

# Construyendo Puentes entre Ecuador y Colombia

Grace Jaramillo, compiladora

# Construyendo Puentes entre Ecuador y Colombia



**FLACSO**  
ECUADOR



# Índice

© De la presente edición:

**FLACSO, Sede Ecuador**

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro  
Quito - Ecuador  
Telf.: (593-2) 323 8888  
Fax: (593-2) 323 7960  
www.flacso.org.ec

**OEA**

Av. González Suárez y Coruña  
Quito - Ecuador  
Telf.: (593-2) 381 7733

**PNUD**

Av. Amazonas y La Granja  
Quito - Ecuador  
Telf.: (593-2) 246 0330  
registry.ec@undp.org

ISBN:

Cuidado de la edición: David Chocair  
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena  
Imprenta: Rispergraf  
Quito, Ecuador, 2009  
1ª. edición: junio, 2009

<b>Presentación</b> .....	9
<i>Antonio Aranibar y José Manuel Hermidia</i>	
Prólogo	
<b>La crisis entre Ecuador y Colombia</b> .....	11
<i>Adrián Bonilla</i>	
Estudio introductorio	
<b>Las relaciones Ecuador-Colombia desde el incidente de Angostura</b> .....	15
<i>Grace Jaramillo</i>	
1. ESCENARIOS DISPARES: VULNERABILIDAD Y SECURITIZACIÓN EN LA FRONTERA	
<b>Frontera Ecuador-Colombia: desarrollo, securitización y vulnerabilidades</b> .....	35
<i>Hernán Moreano Urigüen</i>	
<b>El desarrollo regional en escenarios glociales fronterizos con producción de drogas y conflicto armado</b> .....	57
<i>Aura María Puyana</i>	
<b>El enclave cocalero colombo-ecuatoriano</b> .....	81
<i>Roque Espinosa</i>	

2. INTEGRACIÓN TRANSFRONTERIZA:  
REALIDADES Y POSIBILIDADES

<b>Zona de Integración Fronteriza colombo-ecuatoriana: avances, obstáculos y retos</b> .....	131
<i>Socorro Ramírez</i>	
<b>Petróleo, sustentabilidad y desarrollo en la Amazonía Norte del Ecuador: dilemas para una transición hacia una sociedad post-petrolera</b> .....	145
<i>Carlos Larrea, Ana Isabel Larrea, Ana Lucía Bravo</i>	
<b>Desarrollo binacional visto desde Nariño</b> .....	175
<i>Antonio Navarro Wolff</i>	
<b>La integración fronteriza desde lo local</b> .....	181
<i>Pedro Velasco</i>	

3. SOCIEDAD Y CONFLICTO:  
DILEMAS ACTUALES Y POSIBLES SALIDAS

<b>Las Fuerzas Armadas colombianas frente a las tensiones fronterizas</b> .....	197
<i>Alejo Vargas Velásquez</i>	
<b>Necesidad de un diálogo hemisférico sobre seguridad regional a propósito de la crisis diplomática entre Ecuador y Colombia</b> .....	221
<i>César Montúfar</i>	
<b>Ecuador y Colombia: integración fronteriza en el marco de una agenda de convergencia binacional</b> .....	251
<i>Saúl Pineda Hoyos</i>	
<b>Hacia una agenda pública para la frontera colombo-ecuatoriana</b> .....	267
<i>Efrén Piña Rivera</i>	

4. POLÍTICAS GUBERNAMENTALES BINACIONALES

<b>Plan Ecuador: fronteras de paz</b> .....	287
<i>Juan Martínez</i>	
<b>Programa Presidencial contra Cultivos Ilícitos</b> .....	291
<i>Victoria Eugenia Restrepo Uribe</i>	
<b>Propuestas para construir una política binacional fronteriza</b> .....	299
<i>José Tates</i>	
<b>Notas sobre los autores</b> .....	303

# Programa Presidencial contra Cultivos Ilícitos<sup>1</sup>

Victoria Eugenia Restrepo Uribe

Agencia Presidencial para la Acción  
Social y la Cooperación Internacional  
Colombia

El Programa Presidencial Contra Cultivos Ilícitos –PCI– de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional es una de las prioridades del Gobierno Nacional en la lucha contra los cultivos ilícitos.

El PCI tiene como objetivo trabajar por la prevención y erradicación de cultivos ilícitos mediante la implementación de dos estrategias de desarrollo alternativo (Familias Guardabosques y Proyectos Productivos) y erradicación manual forzosa (Grupo Móvil de Erradicación).

El PCI está dividido en varios programas que buscan combatir los cultivos ilícitos y propiciar alternativas viables y reales para aquellos que deseen erradicar dichos cultivos de sus tierras.

## El programa Familia Guardabosques

Es una iniciativa de desarrollo alternativo que nació en el año 2003 como parte de la estrategia del Gobierno Nacional contra las drogas ilícitas. Involucra comunidades campesinas, indígenas y afro descendientes localizadas en ecosistemas ambientalmente estratégicos, incluyendo zonas amortiguadoras, que estén afectadas por los cultivos ilícitos. Estas comunida-

1 Este discurso fue pronunciado en el marco del Seminario Internacional Ecuador-Colombia: Construyendo Puentes. No es un artículo académico

des han tomado la decisión de erradicar voluntariamente dichos cultivos en sus veredas para reemplazarlos por alternativas productivas legales y proyectos ambientales, que contribuyan con el manejo sostenible del bosque.

Las familias guardabosques, con los acompañamientos técnico y social, así como con un incentivo económico, han puesto en marcha numerosos proyectos productivos y ambientales en sus veredas y cuencas. Este apoyo, que es por un tiempo definido, busca que las comunidades pongan en marcha actividades que contribuyan a revertir los efectos nocivos que producen las actividades asociadas a la producción y tráfico ilegal de coca y amapola, en su entorno. Respetando la legalidad y convirtiéndose en protectores de bosques y productores agroforestales o prestadores de servicios ecoturísticos, más de 45 000 familias guardabosques han transformado la realidad económica de muchos municipios.

Ser una familia guardabosques es un enorme reto y una oportunidad para que las comunidades demuestren, que con su participación y apoyo, las estrategias de erradicación manual y voluntaria de cultivos ilícitos son una alternativa viable en la lucha contra los cultivos ilícitos. El 99% de las familias guardabosques asegura, después de su participación en el programa, que nunca acudiría a los cultivos ilícitos, como alternativa de generación de ingresos.

### Grupo Móvil de Erradicación

Constituyen una estrategia complementaria de lucha contra los cultivos ilícitos, que busca controlar su traslado a áreas de economía campesina o a zonas de parque o reservas naturales. Su funcionamiento se basa en la conformación de grupos de personas, entre las que se contará con desmovilizados de los grupos armados al margen de la ley, que, bajo la protección de las fuerzas militares, se desplazarán a zonas donde se detecten los cultivos ilícitos para realizar su erradicación manual y mecánica de manera forzosa, evitando su mayor propagación.

### Programa Proyectos Productivos

Tiene como objetivo principal establecer proyectos productivos auto-sostenibles y rentables. Con la finalidad de ofrecer alternativas lícitas y estables de empleo e ingresos, así como mejorar la seguridad alimentaria de los campesinos y comunidades mediante uso sostenible de los recursos naturales.

El programa tiene como metas, de acuerdo con el CONPES 3218 de 2003:

- Vincular al menos 27 000 familias en actividades lícitas.
- Mantener al menos 76 350 hectáreas libres de cultivos ilícitos.
- Generar, al final del 2008, al menos 17 millones de jornales de trabajo que equivalen a 65 800 empleos directos.

### Familias en Acción

Es una iniciativa del Gobierno Nacional para entregar subsidios de nutrición o educación a los niños menores de años que pertenezcan a las familias pertenecientes al nivel 1 del SISBEN, familias en condición de desplazamiento o familias indígenas.

El programa Familias en Acción consiste en otorgar un apoyo monetario directo a la madre beneficiaria, condicionado al cumplimiento de compromisos por parte de la familia. En educación, al garantizar la asistencia escolar de los menores y en salud, con la asistencia de los niños y niñas menores a las citas de control de crecimiento y desarrollo programadas.

La verificación del cumplimiento de un conjunto de compromisos de corresponsabilidad está orientada al complemento de la inversión en capital humano de los menores. De esta forma, el Programa contribuye al incremento del ingreso de las familias en condición de pobreza extrema, con el fin de que puedan vincularse con las transacciones de mercado y al mejoramiento de sus condiciones de vida.

Adicionalmente, las familias tienen la oportunidad de mejorar condiciones básicas como la identificación, adoptando un sistema de pagos a través de entidades financieras para el pago de los subsidios a las familias beneficiarias. El valor total del subsidio en este Programa de Transferencias Condicionadas depende del grado de cumplimiento de los compromisos de corresponsabilidad.

### Programa Paz y Desarrollo y Laboratorios de Paz

El documento CONPES 3278 del 15 de marzo de 2004 aprobó el programa “Paz y Desarrollo” con el propósito de articular la Política de Atención y Prevención del desplazamiento forzado con la estrategia de apoyo a los Programas Regionales de desarrollo y Paz y Laboratorios de Paz, tal como lo señala el Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado comunitario” y la estrategia de Cooperación Internacional del Gobierno de Colombia.

Es financiado con un crédito externo con el Banco Mundial por un monto de \$ 30 millones para la primera fase 2004-2007, buscando generar en las regiones focalizadas, las condiciones sociales y económicas que reduzcan la vulnerabilidad de la población, incrementen la gobernabilidad democrática y fortalezcan la institucionalidad, bajo una estrategia de alianzas público-privadas con los Programas Regionales de Desarrollo y Paz.

El documento CONPES 3395 del 17 de Noviembre de 2005, apoya al Gobierno de Colombia y la Unión Europea para la puesta en marcha de los Laboratorios de Paz en cuatro zonas del país: El primer Laboratorio apoya los esfuerzos de la Corporación Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, y cubre 29 municipios de esa zona ubicados en los departamentos de Santander, Bolívar, Antioquia y César. Como continuación del compromiso adquirido con Colombia en los Laboratorios de Paz, la CE juzgó positivamente la posibilidad y la factibilidad de implementar un Segundo Laboratorio de Paz en las áreas que el Gobierno de Colombia había indicado y propuesto para ese nuevo programa, abarcando 62 municipios en los departamentos del Norte de Santander, Oriente Antioqueño y Macizo Colombiano/Alto Patía.

La contribución de la Unión Europea a los Laboratorios de Paz I y II equivale a € 67,8 millones de euros no reembolsables. El objeto del programa es construir de manera colectiva las condiciones para una paz duradera y convivencia pacífica basada en una vida con dignidad y oportunidades para todos los habitantes. De común acuerdo el Gobierno Nacional y la Unión Europea con el Laboratorio de Paz II apoya con nuevos recursos, asistencia técnica, fortalecimiento institucional y búsqueda de la paz, entre otros, en las zonas definidas.

### Apoyo integral a la población desplazada

La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, –ACCIÓN SOCIAL–, teniendo en cuenta sus responsabilidades misionales, desarrolla el Programa de Atención a la Población Desplazada, de acuerdo con lo contemplado en la Ley 387 de 1997, reglamentada por el decreto 2569 del 12 de diciembre de 2000

Mediante este programa, ACCIÓN SOCIAL, en coordinación con las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada – SANAIPOD–, ofrece atención integral y soluciones duraderas a la población en situación de desplazamiento, con un enfoque humanitario basado en la dignidad y la restitución de los derechos de los hogares desplazados y buscando la integración social y económica de éstos en los lugares de origen, o en los lugares de reubicación.

El programa se desarrolla bajo los parámetros operativos, procedimentales, y jurídicos planteados por el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.

### Objetivo

Orientar, acompañar y ejecutar planes y programas en coordinación con las entidades del SNAIPD dirigidas a la atención integral de la población desplazada y en riesgo de desplazamiento.

### Población Beneficiaria

Personas desplazadas por la violencia incluidas en el Registro Único de Población Desplazada –RUPD–; comunidades y personas residentes en riesgo de desplazamiento; colombianos refugiados que se acogen a los planes de repatriación.

### Cobertura Geográfica

Territorio nacional; municipios en su condición de expulsores y receptores de población desplazada o en riesgo de presentar eventos de desplazamiento.

### Impacto

Medidas con subsidios: programa Familias en Acción Desplazados, subsidio de vivienda, programa Juan Luis Londoño de la Cuesta, OPSR, mejoramiento de condiciones de habitabilidad.

Reducción de la tasa de desempleo: apoyo al emprendimiento productivo, capacitación, asesoría y acompañamiento a planes de negocio, vinculación laboral, Familias en Acción Desplazadas y desarrollo de competencias ocupacionales; Construcción de vivienda: 6 500 viviendas en el año 2006.

Consolidación de un estado funcionando por resultados: planes de mejoramiento continuo, sistema de gestión de calidad, certificación ISO 9001 versión 2000; adecuación de la normatividad: formulación del plan nacional de atención a población desplazada;

Un Estado al servicio de los ciudadanos: estrategia UAO, fortalecimiento de comités de atención a población desplazada, fortalecimiento de mesas nacionales, enfoque de atención al cliente y mejoramiento continuo de la atención.

### Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada

La Ley 387 de 1997 estableció la necesidad de contar con un Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada, concebido como el instrumento de política pública en materia de desplazamiento para las entidades públicas del orden nacional y territorial que desarrollan competencias y para las entidades del sector privado como herramienta de intervención y apoyo complementario a las acciones del Estado colombiano.

El Plan Nacional aprobado mediante el Decreto 250 de 2005 modifica el anterior plan expedido por el Decreto 173 de 1998. El plan está estructurado de forma sistémica e integral de manera tal que mediante los principios orientadores y de intervención, señala los parámetros filosóficos y la naturaleza jurídica de las acciones institucionales; define los conceptos y competencias en cada una de las fases de la prevención y atención al desplazamiento; establece los alcances de la cesación de la condición del desplazado, regula los sistemas de información y seguimiento a las acciones definidas y determina un esquema institucional de respuesta integral.

Frente a la población desplazada, el Plan Nacional determina un papel fundamental cuando les indica la importancia de participar y ejercer el control social en todo el proceso que implica la gestión, formulación y seguimiento a los programas establecidos para su atención integral.

Así mismo, es esencial resaltar el enfoque de derechos del Plan Nacional en la medida que todas las acciones, actividades y programas que se ejecuten tendrán como propósito asegurar el goce, ejercicio y derechos vitales vulnerados a los hogares y personas afectados por el desplazamiento, en concordancia con los Principios Rectores Internacionales, y las orientaciones de la Corte Constitucional Colombiana.

Por último, se ha dispuesto que cada fase cuente con un plan operativo anual que deberá contar con indicadores y actualizarse periódicamente para facilitar que las acciones emprendidas por las instituciones sean la respuesta adecuada a la situación de las personas en situación de desplazamiento y el contexto del país.