

## **VIII. LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN LA FRONTERA NORTE ECUATORIANA. UNA MIRADA LOCAL**

Carla Celi, Camilo Molina y Gabriela Weber\*

---

\* Carla Celi, Camilo Molina y Gabriela Weber: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo, Quito, Ecuador. <http://www.cooperacion.org.ec>

## VIII. LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN LA FRONTERA NORTE ECUATORIANA. UNA MIRADA LOCAL

Carla Celi, Camilo Molina y Gabriela Weber

### INTRODUCCIÓN

En el presente texto se presentan los resultados de una investigación sobre el impacto de la cooperación internacional al desarrollo en la frontera norte ecuatoriana, realizada por el Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador, coordinado por el Centro de Investigaciones CIUDAD por encargo del Grupo de Trabajo "Cooperación y Desarrollo" conformado por varias organizaciones sociales ecuatorianas.<sup>1</sup>

Su exposición se divide en tres partes: Primero, se describe el contexto de la cooperación internacional al desarrollo, desde su visión global y latinoamericana hasta llegar a su presencia en el Ecuador y la frontera norte. Luego, se realiza un acercamiento al estudio de caso, la provincia amazónica de Sucumbios, presentando los indicadores más importantes que revelan las condiciones de vida de sus habitantes. Se subraya la información sobre los niveles de vida, proyectos de cooperación y percepciones de

tres grupos poblacionales que interactuaron durante la investigación a través de entrevistas y talleres: colombianos refugiados, mujeres negras y colonos campesinos. Por último, se expone la metodología MAPP (Method for Impact Assessment of Poverty Alleviation Projects – Método para la Evaluación de Impacto de Proyectos de Alivio de la Pobreza), y se presentan algunas consideraciones finales resultado de la investigación y del punto de vista de la población.

### 1. CONTEXTO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO

Para comprender el impacto de la cooperación al desarrollo en la frontera norte ecuatoriana, es necesario un acercamiento desde el contexto y las condiciones cambiantes de la geopolítica en las que se desenvuelve.

Los orígenes la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) se remontan a la tensión de la guerra fría y la consecución de aliados por parte de los bloques dominantes. No será sino luego de la caída del muro de Berlín y durante la década de los noventa que la ONU realice una serie de reuniones y planteamientos para que la AOD se dirija principalmente a la reducción de la pobreza, culminando en el llamado a los países más desarrollados económicamente para destinar el 0,7% de su PIB al financiamiento del desarrollo (Consenso de Monterrey, 2002), y reafirmando las exigencias de la Tercera Conferencia

<sup>1</sup> El Centro de Investigaciones CIUDAD 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. La investigación presentada fue auspiciada por HIVOS.

## CAPÍTULO VIII

de ONU sobre los Países Menos Adelantados, donde se acordaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM, 2000).

Pero estos consensos, enmarcados dentro de un proceso globalizador neoliberal, no han logrado revertir el aumento creciente de las desigualdades y la pobreza a pesar del aumento del PIB mundial, ni evitar *"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"* (Dubois, A.).

Otro factor importante es la imposición de la agenda de Seguridad como concepto clave de la política exterior después del 11 de septiembre de 2001 y que ha ido ganando espacio en la acción de la AOD, hasta transformarla en *"un poderoso instrumento cambiante que puede mantener países aliados con la política externa estadounidense (...) en sus propias batallas en contra del terrorismo"* (Fernández, 2006, pág. 81); el dato preocupante es la incorporación de estos criterios en las directrices de la OCDE, avaladas por los 22 Estados miembros del OCDE –DAC donantes de casi del 95% del total de la AOD.<sup>2</sup>

América Latina no ha sido ajena a estos cambios en la AOD, ya que existen intereses propios para la región, como la política estadounidense que consta de cuatro ejes: 1) fortalecimiento de la seguridad; 2) promoción de la democracia; 3) combate a la corrupción (good governance); y, 4) estímulo

para el desarrollo económico (Cfr. Maihold, 2003, pp.189-193). En el área andina se enfoca la estrategia de acuerdo a la Doctrina de Seguridad Nacional.<sup>3</sup> 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)<sup>4</sup>; y, desde el año 2002, la Iniciativa Regional Andina (IRA). Esta visión influyó en el aumento significativo del flujo de AOD a la Comunidad Andina a partir del 2000, llegando en 2002 a desplazar a Centroamérica como principal destino de la ayuda en Latinoamérica.<sup>5</sup>

Para el caso de Ecuador, el total de la Cooperación Internacional (CI) recibido durante el año 2006 fue de US\$ 1.218,4

<sup>3</sup> Convirtiéndose desde finales del siglo pasado, en área estratégica. EE.UU. intervendrá en los reajustes de las economías y en la modernización del Estado.

<sup>4</sup> El Plan Colombia no tuvo en Europa la acogida que se esperaba, sobre todo por la reticencia a involucrarse en una estrategia preponderantemente militar y por el malestar frente al hecho de 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", 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 esta etapa inicial, Europa y Colombia han sufrido cambios importantes con repercusiones directas sobre la cooperación, en particular sobre una cooperación destinada al logro de la paz. Ver: Castro, 2003.

<sup>5</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, producto del fuerte incremento 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 (Cfr. Negrón, 2005).

<sup>2</sup> La AOD se ha duplicado en la última década, pasando de US\$ 50.327 millones en el año 2000 hasta US\$ 97.520 millones en 2006. Después del 2001 aumentaron continuamente los gastos militares llegando, en 2006, a US\$ 1.204 billones. Cfr. Reporte de 2007 de SIPRI.

millones. De este monto, el 76,2% correspondió a préstamos externos y el 23,8% a fondos no reembolsables. Respecto a la CI reembolsable en Ecuador se ha presentado un comportamiento variable, con una baja considerable en los años 2002 -2005, y con un ascenso significativo en el año 2006, en el que hubo un incremento del 154,9% con relación al 2005 (de US\$ 364.2 millones a US\$ 928.7). De este monto, el 9,7% (US\$ 90.1 millones) corresponde a la cooperación bilateral<sup>6</sup> y el 90,3% (US\$ 838.6 millones) corresponde a préstamos otorgados por organismos multilaterales.<sup>7</sup> Mientras tanto la CI no reembolsable alcanzó en el 2006 el valor más alto de la última década, con US\$ 89.74 millones (US\$30.54 millones más que el año anterior).<sup>8</sup>

Sin embargo, el contexto del Plan Colombia y la inversión de varios miles de millones de dólares (US\$ 7.500) por parte de EE.UU.<sup>9</sup>, 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 ha repercutido en la Frontera Norte ecuatoriana, cambiando también la escena y los desafíos de la asistencia internacional en la región. Frente a esta situación y al empeoramiento de las relaciones diplomáticas entre Ecuador y Colombia, se han lanzado iniciativas como el Plan Ecuador (desde marzo de 2007), que contempla a la Frontera Norte dentro de la seguridad y solidaridad humana como resultado de la construcción de la paz y el desarrollo. Se busca así 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. Respecto a la cooperación internacional, se espera, 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 los ámbitos que generen mayor impacto, y beneficio social y ambiental en concordancia con las políticas del Gobierno Nacional.

## 2. LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN LA FRONTERA NORTE DE ECUADOR

### Objetivos del estudio y caracterización de la zona

El estudio "Cooperación al desarrollo en la Frontera Norte – Una mirada desde Sucumbíos 2000-2007", publicado en 2009, 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,

<sup>6</sup> La mayor contribución de la CI entre 2000 y 2006 provino de fuentes bilaterales, cuyo valor ascendió a US\$ 116.50 millones y representa el 57% del monto total. Esta cooperación registró un aumento en 2006 del 18% (US\$ 25.28 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 casi US\$ 12 millones, EE. UU. sigue siendo el principal cooperante del Ecuador (US\$ 46.74 millones), seguido de Japón (US\$ 36.47 millones) que incrementó su cooperación en un 35,47% en relación al año 2005.

<sup>7</sup> La cooperación multilateral aumentó en el año 2006 cuando alcanzó los US\$ 64.3 millones. La CE se mantiene como el primer donante multilateral con US\$ 33.76 millones, seguida por el sistema de Naciones Unidas.

<sup>8</sup> Otros datos importantes en 2006 son: 74 ONG otorgaron un 3% más de ayuda, con US\$ 58.94 millones, 20,3% del monto total. La cooperación de la Unión Europea es muy significativa: US\$ 101.55 millones (incluida la CE y sus países miembro).

<sup>9</sup> El monto más alto por concepto de seguridad en este hemisferio, y que hace de Colombia el tercer país receptor global de ayuda estadounidense.

## CAPÍTULO VIII

Imbabura, Sucumbíos y Orellana) que se efectuó junto con el Servicio Jesuita de Refugiados y Migrantes (SJRM) entre 2006 y 2007.<sup>10</sup> En esta primera fase se recogió la información necesaria para conocer las dinámicas de intervención de la cooperación internacional, que se implementaron para dar respuesta a la problemática del refugio en la frontera colombo - ecuatoriana. Se observó una carencia de datos, que no permitió conocer el tipo de impactos cualitativos y cuantitativos resultado de su intervención, tanto sobre la población refugiada colombiana como sobre la población local ecuatoriana en la frontera.

Con este precedente, la segunda fase de la investigación se concentró en la provincia de Sucumbíos (la más pobre del país) con los siguientes objetivos generales: recuperar la percepción de la población beneficiaria sobre los procesos sociales claves que han ayudado (o no) a mejorar su calidad de vida, y determinar el nivel de influencia de los proyectos de desarrollo.

Durante su desarrollo se atendieron tres preguntas-directrices: ¿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? En búsqueda de respuestas se realizó una revisión crítica de los datos accesibles que se sintetizan a continuación:

La provincia amazónica de Sucumbíos limita al norte con Colombia y se caracteriza por una rica biodiversidad y un extenso espacio natural protegido. Su población, cercana a los 130 mil habitantes, en su mayoría es mestiza (77%), y cuenta con un 10% de población indígena (Kichwa, Shuar, Cofán, Sionas y Secoyas); un 5% de afroecuatorianos; y un 7,5% de población blanca.

Los indicadores socioeconómicos indican que Sucumbíos enfrenta serias limitaciones. 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. Los problemas estructurales y la ausencia de instituciones que proporcionen 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.

El medio ambiente es otro factor de preocupación pues la explotación petrolera (más de veinte años) y algunas formas de uso del suelo –como los cultivos de palma africana- inciden fuertemente en el deterioro del ecosistema amazónico. Además, a causa del conflicto colombiano y el narcotráfico se han sufrido las consecuencias de la fumigación con glifosato.

<sup>10</sup> *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); SJRM/Observatorio de la Cooperación al Desarrollo (Enero 2007). Documento de trabajo.

**Cuadro 1**  
Pobreza y extrema pobreza en Ecuador (en %)

	País	Esmeraldas	Carchi	Sucumbíos
<b>Incidencia de la pobreza de consumo</b>	39.8%	49.1%	59.3%	59.4%
<b>Incidencia de la extrema pobreza de consumo</b>	15.1%	19.4%	32.4%	30.1%
<b>Pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI)</b>	61.3%	76%	59.6%	81.7%
<b>Extrema pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI)</b>	32%	42.4%	31.7%	40.2%

Fuente: SIISE 4,5 – INEC 2007

### Dentro de los grupos poblacionales se percibe que:

Para los *colonos campesinos* la tierra es fundamental. En 1990 el 54,6% de la población económicamente activa de Sucumbíos estaba empleada en el sector primario, y en 2001, el censo realizado por INEC indica un descenso al 39,4%. La disminución de mano de obra en el sector agropecuario podría asociarse a varios factores: 1) la llegada de inmigrantes en los años 90 atraídos por las oportunidades laborales en el comercio, la minería, la construcción y muy poco por aquellas que se relacionan con el trabajo en el campo; 2) empobrecimiento de la tierra por la contaminación ha influido en la productividad de las UPAs (Unidad de Producción Agrícola) y, por tanto, en el rendimiento de los cultivos; 3) un suelo pobre en nutrientes que limita la agricultura; 4) descuido estatal en la atención del pequeño y mediano productor.

Por su parte, la *población afroecuatoriana* asentada en la provincia es de aproximadamente 6.700 personas. Han preferido el área urbana para residir aunque muchos de ellos provengan de los sectores rurales de otras provincias como Esmeraldas y Manabí. Existe limitada información sobre sus condiciones

de vida a nivel provincial, no obstante se puede conocer que Sucumbíos es la tercera provincia a nivel nacional con la mayor cantidad de afroecuatorianos en situación de pobreza (79,7%), después de Los Ríos (con 81,7%) y Manabí (80,1%). Se dedican principalmente al comercio informal, aunque combinan otras actividades productivas, tales como la cacería, la pesca, la siembra de hortalizas y la recolección de frutas, para incentivar el ahorro.

La población *refugiada en Sucumbíos* se visibiliza dentro de la oleada que en los últimos ocho años ha conocido el Ecuador. A partir del año 2000 las cifras de peticiones de refugio aumentaron de manera dramática a nivel nacional, pasando de 709 peticiones en 1999 a 47.000 en 2008.<sup>11</sup> Al llegar a esta zona, los refugiados solucionan, básicamente, su problema de inseguridad y de evasión del conflicto armado, aunque se encuentran ante condiciones precarias pues descubren que

<sup>11</sup> ACNUR estima que en el país existen más de 150.000 personas colombianas con necesidad de protección internacional, muchas de las cuales no se visibilizan. En Lago Agrio, capital de Sucumbíos, la ha solicitado el 19,75%, convirtiéndose en la segunda ciudad con más refugiados, luego de Quito.

# CAPÍTULO VIII

"la violencia y la inseguridad en (la frontera norte de) Ecuador no es sólo por la vecindad con Colombia sino también un subproducto del modelo de desarrollo ecuatoriano" (Yupanqui, 2001, p. 13). Factores como la discriminación y su invisibilización, se suman a la generación de condiciones de vida adversas.

Se puede caracterizar a este grupo en Sucumbíos como: población joven; proveniente de zonas agrícolas; con baja formación escolar (Cfr. Yupanqui, 2001, p. 54); llega especialmente a consecuencia de la implantación del Plan Colombia; subsiste bajo limitaciones en acceso a vivienda, sistemas de salud y servicios básicos; está ubicada en zonas marginales; al estar sin documentación se ve obligada a trabajar en cualquier oficio, bajo condiciones desfavorables y siendo víctimas de explotación (Cfr. Camacho, 2005, p. 43).<sup>12</sup>

En definitiva, los desafíos propuestos a la comunidad internacional, la cooperación al desarrollo y Estado Ecuatoriano son enormes ante el conflicto humanitario más dramático de América Latina en la actualidad.<sup>13</sup> En este sentido, el sistema de ACNUR ha dado prioridad al Ecuador, a través de los fondos globales (Global Need Assessment, GNA) que enfocan un trabajo comunitario e integrador en beneficio de la población local y de los refugiados.

<sup>12</sup> Datos previos de la encuesta Bilsborrow-CEPAR revela que para la Frontera Norte la población refugiada es joven (50% son niños, niñas y adolescentes), el 40% está en edad laboral, el 72% de estas personas provienen de los Departamentos limítrofes de la Frontera Norte colombianos de Nariño (37,3%) y Putumayo (35%), y su gran mayoría (70%) ganan menos de 2 dólares por día.

<sup>13</sup> Colombia es el segundo país con más desplazados del mundo, y Ecuador es el país que recibe la mayor población de refugiados de Latinoamérica.

## Metodología

En un segundo paso, se invitó -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<sup>14</sup> y en un taller para evaluar el impacto de los proyectos.

Las entrevistas se realizaron previamente al taller con el propósito de conocer cuál es la apreciación de la población 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. Estos enfoques permitieron organizar preguntas alrededor de los siguientes temas: su comprensión y valorización de la calidad de vida, salud, educación, acceso a recursos, infraestructura social, derechos humanos, convivencia e integración y valorización de los proyectos.

Esta estructura facilitó información de referencia para conducir el taller de evaluación del impacto con la metodología MAPP - *Method for Impact Assessment of Poverty Alleviation Projects (Método para la Evaluación de Impacto de Proyectos de Alivio de la Pobreza)*-. Participaron 41 personas (21 hombres y 20 mujeres), representantes de tres grupos poblacionales: colonos campesinos, afroecuatorianos y refugiados, todos beneficiarios de varios proyectos. Lastimosamente no se contó con la presencia de grupos indígenas.

<sup>14</sup> Se realizaron un total de 19 entrevistas (9 hombres y 10 mujeres, todos mayores de 30 años).

Cabe recalcar que la metodología MAPP se basa en la definición multidimensional de la pobreza de Amartya Sen y trabaja con cuatro procesos sociales claves: la evolución de la *calidad o nivel de vida*, el *acceso a recursos*, las posibilidades de aumentar o no los *conocimientos* y los *derechos humanos y ciudadanos*. El método tiene un enfoque cualitativo y permite considerar 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. Además está orientado a los procesos que viven los/las beneficiarios/as. El MAPP cuenta con una serie de herramientas específicas para llegar a una muestra de la dirección del desarrollo social, brindando una idea del nivel de influencia de los proyectos de desarrollo.<sup>15</sup>

A pesar de que sólo se trabajó con un grupo restringido, que no pretende tener representatividad, en este caso no hubo mayor impacto de los proyectos en los cuatro procesos sociales arriba mencionados durante el periodo 2000-2007.

Se destacan varias reflexiones sobre las actuaciones de la cooperación internacional al desarrollo, las entidades públicas y las ONGs en la zona:

- Existe 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 actividades para generar empleo o brindar capacitación laboral. Tampoco hubo una repuesta integral al incremento de los refugiados a partir de 2003.

<sup>15</sup> Para una detallada descripción del MAPP y los resultados del taller: ver el capítulo 5.2 *Impacto de la Cooperación Internacional en las condiciones de vida de la población del estudio*. Accesible en nuestra página web: [www.cooperacion.org.ec](http://www.cooperacion.org.ec)

- Respecto al medio ambiente, el impacto que tiene el Plan Colombia, en su deterioro por las fumigaciones y sus efectos en la salud de la población en la zona fronteriza, no está explícitamente considerado hasta 2007. No se profundizó en el taller la problemática causada por el petróleo y la minería, pero se constató la falta de mayores actividades para la mitigación de los efectos negativos de estas industrias.
- Las intervenciones de la cooperación y de la gestión pública son 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, con acceso de mala calidad.
- En la educación existe un fenómeno parecido: si bien hay una mayor tasa de escolarización en los últimos años, no se encuentran posibilidades de una formación de mayor grado y una preparación adecuada para jóvenes.
- En lo que se refiere a los resultados del taller, el acceso limitado a créditos sólo tiene una excepción con las ofertas de los proyectos de FEPP/CODESARROLLO.
- Los procesos de integración van por buen camino. Aunque, atendiendo la fragilidad de estas relaciones sociales, valdría la pena reforzar estos pasos con acciones enfocadas especialmente en la problemática fronteriza.
- Se puede constatar una concentración de actividades en el cantón Lago Agrio y, en consecuencia, un desequilibrio en el desarrollo en Shushufindi.

Se añaden algunas recomendaciones de los grupos poblacionales:



## CAPÍTULO VIII

Para el grupo **campesino** el problema fundamental es evidente: la tierra. El empobrecimiento del suelo se ha agravado por los altos índices de contaminación ambiental, sobre todo en los últimos años. Tampoco se ha diversificado la producción, y los proyectos de cooperación no han resultado sostenibles ni de alto impacto.

La población **afroecuatoriana** recalca el papel que la 'organización' ha significado en la solución de sus problemas. Sin embargo, esto no es suficiente para reducir los altos índices de pobreza que experimentan. Además, reconocen que su participación no es completamente efectiva por la inestabilidad institucional de los gobiernos locales. 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, no se reflejan grandes cambios.

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, ya que la situación legal y de convivencia con la población local se han convertido en elementos indispensables para su inserción social y económica. Indican 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.

Los diversos grupos de Sucumbíos tienen exigencias reivindicativas hacia los organismos estatales y de cooperación, enfatizando el fortalecimiento de lo que denominan la 'organización' o 'el estar organizado'. Asimismo

recomiendan procesos de veeduría para transparentar la gestión de los fondos cuando éstos son manejados por los gobiernos locales.

Este estudio se completó con la comparación de esta apreciación de la población con los indicadores socioeconómicos de los principales sistemas de información que dispone el país, y finalmente con la elaboración de una base de datos de los proyectos realizados en Sucumbíos entre 2000 y 2007.

### Actores y proyectos de la cooperación en Sucumbíos

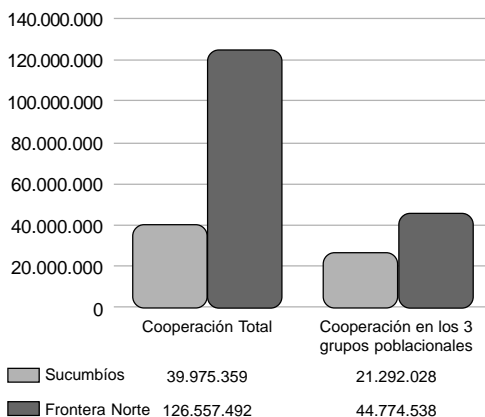
Para realizar un diagnóstico sobre el estado de la cooperación en la zona de frontera y en la provincia de Sucumbíos, el Observatorio de la Cooperación al Desarrollo recopiló también la información de 191 proyectos implementados en la frontera norte en el periodo comprendido entre el 2000 y 2007;<sup>16</sup> información accesible a través de una base de datos transitoria, disponible en el portal [www.cooperacion.org.ec](http://www.cooperacion.org.ec).

Como se señaló en el mapeo, en la zona de frontera existe una concentración de cooperación internacional. En estas cinco provincias: Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos y Orellana, se han invertido, en los últimos 7 años, cerca de US\$130 millones, casi US\$19 millones por año; mientras que en la provincia de Sucumbíos se ha invertido cerca del 31% de la cooperación, más que en el resto de provincias.

<sup>16</sup> Dicha información fue recogida de las páginas Web y mediante solicitud a gran parte de ONGs y organismos presentes en las provincias de frontera. Uno de los datos que más interesaba obtener era el presupuesto de los proyectos; sin embargo esta información se encontró solamente en 109 proyectos. De estos, en 53 se obtuvo el dato exacto del presupuesto destinado a la provincia de Sucumbíos. Con los demás proyectos se realizó un estimado mediante la división del total del presupuesto para el número de provincias beneficiarias. Se utilizó este mismo procedimiento para obtener los estimados de la cooperación en Frontera Norte. No se conoce si los montos fueron asignaciones o desembolsos.

**Cuadro 2**

Estimado (en USD) de la Cooperación en FN y Sucumbíos: Total en la zona y total de acuerdo a los 3 grupos poblacionales



**Fuente:** Elaborado por el Observatorio de la Cooperación al Desarrollo.

La mayoría de proyectos se encuentran bajo el criterio de intervención<sup>17</sup> de Acceso a Recursos. Seguido, pero con una diferencia significativa, se encuentran los proyectos que invierten en Derechos, Nivel de vida y, finalmente, en Conocimientos.

*La cooperación por Agencia:* Gran parte de las agencias priorizan los proyectos en el área de Acceso a Recursos, mientras que

sólo algunas intervienen en cuestiones relativas al Nivel de vida y Conocimientos.

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 y abarcan todos los criterios de intervención. Las dos primeras enfatizan la atención a Derechos y la última el Acceso a Recursos.

Para cada grupo poblacional la inversión de la Comisión Europea y las agencias y ONGs españolas es destacable; sus montos de inversión sobrepasan el millón de dólares. La misma situación se puede observar con el número de proyectos ejecutados. Mientras que en el grupo de población refugiada sobresale la inversión realizada por el Sistema de Naciones Unidas.

*La cooperación por país:* Se avizoró el trabajo en frontera norte de los siguientes países: España, Canadá, Estados Unidos, Alemania, Italia y Japón. En el caso de los afroecuatorianos y campesinos se resalta la inversión y el número de proyectos realizados por España. El segundo actor importante para los campesinos es Canadá, mientras que para los refugiados colombianos se destaca el protagonismo de EE.UU. Se observa un mayor número de proyectos para la población campesina.

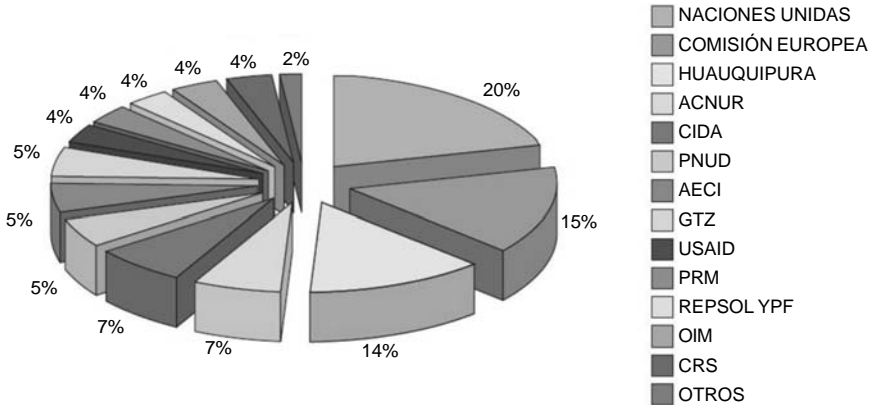
<sup>17</sup> Cabe recalcar que los proyectos señalan sus propios subcriterios de intervención. Aquí se han clasificado según los criterios utilizados en el MAPP, con el propósito de poder comparar la información de la base de datos con la obtenida gracias a la aplicación de esta metodología. La clasificación se realizó con los siguientes criterios: en **Acceso a Recursos:** acceso al mercado laboral (formal/informal), a créditos, al sistema de salud, al servicio de agua potable, infraestructura (vialidad, servicios básicos, centros educativos, etc.), producción, comercialización, investigación y acceso al territorio. En **Derechos:**

integración étnica / binacional, participación en la gestión pública, seguridad (también alimentaria), fortalecimiento institucional, democracia, formación ciudadana, asistencia humanitaria, protección, género, acceso a justicia. En **Conocimientos:** preparación, capacitación laboral, becas, formación de líderes. Y **Nivel de Vida:** estado del medio ambiente y gestión de recursos naturales.

# CAPÍTULO VIII

**Cuadro 3**

% de proyectos por Organismos y Agencia Financiadora



Fuente: Elaborado por el Observatorio de la Cooperación al Desarrollo.

### 3. REFLEXIONES FINALES

Durante el estudio se presentaron algunas limitaciones. El acceso para construir la información y el contacto con algunos grupos (específicamente con las comunidades indígenas), generaron un mapeo árido y más complicado de lo esperado, ya que, por un lado no se hallaron bases de datos actualizadas y/o que recojan la información de la cooperación internacional al desarrollo en la región; y por otro, se restringió el trabajo de campo con las comunidades indígenas. A pesar del apoyo brindado por las agencias de cooperación y sus contrapartes al facilitar el acceso a la información sobre los proyectos ejecutados en la zona, el envío de los informes y la encuesta solicitada, no fue siempre este el caso. Por diversas razones la información de algunos de los proyectos quedó incompleta o no fue posible incluirlos.

Igualmente, el período de recolección de datos resultó muy singular, ya que fue una época de reestructuraciones del Estado y sus

instituciones<sup>18</sup>, lo que dificultó este proceso. En este sentido, queda abierta la invitación a los diversos cooperantes y a la AGECI a fortalecer el trabajo conjunto<sup>19</sup>, así como a la creación de nuevas metodologías para alcanzar sinergias efectivas que ayuden a impulsar las diversas intervenciones, su difusión y para reflexionar sobre el papel de la cooperación, sus alcances, logros y limitaciones.

<sup>18</sup> Por ejemplo, con el cierre de UDENOR (Unidad de Desarrollo de Frontera Norte), la información disponible fue transferida al Plan Ecuador y la que se encontraba en la web se perdió. Algo similar sucedió con el cambio de INECI (INECI - Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional) y el surgimiento de la AGECI (Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional).

<sup>19</sup> Se espera que se dé un nuevo proceso con la creación de la AGECI, agente rector del SECI (Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional) y su comprensión como parte de la política exterior del Gobierno del Ecuador y como actor en la realización de los objetivos y políticas del Plan Nacional de Desarrollo (PND). Los resultados de las Mesas de trabajo sobre: *Jornadas de Armonización de la agenda de la CI, Patrimonio Natural y Cultural y de Reforma del Estado* pueden consultarse en [www.ageci.gov.ec](http://www.ageci.gov.ec)

Al centrar la investigación en los beneficiarios, en este caso de los tres grupos poblacionales en Sucumbíos, se quiso conocer las percepciones que existían sobre la AOD en ese contexto. Se considera, por último, de gran importancia la metodología del MAPP, y sus resultados, pues allí se pueden "escuchar", por así decirlo, las expectativas de las personas y su interpelación, ya que, en palabras de Amartya Sen:

*"(...) [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."*

El Observatorio ha querido contribuir desde su papel singular, como herramienta al servicio de las organizaciones de la sociedad civil ecuatorianas, con la finalidad de transparentar y consolidar la información sobre la cooperación e impulsar acciones tendientes a modificar la actual ausencia de la sociedad civil en el campo de los análisis y las decisiones sobre la ayuda externa.

## CAPÍTULO VIII

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BILSBORROW- CEPAR (2008): **The living conditions of refugees, asylumseekers and other colombians in Ecuador**, Centro NIDI, versión preliminar.

CAMACHO, Gloria (2005): **Mujeres al borde. Refugiadas colombianas en Ecuador**. Quito, UNIFEM.

DUBOIS, Alfons: Cooperación para el desarrollo. En: <http://dicc.hegoa.eafber.net>

FERNÁNDEZ, Rubén (2006): "Conflicto, Seguridad y Desarrollo", en ALOP (ed.): **Mito y Realidad de la Ayuda Externa – América Latina al 2006**, Lima, ALOP-DESCO-Oxfam Gran Bretaña-The Reality of Aid.

GUZMÁN, Alicia (2005): **Plan Colombia y asistencia internacional**. Quito, Abya Yala.

MAIHOLD, Günther (2003): "La nueva Doctrina Bush y la seguridad en América Latina", en: *Revista Foro de Debate*, núm. 9-04, pp. 189-193.

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.

SEN, Amartya (1992): **Desarrollo como Libertad**. "Sobre conceptos y medidas de pobreza"; artículo en: *Comercio Exterior*, Vol. 42, núm. 4, México.

SIISE (2007) v. 4.5.: **Los afroecuatorianos en cifras**.

SIPRI (2007). **Reporte del Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo**., en: [www.sipri.org](http://www.sipri.org)

YUPANQUI, Tupac (2001): **Refugiados colombianos en Lago Agrio**, Quito, SJR.

**Nota:** Una versión del libro **Cooperación al Desarrollo en la Frontera Norte, Una mirada desde Sucumbíos 2000-2007** se encuentra en la página del Observatorio: [www.cooperacion.org.ec](http://www.cooperacion.org.ec)