total	-	-	65.6	259.0	-	-	3.5	3.1	265.5	331.3	107.0	-
Title I	-	-	39.6	67.4	-	-	-	-	67.4	107.0	107.0	-
Title II (USAID Implemented)	-	-	26.2	188.9	-	-	3.5	3.1	195.5	221.7	-	-
Title III (USAID Implemented)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Section 416 (b) Commodity Corporation Food for Progress	-	-	-	2.0	-	-	-	-	2.0	2.0	-	-
Food for Education	-	-	-	0.6	-	-	-	-	0.6	0.6	-	-
Other USDA Assistance	-	-	-	-	0.1	-	-	-	0.1	0.1	-	-
C. State Department	-	-	-	1 878.4	482.7	466.3	558.9	1 107.6	4 495.5	4 495.9	-	-
Global HIV/AIDS Initiative	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Narcotics Control	-	-	-	1 836.1	467.2	461.3	547.4	1 095.4	4 407.4	4 407.4	-	-
Migration and Refugee Assistance	-	-	-	13.3	11.6	6.3	5.6	6.3	43.5	43.5	-	-
Nonproliferation, Anti-Terrorism, Demining & Related	-	-	-	25.0	3.3	0.1	5.1	5.3	36.6	36.6	-	-
Other State Assistance	-	-	-	4.0	0.5	0.6	0.5	0.6	6.3	6.3	-	-
D. Other Economic Assistance	1.8	0.8	0.2	713.2	176.1	166.4	157.6	143.6	1 377.1	1 379.9	49.6	-
Millennium Challenge Corporation	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Peace Corps	-	-	0.2	52.0	-	-	-	-	52.2	52.2	-	-
Department of Defense Security Assistance	-	-	-	587.3	174.9	182.2	155.0	140.5	1 209.9	1 240.9	-	-
Other Active Grant Programs	-	-	-	23.7	1.2	4.2	1.7	3.3	34.1	34.1	-	-
Inactive Programs	1.8	0.8	-	50.2	-	-	-	-	50.2	52.8	49.8	-
II. Total Military Assistance	-	3.5	50.1	651.0	21.7	100.4	100.9	90.8	964.7	1 010.4	159.6	-
III. Total Economic & Military Assistance	1.8	5.0	156.6	4 671.8	681.5	750.1	823.5	1 348.5	8 263.4	8 446.9	1 266.2	2.9
Non-Concessional U.S. Loans	13.0	10.5	144.3	1 228.9	-	3.6	21.4	-	1 254.1	1 421.9	1 421.9	65.2
Export-Import Bank Loans	13.0	10.5	144.3	1 228.9	-	-	-	-	1 226.9	1 396.7	1 396.7	65.2
OPIC & Other Non-Concessional U.S. Loans	-	-	-	-	-	3.6	21.4	-	25.2	25.2	25.2	-

Fuente: U.S. overseas loans and grants. Obligations and loan authorizations, July 1, 1945-september 30, 2006, cong-r-0105, USAID (Disponible también en internet).

Si comparamos las cifras de los años fiscales 2000-2003 y 2003-2006 se confirma la misma tendencia. De los USD3.297,9 millones invertidos en el período 2003-2006, USD313,8 millones fueron destinados al gasto militar; USD9,8 a ayudas económicas (desarrollo, salud y bienestar infantil); USD6,7 al área agrícola, USD1.511 en ayudas del Departamento de Estado (la mayoría del gasto se destinó a control de narcóticos con un total de USD1.475,9 millones); y USD652,1 millones en Defensa y Seguridad. Así, entre defensa y seguridad se invirtieron USD2.476, es decir, un 75% del monto total. Llama la atención que, en cambio, no se otorga ninguna ayuda específica para lograr los Objetivos del Milenio.

Si esas las cifras las comparamos con las de Ecuador en el mismo período encontramos que:



## CUADRO 45

## Ayuda estadounidense a Ecuador, FY 2006

Fiscal Year 2006 U.S. Overseas Loans and Grants - Obligations and Loan Authorizations, in \$US millions												
	Post-War Relief Period	Marshall Plan Period	Mutual Soty Act Period	Foreign Assistance Act (FAA) Period					Total FAA Period	Total Loans & Grants	Of which Loans	Outstanding Amount as of
	1946-48	1949-52	1953-61	1962-02	2003	2004	2005	2006	1962-06	1946-06	1946-06	09/30/2006
I Total Economic Assistance	1.9	3.2	49.3	1 049.5	87.0	91.1	86.5	76.4	1 390.5	1 445.2	269.9	62.5
A USAID and Predecessor	-	1.4	37.8	605.0	28.3	21.9	22.1	12.2	689.6	728.6	181.0	51.7
Economic Support Fund Security Support Assistance	-	-	-	127.3	17.9	12.9	12.8	4.2	175.2	175.2	-	-
Development Assistance	-	-	-	37.6	7.7	6.4	7.1	6.4	65.4	65.4	-	-
Child Survival & Health	-	-	-	2.5	0.0	0.0	-	-	2.6	2.6	-	-
Other USAID Assistance	-	1.4	37.8	437.4	2.7	2.6	2.1	1.6	446.5	485.7	181.0	51.7
B Department of Agriculture	-	-	11.5	173.2	0.5	11.3	3.2	7.4	196.6	207.1	60.8	10.8
Food Aid Total	-	-	11.5	173.2	-	10.6	3.2	7.4	194.6	206.1	60.8	10.8
Title I	-	-	8.4	65.6	-	5.4	3.1	7.4	84.4	92.8	60.8	10.8
Title II (USAID Implemented)	-	-	3.1	70.3	-	-	0.1	-	70.4	73.5	-	-
Title III (USAID Implemented)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Section 416 (b) Commodity Corporation Food for Progress	-	-	-	34.3	-	5.4	-	-	39.7	39.7	-	-
Food for Education	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Other USDA Assistance	-	-	-	-	0.5	0.5	-	-	1.0	1.0	-	-
C State Department	-	-	-	71.2	31.3	32.6	30.9	28.6	194.6	194.6	-	-
Global HIV/AIDS Initiative	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Narcotics Control	-	-	-	66.3	30.9	31.9	30.4	26.7	186.2	186.2	-	-
Migration and Refugee Assistance	-	-	-	-	0.2	0.1	-	1.0	1.3	1.3	-	-
Nonproliferation, Anti-Terrorism, Demining & Related	-	-	-	3.3	-	0.5	0.3	-	4.1	4.1	-	-
Other State Assistance	-	-	-	1.6	0.2	0.1	0.3	1.1	3.3	3.3	-	-
D Other Economic Assistance	1.9	1.8	-	200.1	26.9	25.2	30.5	28.0	310.8	314.5	26.1	-
Millennium Challenge Corporation	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Peace Corps	-	-	-	95.7	3.0	3.0	2.5	2.7	106.9	106.9	-	-
Department of Defense Security Assistance	-	-	-	65.5	21.5	17.9	21.1	23.8	149.7	149.7	-	-
Other Active Grant Programs	-	-	-	11.4	2.5	4.3	6.9	1.5	26.6	26.6	-	-
Inactive Programs	-	1.8	-	27.6	-	-	-	-	27.6	31.3	26.1	-
II. Total Military Assistance	-	2.3	30.7	154.7	1.5	-	-	-	156.3	189.4	65.0	5.8
III. Total Economic & Military Assistance	1.9	5.5	80.0	1 204.2	88.7	91.1	86.5	76.4	1 547.2	1 634.6	335.0	68.3
Non-Concessional U.S. Loans	3.5	8.3	10.4	86.5	200.0	70.2	85.2	4.2	446.1	446.3	466.3	33.5
Export-Import Bank Loans	3.5	8.3	10.4	65.4	-	70.2	70.2	4.2	210.0	232.2	232.2	33.1
OPIC & Other Non-Concessional U.S. Loans	-	-	-	21.1	200.0	-	15.0	-	236.1	236.1	236.1	0.5

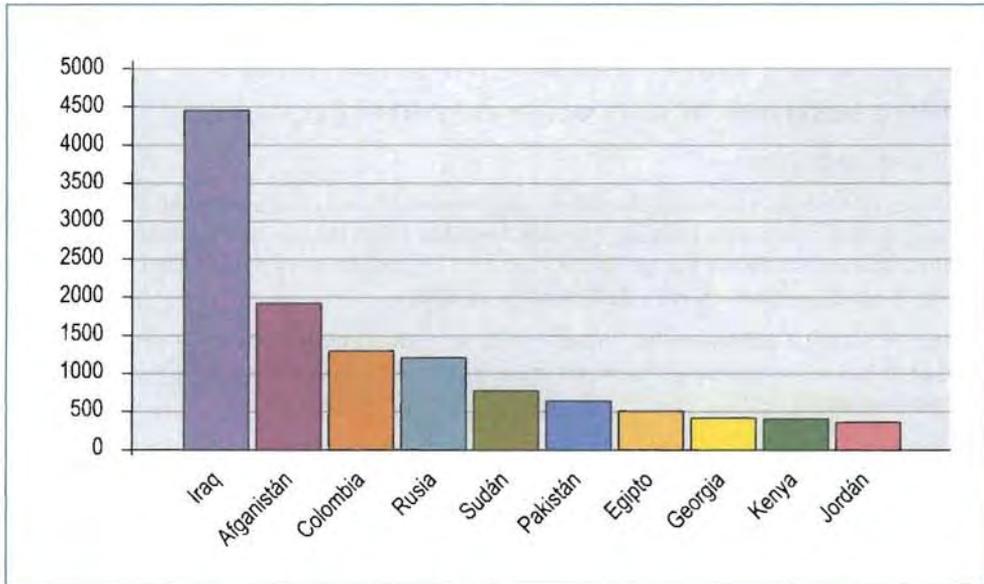
Fuente: U.S. overseas loans and grants. Obligations and loan authorizations, July 1, 1945-september 30, 2006, cong-r-0105, USAID (Disponible también en internet).

Ecuador, entre 2003 y 2006, recibió USD341,3 millones, de los cuales USD64,2 se destinaron a ayudas económicas (desarrollo, salud, etc.), USD28,4 al área agrícola, USD123,6 del Departamento de Estado (control antinarcóticos en casi su totalidad) y ayuda en defensa y seguridad de USD89,3 millones. Sumando el gasto de control antinarcóticos y defensa y seguridad se han invertido cerca de USD212,9 millones, lo que significa el 62 % del gasto de la cooperación EE.UU.

Comparando las cifras de los dos países podemos llegar a las siguientes conclusiones. En primer lugar, la diferencia en la ayuda recibida entre los dos es abismal, Colombia recibe casi USD3.000 millones más que Ecuador, o dicho de otro modo, recibe 10 veces más. Y, en segundo lugar, se refleja la misma lógica de inversión, casi dos terceras partes en gastos militares y poca o nula intervención en el área del desarrollo y en el cumplimiento de los objetivos del milenio.

## ANEXO 1: Cuadro 1

## Top 10, Receptores de Cooperación EE.UU. 2006

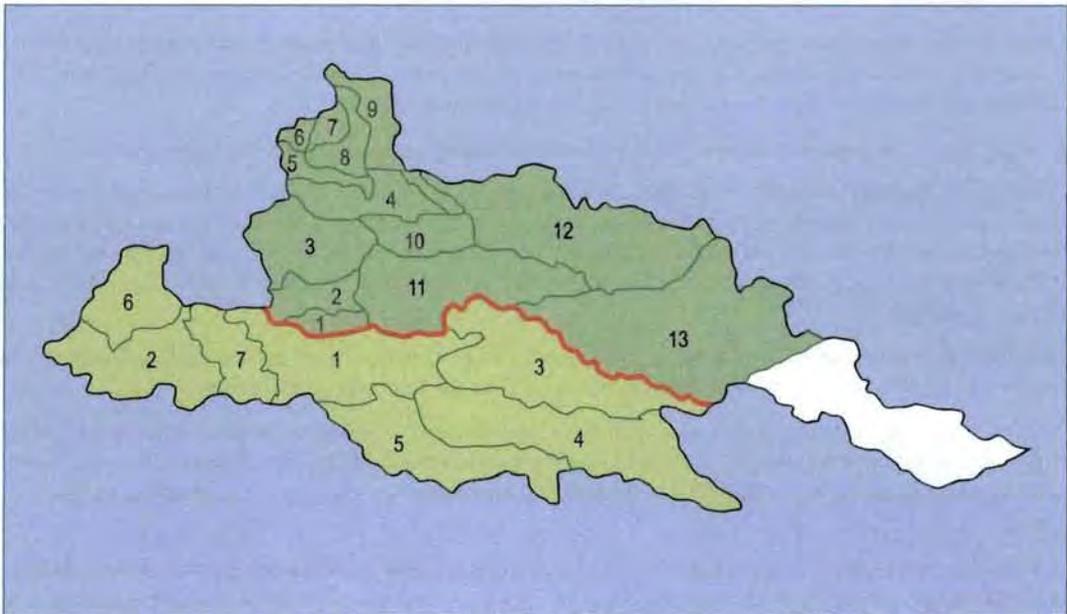


Fuente: US Overseas Loans & Grants [Greenbook]<sup>81</sup>

Elaboración: Observatorio de Cooperación al Desarrollo en Ecuador

## ANEXO 2: Figura 1

## ZIF- AED amazónica



Fuente: Barragán y otros (2003). Tesis: La frontera como espacio dinámico de la integración (cfr. p. 101)  
 (En Ecuador: 1. Cantón Lago Agrio, 2. Cantón Gonzalo Pizarro, 3. Cantón Putumayo, 4. Cantón Cuyabeno,  
 5. Cantón Shushufindi, 6. Cantón Sucumbíos, 7. Cantón Cascales)

<sup>81</sup> En: <http://qesdb.usaid.gov/cgi-bin/broker.exe>

## ANEXO 3: Figura 2

DECLARACIÓN CONJUNTA DEL ENCUENTRO DE LOS MINISTROS  
DE DEFENSA DE COLOMBIA Y ECUADOR

El siguiente es el texto de la declaración conjunta firmada este jueves por los ministros de Defensa de Colombia, Camilo Ospina Bernal, y Ecuador, General Oswaldo Jarrín Román en Bogotá.

**“REUNIÓN DE MINISTROS DE DEFENSA DE COLOMBIA Y ECUADOR**

Bogotá, 12 de enero de 2006

El Ministro de Defensa Nacional de la República de Colombia, Camilo Ospina Bernal, y el Ministro de Defensa Nacional de la República de Ecuador, General Oswaldo Jarrín Román se reunieron en Bogotá el 12 de enero de 2006, conforme a lo previsto en el Comunicado Conjunto suscrito por los Ministros de Relaciones Exteriores de Colombia y Ecuador, el 07 de diciembre de 2005

Los Ministros de Defensa expresaron su complacencia por este encuentro realizado con el espíritu de cooperación que anima a los representantes de las Fuerzas Armadas de los dos países, y en desarrollo de las deliberaciones acordaron

1. Disponer a las Fuerzas de cada país se observe el estricto cumplimiento del Instructivo de Procedimientos y la Cartilla de Seguridad para Unidades Militares y de Policía Fronterizas, los mismos que contribuirán a evitar incidentes que afecten las relaciones bilaterales entre ambos países
2. Que la COMBIFRON realice una visita a la frontera común con el propósito de revisar y conocer la situación actual de los pasos de frontera conforme a un cronograma elaborado de mutuo acuerdo.
3. Disponer que los Presidentes de la COMBRIFON elaboren un proyecto de reglamento de funcionamiento de la Comisión el cual será puesto en consideración en la XVI Reunión Ordinaria de COMBIFRON para ser aprobado por las Partes. El objeto del reglamento es garantizar que la COMBIFRON sea un instrumento de medida de fomento y de confianza mutua, de acción inmediata y que además deberá abordar el diagnóstico post facto de incidentes fronterizos cuando el caso lo amerite.
4. Las Fuerzas Armadas de ambos países deben considerar como zonas de precaución y mayor sensibilidad para operaciones militares y de protección de fronteras, la línea limítrofe
5. Las Fuerzas Armadas de ambos países se comprometen a apoyar el proceso de integración el plan binacional de desarrollo fronterizo que deberá establecerse para la Zona de Integración Fronteriza (ZIF) a través del fortalecimiento de la seguridad en sus respectivos territorios
6. Incrementar los intercambios académicos entre las Fuerzas Armadas de sus respectivos países

El Ministro de Defensa de la República de Colombia anunció la construcción y puesta en funcionamiento de un puesto de control fronterizo en San Miguel – Putumayo en el presente año. De igual manera informó que en cumplimiento del compromiso de fortalecer la presencia militar en la zona de frontera, las Fuerzas Militares de Colombia activaron las Brigadas 27 y 29 y la Brigada Móvil 13 con jurisdicción en los departamentos de Putumayo y Nariño

El Ministro de Defensa del Ecuador informó que las Fuerzas Armadas de su país no realizarán operaciones militares coordinadas, conjuntas, ni combinadas con las Fuerzas Militares de Colombia

El Ministro de Defensa de Colombia manifestó que el problema mundial de las drogas y el terrorismo afectan por igual a nuestros países, por eso combatirlo es responsabilidad de todos, en el marco de los Convenios Internacionales vigentes. Por ello para Colombia es fundamental contar con la cooperación de los países vecinos.

Los Ministros resaltaron la importancia y necesidad de cooperar con todos los organismos de seguridad para la implementación de nuevos y mayores controles al ingreso de insumos y precursores químicos, armas, municiones y explosivos a los respectivos países.

A efectos de fortalecer los mecanismos de confianza mutua, los Ministros de Defensa convinieron en sostener futuras reuniones en las que se aborden agendas con temas de interés para ambos países.



## BIBLIOGRAFÍA

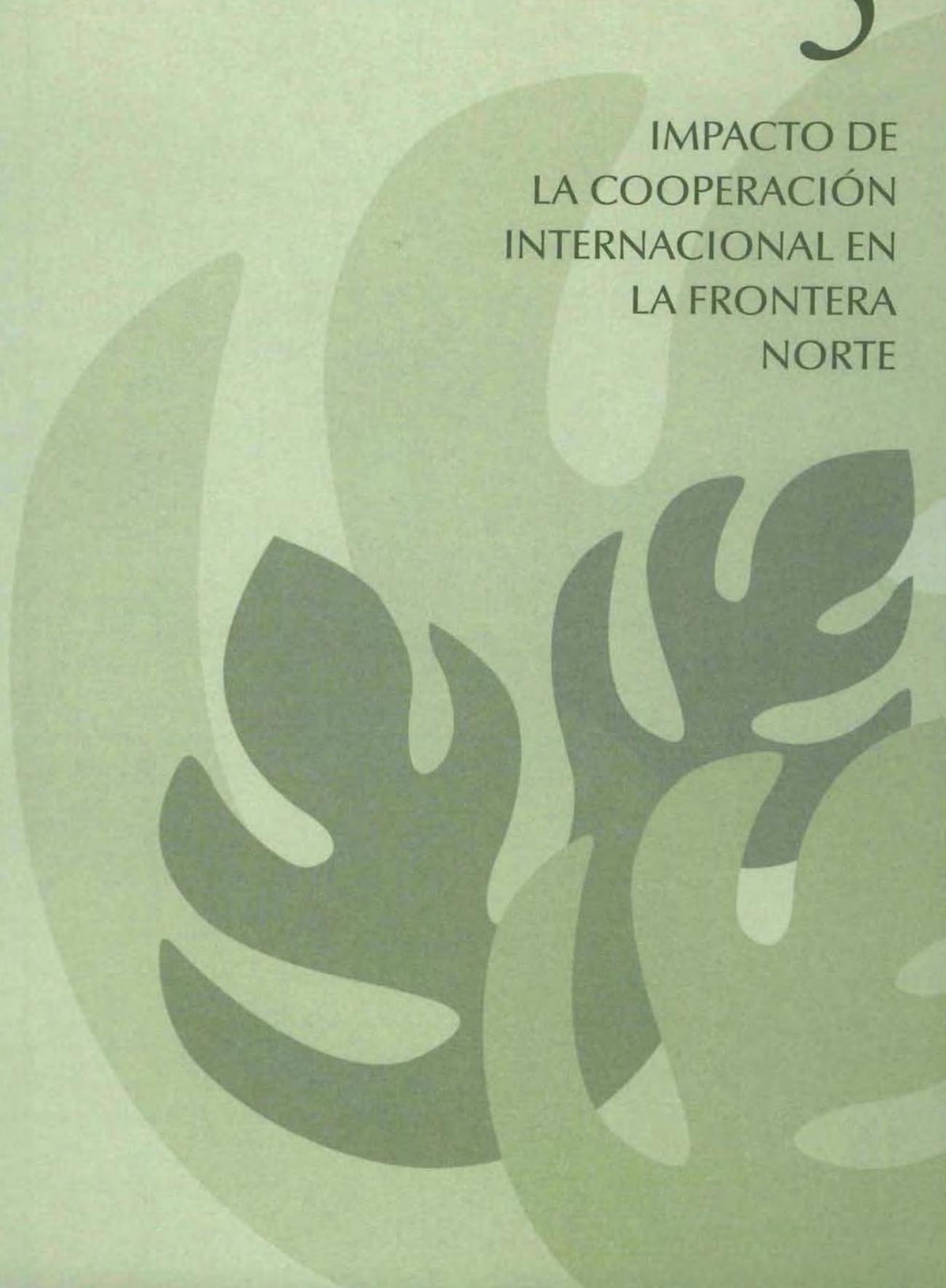
- Ahumada B., Consuelo; Moreno D., Álvaro, Sánchez S., Javier (2004). *El desplazamiento forzado de colombianos hacia el Ecuador en el contexto del Plan Colombia*. Bogotá: CEJA.
- Ahumada B., Consuelo, Moreno D., Álvaro (Junio 2004). “Prioridades del nuevo orden mundial y desplazamiento forzado de colombianos hacia Ecuador”. Publicado en: revista Cuadernos *PROLAM/USP* año 3, vol. 1. Universidade De São Paulo.
- González, Mabel. “Colombia, de la guerra antidrogas a la guerra contra el terrorismo”, en: Fraguas, Javier (2007). *Periodismo preventivo*. Bogotá: Ed. Catarata.
- Guzmán, Alicia (2005). *Plan Colombia y Asistencia internacional. recreando el Estado en los Andes*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar/Abya Yala/Corporación Editora Nacional.
- *La Frontera Norte Del Ecuador Evaluación y recomendaciones de la Misión Intergencial del Sistema de las Naciones Unidas en el Ecuador* (2004). Quito: ONU
- Moreano Urigüen, Hernán (2005, Mayo). “Las implicaciones del conflicto interno colombiano para las fronteras de Ecuador, Perú, Brasil y Venezuela, 2000-2005”. Revista *Íconos*, N° 24 Quito: FLACSO.
- Rivera, Fredy y otros (2007). *Migración Forzada de colombianos. Ecuador*. Medellín. Corporación Región
- Rovayo, Guillermo; Colem, Silvia (2007). *El Conflicto Colombiano en el Ecuador*. Quito. CEP
- Yupanqui, Túpac (2001). *Refugiados Colombianos en Lago Agrio, Ecuador*. Quito SJRM.
- Libardo Sarmiento Anzola (2001) “Plan Colombia, conflicto e intervención”. Publicado en: revista Nueva Sociedad, N° 172

**En Internet**

- Medios Para la Paz  
<http://www.mediosparalapaz.org/index.php?idcategoria=1384>
- Nueva Sociedad  
[http://www.nuso.org/upload/anexos/foro\\_310.pdf](http://www.nuso.org/upload/anexos/foro_310.pdf)
- The Center for International Policy's: Colombian Program  
<http://www.ciponline.org/colombia/2002requestesp.htm>

# 5

IMPACTO DE  
LA COOPERACIÓN  
INTERNACIONAL EN  
LA FRONTERA  
NORTE



## 5.1 Mapeo de la Cooperación en la Frontera Norte y Sucumbíos durante 2000 – 2007

Para realizar este mapeo el Observatorio de la Cooperación al Desarrollo ha podido recopilar la información de **191** proyectos implementados en la frontera norte (FN) en el periodo comprendido entre el 2000 y 2007; información almacenada en una base de datos virtual que será accesible en su portal [www.cooperacion.org.ec](http://www.cooperacion.org.ec).

Dicha información ha sido recogida de las páginas Web y mediante solicitud a gran parte de organizaciones y organismos presentes en el sector, sin embargo, es pertinente hacer algunas aclaraciones respecto de la información obtenida y de la cual se han elaborado las estimaciones que a continuación presentamos:

- a. La base de datos no contiene la información de todas las organizaciones y organismos que trabajan en frontera norte, ni los datos completos de algunos de los proyectos.

La información que se solicitó es la siguiente.

1. Agenda / Estrategia principal de intervención de la institución en la Frontera Norte
2. Tiempo de presencia en la zona
3. Sectores de intervención
4. Programa o proyecto
5. Fuentes de financiación
6. Contrapartes y ejecutores
7. Niveles y mecanismos de coordinación con el Estado: nacional y local – seccional.
8. Coordinación con otras instancias públicas o privadas
9. Objetivos del programa o proyecto
10. Presupuesto invertido por programa o proyecto (donante y contrapartes) en Sucumbíos
11. Período de ejecución del programa o proyecto
12. Componentes de los proyectos/acciones ejecutadas
13. Detalles de los proyectos (según disponibilidad)
14. Ubicación/ámbito de implementación (cantones y parroquias)
15. Población beneficiaria directa (cuantificación y descripción)
16. Resultados destacados (si hubiese evaluaciones)

- b. Los 191 proyectos pueden cruzarse según la ubicación o ámbito de implementación así:

TIPOS	Número
Uniprovinciales	123
Multiprovinciales (Incluida Sucumbíos)	53
A Nivel Nacional	15

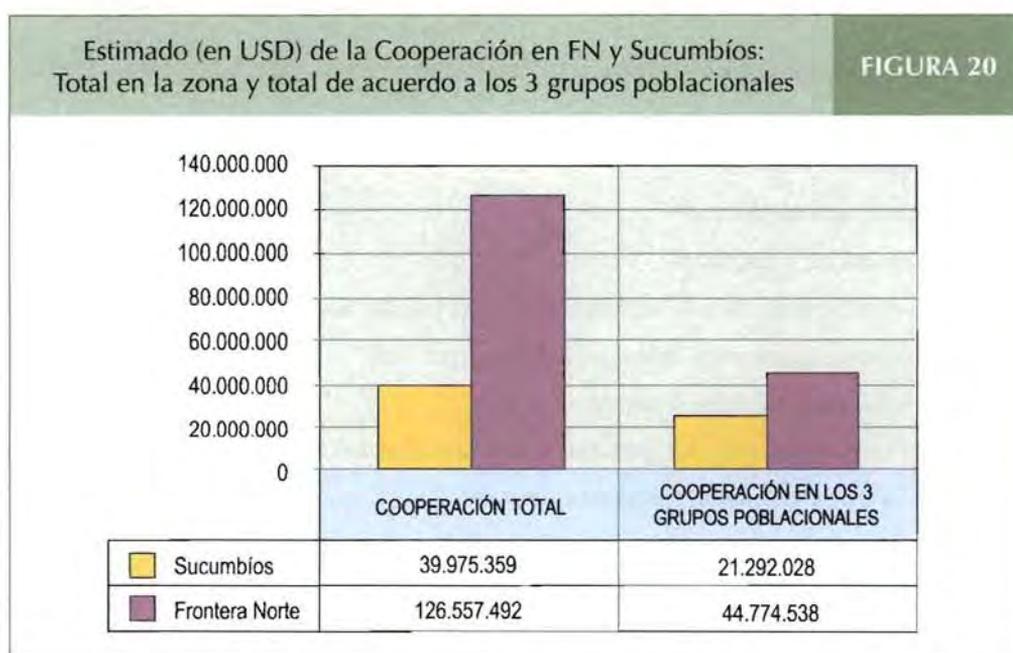
**Fuente: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador**



- c. Uno de los datos que más nos interesaba obtener era el presupuesto de los proyectos; esta información la encontramos solamente en 109.
- d. De estos 109 proyectos, en 53 obtuvimos el dato exacto del presupuesto destinado a la provincia de Sucumbíos. En los demás se ha hecho un estimado mediante la división del total del presupuesto con el número de provincias beneficiarias. Se utilizó este mismo procedimiento para obtener los estimados de la cooperación internacional (CI) en FN.
- e. No se conoce si los montos fueron asignaciones o desembolsos.

De esta manera, se han obtenido datos que nos permiten hacer una aproximación al estado actual de la cooperación en FN y se ha podido realizar un diagnóstico de las condiciones en las cuales se está produciendo dicha intervención. Recalamos, entonces, que no se toman en cuenta los datos en sí mismos, sino en la medida que nos permiten acercarnos al estado de la CI en la provincia de Sucumbíos.

Como lo había señalado el mapeo sobre el estado de la cooperación internacional en torno a la problemática de refugio en la frontera colombo- ecuatoriana, realizado por el Servicio Jesuita de Refugiados y Migrantes y el Observatorio de la Cooperación Internacional al Desarrollo, en la zona de frontera existe una concentración de cooperación internacional. En las cinco provincias de frontera, Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos y Orellana, se han invertido, en los últimos 7 años, cerca de **USD130 millones**, aproximadamente **USD19 millones por año**.

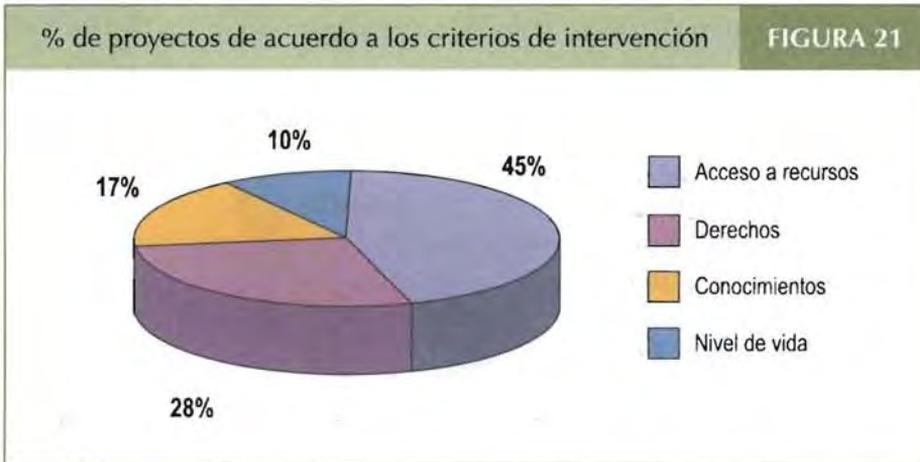


Fuente: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador

En cuanto a Sucumbíos, se ha invertido el 31% de la CI, un poco más que en el resto de provincias. Y en lo que respecta a la cooperación destinada a los grupos poblacionales de nuestro interés, podemos notar que en la FN corresponde el 35,4% aproximadamente del total de la cooperación en esa zona, mientras que en la provincia de Sucumbíos tales grupos han concentrado el 53,2%.

En su mayoría, los proyectos en la FN tienen como criterio de intervención el Acceso a Recursos. Seguido, pero con una diferencia significativa, se encuentran los proyectos que invierten en Derechos, Conocimientos y, finalmente, en Nivel de vida.<sup>82</sup>

<sup>82</sup> Cabe recalcar que los proyectos señalan sus propios subcriterios de intervención, y nosotros los hemos clasificado según los criterios utilizados en la Metodología MAPP, con el propósito de poder comparar la información que resulta de la Base de datos con la obtenida gracias a la aplicación de dicha metodología. La clasificación se realizó de la siguiente manera: en **Acceso a Recursos** tenemos: acceso al mercado laboral (formal / informal), a crédi-



Fuente: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador

Sin embargo, en la provincia de Sucumbíos la situación es un poco diferente. Además de que recibe más que en el resto de provincias de frontera, el orden de inversión varía: el más elevado continúa siendo Acceso a Recursos, posteriormente Derechos, Nivel de vida y el último es Conocimientos.

### 5.1.1. Estimado de Inversión de CI por grupo poblacional y por criterios de intervención

- **Por grupo poblacional:**

En la base de datos contamos, en la provincia de Sucumbíos, con un total de 55 proyectos cuyos grupos de intervención son: población colombiana refugiada, afroecuatoriana y campesina. Los proyectos están distribuidos de la siguiente manera:

**CUADRO 46**

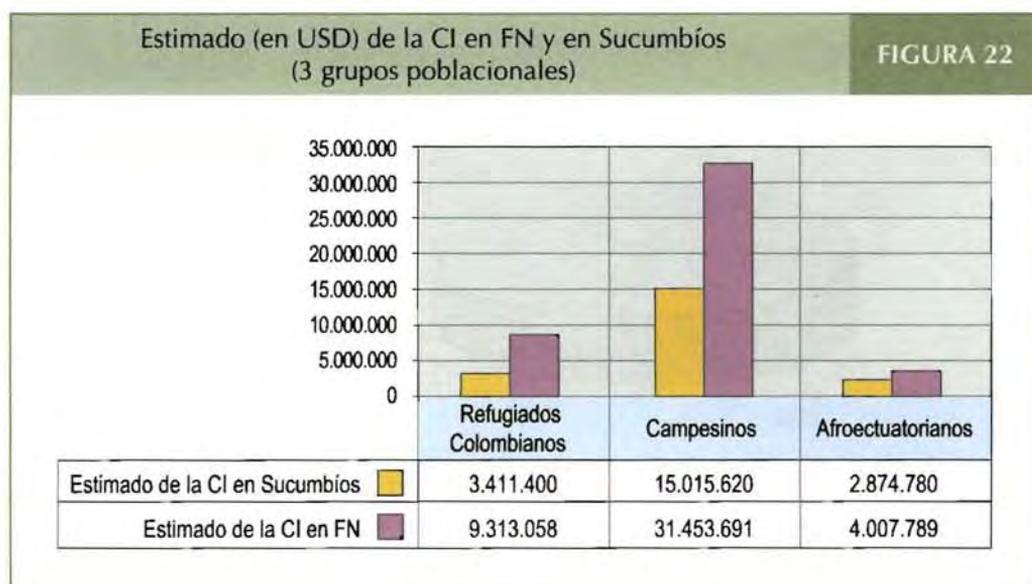
Proyectos por grupo poblacional

POBLACIÓN BENEFICIARIA	Nº DE PROYECTOS	ESTIMADO DE INVERSIÓN en USD
Afroecuatorianos	5	2.874.780
Campesinos	28	15.005.848
Colombianos Refugiados	22	3.411.400
<b>TOTAL</b>	<b>55</b>	<b>21.292.028</b>

Fuente: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador

A continuación se puede comparar el estado de la cooperación de la provincia en relación a toda la zona de frontera norte por grupo poblacional.

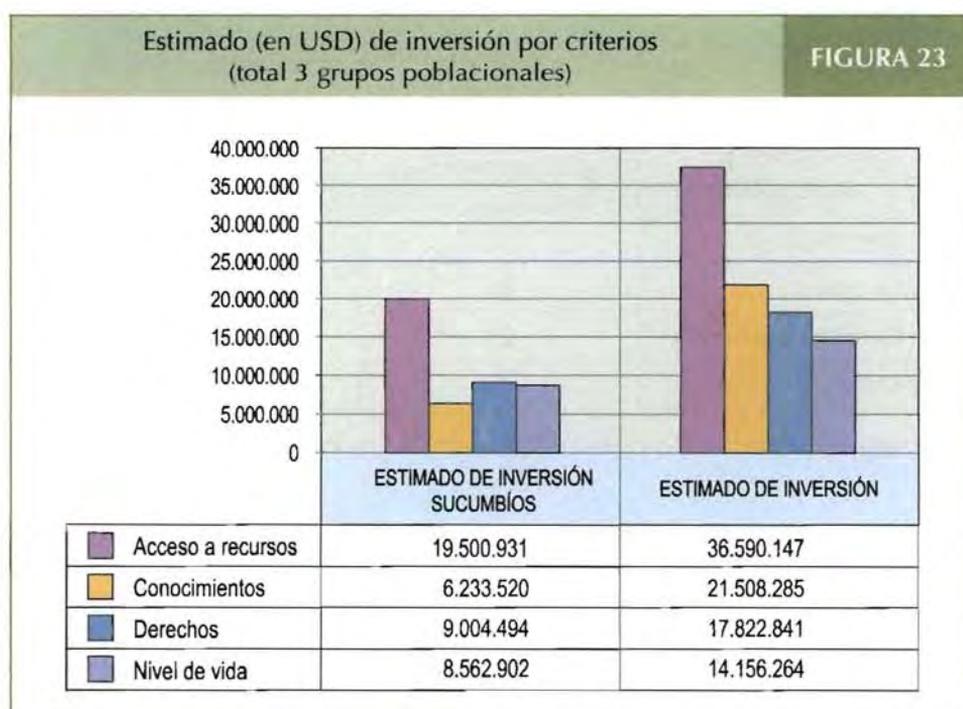
tos, al sistema de salud, al servicio de agua potable, infraestructura (vialidad, servicios básicos, centros educativos, etc.), producción, comercialización, investigación y acceso al territorio. En el criterio de **Derechos** tenemos: integración étnica / binacional, participación en la gestión pública, seguridad (también alimentaria), fortalecimiento institucional, democracia, formación ciudadana, asistencia humanitaria, protección, género, acceso a justicia. En el criterio de **Conocimientos** tenemos: preparación, capacitación laboral, becas, formación de líderes. Y en el criterio **Nivel de Vida**: estado del medio ambiente y gestión de recursos naturales.



Fuente: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador

- **Por criterio de intervención:**

Como habíamos mencionado anteriormente, un alto porcentaje de la inversión de la cooperación en la frontera se concentra en el Acceso a Recursos. A nivel de provincia la situación es la misma, pero el criterio de Derechos ocupa la segunda posición. Curiosamente, el mapeo de los proyectos que hemos realizado nos muestra un bajo porcentaje de proyectos relacionados con el criterio Nivel de Vida, pero la inversión es casi la misma que para el criterio Derechos. En cuanto al criterio Conocimientos, vemos una clara diferencia entre la inversión que se realiza en toda la zona de frontera y la provincia; a nivel de frontera es el segundo en ser atendido económicamente, mientras que en la provincia es el que menor inversión recibe.



Fuente: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador

### 5.1.2. Proyectos por criterio de intervención en cada grupo poblacional

Cuando se analizan los proyectos y sus criterios de intervención por la cantidad de proyectos realizados podemos establecer de manera más clara la relación inversión – número de proyectos.

En los tres grupos poblacionales existe una relación directamente proporcional entre la inversión que se realiza en el criterio Acceso a Recursos y la cantidad de proyectos. En otras palabras,  $\uparrow$  inversión  $\uparrow$  proyectos. La misma situación ocurre con el criterio Derechos. No obstante, en lo que se refiere al criterio Conocimientos y Nivel de Vida la situación es distinta. Para el primero la inversión es la menor en la provincia pero el número de proyectos mapeados no es el menor. Con el segundo la situación es opuesta, pues la inversión que se realiza es mayor en relación al criterio Conocimientos pero el número de proyectos realizados es menor que todos.

- **Refugiados Colombianos:**



Fuente: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador

- **Población Campesina:**



Fuente: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador

- **Población Afroecuatoriana:**



Fuente: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador

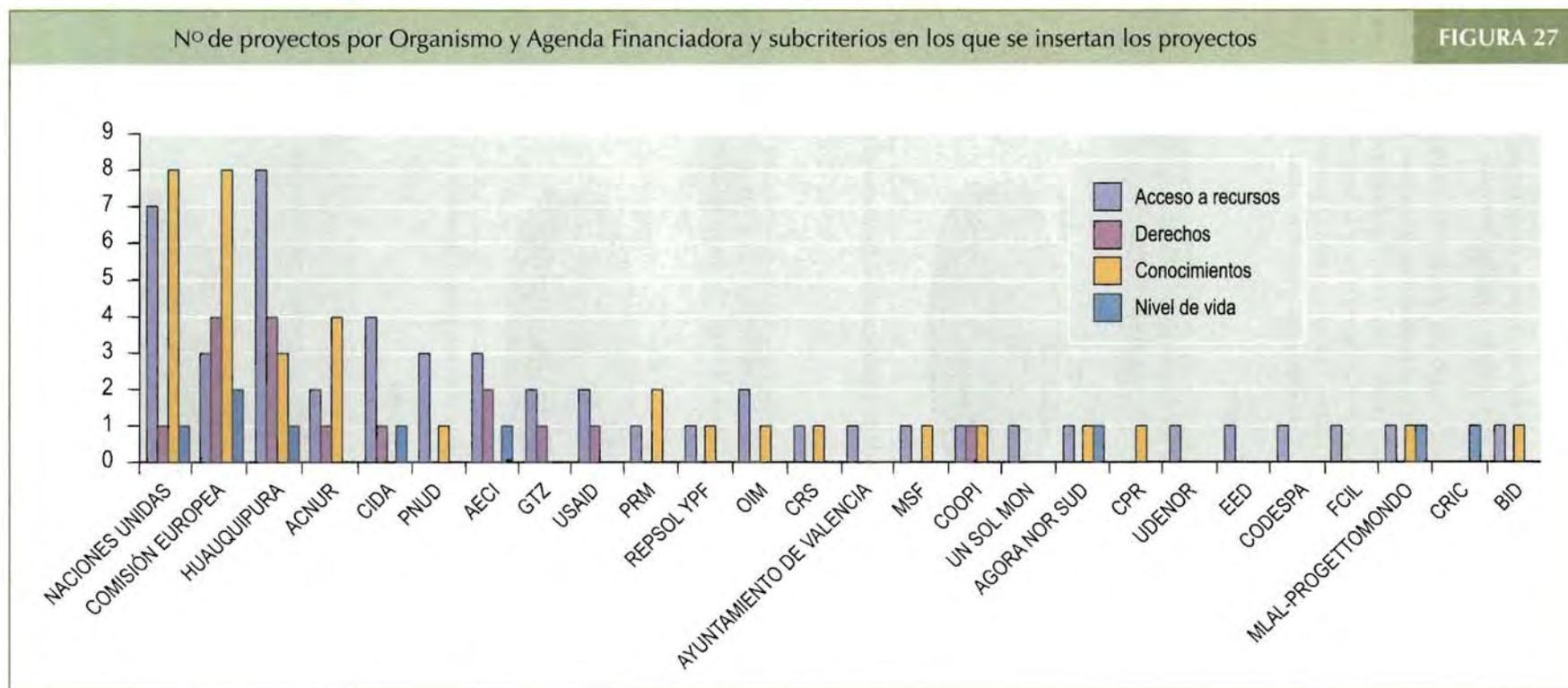


### 5.1.3. Proyectos por financiadores

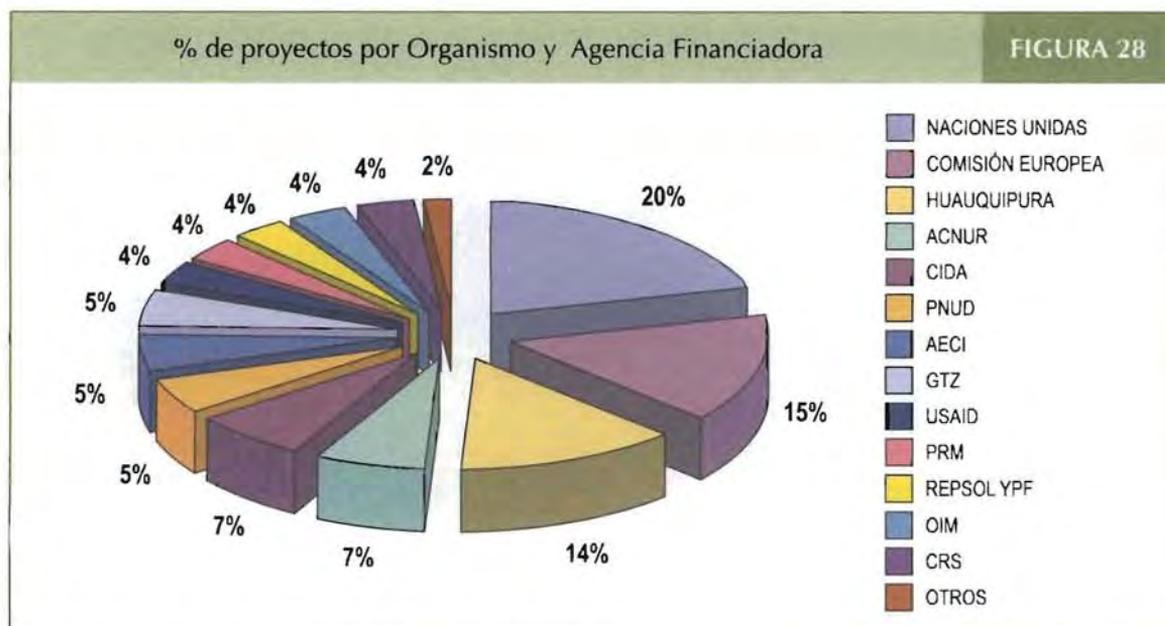
- **Por Organismo y Agencia:**

Gran parte de las agencias priorizan los proyectos de atención al área de Acceso a Recursos, mientras que sólo algunas intervienen en cuestiones relativas al Nivel de vida y Conocimientos.

Por otro lado, y de acuerdo al número de proyectos, el Sistema de Naciones Unidas, la Comunidad Europea y la Cooperación Española tienen una presencia notable en la provincia. Además, sus proyectos procuran abarcar todos los criterios de intervención. No obstante, las dos primeras han puesto énfasis en la atención a Derechos y la última a la cuestión del Acceso a Recursos.



Fuente: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador



Fuente: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador

- **Estimado de la inversión<sup>83</sup> realizada en los tres grupos poblacionales:**

Para cada grupo poblacional es destacable la inversión que realiza la Comisión Europea y las agencias y ONGs españolas; sus montos de inversión sobrepasan el millón de dólares. Y la misma situación se puede observar con el número de proyectos realizados. Sin embargo, en el grupo de población refugiada sobrepasa la inversión realizada por el Sistema de Naciones Unidas.

COLOR ESTIMADOS (USD)	ROJO: 1.000.000 - +	VERDE: 100.000 - 499.999
	AZUL: 500.000 - 999.999	NEGRO: 0 - 99.999

**CUADRO 47**

**Estimado de la Inversión en Afroecuatorianos**

FINANCIADOR (ORGANISMO Y AGENCIA)	Nº DE PROYECTOS	ESTIMADO (USD) SUCUMBÍOS
COMISIÓN EUROPEA	3	2.639.747
AGORA NOR SUD	1	2.408.707
COOPI	1	225.950
UN SOL MON Fundación (Caixa Cataluña)	1	191.502
GTZ	1	43.531

Fuente: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador

<sup>83</sup> Cabe recalcar que varios proyectos fueron realizados en conjunto entre varias organizaciones, por tanto, ni el número de proyectos ni el monto corresponden específicamente a esa organización. Se recalca que la intención no es dar a conocer valores exactos de inversión, sino aproximar al estado de la Cooperación en la provincia de Sucumbios.

CUADRO 48

## Estimado de la Inversión en Campesinos

FINANCIADOR (ORGANISMO Y AGENCIA)	Nº DE PROYECTOS	ESTIMADO (USD) SUCUMBÍOS
HUAUQUIPURA	8	3.971.831
AECI	3	2.760.849
CIDA	4	2.694.918
COMISIÓN EUROPEA	2	2.438.924
AGORA NOR SUD	1	2.408.707
USAID	1	2.257.149
BID	1	1.583.038
REPSOL YPF	2	793.084
CRS	1	450.000
MLAL-PROGETTOMONDO Movimento Laici America Latina	1	440.962
EED Y CODESPA	1	277.911
CODESPA	1	277.911
OIM	1	253.000
SISTEMA NACIONES UNIDAS	3	248.663
UDENOR	1	238.066
PNUD	2	54.158
FCIL Fondo del Canadá para Iniciativas Locales	1	43.700
CRIC (Centro Regionale d'Intervento per la Cooperazione)	1	30.217
GTZ	2	3.500

Fuente: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador

CUADRO 49

## Estimado de la Inversión en Refugiados Colombianos

FINANCIADORES (POR AGENCIA U ORGANISMO)	Nº DE PROYECTOS	ESTIMADO (USD) SUCUMBÍOS
AYUNTAMIENTO DE VALENCIA (y otros)	1	1.407.002
SISTEMA NACIONES UNIDAS	9	1.083.657
ACNUR	4	559.466
COMISIÓN EUROPEA	5	411.492
CRS	1	250.000
CPR	1	250.000
PRM (Oficina de población, refugio y migración del gobierno de EEUU)	2	134.864
MSF	1	118.527
OIM	1	59.864
PNUD	1	53.333

Fuente: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador

- **Por país:**

Se conoce el trabajo en FN de: España, Canadá, Estados Unidos, Alemania, Italia y Japón. Y cabe señalar que la cooperación por país financiador tiene las mismas características que la cooperación por organismo y agencia financiadora. Resalta la inversión y el número de proyectos realizados por España en el caso de los afroecuatorianos y campesinos, mientras que con los refugiados colombianos destaca el protagonismo de EE.UU. Por su parte, la inversión que realiza Canadá en la población campesina es segunda en importancia.

De manera general se observa, además, que tanto la inversión como el número de proyectos es mayor en la población campesina, mientras que lo opuesto ocurre con la población afroecuatoriana. En cuanto al sector de intervención, todos han realizado mayor número de proyectos en el criterio Acceso a Recursos, en los demás criterios varía según el país.

CUADRO 50

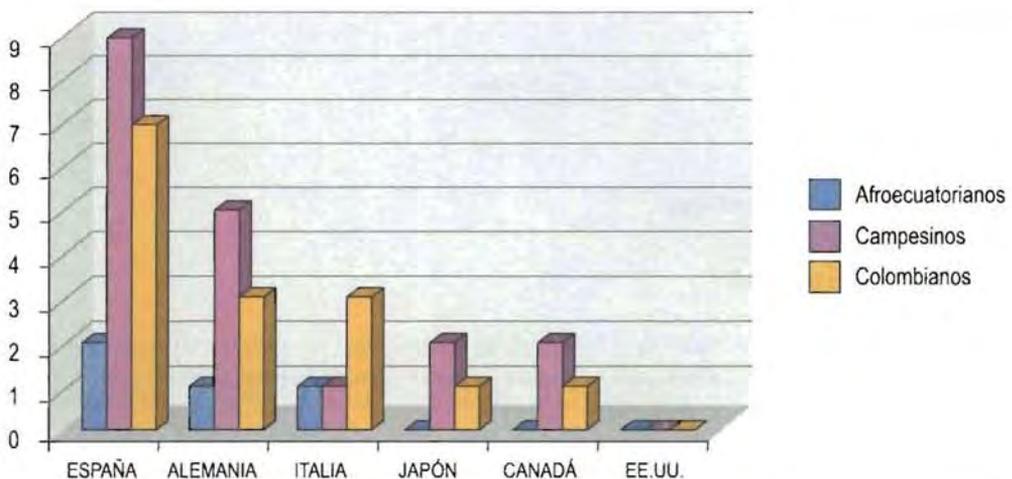
Identificación del N° de Proyectos  
por país financiador en cada Grupo Beneficiario en FN

País Financiador	GRUPO BENEFICIARIO					
	AFROECUATORIANOS		CAMPELINOS		COLOMBIANOS	
	N° de Proyectos	Estimado (USD) Sucumbios	N° de Proyectos	Estimado (USD) Sucumbios	N° de Proyectos	Estimado (USD) Sucumbios
ESPAÑA	2	2.600.209	11	7.041.453	3	1.597.422
CANADÁ	0	0	5	2.738.618	3	71.893
EE.UU.	0	0	2	2.707.149	7	456.757
ALEMANIA	1	43.531	3	321.411	1	0
ITALIA	1	225.950	2	471.179	0	0
JAPÓN	0	0	0	0	1	252.858

Fuente: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador

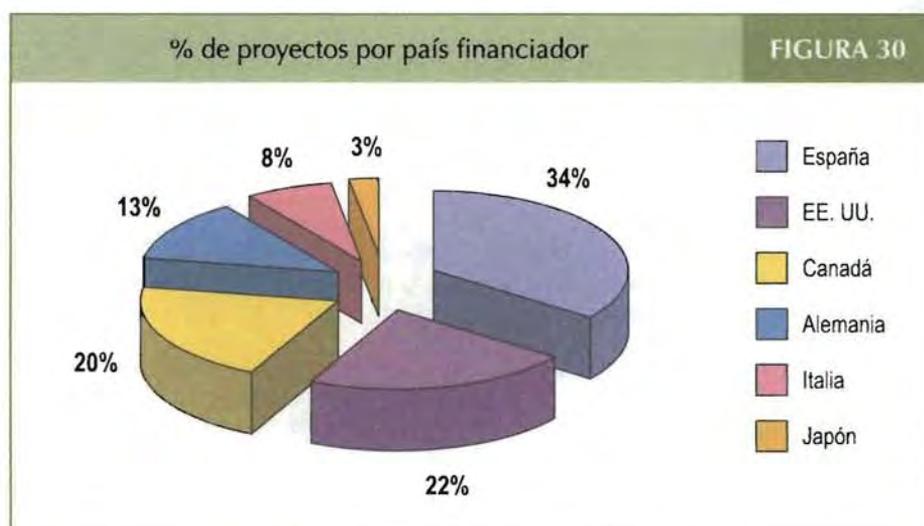
N° de proyectos por grupo beneficiario

FIGURA 29

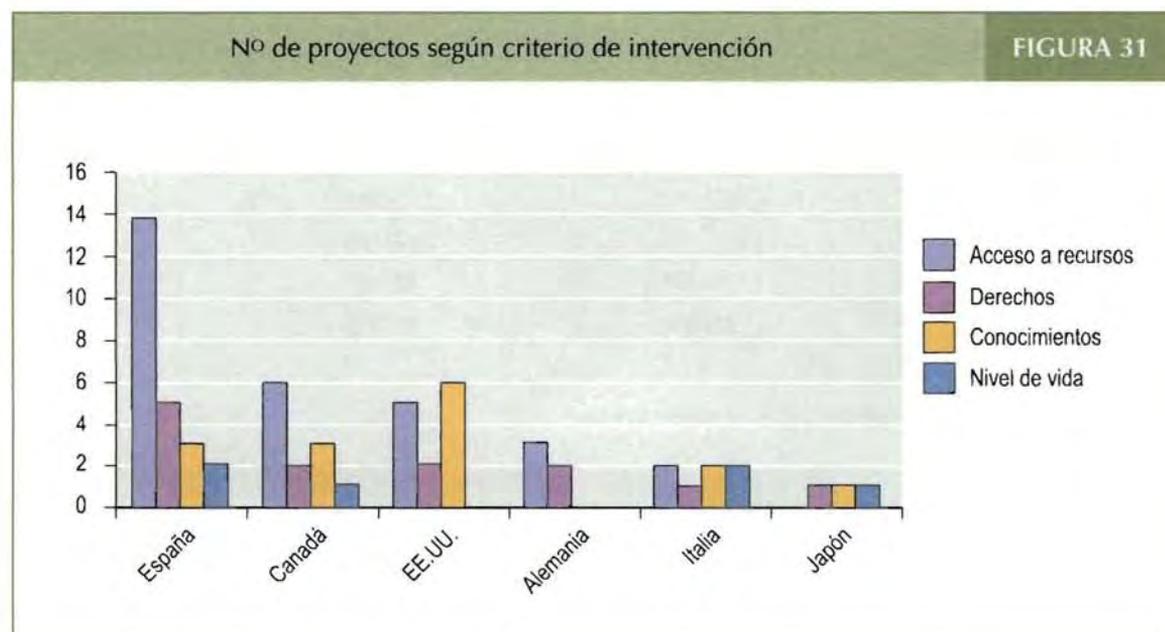


Fuente: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador





Fuente: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador



Fuente: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador

#### 5.1.4. Proyectos por Ejecutores

- **Por grupo poblacional:**

Para el caso de la población campesina y la refugiada colombiana, los organismos que más financiación y proyectos han realizado son los principales ejecutores. En el caso de la población afroecuatoriana aparecen nuevas entidades, principalmente el FEPP.

CUADRO 51

## Ejecutores. Población Afroecuatoriana

EJECUTORES (POR ORGANISMO O AGENCIA)	POBLACIÓN AFRO	ESTIMADO (USD) EMPLEADO
FEPP	4	5.200.418
GTZ	1	43 531
COOPI	1	225 950
CONAIE	1	5.090

Fuente: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador

CUADRO 52

## Ejecutores. Población Campesina

EJECUTORES (POR ORGANISMO O AGENCIA)	POBLACIÓN CAMPESINA	ESTIMADO (USD) EMPLEADO
HUAUQUIPURA	8	3 971 831
FEPP	8	6 272.291
PRODAS	6	3.303 663
VICARIATO APOSTÓLICO DE SUC	6	3 303 663
GTZ	4	1 637 288
FECD	4	2 694 918
FLINEDESIN	2	836 726
SISTEMA DE NACIONES UNIDAS	2	247.838
ISAMIS	1	250 000
PNUD	1	238.066
ONUDI	1	238.066
FAO	1	9.772
ANECAFE	1	9 772
CONSEJO PROV SUCUMBIOS	1	450 000
CORPEI	1	825
CORPROMAIZORG	1	43 700
FUNDACIÓN AGROPECUARIA SUC	1	693 084
MUNICIPIO DE LAGO AGRIO	1	693.084
MUNICIPIO DELCANTÓN CUYABENO	1	608 790
FUNDACIÓN ÑANPAZ	1	794 384
FEDERACIÓN DE MUJERES DE SUC	1	657 265
UDENOR	1	1.583.038
FUNDACIÓN TERRANUEVA	1	30.217
CRS	1	450 000
ARD	1	2.257.149

Fuente: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador



CUADRO 53

## Ejecutores. Población Refugiados Colombianos

EJECUTORES (POR ORGANISMO O AGENCIA)	REFUGIADOS COLOMBIANOS	ESTIMADO (USD) EMPLEADO
SISTEMA DE NACIONES UNIDAS	10	1 311 329
ACNUR	8	1.007 996
ESQUEL	2	59 864
OIM	2	75 000
MSFE	2	1 525 529
COOPI	1	71 893
ISAMIS	1	250 000
PNUD	1	53 333
ADE	1	53 333
ADYS	1	53 333
CPR	1	250 000
MM RR EE	1	0
PUCE	1	32.677
INREDH	1	3 500
MSP	1	45.000
FUNDACIÓN AMOR Y VIDA	1	33.750
CRE	1	0
HIAS	1	0

Fuente: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador

## 5.2

## Impacto de la Cooperación Internacional en las condiciones de vida de la población

*(...) los individuos pueden configurar en realidad su propio destino y ayudarse mutuamente. No tienen por qué concebirse como receptores pasivos de las prestaciones de ingeniosos programas de desarrollo. Ellos mismos deben participar en el proceso de creación e implementación de los planes de justicia social. Para ello es necesario no sólo que puedan participar en el diseño de los planes sino en la formulación de las prioridades y los valores sobre los cuales se basarán los mismos. Existen poderosas razones para reconocer el papel positivo que desempeña la agencia libre y viable, e incluso la impaciencia constructiva.*

Amartya Sen, Desarrollo como Libertad, 2000 28

Alrededor de doscientos programas y proyectos han sido ejecutados en la provincia de Sucumbíos entre los años 2000 y 2007 por distintas organizaciones internacionales y nacionales, públicas y privadas, con fondos de la cooperación internacional al desarrollo (ver base de datos en el anexo). Estos proyectos se han dado en todos los ámbitos de intervención, desde el apoyo a la producción agropecuaria y el fomento de actividades productivas hasta la construcción de infraestructura vial y productiva, la conservación del medio ambiente, la defensa de los derechos humanos y, finalmente, en el sector de los servicios básicos, educación, salud y vivienda.

A través de los proyectos, más de cien organizaciones locales, nacionales e internacionales, han trabajado con amplios sectores de la población local, campesinos, indígenas, afroecuatorianos, colombianos, y han atendido a niños, jóvenes y mujeres, en el intento de buscar alternativas de desarrollo y de mejorar las condiciones de vida de todos los habitantes de la provincia.

¿Ha respondido la cooperación internacional a las expectativas de los habitantes de Sucumbíos respecto al desarrollo de su provincia? ¿Han conseguido los proyectos acercarse a los objetivos de desarrollo que se habían propuesto? ¿Han mejorado en los últimos siete años las condiciones de vida de la población local?

En búsqueda de una respuesta a estas preguntas invitamos -con el soporte del Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP) y del Servicio Jesuita de Refugiados y Migrantes (SJRM)- a los pobladores del campo y de la ciudad de los cantones Lago Agrio y Shushufindi a participar en una serie de entrevistas individuales y en un taller para evaluar este impacto.

Para entender mejor el procedimiento del trabajo en Sucumbíos, presentamos a continuación la metodología utilizada y los resultados obtenidos en breves rasgos

### 5.2.1. Acerca de la metodología

Los objetivos generales del estudio eran: (1) descubrir si ha existido efectivamente una mejora en la calidad de vida de las personas después de que se ejecutaran los proyectos de la cooperación al desarrollo durante el período 2000-2007; (2) identificar los procesos sociales claves percibidos por la población; (3) mostrar la dirección del desarrollo social, y (4) medir el nivel de influencia de los proyectos de desarrollo implementados en la región

Durante el año 2007 se llevó a cabo un mapeo de proyectos y programas de la cooperación internacional en las cinco provincias fronterizas con especial atención al refugiado<sup>84</sup>, y en 2008 se decidió analizar más a fondo sólo los programas en ejecución en Sucumbíos. Se hizo hincapié en la percepción de los beneficiarios y se realizaron una serie de entrevistas a profundidad con actores locales de los proyectos. El propósito de estas entrevistas era averiguar cuál es la apreciación sobre los actores de la cooperación internacional como mecanismo de financiación del desarrollo, sus posibilidades de participar activamente en los proyectos, e identificar los mecanismos de coordinación con los demás actores públicos y privados con respecto a la planificación y a la gestión de los proyectos.

Se realizaron un total de 19 entrevistas a personas particulares. Ellas fueron escogidas en base a su vinculación directa o indirecta con el SJRM y al FEPP, organizaciones que nos brindaron su apoyo en vista de la trayectoria de su trabajo en la zona de frontera, y por su cercanía con la población. Las entrevistas se distribuyeron de la siguiente manera:

CUADRO 54					
Entrevistados por grupo beneficiario, por sexo y lugar de residencia					
GRUPO BENEFICIRIO TOTAL		SEXO		LUGAR DE RESIDENCIA	
		Hombres	Mujeres	Lago Agrio	Shushufindi
Población Afro	6	1	5	4	2
Población Campesina	9	5	4	1	8
Colombianos Refugiados	4	3	1	4	0
<b>TOTAL</b>	<b>19</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>10</b>

Fuente: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador

<sup>84</sup> SJRM/OCD (Enero 2007) Mapeo sobre el estado de la cooperación internacional en torno a la problemática del refugio en la frontera colombo-ecuatoriana (Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos y Orellana), documento de trabajo

CUADRO 55	
Entrevistados por edad	
EDAD DE LOS ENTREVISTADOS	
RANGO DE EDAD	Nº DE PERSONAS
30 – 40	7
41 – 50	7
51 - +	5
no dice	1

Fuente: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador

CUADRO 56		
Entrevistados por lugar de origen de la población ecuatoriana en Sucumbíos		
Grupo poblacional	Procedencia	Nº de personas
AFRO	Esmeraldas (San Lorenzo y Súa)	3
	El Oro	1
	No especificado	2
CAMPEÑINOS	Los Ríos	1
	Loja	4
	Sucumbíos	2
	No especificadas	2
<b>COLOMBIANOS. tiempo en Sucumbíos</b>		entre 4 y 7 años

Fuente: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador

Y estaban organizadas por temas de la siguiente manera.

- 1. Situación personal y familiar:** interesaba conocer sobre el origen, nacionalidad y núcleo familiar del entrevistado, así como también el tiempo que llevaba viviendo en Sucumbíos, y si había migrado o no dentro o fuera del país.
- 2. Comprensión sobre calidad de vida:** en vista de que nuestro interés de investigación radicaba en saber si había existido una mejora en la calidad de vida de la población después de la labor de la cooperación internacional en el periodo 2000 – 2007, la pregunta fundamental en las entrevistas fue: ¿qué se entiende por ‘calidad de vida’ o ‘vivir bien’? En las respuestas planteadas se identificaron los elementos que son en mayor y en menor medida importantes dentro del concepto.<sup>85</sup>
- 3. Valoraciones de la calidad de vida del entrevistado:** la intención de esta sección era que el entrevistado hiciera una valoración sobre su calidad de vida en la actualidad, para que después la comparará con su vida de hace 7 años. Además, se pretendía que completara la respuesta con una reflexión sobre los cambios fundamentales que se han producido en este periodo de tiempo.

<sup>85</sup> En general, la población entiende por ‘calidad de vida’ la satisfacción plena de elementos como **trabajo, salud, alimentación, educación, servicios básicos y seguridad**. Cabe recalcar que en menor medida se reconocen aspectos como estado del medio ambiente o integración étnica y binacional como parte de su calidad de vida

A partir de las siguientes secciones, en cada una habían preguntas transversales referentes a: facilidad de acceso, costos, situación actual y cambios sustanciales en los últimos 7 años, conocimiento de proyectos que se hayan desarrollado en el área respectiva, los organismos que los hayan implementado, y si el entrevistado ha estado vinculado directa o indirectamente en la formulación y / o ejecución de dichos proyectos.

#### 4. Salud

#### 5. Educación, formación

**6. Acceso a recursos:** en esta sección se indagó también sobre la situación laboral: su status legal (en el caso del refugiado y desplazado) y sus ingresos y estabilidad laboral. Además se incluyó el tema del Acceso a Crédito.

**7. Infraestructura y vialidad:** interesaba la percepción sobre la calidad del servicio de agua potable y luz, el estado de las vías y la infraestructura de la ciudad

**8. Derechos humanos:** se trataba de conocer sobre nociones y capacitaciones recibidas al respecto.

**9. Integración y Convivencia:** la percepción en cuanto a integración étnica y binacional

**10. Gobiernos Locales:** conocimientos de la población sobre la gestión de los gobiernos locales y su participación en dichos proyectos.

**11. Valoración de Proyectos:** con el fin de profundizar acerca de los proyectos de cooperación, se preguntó sobre qué entendían por un proyecto. Además, se indagó sobre los conflictos presentados y sobre los intereses de la comunidad que desearían que fueran satisfechos mediante un proyecto.

Las entrevistas fueron estructuradas de tal manera que nos facilitarían información de referencia para conducir con un taller de evaluación del impacto que presentamos a continuación.

#### **Método para la evaluación del impacto de proyectos de alivio de pobreza (MAPP -*Method for Impact Assessment of Poverty Alleviation Projects*-)**

Este método fue desarrollado a partir de 1998 por Dr Susanne Neubert<sup>86</sup> con el objetivo de mostrar una nueva forma de operacionalizar el **desarrollo social** a nivel del contexto, es decir, considerando la región del proyecto. En el MAPP, el concepto del desarrollo social se basa en la definición multidimensional de la pobreza de Amartya Sen<sup>87</sup>

Por otro lado, estas ideas son operacionalizadas en el MAPP mediante el concepto de los cuatro procesos sociales claves presentados por el DFID en 1995: la evolución de los medios de vida (sustento o nivel de vida), el acceso a los recursos, los conocimientos (ampliación o reducción) y los derechos (la participación o exclusión).

El enfoque convencional se centra en los proyectos, se comparan las metas del proyecto con su desempeño en virtud de los insumos, productos y resultados. El MAPP, en cambio, considera el contexto de los proyectos como punto de partida, es decir, se plantea el desarrollo desde la realidad en la cual el proyecto forma parte y no al revés; además, está orientado al proceso.

Con la ayuda de una secuencia de herramientas específicas, se evalúa la percepción del proceso de desarrollo en la vida diaria de la población. El MAPP es un método de evaluación participativo que se basa en discusiones y debates de los grupos y refleja procesos sociales claves percibidos en una comunidad. Los resultados del proceso de la evaluación muestran la dirección del desarrollo social, brindando una idea del nivel de influencia de los proyectos de desarrollo. Además, el MAPP, considerando los diferentes grupos de beneficiarios, permite la evaluación directa de la relevancia que se percibe, el significado y el poder influyente de las actuaciones del proyecto. También la eficiencia y los prospectos para la sostenibilidad se deducen indirectamente a partir de la información acumulada. En conclusión, se pueden identificar las tendencias visibles e invisibles, positivas y negativas desde la perspectiva de los grupos meta.

<sup>86</sup> Neubert, Dr Susanne (2000) "MAPP Un Nuevo Método para la Evaluación de impacto de Proyectos de Alivio de la Pobreza" Bonn Instituto Alemán de Desarrollo La descripción de la metodología se basa en este articulo

<sup>87</sup> Sen, Amartya (2000) *Desarrollo como Libertad*, Ibíd (1992) Sobre conceptos y medidas de pobreza, artículo en Comercio Exterior, Vol 42, núm 4, Mexico

## Principios y herramientas

Existe, pues, un poderoso argumento metodológico para hacer hincapié en la necesidad de asignar explícitamente ponderaciones valorativas a los diferentes componentes de la calidad de vida (o del bienestar) y de someter a continuación las ponderaciones elegidas a un debate público y a un escrutinio crítico <sup>88</sup>

El MAPP<sup>89</sup> utiliza un enfoque cualitativo, pero incluye un proceso de cuantificación. Todas las evaluaciones cualitativas son cuantificadas por la población sobre la base de matrices, a una escala de cinco puntos, y así se identifica la tendencia de desarrollo. Con la ayuda de este criterio, se pueden comparar los resultados de las diferentes encuestas y se pueden sumar otros cálculos agregados.

El método corresponde a las necesidades de prácticas de evaluación: factibilidad, valor informativo, transparencia y validez de la información; y se pueden comparar los resultados, que se ilustran mediante diagramas.

Para el análisis del grado de alivio de la pobreza y de los impactos del proyecto, incluyendo los factores externos, se trabaja con una combinación de instrumentos participativos:

1. **Línea de vida (trayectoria):** los grupos meta identifican los factores mínimos de la *calidad de vida* en la región. Estos factores pueden estar dentro o afuera del alcance de las actividades del proyecto y brindan un primer indicio de los factores determinantes en la vida de la población. Con la amplitud de una curva se indica el cambio en la calidad de vida en una escala de cinco niveles: muy negativo, negativo, regular, positivo, muy positivo.

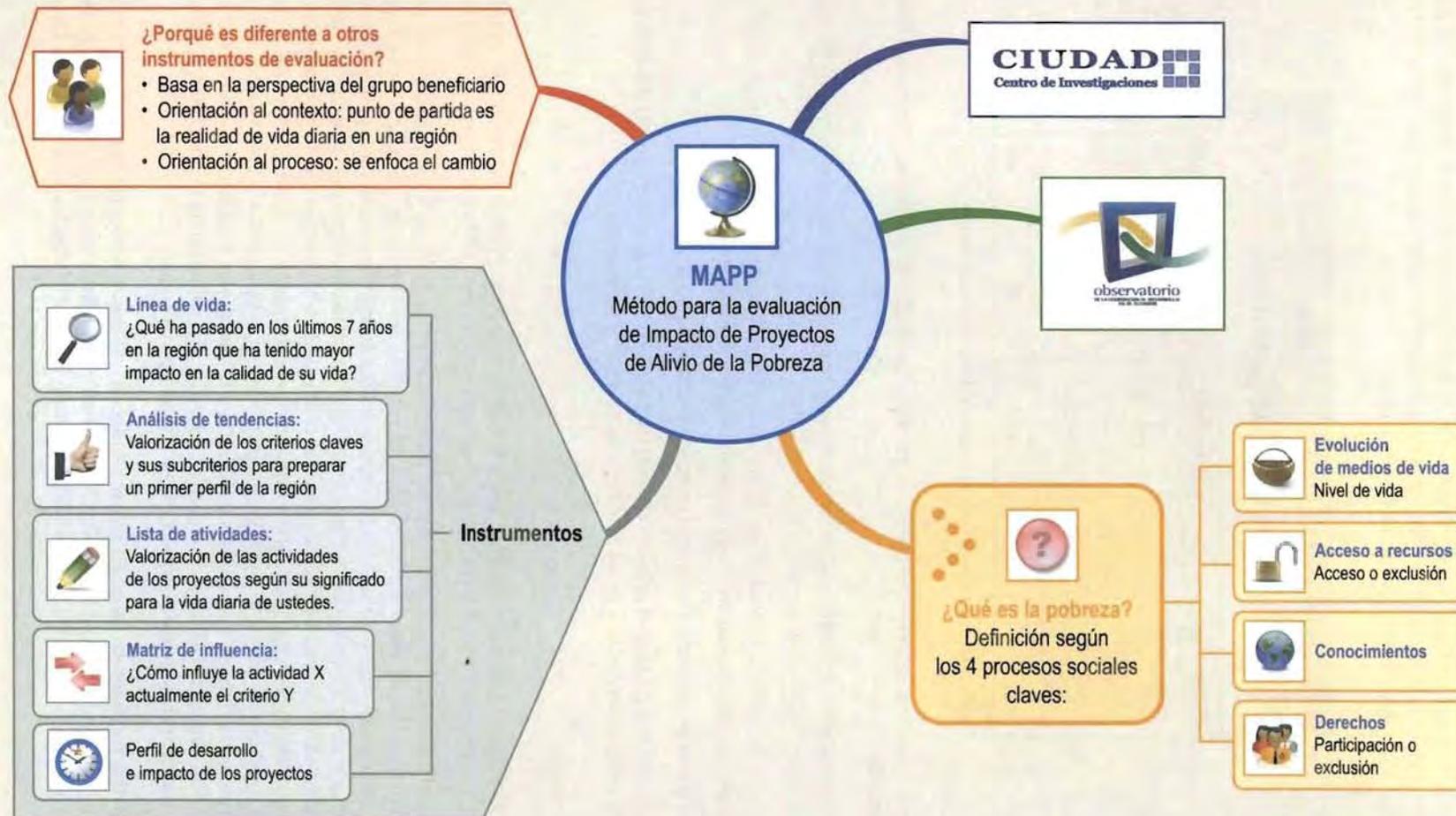
Por ejemplo. ¿qué ha pasado en los últimos 8 años en la región que ha tenido mayor impacto en la calidad de su vida?

2. **Análisis de la tendencia:** se establece una matriz<sup>90</sup> sobre el desarrollo social en las comunidades. En base de los cuatro procesos sociales claves (nivel de vida, acceso a recursos, conocimientos, derechos) se definen sub-criterios de cada uno, que se mantendrán durante el ciclo completo del MAPP. Con esta ayuda se prepara un primer perfil de las comunidades, mostrando que ha cambiado durante el tiempo de la evaluación con una escala de cinco niveles. Adicionalmente, se describen las diferentes causas de los cambios y tendencias que surgen en las discusiones del grupo.
3. **Lista de actividades:** en una tabla se registran todas las actividades del proyecto/os y los patrocinadores del mismo. En la discusión del grupo se evalúa el significado de cada actividad para la vida diaria y se identifican los grupos beneficiarios de las actividades. Este ejercicio permite un examen breve de un proyecto y una comparación de éste con otros en términos de pertinencia de los objetivos y la importancia de las actividades.
4. **Matriz de influencia:** se evalúa la influencia de cada actividad del proyecto en cada criterio social. Siempre se discute la intensidad de la influencia real y se valora en base de un consenso del grupo. La matriz muestra influencias directas e indirectas, y, finalmente, se forman sumas de activos y pasivos reflejando, respectivamente, el criterio social más influenciado y la actividad del proyecto de mayor influencia. Se usa una ponderación de 1 a 3 o 1 a 5.
5. **Transversal:** se trata de una inspección sistemática de las medidas visibles del proyecto para determinar la efectividad, magnitud y validez. **(En esta investigación no se realizó esta sección)**
6. **Perfil de desarrollo e impacto:** como último paso se resume la información más importante de los pasos 1 a 4 de tal forma que se pueden hacer comparaciones directas de los resultados obtenidos de varios grupos como en nuestro caso de los tres grupos metas.

<sup>88</sup> Sen 2000, op cit. pág. 106

<sup>89</sup> El MAPP está construido como un sistema estándar que puede ser realizado con personal previamente entrenado y sin gastos excesivos. Un taller toma al menos 2 días y se realiza con 30 hasta 50 participantes, representando sus comunidades. Es apropiado para aplicarse durante el ciclo del proyecto en los intervalos más grandes, así como evaluaciones *ex post* o *ex ante*.

<sup>90</sup> Aquí sólo hemos insertado los cuadros que ayudan a entender mejor el trabajo de los grupos: matriz de análisis de la tendencia, matriz de influencia y perfil de desarrollo.



Fuente: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador  
Elaboración: Gabriela Weber



## 5.2.2. Resultados del taller MAPP

Al taller, que tuvo lugar en Lago Agrio los días 17 y 18 de noviembre del 2007, asistieron 41 personas, 21 hombres y 20 mujeres, de tres grupos poblacionales, campesinos, afroecuatorianos y refugiados colombianos, y todos/as los/as beneficiarios/as de varios proyectos

CUADRO 57			
Participantes del Taller MAPP			
Participantes	Hombres	Mujeres	Total
Afroecuatorianos	3	11	14
Campesinos	12	7	19
Refugiados colombianos	6	1	7
Otros (Educadores)	0	1	1
Total	21	20	41

Fuente: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador

Lastimosamente, a pesar de la convocatoria, no participó un grupo de indígenas. Asumimos que hubo tres razones preponderantes:

- Nosotros cometimos el error de no haber consultado previamente a los líderes de las comunidades indígenas para conseguir su asistencia al taller.
- Se expresó un descontento de las comunidades respecto a este tipo de eventos, pues se sienten sólo objeto del estudio, que no les ayuda a mejorar sus condiciones de vida
- La carencia de transporte de sus comunidades hacia Lago Agrio.

Así se trabajó con tres grupos: **el grupo I de mujeres afroecuatorianas; el grupo II de campesinos; y el grupo III de refugiados**, todas y todos de diferentes recintos y organizaciones.

### I. Línea de vida

El **grupo I** identificó 11 factores sociales que tenían mayor influencia en el desarrollo de calidad de vida, destacando los sectores salud, educación, infraestructura social y la creación de la comisaría de mujeres.

**Recolectores de Basura:**<sup>91</sup> es un proyecto ejecutado en Shushufindi y en Lago Agrio que ha permitido la unión de los barrios y la limpieza de los mismos. El proyecto funciona mejor en Lago Agrio, las mujeres de Shushufindi afirman que hay mucha desorganización y falta de concienciación en la población. La idea nace de una mujer que llegó a la zona desde Santo Domingo. En un inicio, la gente le pagaba con pequeñas cuotas por su trabajo. Con el paso del tiempo, esta mujer le exigió al Municipio que le pagara por su actividad. Desde ese momento son muchas las personas organizadas para recoger la basura en unos vehículos diseñados para ello. Se tomó como referencia un proyecto ejecutado en Cascales, donde existe una buena organización en la recolección de la basura. En aquel sector se recicla la basura y se transforma en abono que, a su vez, es repartido nuevamente a la población de Cascales. Además, se cuenta con un mejor proceso de clasificación, mediante el uso de tachos y fundas específicas para cada tipo de basura.

**Empeoramiento servicios de salud en Shushufindi:** está situación específica se inició antes del año 2000, y se refiere a la mala atención en el hospital de Shushufindi. Aunque debería ser gratuita no lo es porque se cobra a los pacientes por abrirles la ficha médica, por los medicamentos, los exámenes, etc. Desde el 2000

<sup>91</sup> Los recolectores de basura en Lago Agrio fueron, en un principio, una iniciativa de la población, pero en la actualidad es un proyecto apoyado por el Municipio

(inclusive desde años anteriores) hasta la fecha, no ha habido médicos especialistas. Las mujeres que tienen las posibilidades se trasladan a Quito para recibir atención de un ginecólogo u otro especialista. Lago Agrio sólo cuenta con pasantes, y las mujeres sienten desconfianza al ser atendidas por ellos. El grupo CONAMUNE ha luchado para que la atención médica mejore. En su opinión, el problema del mal servicio médico se debe a que las instituciones médicas han sido monopolizadas por los políticos. Además, el problema se agrava por el cambio constante de los directores de Salud, de gobernadores, pues, esto empeora la atención médica y los costos. En definitiva, dicen que del 2000 al 2004 la salud era pésima, del 2004 a la fecha ha mejorado por la lucha de los grupos y de las personas que no están organizadas.

**Maternidad San Francisco Lago Agrio:** el proyecto empezó en el año 1990, pero la maternidad no se construyó hasta el año 2001. Fue un logro de la lucha constante de las mujeres. Se consiguió, además, que allí trabajaran también las tradicionales parteras porque hay mujeres que tienen más confianza en ellas que en las enfermeras.

**Escuela Shushufindi:** en 2003 la construcción de la escuela Nelson Estupiñán en el barrio Pedro Angulo se apreció muy positivamente.

**Capacitación mujeres negras Nueva Esperanza:** el proyecto ha ofrecido cursos de capacitación en cocina, derechos humanos, belleza, corte y confección y manualidades. También les ha enseñado a las mujeres a valorar y hacer valorar su raza. Este proyecto tiene limitaciones en Shushufindi, pues, a pesar de que se ofrezcan capacitaciones como, por ejemplo, hacer yogurt, la gente no participa.

**Problemas de abastecimiento de luz eléctrica en Lago Agrio:** en el Barrio el Cisne les quitaron la luz del alumbrado público hace tres años por la invasión que se produjo a la entrada del barrio. Consideran que esto es peligroso para los moradores porque los ladrones aprovechan la oscuridad para hacer sus fechorías. La empresa eléctrica ha ido tres veces a arreglar el alumbrado, pero las tres veces los ladrones han roto las lámparas de los postes, por ello los técnicos de la empresa no han regresado de nuevo a solucionar el problema.

**Construcción de la Vía perimetral Shushufindi:** ha facilitado el transporte de carga pesada entre regiones y ha ayudado a la descongestión.

**Fiscalización Escuela Shushufindi:** la escuela se fiscalizó en el 2005, lo que facilitó el acceso a material didáctico donado por el Estado.

**Comisaría de la Mujer Lago Agrio y Shushufindi:** fue el resultado de una larga lucha de 11 años por parte de las mujeres para conseguir el funcionamiento de la comisaría en la provincia en el 2006. Las mujeres de Lago Agrio acuden con mayor frecuencia a la comisaría para hacer denuncias, mientras que las mujeres de Shushufindi no encuentran beneficios, porque la distancia les dificulta acudir a denunciar y además no se han beneficiado de los cursos que la comisaría impartió sobre derechos humanos. En general, consideran que hay machismo en la comisaría, por ello creen conveniente que debe estar dirigida por una mujer. Por otra parte, afirman que están luchando para que exista una comisaría en cada cantón, y reclaman la intervención de alguna organización que ayude a las mujeres a tramitar las denuncias y no pasen por alto los diversos maltratos al que algunas son sometidas.

**Construcción Pozo Shushufindi:** suscitó mucho interés al principio, se suponía que proveería agua de mejor calidad. No obstante, el pozo no funciona, así que los pobladores mantienen formas tradicionales de recolección de agua del río o de los vecinos.

**Vía Jivino Verde Shushufindi:** la vía se mejoró en el 2005, sin embargo, tiene curvas peligrosas y carece de señalización, por ello han aumentado los accidentes.

El grupo II identificó 15 factores entre pobladores de Shushufindi y Lago Agrio<sup>92</sup>, subrayando los sectores de producción agrícola, la política internacional, nacional, local e infraestructura social.

<sup>92</sup> La línea de vida del grupo de campesinos de Lago Agrio quedó incompleta debido a que inicialmente se hizo un trabajo en conjunto con el grupo de Shushufindi y, cuando se separaron en dos sub-grupos – Lago Agrio y Shushufindi-, no se pudo completar el trabajo. Por ello, no se identificaron los factores relevantes en todos los años. Hasta el 2002 hay una coincidencia entre los dos grupos respecto de factores de características macro que afectaron en realidad a toda la población campesina de la zona.

## Factores identificados en Shushufindi:

**Dolarización:** en enero del 2000, el gobierno de Jamil Mahuad introdujo el dólar como moneda nacional, lo que fue acompañado por una grave crisis económica y financiera del país, que incidió significativamente en las condiciones socioeconómicas de toda la población ecuatoriana.

**Baja de los precios del café:** la caída de los precios del café se inició en el 1996 y tocó fondo en el 2001; este fenómeno afectó a todos los productores de café del mundo

**La inmigración colombiana:** a partir del 2001 se evidenció un aumento de la inmigración de refugiados colombianos debido a la intensificación del conflicto armado. Esto afectó el mercado local por la introducción de mano de obra más barata que reemplazó a la mano de obra ecuatoriana.

**Falta total de apoyo de las instituciones:** 2002 fue identificado como el año en el que hubo una ausencia total de apoyo al campesino desde cualquier institución pública y privada.

**Cambio de gobierno central:** el Gobierno de Lucio Gutiérrez en el 2003 fue percibido como un cambio hacia una cierta estabilidad política en el país después de la crisis profunda que venían viviendo desde el 2000. Este cambio se evidenció en algunos apoyos brindados como el bono cafetalero, iniciativa que, sin embargo, afectó directamente a los colonos de Sucumbíos (y Orellana), donde un gran porcentaje de agricultores se había dedicado tradicionalmente al cultivo de café.

**Construcción del Centro de salud Shushufindi:** en 2004 se terminó la construcción del centro de salud que tuvo una buena acogida entre la población

**Inicio proyectos agrícolas:** en el 2004 se iniciaron varios proyectos agrícolas apoyados por entidades públicas y privadas que pusieron de manifiesto una mejor atención de las entidades públicas y ONGs en la zona.

**Proyecto de agua potable:** ejecutado por la OIM, a partir del 2005, en varias comunidades del cantón Shushufindi.

**Proyectos de cacao, arroz, etc.:** des del 2006 se intensificó el apoyo de diversas organizaciones a los cultivos de cacao, arroz, etc , con un fuerte contenido de capacitación que permitió tecnificar la producción.

**Crisis financiera piladora de arroz:** la piladora tocó fondo en el 2006, los socios, en medio de una crisis financiera, no pudieron hacer frente al crédito con el que había sido construida la piladora.

**Cambio de alcalde en Shushufindi en el 2007:** se percibe una mejora significativa con la instauración de la nueva alcaldía, lleva una mejor gestión y proporciona apoyo a los campesinos en distintos ámbitos. desde la participación en lo público hasta el apoyo con proyectos productivos.

El **sub-grupo de Lago Agrio** agrega los siguientes factores con mayor influencia positiva en el desarrollo social, pero sin poder discutirlo suficientemente debido al tiempo previsto en el taller: proyecto alcantarillado en 2002, proyecto agua potable de 2003, Feria Libre de Lago Agrio de 2004 y proyecto avícola de ECORAE en 2006.

El **grupo III** identificó 14 factores, destacando los temas que guardan relación con su condición de refugiados y el acceso a servicios básicos.

**Desplazamiento:** de la mano de la implementación del Plan Colombia, en el 2000, se intensificó el desplazamiento y refugio colombiano hacia Ecuador. La condición de desplazados/refugiados marca negativamente toda la trayectoria de vida de los colombianos en el período evaluado

**Cierre de la oficina del SJRM Ecuador:** en el 2000, durante aproximadamente un año, el SJR tuvo presencia en Lago Agrio apoyando las acciones realizadas por la ISAMIS. La población refugiada aduce que el cierre de la oficina afectó negativamente su calidad de vida

**ACNUR:** en el 2000 ACNUR inició un trabajo directo de acompañamiento de la población refugiada, otorgando apoyo económico y psicológico que tuvo una valorización regular.

**Dolarización:** este suceso ocurrido en enero del 2000, bajo el Gobierno de Jamil Mahuad, influyó negativamente en su calidad de vida.

**Xenofobia:** esta actitud sociocultural que se siente desde el inicio de los primeros desplazamientos, y que ha perdurado durante los años siguientes, ha tenido un impacto muy negativo en los refugiados.

**Inicia Acuerdo Salud Binacional:** en el 2002 se acordó facilitar a los refugiados el acceso a la atención médica.

**ACER:** en el mismo año se conformó la Asociación Colombo-Ecuatoriana de Refugiados que ha tenido una influencia muy positiva en la vida de los refugiados.

**Proyecto Vivienda:** de la misma manera se apreció el proyecto de vivienda para los socios de ACER en 2003.

**Desaparece Acuerdo Salud Binacional:** esta razón marca el empeoramiento del acceso a la salud para los refugiados en el 2003.

**Descentralización Servicios ACNUR:** en el 2005 ACNUR abrió una oficina en Lago Agrio, lo que significa una agilización de sus servicios.

**Capacitación SJRM:** en el mismo año se iniciaron varios talleres de capacitación que han tenido una buena acogida.

**Acceso equitativo a la Educación:** en el 2006 se suscribió un Convenio ACNUR – Ministerio de Educación que garantiza, sin requisito alguno, el acceso a la educación básica para los hijos de los refugiados

**Servicios jurídicos:** también en el 2006 mejoró la atención jurídica para refugiados e inmigrantes colombianos gracias al Municipio.

**Visa 10 dígitos:** los trámites burocráticos fueron agilizados a través de la introducción de la visa de 10 dígitos, medida bastante positiva tomada por el Gobierno Nacional en 2007.

### **Observaciones del equipo:**

En primer lugar, quisiéramos resaltar las distintas percepciones sobre el concepto ‘calidad de vida’, un término que está predefinido en el MAPP según cuatro ámbitos: nivel de vida, acceso a recursos, conocimientos y derechos. Sin embargo, como se aprecia claramente en los factores mencionados, requiere una desagregación consensuada con la población participante.

En segundo lugar, vemos concisamente las diferencias en la percepción según: mujeres, hombres, profesión/dedicación, y situaciones especiales de las condiciones de vida como el ser refugiado.

Y en tercer lugar, debemos subrayar que durante el taller observamos que la mayoría de los participantes identifica un proyecto más por sus actividades y menos por las agencias que prestan el servicio, lo que se debe, en parte, a la estructura del método MAPP.

## **II. Análisis de la tendencia**

Como ya mencionamos, la primera tarea consiste en clarificar qué se entiende por calidad de vida en sus cuatro dimensiones, es decir, definir y consensuar los sub-criterios en el grupo.

En este caso los **sub-criterios sociales** propuestos para trabajar durante el taller fueron establecidos en base a las 19 entrevistas realizadas por el Observatorio en los meses de agosto y septiembre, en los cantones Lago Agrio y Shushufindi, en los medios urbanos y rurales. Los sub-criterios corresponden principalmente a las respuestas que los entrevistados dieron a la pregunta: *¿Qué entiende usted por calidad de vida o vivir bien?* De este modo, se llegó a formular la mayoría de los sub-criterios presentados y discutidos en el taller.

Además de lo mencionado por las personas entrevistadas, el Observatorio propuso incorporar dos criterios adicionales: *la distribución equitativa de los beneficios de los proyectos y la participación en la gestión*

*pública* (bajo la dimensión de derechos). Con el primer criterio, el Observatorio estimó que podría analizar y evaluar uno de los aspectos de relevancia de los proyectos que difícilmente se hacen visibles para los beneficiarios. En el segundo caso, aunque los entrevistados no lo nombraron como un componente de la calidad de vida, la relación con la autoridad pública fue un tema recurrente, principalmente desde una actitud reivindicativa: “el Gobierno debería apoyar a los campesinos”, “el municipio tiene que encargarse de las escuelas”, etc.



Fuente: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador  
 Elaboración: Sanda Moca

## CUADRO 58

## Análisis de tendencia: Grupo I mujeres afroecuatorianas

CRITERIOS SOCIALES Sub-criterios	Años								Tendencia / media valorización
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	-- / - / + / + / ++
<b>Nivel de vida</b>									
Ingresos de la familia	•	•	•	•	•	•••	•••	•••	///+ / bueno
Estado de la alimentación	•	•	•	•	•	••	•••	•••	///+ / bueno
Estado del medio ambiente	•••	•••	•••	•••	•	•	•	•	/-/// mal
<b>Acceso a recursos</b>									
Acceso al mercado laboral	••••	••••	••••	••••	••	•	•	•	/-/// mal
Acceso al sistema de salud	••	••	••	••	•••	••••	•••••	•••••	///+ / bueno
Acceso a créditos	•	•	•	•	••	••	•••	••••	///+ / bueno
Agua potable	•	•	•	•	•••	•••	•••	•••	//+// regular
<b>Conocimientos</b>									
Tasa de escolarización / deserción	••	••	••	••	•••	•••	••••	••••	///++ muy bueno
Preparación / capacitación laboral	••	••	••	••	••	•••	•••	•••	//+// regular
<b>Derechos / empoderamiento</b>									
Integración étnica/binacional	•••	•••	•••	•••	•	••••	••••	••••	///+ / bueno
Distribución equitativa de los beneficios (de los proyectos)	••	••	••	••	•••	•••	•••	•••	//+// regular
Participación en la gestión pública	•••	••	•••	••	•••	••	•••	••	//+// regular

Leyenda: • = muy mal    •• = mal    ••• = regular    •••• = bien    ••••• = muy bien  
 ++ = muy bueno    + = bueno    -- = muy mal    - = mal    +- = regular

Fuente: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador

**Observaciones:**

Este análisis de tendencia muestra un leve mejoramiento del bienestar de este sector de población a partir del 2004 en cuanto a los ingresos de la familia (en el 2005 terminó el Gobierno de Lucio Gutiérrez y los efectos de la dolarización se regularizaron), al estado de la alimentación y al acceso a servicios básicos como salud y agua potable. No obstante, esta mejora no significa que la calidad de estos servicios sea satisfactoria. Por otro lado, la situación de la educación ha cambiado. Atrás quedó el alto porcentaje de deserción, el alto costo de la matrícula con la dolarización y la consideración que la educación era de muy mala calidad. Ahora, con los útiles escolares que brinda el nuevo Gobierno, y con la matrícula gratuita los niños se mantienen en los centros educativos y acaban los años escolares. En la actualidad, también hay mayores facilidades de estudio para la gente adulta. Aunque hace falta una universidad estatal pues las privadas son muy costosas. También el acceso a créditos ha mejorado gracias al aumento de programas de ONGs en este sector.

Sin embargo, el acceso al mercado laboral empeoró a partir del 2005 y la preparación laboral no ha tenido mayor éxito, en particular los planteles educativos no capacitan adecuadamente a los jóvenes para la vida laboral y en consecuencia muchos jóvenes migran a otras provincias. El grupo manifiesta que los colombianos venden su fuerza de trabajo por mucho menos dinero que los locales. A pesar de este perjuicio de la mano de



obra, se constata una buena integración étnica/binacional, sobre todo a partir del año 2004 con el auge de la inmigración colombiana.

Lo que llama la atención es el gran deterioro del medio ambiente en esta zona petrolera, que ha aumentado con las fumigaciones de Colombia. Ahora bien, el grupo siente que en la actualidad se nota una mayor preocupación por el medio ambiente y más conocimientos para saber cómo cuidarlo.

En cuanto a la distribución equitativa de los beneficios, vemos una tendencia levemente positiva, pero podría estar relacionada más bien con el mayor acceso a los proyectos en los últimos años que con algún factor que haya influido de manera específica en este criterio. La participación pública se encuentra a un nivel regular, pero hay que tomar en cuenta la gran inestabilidad institucional. Y en muchas ocasiones la participación se refiere únicamente a acciones reivindicativas.

CUADRO 59

## Análisis de tendencia: Grupo II Campesinos Shushufindi

CRITERIOS SOCIALES Sub-criterios	Años								Tendencia / media valorización
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	-- / - / + / + / ++
<b>Nivel de vida</b>									
Ingresos de la familia	•	•	•	•	•	•••	•••	•••	//+// regular
Estado de la alimentación	•••	•••	•••	•••	•••	••	••	••	/-/// mal
Estado del medio ambiente	••	••	••	•	•	•	•	•	-/// muy mal
<b>Acceso a recursos</b>									
Acceso al mercado laboral – trabajo en la finca	••	••	••	••	••	••	•••	•••	//+// regular
Acceso al mercado laboral – trabajo en la empresa	•••	•••	•••	•••	•••	•••	••	••	/-/// mal
Acceso al sistema de salud	••	••	••	••	••	•••	•••	•••	//+// regular
Acceso a créditos	•••	•••	•••	•••	•••	•••	••	••	/-/// mal
Agua potable – a nivel de cantón	•	•	•	•	•	•	•	•	-/// muy mal
Agua potable – a nivel de ciertas comunidades	•	•	•	•	•	•••	•••	•••	///+// bueno
<b>Conocimientos</b>									
Tasa de escolarización / deserción	•••	•••	•••	•••	•••	•••	•••	•••	//+// regular
Preparación / capacitación laboral	•	•	••	••	••	•••	•••	•••	///++ muy bueno
<b>Derechos / empoderamiento</b>									
Integración étnica/binacional	••••	••••	••••	••••	••••	••••	••••	••••	///+// bueno
Distribución equitativa de los beneficios (de los proyectos)	•	•	•	•	•	•	••••	••••	///+// bueno
Participación en la gestión pública	•••	•••	•••	•••	•••	•••	•••	••••	//+// regular

Leyenda: • = muy mal    •• = mal    ••• = regular    •••• = bien    ••••• = muy bien

++ = muy bueno    + = bueno    -- = muy mal    - = mal    +- = regular

## Observaciones:

El análisis de tendencia revela un desarrollo estancado, tendiendo a negativo, en la mayoría de los criterios sociales

Lo más preocupante es la situación de los criterios que reflejan los estándares de vida (nivel de vida y acceso a recursos) en el cantón Shushufindi, entre ellos el estado del **medio ambiente**, el **acceso a créditos** y el **acceso al agua potable**. En cuanto al acceso al agua potable, cabe resaltar la diferencia entre la situación general del cantón, cuya situación es de alta gravedad (tiene además la media de valorización más baja de todos los criterios), y algunas comunidades que han conocido cierta mejora a través de la realización de proyectos de agua potable

También hay una mejora relativa de los ingresos de la familia en los últimos años que coincide con el inicio de varios proyectos agropecuarios pero, por otro lado, se empeora el estado de la alimentación, hecho que el grupo explica a través del incremento de los precios de los productos alimenticios. Los participantes afirman ganar más en los últimos años, pero acusan gastos más altos para cubrir las necesidades básicas

El **acceso al mercado laboral**, concebido como opción de trabajo en la finca, se sitúa en un nivel conservador con una ligera mejoría después del 2006 gracias a la ejecución de varios proyectos en la región. Los primeros años del período, sin embargo, reflejan la crisis general del sector agrícola y cafetalero y, según palabras de los participantes, el abandono general de las fincas.

El acceso al **sistema de salud**, que presenta cierta mejora luego del año 2004, coincide con la implementación del centro de salud.

Los demás procesos sociales, referentes a los **conocimientos** y **derechos**, presentan las valoraciones más altas. La tasa de escolarización se mantiene en un nivel igual a lo largo del período, con una pequeña alza en el 2007, acontecimiento que podría ser atribuido a algunas medidas del Gobierno Nacional como la eliminación del aporte voluntario y la entrega de útiles escolares. No hay factores visibles relacionados con proyectos que hayan influido en este criterio.

La capacitación laboral refleja la tendencia más positiva de todo el sistema, con un crecimiento de 1 a 4 a lo largo de los años, hecho que puede ser atribuido a las actividades de capacitación técnica que contienen la mayoría de los proyectos agropecuarios.

Aunque la integración étnica/binacional obtiene apenas una tendencia buena, su media de valoración, situada en 4, revela un buen nivel de convivencia e interacción entre colonos, afroecuatorianos, colombianos e indígenas en el ámbito local. Tampoco hay factores visibles relacionados con proyectos que hayan influido en este criterio.

Como en el caso del Grupo I, a pesar de reflejar una tendencia positiva, la distribución equitativa de los beneficios podría ser relacionada más bien con el mayor acceso a los proyectos en los últimos años que con algún factor que haya influido de manera específica

Por último, la participación en la gestión pública mantiene un nivel medio a través de los años. Las valoraciones relativamente altas podrían ser atribuidas al concepto que tienen formado los participantes, quienes ven en la presión y la reivindicación a las autoridades como la principal modalidad de participación pública.



### III. Lista de actividades

Los grupos realizaron un listado de las actividades más relevantes en beneficio de las comunidades. Para reunirlos, primero se pidió a cada participante que escogiera las tres actividades que considerara las más importantes. Luego se priorizan 10 actividades entre todas las presentadas; se valoraron las actividades según su significado para la vida diaria de los grupos meta, y se identificaron los beneficiarios y la distribución (hombres, mujeres, niños, adolescentes y jóvenes). Finalmente, se aclaró la participación financiera y el esfuerzo de trabajo invertido

#### Grupo I

La **construcción de la maternidad** tiene, claramente, mayor importancia para las mujeres. Éstas participaron en la construcción y la recolección del material. Por otro lado, el Gobierno Provincial y el Fondo Catalán se encargaron de la participación financiera, la Iglesia manejó los fondos y la OCP se ocupó del equipamiento del quirófano

La misma importancia adquiere la construcción de la **casa de la mujer negra**, que ha permitido mejorar la organización de las mujeres. Se prevé que tendrá una oficina de atención a mujeres violentadas física y emocionalmente e, incluso, servirá de refugio para aquellas que abandonen sus hogares con sus hijos por violencia intrafamiliar. Todas las mujeres se encargarán de la instalación y el mantenimiento de la casa. La Organización CONAMUNE y Nueva Esperanza colaboraron económicamente en la gestión de la Casa. Además, el Consejo Provincial, Municipio, COOPI y la UE participaron en términos financieros.

Por otra parte, la construcción de las piscinas artificiales de **aguas servidas** (Shushufindi) está concluida en la primera fase, la segunda está por terminar. De esta construcción se benefician todos. De la instalación y el mantenimiento se encarga el Municipio. En cuanto a la participación financiera, colaboraron el mismo Municipio y el Ministerio de Medio Ambiente.

La **recolección de basura** beneficia a toda la comunidad. Participó económicamente el Municipio, el Ministerio de Medio Ambiente y la propia comunidad. De la instalación y mantenimiento se ocupa el Municipio. Ahora se está trabajando en la concientización, principalmente en Shushufindi.

La **capacitación sobre género y liderazgo** brinda a las mujeres conocimientos sobre sus derechos. En un esfuerzo considerable, la capacitación se extendió a todos los cantones. Como principal colaborador económico se identifica al Fondo Canadiense.

**Los talleres sobre belleza, panadería, costura y electrificación** ofrecen a la población la oportunidad de ganar su propio dinero por medio de esas actividades. Los beneficiarios son jóvenes, hombres y mujeres, campesinos, indígenas, colombianos y afroecuatorianos. Hasta ahora, no obstante, los talleres gratuitos se limitaron al nivel cantonal de Lago Agrio. Y las capacitaciones han estado a cargo del SECAP.

Los **créditos para organizaciones** facilitan el acceso a créditos. Los beneficiarios son hombres y mujeres y CODESARROLLO es una de las organizaciones que ha ayudado con créditos.

El **desayuno y almuerzo escolar en escuelas fiscales** es importante para completar la alimentación de los niños cuyas familias no pueden, a veces, alimentarlos adecuadamente. Algunos niños viven lejos de la escuela, y por eso es muy conveniente que almuercen en las escuelas antes de ir a sus casas. Los niños son los que se benefician directamente y las familias indirectamente. El Gobierno de Shushufindi regala los paquetes con alimentos como atún, sardinas, aceite, sal, azúcar, fréjol y haba, y la comida se prepara en las escuelas. Sin embargo, los participantes afirman que los niños se cansan de comer siempre lo mismo, por ello, los padres de familia exigen alimentos más variados. Pero el Estado no responde favorablemente a esta exigencia por el alto costo que ello implicaría. En Lago Agrio, los alimentos son repartidos directamente a las familias; los padres deben complementar la alimentación.

La **capacitación de la microempresa de mermelada**, la implementación del registro sanitario y el equipamiento de éste beneficiaron a las mujeres directamente y a sus familias indirectamente. El proyecto está dirigido únicamente a las mujeres negras que son socias de la organización Nueva Esperanza. A su cargo está

el mantenimiento de la microempresa y ellas mismas participaron en la instalación, y las entidades aportaron con mano de obra y dinero. Los organismos involucrados son el Fondo Canadiense y el FEPP

La **construcción de la casa de microempresa** ha fortalecido a las microempresas. En la actualidad las mujeres negras de Nueva Esperanza se benefician del proyecto pero en un futuro podrían beneficiarse todos. El Consejo Provincial proporcionó las instalaciones (está en proceso) y el financiamiento. La organización de mujeres procuró el terreno y gestiona el proyecto incluyendo el mantenimiento.

Cabe resaltar que la mayoría de los proyectos mencionados cuentan con el involucramiento de entidades públicas (Ministerios, Gobiernos Provinciales, Consejo Provincial, Municipios), con la presencia del sector privado como SECAP y la ONGs FEPP/ CODESARROLLO, con apoyo de la cooperación internacional del Fondo Catalán y el Fondo Canadiense, y con el financiamiento de la CE y COOPI para CONAMUNE.

## Grupo II

La lista de actividades del **grupo II Shushufindi** muestra que ha habido un vacío importante de presencia institucional hasta el año 2004<sup>93</sup> con una sola excepción: el FEPP, cuyas acciones tendieron a apoyar procesos productivos a través de la **peladora de arroz**, la **capacitación técnica** y la inversión productiva con un **bono cafetalero**. De los 10 proyectos listados, siete tienen que ver con una **actividad productiva**, lo que demuestra el interés fundamental de la población en la búsqueda de soluciones económicas y laborales que incidan positivamente en sus condiciones de vida, aspecto que se refleja igualmente en las altas valoraciones de dichos proyectos para la vida diaria. Los que obtuvieron menor puntaje fueron el bono cafetalero, que tuvo limitaciones importantes por el bajo volumen de inversión, y el proyecto de Cacao del ECORAE, de implementación reciente y cuyos resultados no son todavía visibles.

Otra actividad de mucha importancia fue el proyecto del centro de salud, logrado mediante continuas presiones a la empresa minera SÍSMICA, y que es considerado de gran importancia para la población ya que significó una mejora en términos de acceso al sistema de salud.

Todos los demás proyectos seleccionados por el grupo han sido impulsados por **entidades públicas ecuatorianas** o, al menos, éstas han participado en la ejecución del proyecto: Gobierno Nacional, Municipio y entidades públicas como el Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico (ECORAE) o la Unidad de Desarrollo Norte (UDENOR). También colaboraron en los proyectos el Catholic Relief Service (CRS) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Esta situación revela una incidencia limitada de las organizaciones privadas, como las ONGs. En cuanto a la **cooperación internacional**, podemos observar que ésta tiene una incidencia moderada en la región, y que igual importancia se le otorga a los proyectos realizados por el Estado que a la empresa extractiva (en este caso minera).

Con respecto a los **beneficiarios** de los proyectos, hay una evidente concentración en la población adulta, tanto hombres como mujeres. Ahora bien, existen algunos proyectos comunitarios que benefician a todos (centro de salud, carretera, agua potable) y un proyecto dedicado específicamente a los jóvenes. Y en más de la mitad de los proyectos el rango de beneficiarios se amplía a campesinos, indígenas, afroecuatorianos y colombianos.

En cuanto al **trabajo invertido** y la **participación financiera**, se pueden hacer las siguientes observaciones: los proyectos comunitarios como el centro de salud o la construcción de la carretera han requerido de grandes movilizaciones y presión por parte de la población para ser logrados; y la mayoría de los proyectos productivos exige un gran esfuerzo en la fase de mantenimiento, es decir, en los cultivos o la actividad piscícola. Hay menos trabajo invertido en los proyectos comunitarios pero, por otro lado, varios de ellos exigieron una aportación financiera importante por parte de la comunidad, como la contribución al Centro de Salud (los pobladores aportaron una parte de la indemnización social otorgada por la empresa minera para cofinanciar el centro) o el Proyecto de Agua Potable (hubo gastos de conexión y hay que pagar tarifas para el servicio). Puesto que el Bono Cafetalero significó un aporte limitado para la producción, los agricultores tuvieron que asumir una alta participación financiera para materializar los cultivos de café.

<sup>93</sup> Esta ausencia coincide con lo que el grupo había identificado en la línea de vida y vuelve a reflejar la crisis profunda en la que estuvieron sumidos los primeros años de la década.

La lista de actividades del **grupo II Lago Agrio** refleja una mayor valoración de los proyectos comunitarios relacionados con la construcción de infraestructura vial, alcantarillado, sistemas de agua potable y otros espacios comunitarios (coliseo, feria libre). Sólo dos proyectos impulsaron actividades productivas, los dos alrededor de la avicultura. Y sorprende que no incluyeran ningún proyecto agrícola.

La participación de las **entidades públicas ecuatorianas** en los proyectos es mayoritaria: Municipio, Gobierno Nacional, ECORAE, UDENOR o las empresas PETROPRODUCCIÓN o el Oleoducto de Crudos Pesados (OCP). Igualmente podemos observar que hay un porcentaje importante de los proyectos que han sido financiados con fondos provenientes de la actividad petrolera, sea directamente a través de las empresas estatales, sea a través de entidades que canalizan fondos de desarrollo para el Oriente. En contraste, la participación de la **cooperación internacional** es más que modesta, sólo con dos proyectos financiados por la Embajada Española y la OIM.

En orden de **importancia para la vida diaria**, la valoración es bastante diversa. Por un lado, podría deberse al nivel de cobertura e impacto de los proyectos, por ejemplo, algunos proyectos beneficiaron a un segmento limitado de población, como la apertura de los dos calles en el barrio Gran Colombia o el alcantarillado que llegó sólo a una parte de la población del recinto Santa Rosa. Y, por otro, proyectos como el del coliseo es percibido como de menor relevancia, posiblemente porque se sitúa en un rango de actividades que tienen más relación con el componente social de la vida que con los medios de sustento o los servicios básicos.

Respecto de los **beneficiarios** de los proyectos, se puede observar que, salvo pocas excepciones, todos llegaron a la población en conjunto, beneficiando a todas las edades y haciendo partícipes a campesinos, indígenas, afroecuatorianos y colombianos, se puede atribuir al carácter mayormente comunitario de los proyectos.

Y por último, en cuanto al **esfuerzo de trabajo invertido y participación financiera**, aunque no hay valoraciones altas en cuanto al aporte monetario, los participantes acusan una gran carga de trabajo en más de la mitad de los proyectos, tanto en la etapa de instalación, como en la de mantenimiento. La participación financiera es más alta en los proyectos donde ha habido aporte de mano de obra para los proyectos, es el caso del Galpón de Aves, el Proyecto Avícola y la apertura de calles. Finalmente, en el proyecto de Agua Potable la alta participación económica corresponde a la tasa de conexión y a las tarifas que se cancelan para el servicio.

### Grupo III

En la lista de actividades del **grupo III de los refugiados colombianos** destacan un **proyecto de vivienda** (ACER), **capacitación** (SJRM) y en general **apoyo jurídico** (Municipio Lago Agrio), asimismo, la participación en la **mesa de diálogo Plan Ecuador** ofrecido por el Gobierno Nacional. La **educación para los niños** (PMT) y un proyecto integral para niños y adolescentes, abierto para todos los grupos poblacionales (ISAMIS, INNFA), atrae bastantes expectativas del grupo. **Actividades culturales**, auto-organizadas por la colonia Colombiana, tienen también una gran relevancia para los refugiados y se confirma el mayor esfuerzo invertido en la gestión de esta actividad. La **capacitación piscicultura** (SJRM) y los **talleres de manualidades** (Municipio Lago Agrio) tiene relativamente poca importancia para la vida diaria.

### IV. Matriz de influencia

Indica la influencia de las actividades sobre los criterios sociales e identifica actividades claves y deficiencias en el proyecto. Se discute la intensidad de la influencia real actual de las actividades en cada sub-criterio social y se califica en una escala de 0 a 3. La **suma activa** muestra cuál ha sido la actividad en un proyecto de mayor influencia para el desarrollo social, indica la pertinencia de la actividad. La **suma pasiva** muestra el criterio social más influenciado y el grado de cambio. La pregunta clave para introducir la discusión en el grupo era: ¿Cómo influye la actividad X actualmente el criterio social Y?



## Matriz de Influencia: Grupo I Mujeres Afroecuatorianas

## CUADRO 61

Actividades →	MATERNIDAD	CASA DE LA MUJER NEGRA	AGUAS SERVIDAS	RECOLECTORES BASURA	CAP. GÉNERO LIDERAZGO	TALLERES BELLEZA, PANAD	CRÉDITOS ORGANIZACIONES	DESAY/ALM. ESCOLAR	PROY. MERMELADAS	CASA MICRO-EMPRESAS	SUMA PASIVA
<b>Nivel de vida</b>											
Ingresos de la familia	3	0	2	2	2	3	3	3	2	0	20
Estado de la alimentación	0	0	0	1	2	2	2	3	1	0	11
Estado del medio ambiente	2	0	2	2	0	0	0	0	0	0	6
<b>Acceso a Recursos</b>											
Acceso al mercado laboral	1	0	2	2	2	2	2	2	0	0	13
Acceso al sistema de salud	3	0	2	2	0	0	1	2	3	0	13
Acceso a créditos	1	0	0	0	1	1	3	0	2	0	8
Agua potable	0	0	1	0	0	0	0	1	1	0	3
<b>Conocimientos</b>											
Tasa de escolarización / deserción	2	0	0	0	2	1	1	2	0	0	8
Preparación/capacitación laboral	3	3	0	1	2	2	2	2	3	3	21
<b>Derechos / empoderamiento</b>											
Integración étnica /binacional	3	3	3	3	3	3	0	3	2	3	26
Distribución equitativa de los beneficios (de los proyectos)	3	2	3	3	2	2	2	2	2	0	21
Participación en la gestión pública	3	3	3	3	2	3	2	2	2	2	25
<b>SUMA ACTIVA</b>	<b>24</b>	<b>11</b>	<b>18</b>	<b>19</b>	<b>18</b>	<b>19</b>	<b>18</b>	<b>22</b>	<b>18</b>	<b>8</b>	

Leyenda: 0 = ninguna influencia    1 = poca    2 = mediana    3 = mucha

Fuente: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador

**Observaciones:**

En el **lado activo**, la matriz muestra que el funcionamiento de la maternidad tiene la mayor influencia para su bienestar. En segundo lugar el desayuno y almuerzo escolar. En el tercero se ubican, al mismo nivel, los recolectores de basura y los talleres de panadería y belleza, que permiten un modesto ingreso. En cuarto lugar, muy cerca, queda el proyecto de mermeladas, los créditos para las organizaciones, la capacitación en género y liderazgo y las aguas servidas, que permitió una reducción del costo del agua. La baja valoración de la casa de la mujer y de la casa de microempresas se debe al no funcionamiento de los dos.

En el **lado pasivo**, el criterio social de la integración étnica/binacional está influenciado de forma muy positiva por las diferentes actividades de los proyectos. Casi al mismo nivel se encuentra la participación en la gestión pública, seguido por la distribución equitativa de los beneficios de los proyectos, que significa un fortalecimiento de los derechos y el empoderamiento de este sector de la población. La preparación laboral, y con ella los ingresos familiares, también han sido influenciados significativamente, lo que no supone que el acceso al mercado laboral haya mejorado, ya que la cifra del trabajo informal en Sucumbíos es relativamente alta, 37,5%

El acceso al sistema de salud tampoco ha mejorado por medio de las actividades trabajadas en el grupo. Lo que llama la atención es el poco impacto en cuanto al estado de la alimentación, al medio ambiente y el agua potable, que tienen efectos negativos sobre la salud de la población. Y las actividades mencionadas aquí tampoco han tenido mayor influencia en la tasa de escolarización, pero la tendencia es muy buena (ver cuadro análisis de la tendencia), lo que se debe a la construcción de una escuela en Shushufindi y su fiscalización.



## Matriz de influencia: Grupo II a) Campesinos Shushufindi

## CUADRO 62

Actividades →	PILADORA ARROZ	CAPACITACIÓN JÓVENES	CENTRO SALUD	BONO CAFETALERO	ASFALTO SHUSHUFINDI	PROY. ARROZ	PROY. CACHAMA	PROY. CACAO	AGUA POTABLE	CENTRO ACOPIO	SUMA PASIVA
<b>Nivel de vida</b>											
Ingresos de la familia	1	2	3	1	2	1	2	0	0	1	13
Estado de la alimentación	3	1	1	1	1	1	1	0	2	1	12
Estado del medio ambiente	-1	0	0	2	3	-2	-1	2	0	2	9
<b>Acceso a Recursos</b>											
Acceso al mercado laboral	2	2	0	1	2	2	1	2	0	2	14
Acceso al sistema de salud	0	0	3	0	2	1	1	0	0	1	8
Acceso a créditos	2	1	0	1	0	2	2	1	0	0	9
Agua potable	0	0	1	0	0	0	0	0	3	0	4
<b>Conocimientos</b>											
Tasa de escolarización / deserción	2	0	2	1	1	1	1	0	1	1	10
Preparación/capacitación laboral	3	3	0	2	0	2	3	2	0	2	17
<b>Derechos / empoderamiento</b>											
Integración étnica /binacional	1	1	1	0	2	1	2	0	1	2	11
Distribución equitativa de los beneficios (de los proyectos)	1	1	1	0	2	2	1	1	1	1	10
Participación en la gestión pública	3	1	1	1	1	1	2	1	1	1	13
<b>SUMA ACTIVA</b>	<b>18</b> -1 17	<b>12</b>	<b>13</b>	<b>10</b>	<b>15</b>	<b>14</b> -2 12	<b>16</b> -1 15	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>14</b>	

Leyenda: 0 = ninguna influencia    1 = poca    2 = mediana    3 = mucha

Fuente: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador

### Observaciones:

En el **lado activo** de la matriz podemos observar que, en general, hay **una influencia modesta** de los proyectos en los sub-criterios sociales, lo que indica un **impacto reducido** y pone bajo cuestionamiento la pertinencia de las actividades para el desarrollo social ya que ningún proyecto ha tenido una incidencia decisiva en las condiciones de vida de la población

La **piladora de arroz** se prefiguraba como el proyecto de mayor incidencia, pero la influencia en los estándares de vida y el acceso a recursos, salvo el estado de la alimentación, no es significativa. Además, el proyecto ha sufrido una crisis financiera a partir del 2006, aunque esto no afectó de manera decisiva la importancia que el grupo le otorga. Resalta la incidencia del proyecto en la participación en la gestión pública, hecho que los participantes explican por el alto grado de organización que han logrado los socios de la piladora y a su incidencia pública

Los siguientes proyectos, en orden de incidencia, son la **carretera a Shushufindi** y el **proyecto de Cachama**. Es sorprendente observar que la carretera a Shushufindi sea el proyecto que más incide positivamente en el nivel de vida de las personas en los sub-criterios de ingresos de la familia, estado de la alimentación y estado del medio ambiente. Además, refleja una incidencia similar a los otros dos proyectos en el acceso a recursos, situación que indica un grado importante de pertinencia y adecuación a las necesidades de la población local.

El centro de acopio y el centro de salud muestran una moderada influencia y el bono cafetalero no ha tenido mayor impacto en el mejoramiento del bienestar. El proyecto de cacao no tiene mayor rendimiento y con el proyecto del agua potable se mejoró el acceso y uso del agua

En el **lado pasivo** de la matriz, se observa que la **preparación y capacitación laboral (técnica)** ha mejorado durante el período evaluado, situación que se explica por las actividades de capacitación que han desarrollado casi todos los proyectos agropecuarios de manera masiva con los campesinos

El **acceso al mercado laboral** es también un sub-criterio influenciado moderadamente, pero se debe entender, principalmente, como una valoración positiva de la finca en cuanto a fuente de (auto) empleo, sobre todo en los últimos años del período, coincidiendo con los diversos apoyos que recibieron en la zona. Igualmente, hay cierta influencia sobre los **ingresos de la familia**, aunque hay que resaltar que no son los proyectos productivos los que más inciden (estos presentan más bien una incidencia limitada como el proyecto de la piladora, el bono cafetalero, el proyecto de cacao, etc.), sino más bien la mejora en los servicios básicos de la población, expresada a través del proyecto del centro de la salud o de la carretera. Por último, el puntaje bastante alto que presenta el criterio de **participación en la gestión pública** se puede atribuir, como ya se mencionó antes, a la asimilación conceptual de la participación pública con la acción reivindicativa hacia la autoridad a fin de lograr la implementación de proyectos necesarios.

El resto de los criterios sociales han sido influenciados relativamente poco, sobre todo en el acceso a recursos –con excepción del mercado laboral–, sólo el centro de salud y el proyecto del agua potable han tenido mayor impacto.



## Matriz de influencia: Grupo II b) Campesinos Lago Agrio

## CUADRO 63

Actividades →	GALPÓN AVES	ALCANTA-RILLADO	PROYECTO AVÍCOLA	APERTURA DOS CALLES	COLISEO 11 DE ABRIL	FERIA LIBRE	AMPLIAC. AULA JUNIN	ASFALTO PUNTA - LAGO	TANQUE ELEVADO S. CRUZ	AGUA PATRIA NUEVA	SUMA PASIVA
<b>Nivel de vida</b>											
Ingresos de la familia	1	0	2	0	1	3	0	0	1	2	10
Estado de la alimentación	2	0	2	0	0	3	0	0	3	3	13
Estado del medio ambiente	1	3	1	1	0	2	0	2	1	1	12
<b>Acceso a Recursos</b>											
Acceso al mercado laboral	1	0	3	0	1	3	0	0	1	2	11
Acceso al sistema de salud	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	2
Acceso a créditos	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	2
Agua potable	0	1	0	0	0	0	0	0	2	3	6
<b>Conocimientos</b>											
Tasa de escolarización / deserción	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	3
Preparación/capacitación laboral	0	0	2	0	0	0	1	0	0	3	6
<b>Derechos / empoderamiento</b>											
Integración étnica /binacional	1	1	0	0	2	3	2	3	0	3	15
Distribución equitativa beneficios	0	0	2	0	0	1	0	1	1	2	7
Participación en la gestión pública	2	0	2	2	1	1	1	0	1	3	13
<b>SUMA ACTIVA</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>16</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>16</b>	<b>5</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>23</b>	

Leyenda: 0 = ninguna influencia    1 = poca    2 = mediana    3 = mucha

Fuente: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador

## Observaciones:

En el **lado activo** de la matriz, se observa que el proyecto de mayor influencia es la instalación de **agua potable**, proyecto que se ejecutó en varios recintos del cantón. Se trata de un proyecto de cierta envergadura y que pudo beneficiar un segmento sustancial de población. Sus impactos son importantes en los estándares de vida y el acceso a recursos, también en el nivel de conocimientos (principalmente la capacitación laboral) y, más todavía, en el aspecto de los derechos. En cuanto a la capacitación laboral, el grupo ha valorado altamente la incidencia del proyecto por la preparación técnica que han recibido los futuros encargados del sistema de agua, aunque se podría matizar a la baja el grado de influencia en la medida en la que el número de los capacitados fue más bien reducido comparado con la totalidad de la población. Por otro lado, la influencia sobre el nivel de ingresos y el acceso al mercado laboral se puede entender como una mejora temporal que se dio, principalmente, en el período de construcción del sistema y donde participó una parte de la población. También hay un puntaje alto en el caso de los derechos.

En orden de intensidad de influencia, destacan el **proyecto avícola** y la construcción de la **feria libre** en Lago Agrio. Lo más llamativo es la incidencia del proyecto de la feria en el nivel de vida de la población, sobre todo en el estado de los ingresos familiares y de la alimentación, debido a la mayor facilidad en la comercialización de los productos de la finca y a un mayor acceso a alimentos frescos para toda la población de la zona. De igual manera, hay un aporte importante del proyecto en el acceso al mercado laboral, debido a la incorporación de varias personas a la actividad comercial como vendedores o administradores de pequeños negocios. En relación al proyecto avícola, tiene niveles de influencia parecidos en los sub-criterios sociales de la matriz, con una mayor incidencia en el acceso a créditos y en la capacitación laboral, situación que se podría atribuir a la preparación técnica que acompañó al proyecto.

Los demás proyectos se sitúan con niveles bastantes más bajos, hecho que podría deberse ya sea por una cobertura sustancialmente más reducida, como en el caso del proyecto de apertura de calles o la ampliación del aula en Junín, o sea por la percepción de una finalidad menos trascendente para el sustento de la vida diaria, como la construcción del coliseo en el recinto 11 de Abril.

En el **lado pasivo** de la matriz, el criterio más influenciado por los proyectos es **la integración étnica y binacional**. La situación de los recintos situados en el cordón fronterizo, cabe resaltar, es especial en este sentido, y la interacción de la población ecuatoriana y colombiana fue intensa en el período evaluado. Varios proyectos indican haber tenido una incidencia mediana o alta en este criterio, entre ellos, la feria libre de Lago Agrio, la carretera vía Colombia, el proyecto de agua potable y el Coliseo de 11 de Abril. Se podría suponer que todos ellos han abierto espacios de interacción y convivencia diaria donde, en contextos variados, se ha podido mejorar la integración de los refugiados colombianos con la población local.

Los siguientes criterios más influenciados son el **estado de la alimentación** y la **participación en la gestión pública**. En el primer caso, se visibilizan los proyectos productivos y de comercialización, como también la influencia de los proyectos de agua en la mejora de la alimentación de la población. En el segundo caso, estaríamos de nuevo poniendo en discusión el concepto del grupo de "participación pública", y que, en la gran mayoría de los casos, está identificada con la acción reivindicativa, de presión y movilización.

Cabe subrayar, finalmente, el bajísimo puntaje de criterios como el acceso al sistema de salud, a créditos o la tasa de escolarización que muestran niveles de influencias muy reducidos.



## Matriz de Influencia: Grupo III Refugiados Colombianos

## CUADRO 64

Actividades →	Proy. Vivienda	Capacitación jur. SJRM	educación niños PMT	proy. Niños, adol. INNFA ISAMIS	mesa diálogo plan Ecuador	cap. Piscicultura SJRM	activ. Cult. Colonia colomb	apoyo escuela ACNUR	talleres municipio	apoyo jurídico municipio	SUMA PASIVA
<b>Nivel de vida</b>											
Ingresos de la familia	0	3	3	2	0	0	0	0	1	2	11
Estado de la alimentación	0	2	3	1	0	0	0	0	1	1	8
Estado del medio ambiente	0	1	2	0	0	0	0	0	0	1	4
<b>Acceso a Recursos</b>											
Acceso al mercado laboral	0	2	0	0	0	0	1	0	0	0	3
Acceso al sistema de salud	0	1	2	2	0	0	1	1	0	1	8
Acceso a créditos	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Agua potable	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	2
<b>Conocimientos</b>											
Tasa de escolarización / deserción	0	0	3	3	0	0	0	1	0	3	10
Preparación/capacitación laboral	0	0	0	3	0	0	0	1	1	0	5
<b>Derechos / empoderamiento</b>											
Integración étnica /binacional	1	3	3	3	0	2	3	2	1	3	21
Distribución equitativa de los beneficios (de los proyectos)	0	0	1	2	0	0	0	0	0	1	4
Participación en la gestión pública	3	3	2	0	0	0	3	0	0	1	12
<b>SUMA ACTIVA</b>	<b>7</b>	<b>15</b>	<b>20</b>	<b>16</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>14</b>	

Leyenda: 0 = ninguna influencia    1 = poca    2 = mediana    3 = mucha

Fuente: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador

**Observaciones:**

En el **lado activo**, los datos evidencian que para el bienestar de los refugiados lo más importante es tener una **educación para sus niños** y una capacitación y un **apoyo en cuestiones jurídicas**. Después siguen las actividades culturales, que son autogestionadas y ayudan a salvaguardar la identidad. La baja ponderación del proyecto de **vivienda** y los **talleres de capacitación** muestran sus limitaciones o están en espera debido a la falta de recursos en el caso de la construcción de casas. La capacitación en piscicultura apoyado por el SJRM todavía no arrancó en 2007, pero concentra muchas expectativas.

En el **lado pasivo**, podemos observar una coincidencia muy interesante con los grupos de las mujeres afroecuatorianas y los campesinos de Lago Agrio, puesto que el criterio social de la integración étnica/binacional fue el más influenciado de todos. Esto es un proceso muy positivo, debido, especialmente, a las actividades de la educación, al apoyo jurídico y a las actividades culturales donde participan también los ecuatorianos. Cabe preguntarse cuáles son los factores importantes y por qué este desarrollo no se ha dado en Shushufindi.

Con una diferencia bastante significativa, sigue el criterio de la **participación en la gestión pública**, que tiene más que nada un carácter reivindicativo.

El **ingreso familiar** y la **tasa de escolarización** muestran también una influencia por las actividades. Sin embargo, en los ámbitos sociales claves como alimentación, salud, agua potable, acceso al mercado laboral y una preparación oportuna, no se ha logrado hasta ahora un mayor desarrollo.

**V. Perfil de desarrollo e impacto**

Esta matriz sintetiza toda la información obtenida durante el taller. Permite analizar la tendencia de desarrollo de las comunidades a través de: la línea de perfil, las explicaciones cualitativas de los participantes durante el taller y los factores de influencia, datos recopilados en la línea de vida y la lista de actividades. La valoración de todos estos criterios fluctúa entre 1 y 5.



## Perfil de desarrollo e impacto: Grupo I Mujeres Afroecuatorianas

## CUADRO 65

CRITERIOS SOCIALES	Años								Línea del Perfil -- / - / + / ++	Comentario del Grupo Meta	Factores de Influencia
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007			
<b>Nivel de vida</b>											
Ingresos de la familia	•	•	•	•	•	•••	•••	•••	○ ○ ○ ● ○	La capacitación ayuda a mejorar los ingresos.	Dolarización.
Estado de la Alimentación	•	•	•	•	•	••	•••	•••	○ ○ ○ ● ○	Mejóro la calidad de los alimentos.	Política del gobierno actual.
Estado del medio ambiente	•••	•••	•••	•••	•	•	•	•	○ ● ○ ○ ○ ○	Hay una mayor conciencia ambiental.	Fumigaciones. Plan Colombia. Petroleras.
<b>Acceso a Recursos</b>											
Acceso al mercado laboral	••••	••••	••••	••••	••	•	•	•	○ ● ○ ○ ○ ○	Los jóvenes no tienen acceso al campo laboral.	Inmigración colombiana. Emigración de los locales hacia otras provincias.
Acceso al sistema de salud	••	••	••	••	•••	••••	•••••	•••••	○ ○ ○ ● ○	Faltan especialistas.	Construcción de la maternidad mejora la calidad de la atención.
Acceso a créditos	•	•	•	•	••	••	•••	••••	○ ○ ○ ● ○	Hay más oportunidades de acceso a crédito, pero también más requisitos.	La organización facilita el acceso.
Agua potable	•	•	•	•	•••	•••	•••	•••	○ ○ ● ○ ○ ○	No todos tienen acceso al agua. El agua es de mala calidad.	Contaminación.
<b>Conocimientos</b>											
Tasa de escolarización / deserción	••	••	••	••	•••	•••	••••	••••	○ ○ ○ ○ ●	Ya no se paga el aporte voluntario. Hay más oportunidades de educación a distancia para adultos.	Iniciativa del gobierno central.
Preparación / capacitación laboral	••	••	••	••	••	•••	•••	•••	○ ○ ○ ● ○	No hay capacitación laboral en los planteles.	La organización de las personas facilita el acceso a capacitación.
<b>Derechos / empoderamiento</b>											
Integración étnica / binacional	•••	•••	•••	•••	•	••••	••••	••••	○ ○ ○ ● ○	Trabajo conjunto en capacitaciones.	Migración.
Distribución equitativa de los beneficios (de los proyectos)	••	••	••	••	•••	•••	•••	•••	○ ○ ● ○ ○ ○	Mujeres comparten los conocimientos con sus familias.	Organización/Institución.
Participación en la gestión pública	•••	••	•••	••	•••	••	•••	••	○ ○ ● ○ ○ ○	Depende de la estabilidad de los gobiernos.	Organización. Institución. Inestabilidad institucional.
<b>Mín. 12</b> <b>Máx. 48</b>	<b>25</b>	<b>24</b>	<b>25</b>	<b>24</b>	<b>25</b>	<b>31</b>	<b>35</b>	<b>35</b>			

Fuente: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador

**Observaciones:**

En la **línea de perfil del grupo de las mujeres**, durante el período 2000- 2007, se puede apreciar una tendencia positiva en varios ámbitos sociales, sobre todo en el aumento de **la tasa de escolarización**, en el leve mejoramiento de los **ingresos familiares**, superando así lentamente la crisis financiera después de la dolarización, pero también en la alimentación, acceso a créditos y al sistema de salud (debido a la construcción de la maternidad, pero con la limitación de la falta de especialistas) Cabe resaltar que el actor más importante en estas áreas es el Gobierno Nacional o Provincial, con excepción de los programas de créditos, que son manejados por FEPP/CODESARROLLO, y que fueron bien recibidos por la población.

Del mismo modo, en este grupo se identifica una mejora en el tratamiento del tema de los DDHH, impulsado, principalmente, por los grupos de mujeres de la zona

En cambio, el deterioro del **medio ambiente** y la mala calidad del **agua potable** son preocupantes, especialmente porque no hubo ninguna referencia a un proyecto específico que se dedique a este sector, por lo menos no en esta región. La falta del acceso al **mercado laboral** es también alarmante, ya que afecta principalmente a las mujeres y a los jóvenes. Estos últimos tienden a emigrar a otras provincias. Al mismo tiempo, se señala la inmigración de los refugiados colombianos como competencia en el mercado laboral; fenómeno que merece mayor atención, ya que puede amenazar la tendencia positiva que hemos visto en la **integración étnica/binacional**



## Perfil de Desarrollo e Impacto: Grupo II a) Campesinos de Shushufindi

## CUADRO 66

CRITERIOS SOCIALES	Años								Línea del Perfil	Comentario del Grupo Meta	Factores de Influencia
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	-- / - / + / + / ++		
<b>Nivel de vida</b>											
Ingresos de la familia	•	•	•	•	•	•••	•••	•••	○ ○ ● ○ ○	Incrementan los ingresos pero también los gastos de la familia.	2000-2004: dolarización, caída precios café, falta de apoyo 2005-2007: proyectos productivos
Estado de la Alimentación	•••	•••	•••	•••	•••	••	••	••	○ ● ○ ○ ○	Baja la capacidad de adquisición de alimentos.	Aumento precios alimentos.
Estado del medio ambiente	••	••	••	•	•	•	•	•	● ○ ○ ○ ○	Hay un deterioro creciente del medio ambiente.	Explotación petrolera. Fumigaciones. Cambio climático.
<b>Acceso a Recursos</b>											
Acceso al mercado laboral – trabajo en la finca	••	••	••	••	••	••	•••	•••	○ ○ ● ○ ○	2000-2001: hay un abandono generalizado de las fincas. Luego mejora la producción, pero los precios de venta son muy bajos.	2006: auge de proyectos agropecuarios.
Acceso al mercado laboral – trabajo en la empresa	•••	•••	•••	•••	•••	•••	••	••	○ ● ○ ○ ○	Acceso a los empleos en la empresa está cada vez más influenciado por la inmigración colombiana.	Inmigración colombiana
Acceso al sistema de salud	••	••	••	••	••	•••	•••	•••	○ ○ ● ○ ○		2004: se construye el centro de salud.
Acceso a créditos	•••	•••	•••	•••	•••	•••	••	••	○ ● ○ ○ ○	Se exigen cada vez más requisitos para acceder a los créditos.	2006: crisis financiera de la piladora.
agua potable – a nivel de ciertas comunidades	•	•	•	•	•	•••	•••	•••	○ ○ ○ ● ○	Hay limitaciones del proyecto en cuanto a cobertura.	2005: proyecto agua potable.
agua potable – a nivel del cantón	•	•	•	•	•	•	•	•	● ○ ○ ○ ○	A nivel de cantón hay una valorización muy baja.	
<b>Conocimientos</b>											
Tasa de escolarización / deserción	•••	•••	•••	•••	•••	•••	•••	••••	○ ○ ● ○ ○		Podría ser la eliminación del aporte voluntario y la entrega de útiles.
Preparación / capacitación laboral	•	•	••	••	••	•••	••••	••••	○ ○ ○ ○ ●	La mayoría de los proyectos agropecuarios tiene un fuerte componente de capacitación técnica.	2006: auge de proyectos agropecuarios.
<b>Derechos / empoderamiento</b>											
Integración étnica /binacional	••••	••••	••••	••••	••••	••••	••••	••••	○ ○ ○ ● ○	La integración se da de manera natural en espacios de la vida diaria, organizativos y de las actividades productivas.	Convivencia.
Distribución equitativa de los beneficios (de los proyectos)	•	•	•	•	•	•	••••	••••	○ ○ ○ ● ○	El auge de proyectos agropecuarios da la percepción de una mejor distribución de los beneficios.	
Participación en la gestión pública	•••	•••	•••	•••	•••	•••	•••	••••	○ ○ ● ○ ○	Hay participación en el plan de desarrollo cantonal.	Nuevo alcalde en Shushufindi. Mayor apertura de las autoridades.
<b>Mín. 14 Máx. 56</b>	<b>30</b>	<b>30</b>	<b>31</b>	<b>30</b>	<b>30</b>	<b>34</b>	<b>37</b>	<b>39</b>			

Fuente: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador

Puesto que durante el taller no se pudieron llevar a cabo todas las etapas del MAPP con el grupo de Lago Agrio, el Perfil de Desarrollo puede ser analizado únicamente en el caso del grupo de Shushufindi.

### Observaciones:

El **perfil de desarrollo e impacto del grupo de los campesinos** refleja poco desarrollo durante casi todo el período analizado, desde el año 2000 hasta el 2007. Los primeros años, hasta el 2004, muestran niveles bajos en la mayoría de los sub-criterios sociales trabajados por la evaluación. Este resultado coincide con la línea de vida diseñada por el grupo y refleja la situación de crisis que atravesó el sector agrícola y campesino luego de la crisis económica y social que golpeó al Ecuador a finales del siglo pasado. Luego del 2005 se percibe una ligera mejora que va en aumento hacia el 2007, año en el que cambió el Gobierno y se pusieron en marcha algunas medidas de paliación de la pobreza.

Hay una relativa **tendencia negativa en la zona de los sub-criterios que se refieren al sustento de la vida diaria**, el nivel de vida y el acceso a recursos (salvo el acceso a agua potable que también se debe matizar por las limitaciones en cuanto a cobertura poblacional). Evidencia, pues, que los proyectos mencionados por el grupo no han logrado influir de manera positiva en estos ámbitos de la vida.

El **estado del medio ambiente** refleja también en el sector campesino un empeoramiento muy acentuado que debería constituir una señal de alarma para todos los actores que trabajan en la región. La percepción del grupo sobre la gravedad de este aspecto se matiza moderadamente con los efectos positivos de algunos proyectos implementados, sobre todo proyectos agropecuarios que se llevan bajo normas respetuosas con el medio ambiente y fomentan el lado conservacionista. No obstante, su impacto es más bien limitado frente a la contaminación generalizada ocasionada por la explotación extractivista, petrolera, minera y maderera, las fumigaciones y otros factores relacionados por los agricultores con el cambio climático. Todo ello indica la insuficiencia de las medidas implementadas por los actores en la región y un vacío de actuación que difícilmente puede ser suplido por la cooperación internacional, sin duda, se necesita impulsar un cambio profundo desde el Estado.

La situación del **acceso al agua potable** constituye también una señal de alarma. Los participantes hicieron dos valoraciones en función de la cobertura de los proyectos de agua potable implementados en el cantón: una más alta por las comunidades directamente beneficiadas por los proyectos y donde se constata una mejora sustancial, y otra, muy baja, para referirse a la situación general del cantón. Proyectos como el impulsado por la OIM, en colaboración con UDENOR, en el 2005, pueden tener resultados muy positivos en pequeñas regiones, pero son insuficientes para resolver un derecho básico de las poblaciones y que tiene repercusiones en su alimentación y estado de salud.

Los demás sub-criterios referentes al sustento de la vida diaria, a pesar de calificaciones un poco más altas, muestran la insuficiencia absoluta de las acciones implementadas por los actores y su poca incidencia para un cambio sustentable en el desarrollo de las comunidades. No obstante, dado el carácter reciente de la mayoría de los proyectos ejecutados, sobre todo en el ámbito agropecuario, sería pertinente realizar evaluaciones futuras para analizar sus impactos reales.

Por otro lado, se observa una **tendencia positiva de los sub-criterios que se refieren a los conocimientos y los derechos**. La mejora más importante se refiere a la **capacitación y preparación laboral**, aspecto que se atribuye, sin lugar a dudas, a la influencia de los distintos proyectos agropecuarios implementados en la zona y que constituyen el aporte más importante de las organizaciones que han trabajado para el desarrollo. Sin embargo, la falta de acceso a créditos significa una seria limitación para los campesinos, situación que se refleja en la baja rentabilidad de las fincas y, en consecuencia, los limitados ingresos de las familias. Hasta ahora faltan el capital financiero, las opciones tecnológicas, los insumos y los mecanismos de comercialización, todos ellos elementos imprescindibles para construir proyectos productivos sostenibles.

En los demás sub-criterios no se pueden identificar factores de influencia relacionados con la intervención de la cooperación internacional. La **tasa de escolarización/deserción** presenta una tendencia positiva a penas a partir del año 2007, lo que se debe a la política del nuevo Gobierno, y que supone un alivio para las familias en comparación con los gastos de los años pasados. Cambios positivos en el modelo de gestión y administración públicas se pueden identificar igualmente en la influencia sobre el criterio de **participación**



**en la gestión pública.** Un nuevo alcalde, con más apertura, apoyo para las comunidades e interés en el sector productivo, es el factor que más incide en este criterio. Es también una tendencia reciente, a partir del 2007, que habrá que analizar más adelante para establecer impactos reales.

### **Recomendaciones del grupo de campesinos:**

- Que no haya intermediarios, que la inversión vaya directamente a los beneficiarios.
- Que haya proyectos de capacitación en ganadería, cría, procesamiento de lácteos y comercialización.
- Que se apoyen proyectos productivos más grandes, con mayor inversión, que permitan desarrollar actividades productivas sostenibles y de real impacto en la vida de los habitantes locales.
- Que exista una veeduría seria de los proyectos y una transparencia en las contrataciones para las obras, de modo que se conozcan las inversiones realizadas y así se incremente la eficiencia de los proyectos.
- Que el acceso a crédito sea más fácil, con menos requisitos y condicionamientos, tanto para la actividad productiva, como para la microempresa.

En estos ámbitos debería concentrarse la actuación de la cooperación internacional si, efectivamente, pretende lograr impactos reales en las condiciones de vida de la población campesina.

CRITERIOS SOCIALES	Años								Línea del Perfil -- / - / + / ++	Comentario del Grupo Meta	Factores de Influencia
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007			
<b>Nivel de vida</b>											
Ingresos de la familia	•	•	•	•	•	•	•	•	○ ● ○ ○ ○	Inestabilidad laboral. Valoración fluctuante. Relación desfavorable del peso al dólar. Los puntos rojos reflejan esta inestabilidad.	Falta organización. Poco apoyo a proyectos productivos.
Estado de la Alimentación	●●●	●●●	●●●	●●●	●●●	●●●	●●	●●	○ ● ○ ○ ○	La calidad ha bajado en los últimos años, por esto decidió una valoración negativa.	Dieta pobre, altos costos.
Estado del medio ambiente	●●●	●●●	●●	●●	●●	●●	•	•	● ○ ○ ○ ○	Destrucción de la biodiversidad. Temperaturas extremas.	Cambios climáticos. Explotación maderera.
<b>Acceso a Recursos</b>											
Acceso al mercado laboral	●●●	●●●	●●●●	●●●●	●●●	●●	●●	•	○ ● ○ ○ ○	Existe un mercado laboral informal. Entre 2002 y 2003 hubo posibilidad de trabajar en proyectos.	Proyectos del gobierno: refinería, electricidad. Xenofobia.
Acceso al sistema de salud	●●●	●●●	●●●	●●●	●●●	•	•	•	○ ● ○ ○ ○	Cierre del centro de salud. No se sabe sobre el nuevo. Ruptura 2004: ISAMIS, INNFA, ACNUR.	Abandono del sistema de salud para refugiados. Acuerdo Binacional roto.
Acceso a créditos	•	•	•	•	•	•	•	•	● ○ ○ ○ ○	No se pudo acceder hasta 2007 a créditos por trabas burocráticas, visa de 10 dígitos.	2007 entre en vigor nueva visa. Falta voluntad política para hacer valer los derechos.
Agua potable	●●	●●	●●	●●	●●	●●	●●	●●	○ ● ○ ○ ○	Existe agua de pozo. Hay agua potable sólo en el centro de salud, el resto es agua entubada.	Municipio no abastece el perímetro urbano. Presupuesto pobre del Municipio.
<b>Conocimientos</b>											
Tasa de escolarización / deserción	●●	●●	●●	●●	●●	●●●	●●●	●●●●	○ ○ ● ○ ○	Apertura para que niños y jóvenes tengan acceso al sistema educativo.	2007: Ley Ministerio Educación. Presión migrantes y refugiados. Foros en escuelas fiscales.
Preparación / capacitación laboral	•	•	•	•	•	•	•	●●	● ○ ○ ○ ○	El SECAP recién abre espacios en el 2007. El apoyo del SJRM es limitado.	Presencia sólo ONGs.
<b>Derechos / empoderamiento</b>											
Integración étnica / binacional	●●●	●●●	●●●	●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	○ ○ ○ ● ○	La dolarización hizo aparecer la xenofobia.	Economía dolarizada. Pobreza local. Tensión. Motivación cultural.
Distribución equitativa de los beneficios (de los proyectos)	•	•	•	•	•	•	•	•	○ ● ○ ○ ○	Apoyo consultorio jurídico SJRM. Relación vertical. No apoya iniciativas.	Falta fiscalización, transparencia y acceso a la información.
Participación en la gestión pública	•	•	•	•	•	•	•	•	○ ● ○ ○ ○	No ha se dado nunca. No hay apoyo a iniciativas. Se pasa la decisión a otros.	Falta organización interna. Leyes rígidas. Burocracia.
<b>Min. 12</b> <b>Máx. 48</b>	<b>24</b>	<b>24</b>	<b>24</b>	<b>24</b>	<b>24</b>	<b>22</b>	<b>20</b>	<b>21</b>			

Fuente: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador



**Observaciones:**

El **perfil de desarrollo e impacto del grupo de los refugiados** refleja una falta de atención al refugiado en todos los ámbitos sociales que permiten un cierto estándar de vida y una inclusión de sus derechos. La única excepción es el desarrollo positivo de los **procesos de integración**, lo que coincide con los otros dos grupos.

Con mayor razón llama la atención el comentario del grupo: “la dolarización hizo aparecer la xenofobia”. Se refiere a la competencia de los ecuatorianos con los colombianos, considerados “mano de obra más barata”; una reflexión que también apareció en los otros grupos. Si atendemos la ponderación del grupo con respecto al **acceso al mercado laboral**, comprobamos que a partir del 2005 ha habido una disminución continua de las posibilidades, incluso en el mercado laboral informal, prácticamente el único espacio laboral para los colombianos dada su situación de refugiados; sólo reciben un carnet como documento oficial. Pero para trabajar u obtener un crédito bancario se requiere una cédula de identificación. Este requisito es una razón formal para negar a los refugiados sus derechos laborales, aparte de los prejuicios. Dentro de la nueva política del Gobierno actual está previsto un “Código de Movimiento Humano”, que incluye, entre otros, emitir una cédula a refugiados con estatus legal. Una nueva ley al respecto se espera formular el próximo año.<sup>94</sup>

Por la misma razón casi no existieron ofertas de preparación laboral hasta 2007, cuando SECAP, y a una escala menor SJRM, iniciaron programas en este área. Esta situación indica, una vez más, el problema estructural de la región que ya hemos visto también en los otros grupos, y las limitaciones de las agencias de cooperación que sólo pocas y temporalmente pueden ofrecer trabajo. Junto con la cuasi imposibilidad de conseguir créditos, los refugiados tienen un espacio bastante restringido, lo que significa también una mayor dependencia de proyectos financiados por la cooperación internacional. En consecuencia, el cierre del centro de salud en el 2004 ha tenido efectos muy negativos para los colombianos.

Los espacios restringidos se hacen notar también en el acceso al agua potable, dado que no llega hasta el perímetro urbano donde vive la mayoría de los refugiados.

A partir del 2005, y más en el 2007, se aprecia un mejoramiento significativo en la tasa de escolarización gracias a la fiscalización de la escuela y a un nuevo convenio con el Ministerio de Educación que permite el acceso igual a la educación. Asimismo, existe un convenio con el Ministerio de Salud para facilitar el acceso de los refugiados a centros de salud.

**5.2.3. Consideraciones y recomendaciones finales**

A continuación queremos presentar algunas observaciones nacidas durante el proceso de este trabajo, durante el proceso de reflexión y retroalimentación con los tres grupos convocados. Antes, hay que señalar que tenemos en cuenta las coincidencias de las derivaciones del trabajo de los grupos, pero también las limitaciones de esta evaluación debido al grupo relativamente pequeño que participó en las entrevistas y en el taller. A pesar de ello, y luego del esfuerzo y empeño de todas y todos los involucrados, consideramos que los resultados obtenidos son un aporte valioso para poder reflexionar sobre algunos aspectos y actuaciones de la cooperación internacional, las entidades públicas y las ONGs.

- Podemos apreciar una subestimación del contexto en el cual se implementan los proyectos. No hubo, por ejemplo, proyectos específicos para paliar la crisis económica aguda del 2000 y en adelante, tales como proyectos para generar empleo o brindar capacitación laboral. Tampoco hubo una repuesta integral al incremento de los refugiados en 2004.
- El impacto que tiene el Plan Colombia, incluyendo el deterioro del medio ambiente por las fumigaciones y sus efectos en la salud de la población en la zona fronteriza, no está explícitamente considerado hasta 2007. Lo que se refiere a la explotación petrolera y minera no se exploró en el taller, pero tampoco se mencionaron mayores actividades para la mitigación de los efectos negativos de estas industrias.

<sup>94</sup> Información de la Dirección General de Refugiados, 4 de septiembre de 2008.

- Las intervenciones de la cooperación y de la gestión pública parecen bastante fragmentadas, sin considerar, por ejemplo, la cadena completa de la producción hasta la comercialización en el sector agropecuario. En el caso del agua potable la obra queda a medias y, además, si existe acceso al agua potable es de mala calidad.
- En el sector de educación podemos observar un fenómeno parecido, si bien existe una mayor tasa de escolarización en los últimos años, no existen posibilidades de una formación de mayor grado y una preparación adecuada para jóvenes. El acceso limitado a créditos sólo tiene una excepción con las ofertas de los proyectos de FEPP/CODESARROLLO, por lo menos eso fue lo que se pudo averiguar en esta evaluación.
- Los procesos de integración han tomado un buen camino, sin embargo, tomando en cuenta la fragilidad de estas relaciones sociales, valdría la pena reforzar estos pasos con acciones enfocadas especialmente en este tema.
- Por último, podemos constatar una concentración de actividades en el cantón Lago Agrio y, en consecuencia, un desequilibrio en el desarrollo en Shushufindi.

Nos parece oportuno concluir con unas palabras de Amartya Sen:

Es necesario adoptar un “modelo global de desarrollo”. Este modelo implica rechazar las visiones compartimentadas del proceso de desarrollo. La búsqueda de una única solución multiuso (como “abrir los mercados” o “fijar los precios correctos”), debería ser reemplazada por un “enfoque integrado y pluralista con el fin de avanzar simultáneamente en los distintos frentes, incluidas las diferentes instituciones, que se refuerzan mutuamente.” (Sen Op. Cit. Página 159-161)

## Participación de las ONG por grupo poblacional

A continuación se presenta una serie de gráficos que resumen los organismos y agencias de cooperación (privadas/os y estatales) que la población ha identificado en las entrevistas y en el taller con la Metodología MAPP.

El interés fundamental que ha atravesado esta investigación es la recopilación, análisis e interpretación de las percepciones que la población de la provincia de Sucumbios tiene respecto de la cooperación en su zona. En los siguientes gráficos podemos evidenciar que los organismos, agencias, ONG y asociaciones que han sido identificados, varían en cada grupo poblacional.

### Afroecuatorianos

Dentro de las diferentes organizaciones que la población afroecuatoriana identifica, ha puesto énfasis en la labor que realizan las asociaciones de mujeres negras, tanto en la provincia como en el país, en lo relacionado con la satisfacción de las necesidades básicas (ver en el cuadro las organizaciones resaltadas en color). Como se ha mencionado en anteriores acápite, los grupos resaltan la importancia de estar organizados, pues les resulta fundamental para su supervivencia.

Así también, en este grupo es notable la presencia de las propias organizaciones en la atención al criterio Derechos Humanos, es decir, reconocen que las capacitaciones, cursos, charlas, han sido en su mayoría provistas por líderes de sus organizaciones.

Por otro lado, identifican mayor concurrencia de los proyectos de cooperación en el criterio Acceso a Recursos, mientras que la atención a lo que denominamos Nivel de vida no es percibida.

Cuadro 1

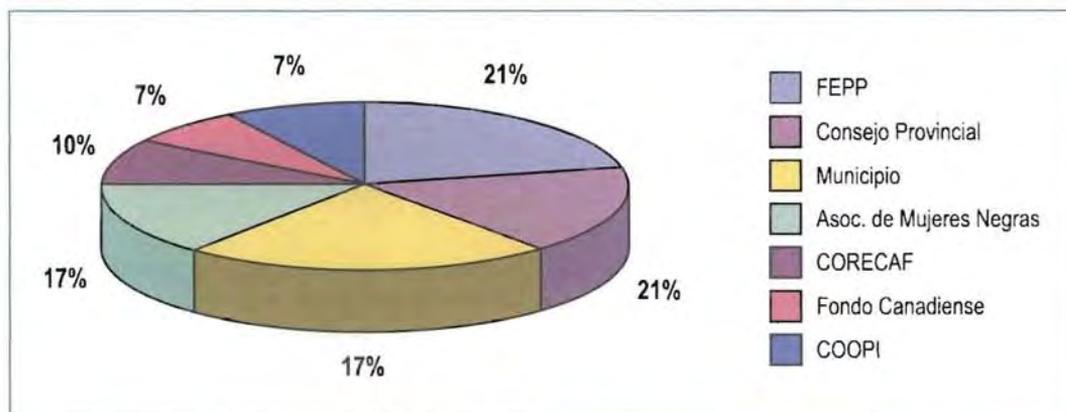
POBLACIÓN AFROECUATORIANA		CRITERIOS EN LOS QUE SE INSERTAN LOS PROYECTOS			
Organismos Identificados	Nº de Proyectos	Acceso a Recursos	Conocimientos	Derechos	Nivel De Vida
FEPP	6	4	0	2	0
CONSEJO PROVINCIAL	6	3	2	1	0
MUNICIPIO	5	3	1	1	0
ASOC. DE MUJERES NEGRAS NUEVA ESPERANZA	5	3	1	1	0
CORECAF	3	2	1	0	0
FONDO CANADIENSE	2	1	0	1	0
COOPI	2	1	0	1	0
MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE	1	1	0	0	0
DEFENSORÍA DEL PUEBLO	1	0	0	1	0
OCP	1	1	0	0	0
FEDERACIÓN DE MUJERES DE SUCUMBIOS	1	0	0	1	0
FREMUS	1	0	0	1	0
CONAMUNE	1	0	0	1	0
CONAMU	1	0	0	1	0
FUNEDESIN	1	1	0	0	0
SECAP	1	0	1	0	0
ISAMIS	1	1	0	0	0
FONDO CATALÁN	1	1	0	0	0
UE	1	1	0	0	0
COOPERANTE ALEMANA	1	1	0	0	0

Fuente: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador



% de proyectos en las Organizaciones y Organismos más identificadas por la población

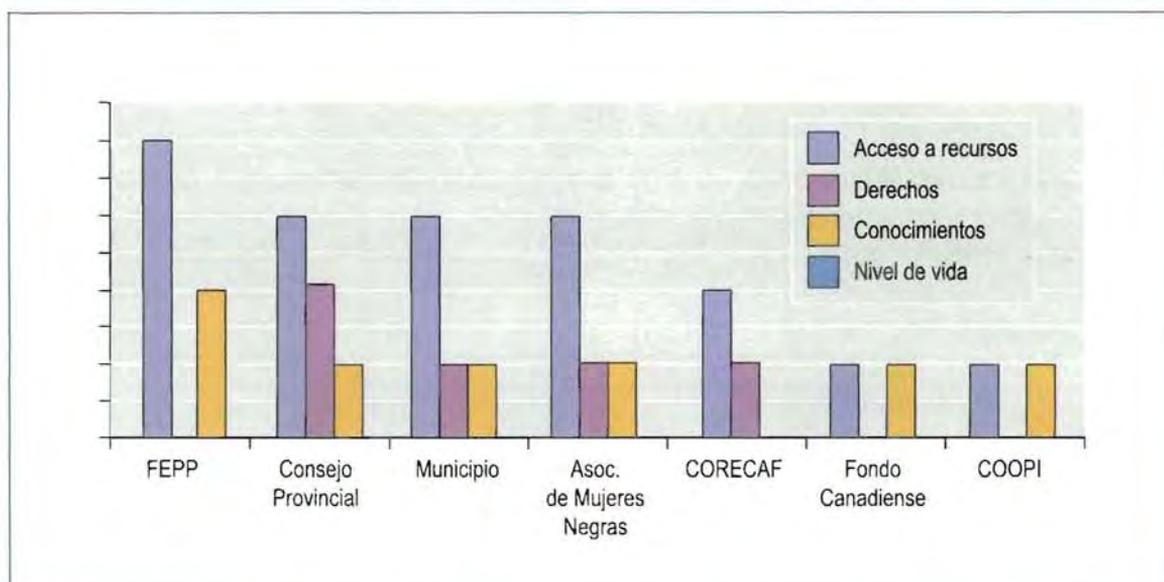
Figura 1



Fuente: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador

Criterios en los que se insertan los proyectos de los Organismos y Organizaciones más identificados

Figura 2



Fuente: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador

## Campeños

La población campesina ha destacado el trabajo que ha realizado con el FEPP y con APROCASH en cuanto a capacitación en producción y a créditos. Ambas entidades les han ofrecido algunas facilidades para su acceso. Reconocen también el apoyo brindado por los gobiernos locales, pero subrayan que eso sólo se ha cumplido por la presión que las organizaciones campesinas ejercen sobre ellos, mas no porque deban hacerlo.

Por otro lado, reconocen en mayor medida las actividades de los proyectos relacionados con criterio Acceso a Recursos. Seguido de éste, pero con una gran diferencia, identifican proyectos cuya atención se centra en el criterio Conocimientos y Derechos Humanos, mientras que no se identifica ningún proyecto en relación al Nivel de Vida.

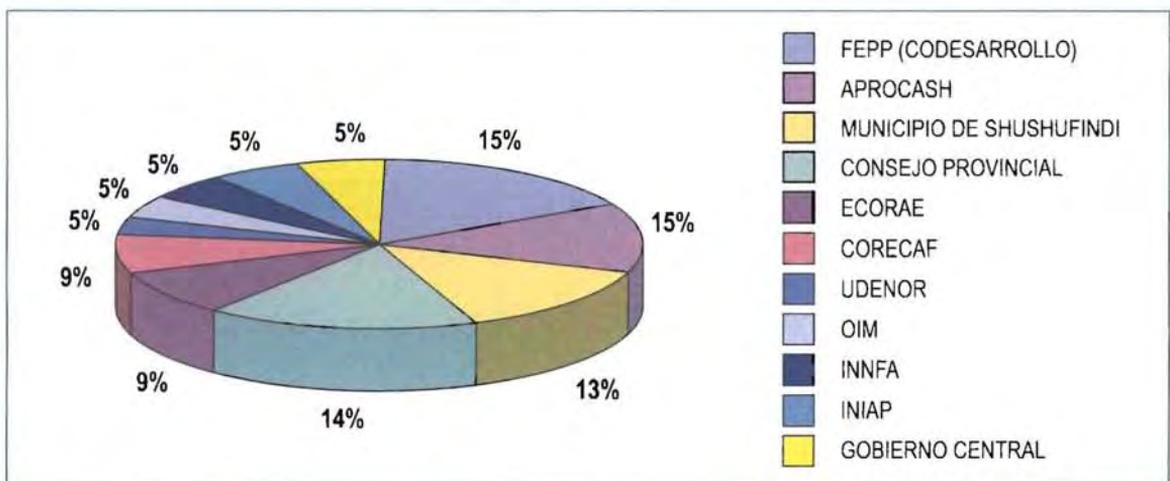
Cuadro 2

POBLACIÓN CAMPESINA		CRITERIOS EN LOS QUE SE INSERTAN LOS PROYECTOS			
Organismos Identificados	Nº de Proyectos	Acceso a Recursos	Conocimientos	Derechos	Nivel de Vida
FEPP	7	5	1	1	0
APROCASH	7	6	1	0	0
MUNICIPIO DE SHUSHUFINDI	6	5	1	0	0
CONSEJO PROVINCIAL	6	5	1	0	0
ECORAE	4	4	0	0	0
CORECAF	4	3	1	0	0
UDENOR	2	1	1	0	0
OIM	2	2	0	0	0
INNFA	2	1	1	0	0
INIAP	2	0	2	0	0
GOBIERNO CENTRAL	2	1	1	0	0
YPF	1	1	0	0	0
PETROPRODUCCIÓN	1	1	0	0	0
MINISTERIO DE SALUD	1	1	0	0	0
FOCASH	1	1	0	0	0
CRS	1	1	0	0	0
COOPI	1	0	1	0	0
COOPERACIÓN HOLANDESA	1	1	0	0	0
CLUB DE LEONES (ASOCIACIÓN INTERNACIONAL)	1	1	0	0	0
CCD	1	1	0	0	0
BANCO DEL PICHINCHA	1	1	0	0	0
BANCO DE FOMENTO	1	1	0	0	0
ACNUR	1	0	1	0	0

Fuente: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador

Criterios en los que se insertan los proyectos de los Organismos y Organizaciones más identificadas

Figura 3

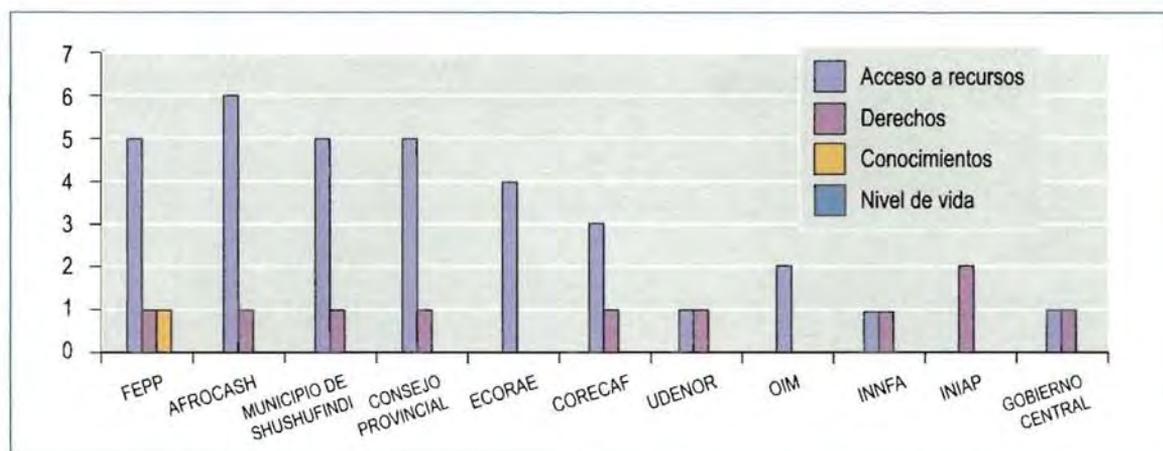


Fuente: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador



Criterios en los que se insertan los proyectos de los Organismos y Organizaciones más identificados

Figura 4



Fuente: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador

## Refugiados Colombianos

Las entidades que en mayor medida reconoce la población refugiada están en relación a su condición de refugiado, como ACNUR. Muy pocos identifican proyectos de impacto coordinados por entidades ecuatorianas.

Además, los proyectos de los organismos más identificados están en relación al criterio Acceso a Recursos y Conocimientos. Sólo algunas, como ACNUR, SJRM y MIREDES, son reconocidas dentro del criterio Derechos Humanos. En cuanto al criterio Nivel de Vida sucede lo mismo que en los grupos anteriores: no se reconoce ningún proyecto vinculado a éste.

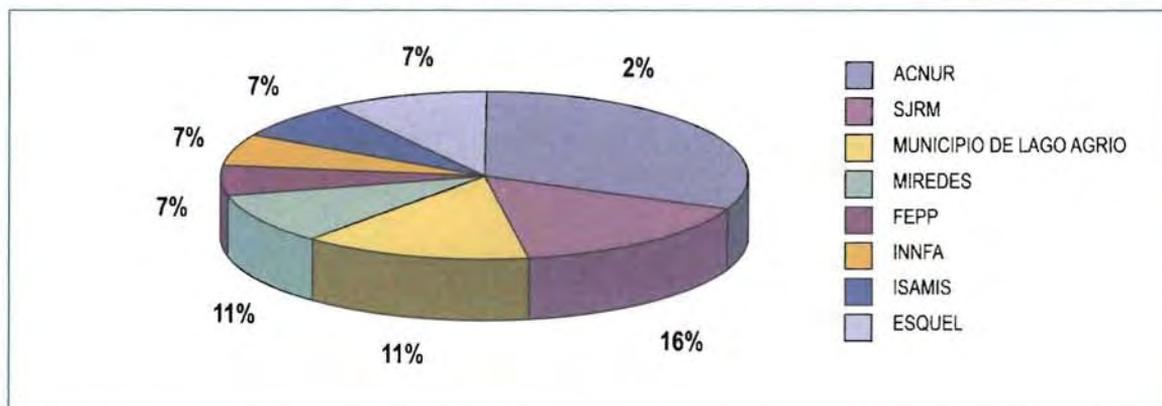
Cuadro 3

POBLACIÓN REFUGIADA		SUBCRITERIOS EN LOS QUE SE INSERTAN LOS PROYECTOS			
Organismos Identificados	Nº de Proyectos	Acceso a Recursos	Conocimientos	Derechos	Nivel de Vida
ACNUR	9	3	3	2	0
SJRM	4	1	1	2	0
MUNICIPIO DE LAGO AGRIO	3	2	1	0	0
MIREDES	3	1	1	1	0
FEPP (CODESARROLLO)	2	1	1	0	0
INNFA	2	0	1	0	0
ISAMIS	2	0	1	0	0
ESQUEL	2	2	0	0	0
MINISTERIO DE EDUCACIÓN	1	0	1	0	0
CONSEJO PROVINCIAL	1	1	0	0	0
MIDUVI	1	1	0	0	0
UDENOR	1	0	0	0	0
PMT	1	0	1	0	0
CRUZ ROJA	1	1	0	0	0
COOPI	1	1	0	0	0

Fuente: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador

% de proyectos en los Organismos que más identifica la población

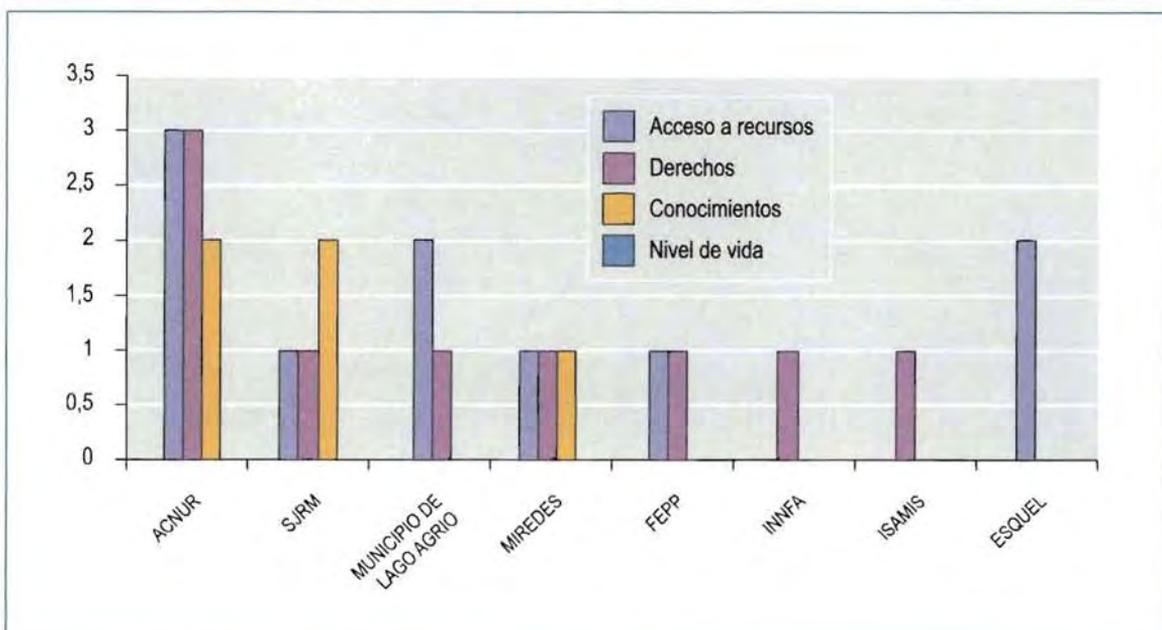
Figura 5



Fuente: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador

Criterios en los que se insertan los proyectos de los Organismos más identificados

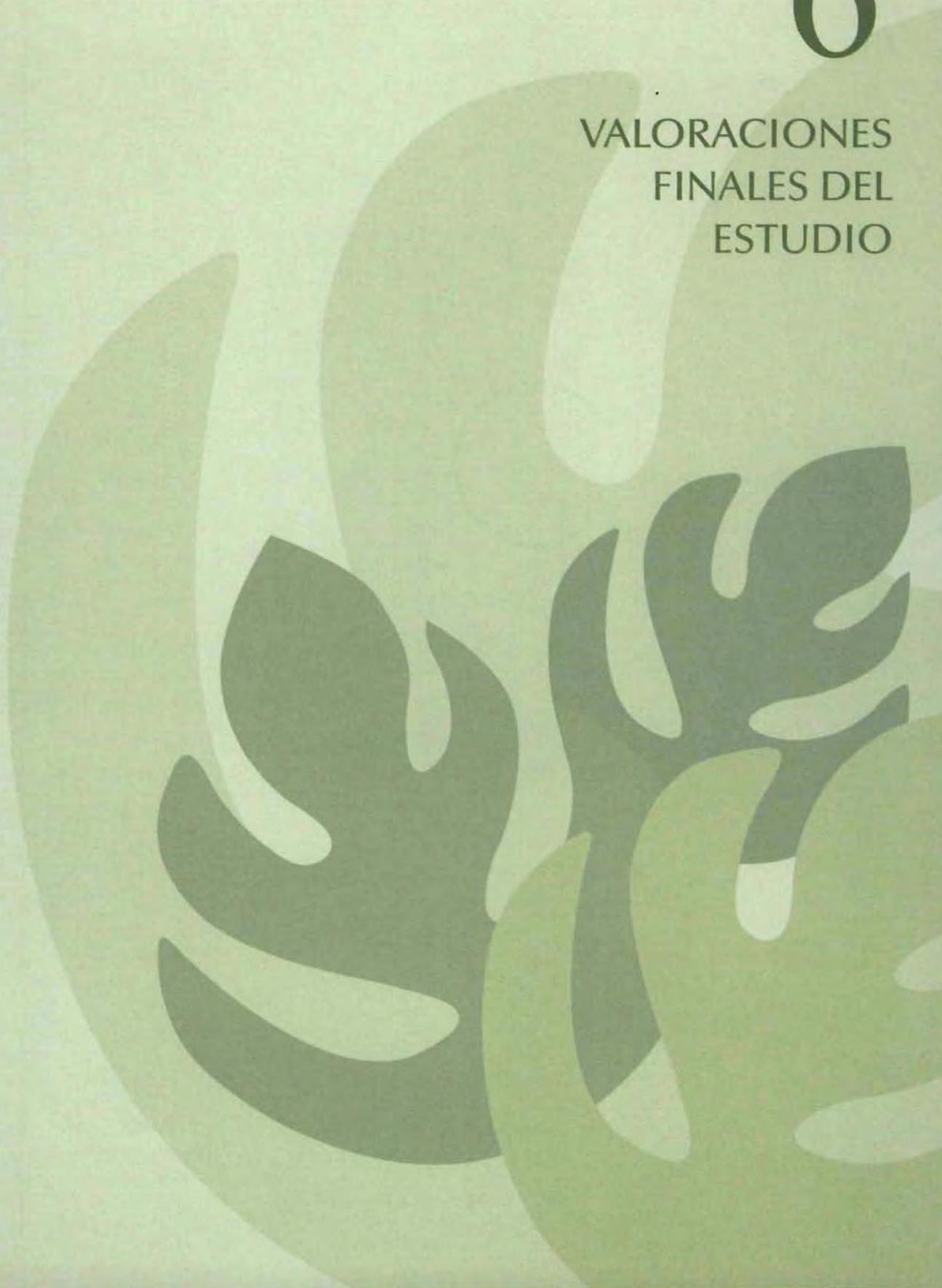
Figura 6



Fuente: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador

# 6

VALORACIONES  
FINALES DEL  
ESTUDIO



Para terminar esta investigación se han realizado unas conclusiones finales, cuyo interés es abrir algunas líneas de reflexión a partir del trabajo realizado más que convertirse en una clausura del tema.

Se sintetizan los aspectos que pueden profundizarse en dos grandes líneas: a nivel general, desde una visión del contexto, indicadores, información y dinámica de la frontera en relación con la cooperación internacional; y un acercamiento particular a las sugerencias fruto de la investigación y de la metodología empleada.

## **6.1 Conclusiones sobre la Cooperación Internacional en la Frontera Norte**

Este trabajo da continuidad a los estudios previos realizados por el Observatorio, que se habían centrado en el papel que tenía la cooperación internacional, sus montos y la relación con la deuda que había adquirido el país. Anteriormente, se recalcaron los problemas económicos generados en el período de finales del milenio (como el fenómeno de El Niño, la bancarrota y el problema del petróleo), que permitieron ofrecer una visión coyuntural de la realidad social en la cual se asentaban los proyectos de cooperación.

La presente investigación ha querido seguir en esta línea, pero desde una visión microsocia, analizando la orientación de la cooperación y su relación con las prioridades manifestadas por los beneficiarios de tres grupos específicos: campesinos, refugiados colombianos y afroecuatorianos. Para ello se han recopilado los principales indicadores que manifiestan su realidad socioeconómica.

En este sentido, es importante recalcar que el periodo de la investigación, 2000-2007, coincide con dos factores claves: la puesta en marcha del Plan Colombia y la crisis económica devenida de la dolarización. En diversas partes de la investigación, se ha notado cómo a partir del 2000 se da un cambio en la zona, debido al intercambio comercial y a la ruptura de las dinámicas.

El factor de la dolarización ha afectado de manera particular e intensa a la provincia de Sucumbíos, en especial a grupos como el de los refugiados colombianos, ya que los bienes que poseían, o las pequeñas remesas e ingresos que tenían, se devaluaron con el cambio al dólar, lo cual ha generado otros inconvenientes en el comercio y en las posibilidades de una mejoría en sus rentas. Además, el deterioro social y el estancamiento económico debido a los problemas estructurales de inequidad social, exclusión y pobreza se profundizaron en Ecuador, y son percibidos de mayor manera en la frontera norte y en la provincia de Sucumbíos.

De acuerdo a las dificultades de los grupos, podemos comprobar que la provincia presenta una situación muy compleja, situación que le ha convertido en un foco de observación nacional e internacional. De ahí que haya aumentando la dinámica de la cooperación y que lo haya hecho para atender áreas, problemáticas específicas, anteriormente no atendidas como las del refugio, derechos humanos, mejoramiento de calidad de vida o conservación ecológica.

Gracias a la metodología MAPP hemos podido adentrar a los principales conflictos e interactuar con los grupos poblacionales de la provincia de Sucumbíos, obteniendo una aproximación en el lugar donde la cooperación internacional ha estado trabajando durante los últimos años. Las indicaciones encontradas pueden servir para enriquecer los debates sobre el diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de la eficacia de los proyectos en el alivio y superación de las condiciones de pobreza.

Aunque no es motivo de nuestra investigación, no deja de ser sugerente la información sobre los condicionamientos de la ayuda a las políticas de Estado y la influencia que han tenido en la frontera, por ejemplo, en el impacto ambiental, la comercialización de productos y la situación de los derechos humanos. Se podría profundizar en su impacto, especialmente cuando se enmarcan dentro de estrategias regionales e internacionales que pueden estar incluso en contradicción con los objetivos de los Planes de Desarrollo Nacionales y/o locales.

Esta visión ha sido manifestada por algunos de los estudios citados, ya que la ayuda oficial al desarrollo se incrementó en la región andina, sobre todo después de la puesta en marcha del Plan Colombia, y ya existieron entonces diferencias en el enfoque entre la ayuda proveniente de Europa y la ayuda estadounidense.

En los proyectos de cooperación que hemos encontrado, las mayores asignaciones para la provincia de Sucumbíos provienen de la Comisión Europea, a lo cual debe sumarse la ayuda de los países europeos de manera bilateral. Además, dicha cooperación, según nuestro mapeo, posee una incidencia fuerte, a través de los préstamos y donaciones de sus países (especialmente la Cooperación Española, Belga y Alemana).<sup>95</sup> Sus recursos se han destinado en su mayoría a los sectores de desarrollo local (40%), salud y saneamiento (19,9%), y ambiente y recursos naturales (10%).

Por su lado, la ayuda de los EE.UU. es la mayor desde el punto de vista de cooperación bilateral, y aunque ha sido invertida en su mayoría en rubros de seguridad y control antidrogas, la inversión por medio de la Unidad de Desarrollo Norte (UDENOR) en proyectos de desarrollo y generación de infraestructura ha sido considerable.<sup>96</sup> Sin embargo, no hay duda que esta cooperación gira en torno a las visiones de seguridad, control antidroga y gasto militar.

Por otra parte, debe subrayarse que el Gobierno de Ecuador ha tratado de conducir el trabajo de la cooperación en la región fronteriza según unas líneas temáticas específicas, siendo las principales: fortalecimiento de las instituciones para el desarrollo, manejo sostenible de recursos, derechos humanos, asistencia humanitaria y refugio y mejoramiento de la infraestructura social.

Y, ciertamente, estas grandes temáticas se encuentran dentro de las líneas de los proyectos mapeados. Aunque existan sinergias entre la cooperación al desarrollo y la voluntad del Gobierno de Ecuador en la frontera norte, existen también serias asimetrías en algunos ejes temáticos de la ayuda. Por ejemplo, la inversión en el fortalecimiento institucional y el manejo sostenible de los recursos naturales, diez veces superiores al del mejoramiento de la infraestructura social<sup>97</sup> y casi ocho veces más que la asistencia humanitaria y refugio, contrasta con las precarias condiciones de vida y de atención en servicios públicos, así como de dotación de infraestructura de la región en general, y de la provincia de Sucumbíos en particular.

## 6.2 Conclusiones particulares desde la situación de los grupos

Gracias a la dinámica de la investigación y al contacto con los grupos que han participado, podemos señalar algunas conclusiones específicas destacadas por los propios grupos.

### • *La Cooperación Internacional al Desarrollo y las Políticas Públicas*

En los talleres y entrevistas realizados con los grupos, no aparece una identificación explícita de los actores de la cooperación internacional. Esto puede manifestar un accionar de la cooperación a través de ejecutores y/o contrapartes locales con la intención de reforzar esas instituciones locales. Pero también puede interpretarse como una intervención no directa.

Desde una posición crítica, esta modalidad de la ayuda internacional a través de ejecutores conlleva algunas fallas importantes como: falta de seguimiento a la ejecución realizada por sus socios locales; desconocimiento del contexto en el cual se interviene; únicamente evaluación posterior a los proyectos; predeterminación de indicadores a los ejecutores que obliga a cumplir un programa que no necesariamente corresponde con la realidad a la cual se acude; y ausencia de compromiso y responsabilidad en el impacto alcanzado por la cooperación. Efectivamente, varios de los entrevistados y participantes del taller manifestaron una baja valoración respecto a algunas agencias por su alejamiento de las expectativas de la población.

<sup>95</sup> Cfr. Capítulo 1, donde se notaba que el monto de la cooperación mapeada proveniente de la UE alcanzaba los USD101,55 millones, en comparación con los USD46,74 millones de la cooperación de EE. UU.

<sup>96</sup> Ver Boletín N° 2 Marzo 2003, Boletín N° 3 Julio 2003 y Boletín N° 6 Septiembre 2004, en: [www.cooperacion.org.ec](http://www.cooperacion.org.ec)

<sup>97</sup> Cfr. Cuadro 3, en el Capítulo 1, *Cooperación internacional por ejes temáticos*, donde se observa que de un total de USD129.603.928 USD59.429.621 están asignados al fortalecimiento de Instituciones para el desarrollo y la paz (46%); USD 48.668.910 para el manejo de recursos naturales (37%), y apenas 5.596.217 para mejoramiento de la infraestructura social (el 0,51% del total) y 8.012.304 para asistencia humanitaria y refugio (0,61% del total).

Sumado a este desconocimiento de las organizaciones financiadoras de la cooperación internacional, resulta llamativa la percepción de los entrevistados sobre el papel preponderante que cumplen los gobiernos locales, que en situaciones de crisis han respondido de manera directa a las necesidades surgidas, lo cual, aparentemente, les permite generar mayor confianza y colaboración en los proyectos propuestos desde ellas.

Algunas sugerencias que se realizaron a lo largo del taller coincidían en señalar la dificultad para coordinar las políticas públicas y los proyectos de Cooperación al Desarrollo. Mientras que, por un lado, hay un accionar directo entre los donantes y los ejecutores, por otro, existe una ausencia de coordinación entre las agencias y la planificación establecida en el Plan Participativo de la provincia de Sucumbíos.

También se puede encontrar en la región una serie de políticas públicas que dependen de la cooperación internacional para alcanzar sus metas, lo que hace suponer un desbordamiento del Estado ecuatoriano frente a las crisis económicas sufridas durante la última década. La frontera norte es un espacio crítico donde se visibilizan estas dificultades, sumadas a las consecuencias que ha generado el conflicto colombiano como graves repercusiones en las áreas humanitaria y de seguridad.

Así pues, para un Estado que no posee grandes reservas en su presupuesto y que se ha caracterizado por una presencia débil en las zonas no centralizadas, resulta complejo asumir realidades como las de Sucumbíos entre 2000-2007, situación que ha condicionado que parte de sus políticas dependan, en su operatividad, de la ayuda oficial al desarrollo. Casos puntuales de esta situación los encontramos en el financiamiento de UDE-NOR y su dependencia de los gobiernos de turno así como de la USAID, y de la actual búsqueda de fondos para el Plan Ecuador<sup>98</sup>, mientras las condiciones básicas de la población siguen en estado alarmante.

- ***Fortalecimiento organizacional y participación***

Otro dato importante es la ausencia de participación de la sociedad civil, que podría tener sus razones en el desconocimiento del entorno por parte de los donantes y ejecutores, y al trabajo disperso de los actores del desarrollo (sociedad civil, agencias de cooperación y organismos gubernamentales). Para la población, estas razones limitan el alcance de la intervención, y también impiden acabar con la relación de dependencia de los proyectos y la imposición de modelos de desarrollo.

Uno de los puntos del Plan Participativo de la provincia de Sucumbíos prevé dar respuesta a estas falencias: la elaboración de los proyectos de manera conjunta. Esta exigencia ha sido recurrente durante la investigación, porque los beneficiarios expresan la necesidad de participar con sugerencias desde sus demandas, para expresar los aspectos centrales e importantes que deben superarse y los medios que les servirían para mejorar su nivel de vida.

Por otro lado, se percibe una debilidad en el fortalecimiento de las organizaciones que ha impedido generar un proceso de retroalimentación y de diálogo constante entre las diferentes instancias, y un escaso incentivo a la población para que genere sus propios proyectos y proponga soluciones y caminos para su autosustentabilidad.

La población de Sucumbíos tiene exigencias reivindicativas hacia los organismos estatales y de cooperación, poniendo énfasis, sobre todo, en el fortalecimiento de lo que denominan la 'organización' o 'el estar organizado'. Gran parte de nuestros interlocutores han identificado este hecho como un apoyo a su supervivencia en medio de las complejas circunstancias que atraviesan la zona.

En ese sentido, los grupos valoraron los proyectos que tratan de fortalecerlos como organizaciones. Sin embargo, el fortalecimiento organizacional no ha sido suficiente, en especial por una razón: la vulneración del derecho a la participación en la toma de las decisiones que los afectan, siendo y sintiéndose marginados respecto de las políticas e iniciativas de desarrollo en la provincia. Sin duda, se trata de una contradicción: se les dan elementos para fortalecerse y participar como organizaciones, y como sociedad civil en general, pero no existen canales para un trabajo mancomunado que permita ejercer esas capacidades en temas todavía frágiles como los relacionados con la integración étnica y binacional.

<sup>98</sup> En varias ocasiones el Presidente Rafael Correa se ha referido al escaso impacto que el Plan Ecuador ha tenido desde su puesta en marcha, e incluso se ha llegado a proponer su disolución como Secretaría Técnica para ser parte del Ministerio de Defensa.



- **Alivio de la Pobreza**

La concepción de pobreza utilizada en nuestra metodología se apoya en la definición de Amartya Sen<sup>99</sup>, cuyo enfoque va más allá de la concepción basada en la privación de la capacidad de consumo o “ausencia de riqueza”, y cuyo alivio se lograría con la obtención de ciertos recursos, créditos y servicios por medio de intervenciones puntuales y concretas.

En este concepto hay que tener en cuenta que la pobreza también está determinada por la posibilidad de generar capacidades de acuerdo a las circunstancias y exigencias del contexto en el cual se encuentran las personas “pobres”, por lo que se requieren análisis más exhaustivos de los factores “geográficos, biológico y sociales que multiplican o disminuyen el impacto de los ingresos en cada individuo”.<sup>100</sup>

Precisamente, estos factores son los que la metodología ha querido rescatar, ya que para los tres grupos *vulnerables* ciertas condiciones propias son determinantes para aliviar su pobreza. Es importante, pues, destacar las preocupaciones de cada grupo poblacional partiendo de su situación específica, según el contexto, ya que encontramos diferentes recursos, accesos desiguales a oportunidades, necesidades de incidencia política, de representatividad y legitimidad pública.

Para el grupo **campesino** el problema fundamental es evidentemente: la tierra. Debido al empobrecimiento del suelo, el trabajo en el campo ya no es atractivo para el campesino en vista de la reducida capacidad de producción. Esto se ha agravado por los altos índices de contaminación ambiental, sobre todo en los últimos años. Por otro lado, tampoco se ha diversificado la producción, y los proyectos de cooperación que han tratado de apoyarles no han resultado sostenibles ni de alto impacto. Es por ello que el grupo recomienda a los organismos de cooperación procesos de veeduría para transparentar la gestión de los fondos cuando éstos son manejados por los gobiernos locales.

La población **afroecuatoriana** recalca en mayor medida el papel que la ‘organización’ ha supuesto en su supervivencia y en la solución de sus problemas. Sin embargo, esto no es suficiente porque este grupo poblacional, particularmente quienes se asientan en los cantones de Lago Agrio y Putumayo, experimenta los índices más altos de pobreza a nivel nacional.

Subrayan como principales obstáculos, justamente, su aún débil nivel organizativo, el bajo nivel educativo, la pérdida de valores culturales, el deficiente estado de salud, los reducidos ingresos, la escasez de empleo y, en general, la deficiencia de los servicios básicos.

Por otro lado, este grupo identifica una distribución equitativa de los beneficios de los proyectos, pero no creemos que se deba a un mayor acceso a la participación directa en ellos. Más bien se debe al hecho de que ellos mismos hacen extensible a los jóvenes, a la población adulta y a la gente de la tercera edad lo que cada uno aprende en los distintos proyectos en los que participan (directa o indirectamente).

Al igual que con el grupo anterior, la participación pública de los afroecuatorianos es de carácter reivindicativo: exigen transparencia en los proyectos que se ejecutan y rendición de cuentas de la inversión en la zona, pues reconocen que en la región, a pesar de los diversos proyectos que se implementan, no se reflejan grandes cambios y sigue sumida en la pobreza. No obstante, ellos reconocen que su participación no es completamente efectiva por la inestabilidad institucional de los gobiernos locales.

Por su parte, la población **refugiada colombiana** manifiesta una falta de atención en todos los ámbitos sociales y graves limitaciones en su nivel de vida. Son conscientes de la necesidad de incluirse y ser incluidos en la sociedad para mejorar sus condiciones de vida, ya que la situación de legalidad o ilegalidad, y de convivencia con la población local se ha convertido en elementos indispensables que determinan su inserción social y económica. Indican, además, que los proyectos no tienen impactos a largo plazo ni solucionan eficientemente su permanencia en el país. Y participar en la toma de decisiones en la gestión pública se torna casi imposible porque se sienten percibidos como ‘el otro’, ajeno, extraño, desposeído tanto de voz como de voto. A pesar de esta situación, reconocen que su integración con la población de la zona ha sido efectiva de alguna manera.

<sup>99</sup> Se relaciona con la generación de capacidades y acumulación de activos, superando una visión de ayuda que solamente atienda a las necesidades básicas.

<sup>100</sup> Cfr. Rojas, Anita. Cap. I: “Definición del concepto de pobreza”, en: *Pobreza en Chile: Sistemas de Medición, resultados obtenidos y desafíos pendientes*. Consultado en : <http://www.trabajoyequidad.cl/documentos/temp/PobrezaChile.pdf>

## 6.3 Retos y falencias

Seguidamente, resaltamos los elementos comunes a superar en la provincia. De entrada, se sugiere fortalecer la formación e implementación de los DDHH. A través del MAPP se descubrió que son las mismas organizaciones de la sociedad civil quienes trabajan por lograr la capacitación en ese tema. Sin embargo, la población reconoce el fracaso de los proyectos de cooperación relacionados con el *fortalecimiento de los derechos*, pues se han quedado en el discurso, en la capacitación, y no en una práctica efectiva. Esto se refleja en los problemas de xenofobia que todavía existen en la zona.

A este requerimiento se suma la preocupación generalizada de la población sobre el futuro de la provincia. Consideran que factores como la explotación hidrocarburífera, la fumigación de cultivos ilícitos, o el conflicto interno colombiano, entre otros, podrían agotar, en un futuro no muy lejano, las plazas de trabajo, y podrían causar, además, una excesiva presión sobre los servicios básicos. Gran parte de la población también ha recomendado que los proyectos de cooperación se enfoquen en la juventud de la provincia, porque para resolver los problemas antes mencionados, primero hay que volver atractiva la permanencia de la población. En definitiva, en Sucumbíos reclaman tanto el acceso al trabajo como de beneficios directos para la juventud.

Y, otro tema de importancia, pero muy poco discutido, tiene que ver con el Medio Ambiente. Durante el proceso de investigación fue notable la preocupación por la falta de servicios básicos, como el agua potable y alcantarillado, y más tendiendo en cuenta que sus fuentes de agua para el consumo y riego provienen de los ríos, y muchos de ellos están contaminados por los residuos de la explotación petrolera. Durante el taller se observó la gran preocupación ante la poca incidencia de los proyectos y de los organismos de cooperación para revertir esta situación.

Finalmente, quisiéramos señalar tres aspectos adicionales obtenidos desde el análisis de la información conseguida:

- I.) La petición de los diversos grupos de priorizar los proyectos que permitan obtener mejoras concretas en el acceso a servicios públicos.
- II.) La participación pública es, a nuestro parecer, escasa, sin involucramiento directo en la ejecución de los proyectos, y mucho menos en la decisión sobre los mismos. Sin embargo, en el taller MAPP la población menciona que participa en la gestión de los proyectos mediante la demanda a través de exigencias, por lo que podría afirmarse una participación reivindicativa como modalidad de participación pública.
- III.) No queríamos perder la oportunidad para subrayar que sigue existiendo un serio problema respecto a las fuentes de conocimiento pormenorizado y detallado del accionar de los actores que intervienen con fondos de la cooperación internacional, las fuentes de financiamiento, las relaciones y los campos que abarca esta ayuda. Precisamente, este estudio representa una necesidad de contar con mayor información cualitativa y cuantitativa de la frontera norte y del impacto de la ayuda oficial al desarrollo; deseamos que pueda complementarse.

## SIGLAS

ACER	Asociación Colombo-Ecuatoriana de Refugiados
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ADE	Agencia de Desarrollo Empresarial
ADYS	Autogestión Desarrollo y Sociedad
AED	Área Estratégica de Desarrollo
AGECI	Agencia Ecuatoriana de Cooperación internacional
AID	Ayuda Internacional al Desarrollo
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
AMAZNOR	Programa de Desarrollo Sostenible de la Frontera Amazónica del Norte
ANECAFE	Asociación Nacional de Exportadores de Café
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
APROCASH	Asociación de Productores de Cacao de Shushufindi
ARD	Associates in Rural Development
ATPA	Acuerdo de Preferencias Arancelarias para la Región Andina
ATPDA	Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAD/DAC en inglés	Comité de Asistencia al Desarrollo
CADA	Comité Andino para el Desarrollo Alternativo
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CARE	Cooperative for Assistance and Relief Everywhere
CCD	Corporación de Conservación y Desarrollo
CE	Comisión Europea
CEP	Comité Ecuménico de Proyectos
CEPAL	Comisión Económica Para América Latina
Cfr.	Confrontar
CI	Cooperación Internacional
CICAD	Comisión Interamericana para el Control de Abuso de Drogas
CIDA	Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional
CINOR	Centro de Información y Orientación para Refugiados e Inmigrantes
CODESPA	Corporación para el Desarrollo Española
COMBIFRON	Comisión Binacional de Fronteras
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
CONAMUNE	Coordinadora Nacional de Mujeres Negras
CONSEP	Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas
COOPI	Cooperazione Internazionale
CORECAF	Corporación Ecuatoriana de Cafetaleros
Corp.	Corporación
CORPEI	Corporación de Promoción de Exportaciones e Inversiones
CORPROMAIZORG	Corporación Regional de Productores de Maíz Orgánico
CPR	Comité Pro Refugiados
Crec.	Crecimiento
CRIC	Centro Regionale d'Intervento per la Cooperazione
CRS	Catholic Relief Services
DDHH	Derechos Humanos

DFID	Department for International Development/ Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido
ECORAE	Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico
Ed.	Edición/Editorial
EED	Servicio de las Iglesias Evangélicas en Alemania para el Desarrollo
EEUU/USA	Estados Unidos de Norteamérica
ELN	Ejército de Liberación Nacional
EMA	Empresas Multinacionales Andinas
FAO	Organización para la Alimentación y la Agricultura
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FCIL	Fondo del Canadá para Iniciativas Locales
FECD	Fideicomiso Ecuatoriano de Cooperación para el Desarrollo
FEPP	Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMI	Fondo Monetario Internacional
FN	Frontera Norte
FOCASH	Federación de Organizaciones Campesinas de Shushufindi
FREMUS	Frente de Mujeres de Sucumbíos
FUNDAPEM	Fundación para la Paz y la Democracia
FUNEDESIN	Fundación para la Educación y Desarrollo Integral
FY	Fiscal Year
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit/ Agencia Alemana para la Cooperación
HIAS	Hebrew Immigrant Aid Society/ Organización Hebrea de Ayuda a Inmigrantes y Refugiados
Ídem/Íd	Lo mismo
IERAC	Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización
ILDIS	Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales
INCRAE	Instituto de Colonización de la Región Amazónica Ecuatoriana.
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INECI	Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional
INIAP	Instituto Nacional Autónomo de Investigaciones Agropecuarias
INNFA	Instituto Nacional de la Niñez y la Familia
INREDH	Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos
IRA	Iniciativa Regional Andina
ISAMIS	Iglesia de San Miguel de Sucumbíos
MAPP	Método para la evaluación de impacto de proyectos de alivio de pobreza
MIDUVI	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
MIREDES	Migrantes, Refugiados y Desplazados
MRREE	Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador
MSF	Médicos Sin Fronteras
MSFE	Médicos Sin Fronteras España
MSP	Ministerio de Salud Pública
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas



N°	Número
OCDE/OECD	Organización para Cooperación Económica y Desarrollo
OCP	Oleoducto de Crudos Pesados
ODM	Objetivos Del Milenio
OEA/AOS	Organización de Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de Naciones Unidas
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
Op. Cit.	Obra Citada
p.	Página
PAR	Programa de Apoyo a Refugiados
PCMD	Project Cycle Management Division, es la codificación operativa del State Planning (Presupuesto de Inversión del ministerio de Finanzas)
PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interno Bruto
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PMT	Programa del Muchacho Trabajador
PNUD/UNDP	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PREDESUR	Programa de Desarrollo del Sur
PRM	Oficina de población, refugio y migración del gobierno de EEUU)
PRODAS	Promoción del Desarrollo Agroforestal de Sucumbíos
PUCE	Pontificia Universidad Católica del Ecuador
RANE	Región Amazónica Norte de Ecuador
REPSOL	Refinería de Petróleos de Escombreras Oil
SECAP	Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SGOB	Secretaría de Gobierno
SIISE	Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador
SIPAE	Sistema de Investigación de la Problemática Agraria de Ecuador
SJRM/ SRJ	Servicio Jesuita de Refugiados y Migrantes
TLC/ TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UDENOR	Unidad de Desarrollo Norte
UE	Unión Europea
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
UNV	Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas
UPA	Unidad de Producción Agrícola
USAID	Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
USD /\$ U.S.	Cantidad en Dólares
YPF	Yacimientos Petrolíferos Fiscales
ZIF	Zonas de Integración Fronteriza