ECUADOR

# TERRITORIOS DE FRONTERA Y POLÍTICAS DE ATENCIÓN AL FENÓMENO DE LAS DROGAS ILÍCITAS EN LA MANCOMUNIDAD NORTE DEL ECUADOR


Ma. del Pilar Bernal
Daniel Niño
Lilia Sánchez



RIMISP
Centro Latinoamericano
para el Desarrollo Rural

## Cita

Bernal, MP., Niño, D.& Sánchez, L. (2024). Territorios de frontera y políticas de atención al fenómeno de las drogas ilícitas en la Mancomunidad Norte del Ecuador. Documento de Trabajo No. 290. Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

## Autores

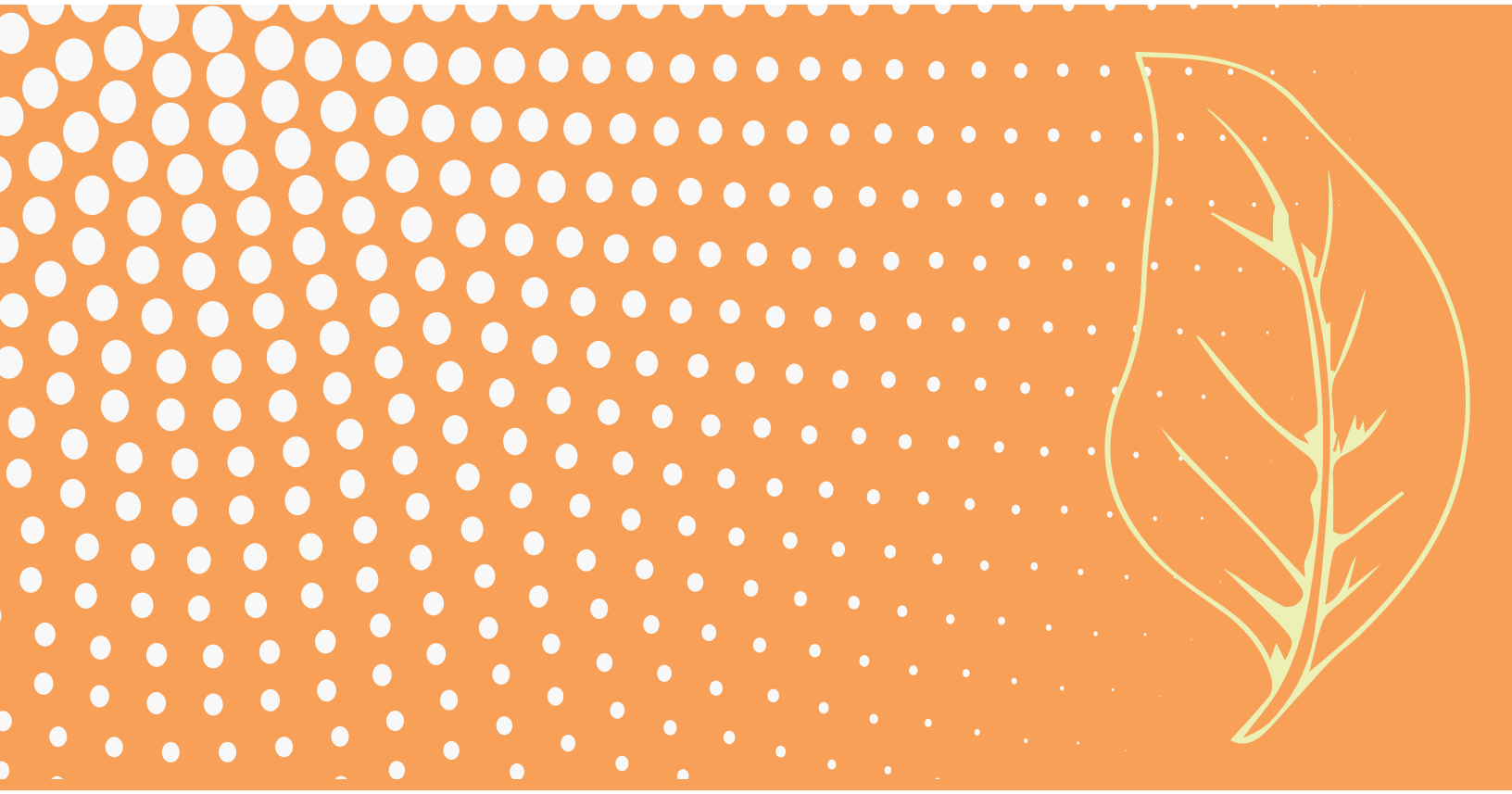
María del Pilar Bernal Gómez, Investigadora Principal. Politóloga con maestría en Sociología. Doctora en Derechos Humanos: Retos éticos, sociales y políticos. Contacto: pbernal@rimisp.org - mpbernalg@gmail.com

Daniel Niño Eslava, Investigador. Economista con maestría en Ciencias Económicas. Contacto: dnino@rimisp.org

Lilia Sánchez Valbuena, Investigadora. Economista con maestría en Gestión Ambiental. Contacto: lsanchez@rimisp.org

## Diagramación

Aliz Daniela Bernal Galán. Contacto: abernal@rimisp.org



Este documento es el resultado del programa General and Core support for Institutional Strengthening for Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural en su componente programático, y fue posible gracias al financiamiento de la Fundación Ford. Se autoriza su reproducción parcial o total y la difusión del documento, sin fines de lucro y sujeta a que se cite la fuente.

# ÍNDICE


**1. Introducción** 6

**2. Enfoque y trayectoria de las políticas para la atención al tema de las drogas ilícitas** 8

**3. Mancomunidad del Norte del Ecuador (MNE): Caracterización de un territorio fronterizo** 15

3.1 Generalidades físicas 16

Carchi 16

Imbabura 17

Esmeraldas 18

Sucumbíos 18

3.2 Características demográficas 19

3.3 Caracterización socioeconómica 22

3.4 Factores ambientales 24

3.5 Situación de seguridad y la dinámica de economías ilícitas 26

**4. Políticas para atención al tema de las drogas en territorios de frontera e identificación de factores catalizadores de CST** 28

4.1 Deforestación en la frontera norte, amenazas y cultivos ilícitos 30

4.2 Situación de las comunidades étnicas 32

4.3 Efectos de las políticas para la mitigación de cultivos ilícitos en Colombia sobre la frontera con Ecuador 34

4.3.1 Efecto globo: presencia incipiente de cultivos ilícitos y reconfiguración del rol del Ecuador para las cadenas del narcotráfico 35

4.3.2. Flujos de población: Desplazamiento forzado y migración económica 38

**5. Conclusiones** 41

**6. Referencias** 44

## Gráficos

Gráfica 1. Proyección de la población de la MNE según grupos de edad 19
Gráfica 2. Distribución población por área en la Mancomunidad del Norte 20
Gráfica 3. Población étnica de la MNE 21
Gráfica 4. Número de plantas erradicadas 26
Gráfica 5. Cantidad de sustancias incautadas en la MNE 27
Gráfica 6. Número de homicidios 27
Gráfica 7. Delitos graves 28
Gráfica 8. Colombianos que solicitan protección en Ecuador 39

## Tablas

Tabla 1. Indicadores de pobreza 22
Tabla 2. Indicadores de educación 23
Tabla 3. Indicadores de empleo 24
Tabla 4. Indicadores ambientales 24

## Mapas

Mapa 1. Mancomunidad del Norte de Ecuador 15
Mapa 2. Zonas de Protección Ambiental 25
Mapa 3. Estratificación de la zona de influencia de los enclaves Orito - Vides y Frontera Putumayo 36

# ACRÓNIMOS

ATPDEA: Andean Trade Promotion and Drugs Eradication Acr
CONSEP: Consejo Nacional de Control de Sustancias Psicotrópicas y Estupefacientes
COSEPE: Consejo de Seguridad Pública y del Estado
COTIMON: Comité Interinstitucional de Monitoreo de Cultivos Ilícitos
CST: Conflictos socioterritoriales
DAP: Desarrollo Alternativo Preventivo
EGB: Educación General Básica
EGB: Educación General Básica
ENEMDU: Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo
GADP: Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales
INEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
MAATE: Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica
MN: Mancomunidad del Norte
NBI: Necesidades básicas insatisfechas
OECO: Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado
OIM: Organización Internacional para las Migraciones
PNIS: Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos
SETED: Secretaría Técnica de Prevención Integral de Drogas
SNIAS: Sistema Nacional de Indicadores Ambientales y Sostenibilidad
UDENOR: Unidad de Desarrollo Norte

# INTRODUCCIÓN[1]

El proyecto de investigación "Dinámicas territoriales y conflictos socioterritoriales (CST) asociados a la producción (cultivo) y/o circulación (tránsito) de drogas ilícitas en la subregión andina de Latinoamérica" [2] se inscribe dentro del área temática sobre conflictos socioterritoriales (CST) de Rimisp, y tiene como punto de partida dos elementos. Por una parte, la comprensión de estos conflictos como procesos complejos atravesados por asimetrías de poder, donde las contradicciones entre actores colectivos (territoriales y extraterritoriales), evidencian distintas maneras de entender el territorio y su desarrollo; visiones que pueden entrar en contradicción y generar tensiones de distinta intensidad. Por tanto, los conflictos pueden estar relacionados con la configuración del territorio, su funcionamiento y gobernanza, el acceso y uso de sus recursos, la forma en que estos son distribuidos y, los criterios que definen la inclusión/exclusión de los distintos actores sociales en la deliberación y toma de decisiones determinantes para sus trayectorias de desarrollo (Bernal Gómez, 2022). Por otra parte, y retomando hallazgos de programas de investigación previos de Rimisp respecto a dinámicas territoriales rurales (Berdegué et al., 2012), este estudio toma como premisa que las políticas y/o arreglos institucionales pueden causar efectos diferenciados y adversos a sus propósitos, si no son diseñados y ejecutados desde un enfoque territorial. En este sentido, la implementación de las políticas, programas o proyectos pueden tanto desencadenar y profundizar desacuerdos en los territorios, así como coadyuvar a su distensión y tratamiento.

En esta perspectiva, la comprensión de los CST se configura como una puerta de entrada para el logro de al menos dos propósitos. El primero, entender las dinámicas territoriales y analizar la relación que pueden establecerse entre estas y la emergencia, reactivación, perpetuación o transformación de dichos conflictos. El segundo, recabar evidencia que fundamente el diseño e implementación de mecanismos que desde un enfoque territorial promuevan un tratamiento adecuado de este tipo de conflicto; de tal manera que puedan convertirse en oportunidades para la generación de innovaciones institucionales (formales e informales) que aporten a la gobernanza de los territorios atendiendo a las condiciones y capacidades locales. Siguiendo esta perspectiva, el conocimiento de los conflictos en su complejidad permita valorar estrategias para afrontarlos pacíficamente, posibilita una mejor comprensión de las realidades políticas, económicas, sociales, culturales y ambientales de los territorios, al tiempo que permite contribuir desde el enfoque territorial a un mejor diseño e implementación de políticas y programas adecuados para el desarrollo rural.

*[1] Los autores de esta publicación agradecemos los insumos proporcionados por el equipo de Rimisp – Oficina Ecuador para la elaboración de este documento. Asmismo a Cristhian Rodriguez, consultor de Rimisp, quien apoyó la revisión de versiones preliminares.*

*[2] Investigación diseñada y coordinada por el área de conflictos socioterritoriales de Rimisp, en el marco de la ejecución del proyecto "General support to promote transformation strategies to achieve territorial equity based on a nuanced understanding of the challenges faced by rural territories in Latin America and core support for institutional strengthening" financiado por la Fundación Ford.*

Esta investigación tiene como propósito explicar las relaciones que pueden establecerse entre la implementación de políticas públicas orientadas a la atención de la problemática de las drogas ilícitas, especialmente de aquellas orientadas a la eliminación y sustitución de cultivos de coca, y la generación, profundización o transformación de CST en territorios rurales de Ecuador, Perú y Colombia. Para ello se han realizado tres estudios de caso en estos países, en territorios donde ha sido implementada alguna política para la atención de estos asuntos en el periodo 2012 - 2022. De esta manera se buscó entender los enfoques que han tenido estas políticas, cómo fueron implementadas en los territorios estudiados y cuáles fueron los CST provocados por estas intervenciones o de qué manera profundizaron conflictos existentes. En este sentido, se ha optado por un enfoque metodológico de investigación cualitativa dado que se busca comprender procesos y las relaciones de causalidad existentes entre ellos, definiendo como estrategia la elaboración de casos de estudio en los distintos países.

Este informe de investigación se concentra en el estudio del Ecuador, país de la subregión andina que a pesar de haber cumplido un rol muy distinto al que han tenido países como, por ejemplo, Colombia o Perú en la cadena del narcotráfico y la atención al fenómeno de las drogas, a lo largo del siglo XXI se ha configurado como un lugar estratégico para esta economía ilegal. En este sentido, Ecuador ha pasado de ser un país de almacenamiento y tránsito a convertirse en un lugar estratégico vinculado al procesamiento, consumo y lavado de dinero proveniente del tráfico, especialmente, de cocaína. A diferencia de sus vecinos, este país no alberga grandes extensiones de cultivos de uso ilícito. Sin embargo, las dinámicas en los territorios fronterizos se han visto permeadas por los efectos de este tipo de actividades y las políticas implementadas por el país vecino, como ocurre en las provincias de la Mancomunidad del Norte de Ecuador (MNE) territorio fronterizo con el suroccidente de Colombia, región en la que en los últimos cinco años se ha identificado la configuración de enclaves agroindustriales de producción de coca.

El documento se encuentra integrado por cuatro partes. La primera realiza un análisis del enfoque que dieron los distintos gobiernos del Ecuador a la política frente al tema de las drogas ilícitas entre los años 90 hasta el 2022. En este sentido se evidencia la combinación de enfoques prohibicionistas y punitivos con abordajes más integrales del fenómeno, que no logran posicionarse como prevalentes. El análisis muestra que gran parte de las políticas han estado determinadas por el contexto internacional, en específico, por las dinámicas territoriales en sus fronteras y el impacto que han tenido las políticas definidas por Colombia y Perú, países vecinos con relevancia en la producción y comercialización de cultivos de uso ilícito de coca a nivel mundial. En la segunda parte se presenta una caracterización general de la MNE, identificada como un territorio estratégico para el movimiento de las economías ilegales, a partir de sus características geográficas y ambientales, comportamiento de sus indicadores socioeconómicos y de seguridad. La tercera parte, retomando la trayectoria de los enfoques dados a la política para atender el tema de drogas en el Ecuador, concentra el análisis en las particularidades de la MNE como territorio de frontera con el suroccidente colombiano, y reflexiona en torno a algunos de los factores que el diseño e implementación de la política debería tomar en consideración con el propósito de transformar conflictos socioterritoriales, antes que catalizarlos o escalarlos.

Finalmente, el apartado de conclusiones realiza algunos planteamientos respecto a la reconfiguración del rol del Ecuador en las redes transnacionales del narcotráfico, los impactos que esto ha tenido para las dinámicas territoriales de la frontera norte, los limitados efectos de la estrategia de Desarrollo Alternativo Preventivo (DAP) y la necesidad de comprender las particularidades de los territorios de frontera, en el diseño e implementación de políticas que requieren considerar las correlaciones entre territorios de países vecinos, como lo es el caso de la frontera norte ecuatoriana y el suroccidente colombiano.

## 2. ENFOQUE Y TRAYECTORIA DE LAS POLÍTICAS PARA LA ATENCIÓN AL TEMA DE LAS DROGAS ILÍCITAS

El enfoque adoptado por el Ecuador en la definición de las políticas para la atención de la problemática de las drogas ha reflejado la interacción entre el contexto político interno y el posicionamiento ideológico de sus gobiernos con dinámicas internacionales, en específico, con las dinámicas territoriales en sus fronteras y el impacto que han tenido las políticas definidas por Colombia y Perú, países vecinos con relevancia en la producción y comercialización de cultivos de uso ilícito de coca a nivel mundial.

A finales del siglo XX, Ecuador era considerado una "isla de paz" con relación a la conflictividad interna que vivían sus vecinos. Sin embargo, a lo largo de los años 2000 Ecuador experimenta una transformación respecto al rol que desempeña en la dinámica de las redes del narcotráfico en la región andina. Distintos eslabones del negocio empezaron a desarrollarse en el país pasando de ser un país de almacenamiento y tránsito, a ser un lugar estratégico vinculado al procesamiento y consumo, así como con el lavado de dinero. Esta reconfiguración de su rol trajo consigo el deterioro en los indicadores de criminalidad y violencia, dada la conexidad de acciones delictivas como sicariato, tráfico de armas, trata de personas con estas economías ilegales (Carrion & Enriquez, 2017).

Realizando una revisión a la trayectoria de las políticas e institucionalidad ecuatoriana desde la década de los 90 hasta el año 2022, se evidencia que estas políticas oscilan entre enfoques prohibicionistas y visiones de carácter más integral. A través de este último enfoque, se propone atender el fenómeno de las drogas desde una perspectiva de salud pública, derechos humanos y creación de condiciones socioeconómicas que disuadan o disminuyan el riesgo de que la población sea cooptada para hacer parte de alguno de los procesos de la cadena como producción, acopio o tráfico. No obstante, el manejo de esta política en Ecuador evidencia las tensiones que ha afrontado a lo largo de los años el Régimen Internacional de la Drogas, de tal manera que en algunos periodos estos enfoques conviven, a pesar de las contradicciones que pueden generar en la intervención para abordar el fenómeno.

El gobierno de Rodrigo Borja Cevallos (1988-1992) promulgó la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (Ley 108 de 1990), que sufrió varias reformas hasta ser reemplazada en 2015. Esta ley se centraba en buscar la reducción de la oferta por medio de acciones sancionadoras y el endurecimiento de penas (de hasta 25 años de reclusión), que ponía en la misma posición a los distintos actores de la cadena. Bajo esta ley se crea el Consejo Nacional de Control de Sustancias Psicotrópicas y Estupefacientes (CONSEP) como autoridad nacional en la lucha contra las drogas, la cual actuaba con un importante aparato administrativo de justicia penal y un cuerpo policial especializado. En esta entidad se concentraron las actividades relacionadas con prevención, concesión de licencias para la comercialización y la incautación de bienes y recursos generados por la lucha contra el narcotráfico (Álvarez, 2019).

Si bien durante los años 90 la política se concentró principalmente en acciones prohibicionistas, punitivas y de seguridad, a finales de esa década Naciones Unidas reconoce la necesidad de incluir a Ecuador en el programa general de Desarrollo Alternativo Preventivo (DAP). El calificativo de "preventivo" es aplicado debido a que, en el Ecuador a pesar de no existir una cantidad importante de cultivos de uso ilícito, por su ubicación se integran distintas fases de la cadena vinculada al tráfico de sustancias estupefacientes, especialmente, en zonas como la frontera norte límite con el suroccidente de Colombia en donde la población tiene un alto riesgo de ser vinculada a economías ilegales del narcotráfico (Velasco, 2015).

En el año 2001 se creó la Unidad de Desarrollo Norte (UDENOR) entidad encargada de coordinar programas y proyectos de desarrollo económico y social en las provincias de Esmeraldas, Carchi, Sucumbíos, Orellana, Napo y zonas de amortiguamiento en la perspectiva del DAP. La aplicación del DAP implicaba la realización de acciones para mejorar la calidad de vida de las poblaciones fronterizas y conseguir la ocupación de grandes áreas de territorio en actividades lícitas productivas rentables, de forma tal que se impidiera la vinculación de recursos territoriales y humanos al negocio ilícitos de la droga logrando una reactivación social con enfoque comunitario y regional en coordinación con el CONSEP (Velasco, 2015).

El Programa de Desarrollo Alternativo Preventivo (DAP) se concibió como una estrategia integral de lucha contra las drogas dentro del Plan Nacional de Drogas 2004-2008 cuyo objetivo es "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" (COSEP, 2004, p. 37). En concreto, el programa propuso evitar la expansión de cultivos ilícitos en provincias potencialmente aptas y en riesgo de propagación, por su cercanía con el territorio colombiano, mitigándolo mediante la mejora de condiciones de vida para quienes habitaban estos territorios y podrían ser atraídos a este tipo de actividades. En este sentido, las acciones fueron planteadas en seis componentes: (i) infraestructura social, (ii) infraestructura productiva, (iii) desarrollo social, (iv) desarrollo productivo, (v) gobernabilidad y democracia, y (vi) gestión ambiental. En 2004 este programa ocupo el 60% del presupuesto asignado a la lucha contra las drogas, con recursos procedentes de la cooperación internacional proveniente en un 80% de EE.UU (Comunidad Andina, 2005).

A lo largo de la década de los 2000 se incorporaron visiones de atención integral centradas en los derechos humanos en las que, por ejemplo, se planteó el consumo problemático como un tema de salud pública y se impulsó la articulación intersectorial para la ejecución de medidas que suplieran las necesidades de poblaciones vulnerables, con el propósito de evitar la cooptación por parte de actividades ilícitas (producción y/o tráfico) vinculadas al tema de las drogas (Velasco, 2015). La inclusión de estos elementos, que implicaban cambios de enfoque en la atención de esta temática podría ser explicados al menos por tres hechos que en aquel momento histórico coincidían: la emergencia de cuestionamientos respecto a la efectividad de la "guerra contra las drogas", el ascenso a la presidencia de Rafael Correa representante de un proyecto político de izquierda progresista y la respuesta de este nuevo gobierno a los efectos que tenía sobre su territorio la implementación de políticas en países vecinos como el Plan Colombia.

Durante este periodo, en el ámbito internacional se plantearon dudas respecto a la efectividad que había tenido la "guerra contra las drogas" respecto a la reducción de la producción y consumo de drogas ilícitas. Asimismo, se cuestionaba la adicción punitiva que motivaba generando una desproporción en las leyes sobre este asunto en el mundo (Uprimny, 2021) y haciendo que, por ejemplo, países como Ecuador tuvieran una de las legislaciones con mayores penas por el delito de posesión sin importar la cantidad.

Por otro lado, la llegada a la presidencia de Rafael Correa en 2007 quién abanderaba un proyecto político vinculado al movimiento del denominado socialismo del siglo XXI, o nueva izquierda latinoamericana, promovió acciones que planteaban una reforma del abordaje al problema de las drogas en el país. Durante su gobierno se creó un nuevo marco constitucional, en 2008, donde el problema de las drogas fue definido como un fenómeno social cuyo tratamiento debía priorizar un enfoque de salud pública (prevención y atención del consumo). En este sentido se dieron pasos para hacer un viraje de la política: se otorgaron indultos a personas sentenciadas por transporte de drogas bajo criterios de proporcionalidad; asimismo, se estableció una escala para determinar las penas en razón al delito cometido con relación a "la producción o tráfico ilícito sustancias catalogadas sujetas a fiscalización en relación con la siembra o cultivo de producción de sustancias estupefacientes y psicotrópicas" reflejado en el Código Orgánico Integral Penal (2104) (Álvarez, 2019). Por otra parte, se tomaron decisiones para deslindarse de la tutela del gobierno de EE.UU. en estos asuntos como la no renovación, en 2009, del convenio de operación en territorio de ecuatoriano de la "Base de Manta" iniciado en 1999; al igual que en 2013 la renuncia unilateral a las preferencias arancelarias concedidas por este país a través del ATPDEA (Andean Trade Promotion and Drugs Eradication Acr) (Paladines, 2015).

El tercer hecho que confluyó en este periodo se vincula al conjunto de afectaciones que experimentó la frontera norte, como consecuencia de la implementación del Plan Colombia (2001 – 2016). Este plan fue un amplio paquete de ayuda entregado por el gobierno de EE.UU. al país vecino destinado, en su mayoría, a fortalecer la capacidad operativa de su fuerza pública para la guerra contrainsurgente, además de avanzar en la reducción de hectáreas de cultivos ilícitos. Una de sus principales estrategias fue la erradicación forzada de cultivos mediante aspersión aérea de glifosato, focalizada hacia zonas de frontera con la Mancomunidad del Norte en el Ecuador. Ante esta situación, el gobierno de Correa respondió con la creación del Plan Ecuador en 2007. Este plan era una política de Estado que buscaba revertir los impactos del conflicto interno colombiano en la sociedad ecuatoriana, solucionar problemas derivados de la pobreza, exclusión y violencia; al igual que, atender el impacto de la aspersión aérea y el desplazamiento forzado desde Colombia.

El Plan Ecuador se fundamentaba en la idea de "paz, desarrollo y seguridad integral, centrada en el ser humano" y su objetivo era fortalecer la seguridad humana y el mejoramiento de la calidad de vida en el cordón fronterizo norte del país (Presidencia del Ecuador, 2007). En sus propósitos el plan trascendía la prevención de actividades ilícitas, si bien sus ejes de intervención tenían similitudes a los planteados por DAP, de hecho, su secretaría técnica asumió las funciones de la UDENOR, se propusieron acciones para atender otros asuntos como: la administración de justicia y el control de ilícitos, los derechos humanos, la asistencia humanitaria y el refugio, la soberanía nacional e integridad del Estado. A pesar de sus aspiraciones, la ejecución del Plan Ecuador fue suspendido en 2013 dado que no cumplió con las expectativas del gobierno con su implementación.

El **Plan de Prevención Integral de Drogas 2012-2013** mantuvo la línea dada por el nuevo enfoque incorporado a la política drogas, teniendo como marco la nueva constitución y el Plan Nacional del Buen Vivir (2009-2013) propuesto por el gobierno de Correa. En él se mantuvo como eje el Programa Nacional de DAP, entendido como estrategia para reducir la vulnerabilidad de las poblaciones a participar en actividades ilícitas, en un contexto donde se reconoció la presencia incipiente de cultivos de coca en el territorio ecuatoriano y la afectación de zonas protegidas por esta causa, aunque su extensión era insignificante (CONSEP, 2012).

Los cambios introducidos en la atención del tema de las drogas en Ecuador se concretaron en 2015, con la promulgación de la "**Ley Orgánica de Prevención Integral del Fenómeno Socio Económico de las Drogas y de Regulación y Control del Uso de Sustancias Catalogadas Sujetas a Fiscalización**". Por medio de esta ley se estructuró la Secretaría Técnica de Prevención Integral de Drogas (SETED) en remplazo del CONSEP, cuya misión era coordinar, articular, facilitar y controlar la implementación de procesos intersectoriales de prevención del tráfico y consumo de sustancias estupefacientes, con un enfoque centrado en las personas. Además, se puso énfasis en una política integral conformándose un Comité Interinstitucional de intervención con participación de los ministerios de salud, educación, inclusión social, seguridad interna, justicia y deporte (Álvarez, 2019). Como parte de la implementación de esta ley se creó, en 2017, el Comité Interinstitucional de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (COTIMON)[3] como el organismo encargado de la coordinación y articulación de las operaciones de detección y monitoreo de posibles cultivos ilícitos y pistas irregulares dentro del territorio ecuatoriano. De igual forma, la ley mantuvo la apuesta por el DAP planteando que

> Es obligación del Estado implementar un conjunto de medida que potencien las capacidades de desarrollo de las comunidades ubicadas en zona vulnerables por la influencia de actividades ilícitas relacionadas con las drogas. Los organismos y entidades del Gobierno Central y Gobiernos Autónomas Descentralizados articularán acciones que contribuyan a fortalecer su presencia en zonas vulnerables, para incorporarlas al desarrollo socioeconómicos, considerando la economía popular y solidaria y el fomento de la producción nacional (Asamblea Nacional del Ecuador, 2015, Art. 15) .

En el inicio del gobierno de Lenin Moreno (2017-2021) se formuló el **Plan Nacional de Prevención Integral y Control del Fenómeno Socio Económico de las Drogas 2017 - 2021** el cual estuvo dirigido a cuatro objetivos básicos: a) la prevención del uso y consumo de drogas; b) la atención integral e intersectorial a las personas que tienen un consumo problemático de drogas; c) la reducción de la oferta de drogas destinadas al consumo; y, d) la prevención a la producción de cultivos ilícitos, su transformación y comercialización. Estos objetivos estaban delimitados por dos ejes, el primero respondía a la reducción de la demanda y el segundo a la oferta. De esta manera, en este plan se continuó apelando a una visión "preventiva" de la producción ilícita de drogas en el país a través de la estrategia del DAP, mitigar el riesgo de involucramiento a de la población a estructuras criminales. En este sentido, se plantearon intervenciones orientadas a mejorar cadenas de producción, potenciar cadenas de valor que generaran ingresos económicos, promover emprendimientos productivos con el propósito de "Mantener al Ecuador como un territorio libre de cultivos y producción ilícitas de drogas" (Secretaría Técnica de Prevención Integral de Drogas, 2021, p.67). Asimismo, se ejecutaron entre otras acciones protocolos para proceder a la destrucción de los cultivos de uso ilícitos; la aprobación de normativa dirigida a la extinción de dominio para la venta de bienes incautados como producto del narcotráfico con reinversión para tratar problemas de drogas; la creación del Centro de Investigación y Evidencia sobre Drogas (observatorio de drogas); campañas de prevención del consumo.

[3] *Acuerdo Interinstitucional No. 8.021, publicado en el Registro Oficial No. 942 del 10 de febrero de 2017.*

Pese a la orientación de este plan, en 2018 el gobierno de Moreno elimina la Secretaría Técnica de Prevención Integral de Drogas (SETED) distanciando a la política del enfoque centrado en los derechos humanos para volver a concentrarse en la visión prohibicionista, punitiva y desde la seguridad. La reestructuración institucional condujo a la distribución de funciones entre el Ministerio de Salud Pública y el Ministerio del Interior, siendo evidencia del debilitamiento que sufrió, con estos cambios, la idea de DAP que había estado presente en las políticas y programas previos. En este sentido, la política de drogas se redujo a dos dimensiones (salud y sanción) eliminando la reflexión sobre integralidad de la política, la articulación intersectorial y la gestión pública en esta materia. De tal manera que, se elude la reflexión sobre causas estructurales para concentrarse en una visión de seguridad y amenazas a la seguridad nacional. Así, se deja de lado el debate sobre la pobreza, falta de oportunidades, la desigualdad, como p. ej. se enunciaba en la idea de poblaciones vulnerables o en riesgo de vinculación a actividades ilícitas por las condiciones precarias de vida en los territorios (Álvarez, 2019).

En concordancia con este posicionamiento que articula la política de drogas con temas de seguridad, en 2018 se declara el Estado de excepción en la frontera norte del país, por los riesgos que suponía el incremento de actores ilegales que ejercían control y venían desarrollando acciones delictivas y vinculadas al narcotráfico. Así, ante la identificación de riesgos para la seguridad nacional en este territorio se formula l**a Política de Defensa, Seguridad y Desarrollo para la Frontera Norte,** aprobada por el Consejo de Seguridad Pública y del Estado (COSEPE). Este documento pretendía articular medidas de prevención e intervención frente a las amenazas que pudieran afectar la integridad de los habitantes de la frontera norte y armonizar su desarrollo económico, social y productivo, enfocando su implementación en varias líneas de acción: apoyo a las personas que se encuentran en situación de pobreza; asistencia técnica a emprendimientos productivos; servicios a víctimas de trata o tráfico; procesos de modernización y actualización de normas y planes estratégicos en frontera, recuperación de la seguridad interna, suscripción de compromisos internacionales inherentes a la materia; y sanciones a personas involucradas (Orozco, 2020)

La definición de esta política, cuyo eje principal era la seguridad, ilustra nuevamente la manera como la toma de decisiones respecto a la implementación de políticas orientadas a la región norte del país se encuentran, en gran parte, determinadas por las dinámicas experimentadas en las fronteras con el territorio colombiano donde se asistía a la reconfiguración de actores armados ilegales luego de la suscripción del Acuerdo de Paz con las FARC-EP en 2016, el incremento de los cultivos ilícitos en las zonas de frontera y la disputa por territorios colindantes con las provincias de Sucumbíos, Carchi y Esmeraldas.

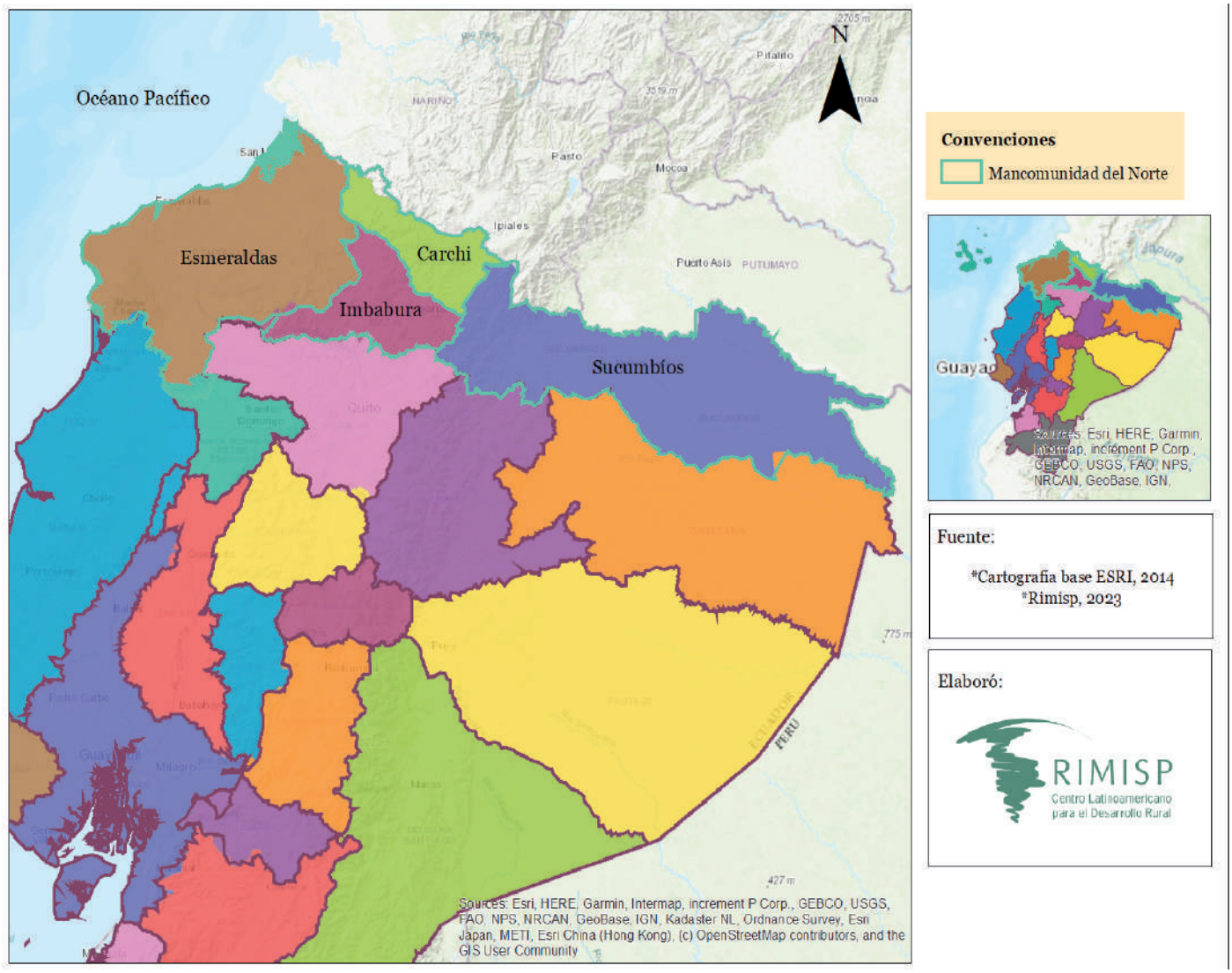
La tendencia de abordar la problemática de las drogas como una amenaza para la seguridad nacional se profundiza en el gobierno de Guillermo Lasso Mendoza (2021-2023). Lasso propuso un Plan Integral para la Seguridad y la Paz cuyo desarrollo buscaba contar con apoyo internacional, en especial, de Estados Unidos. Esta propuesta partió de considerar que el Ecuador había perdido capacidad de respuesta frente al narcotráfico a consecuencia de la eliminación de bases militares, como la de Manta; cambios en la institucionalidad que tenía a cargo tareas de combate estratégico en el tema de drogas y lavado de dinero, como el COSEPE; y la legalización del consumo mínimo, que se consideraba incentivaba el microtráfico. De esta manera, el discurso se distancia de la consideración del problema de las drogas como fenómeno social cuya atención requería un enfoque de salud pública y DAP, en zonas vulnerables a la vinculación de su población a la economía ilícita de las drogas ya sea en la cadena de producción, transporte o distribución de las drogas. Si bien marca distancia del enfoque dado en épocas previas a esta política, especialmente durante el gobierno de Correa, la definición de las acciones continúo atendiendo a la dinámica de las fronteras con Colombia y Perú. Según explicaba Lasso y su Secretario de Seguridad de Estado, en la frontera norte con Colombia se ha dado un relajamiento del control de plantaciones de coca a consecuencia de la firma del Acuerdo de Paz con las FARC en 2016 y la reconfiguración del control territorial por parte de nuevos actores armados ilegales; mientras que en la frontera sur con Perú se conocía de la existencia de laboratorios de procesamiento, tráfico de armas y expansión de cultivos (González, 2023; La Hora, 2022; La Verdad, 2022).

Finalmente, cabe anotar en este recorrido que el enfoque de la política también ha estado marcado por la relación que desee establecer el gobierno ecuatoriano de turno con EE.UU., ya sea para establecer cooperación económica y técnica en la implementación de los planes propuestos como en el caso del gobierno de Lasso o, por el contrario, distanciarse de la mirada del problema de las drogas como un asunto de seguridad y despliegue del Estado en el territorio a través de sus fuerzas armadas como ocurrió durante el gobierno de Correa.

## 3. MANCOMUNIDAD DEL NORTE DEL ECUADOR (MNE): CARACTERIZACIÓN DE UN TERRITORIO FRONTERIZO

La Mancomunidad del Norte del Ecuador (MNE) se encuentra integrada por las provincias de Esmeraldas, Carchi, Sucumbíos e Imbabura. Esta figura de ordenamiento territorial surgió como respuesta a la imperante necesidad de llevar a cabo una gestión que reforzara la coordinación de la acción pública, posibilitando la ejecución eficaz y eficiente de proyectos [4]. Asimismo, buscaba promover la construcción colectiva de una estrategia integral para el desarrollo del territorio del norte del país (Batallas & Guamani, 2011) . La MNE se crea en el año 2011 mediante el convenio suscrito por las autoridades competentes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales (GADP) del Norte del Ecuador, convirtiéndose en entidad de derecho público con personería jurídica [5].

**Mapa 1. Mancomunidad del Norte de Ecuador**




*Fuente: Elaboración propia*

[4] *La Constitución Política de la República del Ecuador mediante artículo 243 dispone que los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) podrán agruparse y formar mancomunidades. Además, según el artículo 286 del Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD), las mancomunidades son entidades de derecho público con personería jurídica, entidades autónomas con independencia administrativa y financiera, teniendo capacidad para ejercer derechos y contraer obligaciones, además de ser representadas judicial y extrajudicialmente.*

[5] *En el siguiente enlace podrá consultar a detalle el convenio de la Mancomunidad del Norte https://www.edicioneslegales-informacionadicional.com/edle/DIC/EE-110505-142.pdf*

Las provincias ubicadas al norte del Ecuador resultan estratégicas para el país. Son zona de frontera con Colombia, de vital importancia para la conectividad regional y en ellas se ubican áreas de protección ambiental. En estas provincias, que son puntos de tránsito de frontera a frontera, se alberga una gran diversidad debido a que en ellas se encuentran tres de las cuatro regiones geográficas que definen la topografía del país. Asimismo, estas provincias se erigen como puntos nodales para la movilidad transfronteriza de personas y mercancías, desempeñando un papel esencial en el intercambio comercial, seguridad nacional, cultural y social entre Ecuador y Colombia. En la MNE se ubican rutas terrestres, fluviales y marítimas que conectan a ambos países.

No obstante, su carácter estratégico también favorece dinámicas ilegales. Según el informe del Sistema de Naciones Unidas con el apoyo de la Unión Europea (UNODC, 2021), esta área del país tiene una relevancia como territorio estratégico para la producción, sostenibilidad y expansión de las economías ilegales. Igualmente, de acuerdo con las últimas cifras del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) para los años 2020, 2021 y 2023, se evidencia que las provincias de la frontera norte mantienen un limitado desarrollo socioeconómico. Esta condición se expresa en indicadores como necesidades básicas insatisfechas, pobreza extrema, la tasa de desempleo y subempleo. Indicadores que a su vez han sido correlacionados con el incremento de delitos y altas tasas de homicidios vinculados a las dinámicas propias de economías ilegales. A estos factores socioeconómicos se suman otros que convergen en la economía fronteriza. Por ejemplo, la devaluación del peso colombiano frente al dólar, la aplicación de salvaguardas por parte del gobierno del Ecuador a determinados productos, así como el descenso del precio del petróleo. Lo anterior, ha derivado en una caída en los niveles de inversión y en una limitada presencia estatal en estos territorios.

A continuación, se realiza una caracterización de la MNE. Primero, se presentan algunas generalidades de la geografía física que constituye este territorio para, posteriormente, presentar una descripción de factores demográficos, ambientales, socioeconómicos, seguridad ciudadana y acciones vinculadas a economías ilícitas.

## 3.1 GENERALIDADES FÍSICAS

De acuerdo con la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo- Seplandes (2015), la MNE se encuentra en la región andina del país, esta tiene una superficie de 42.259,66 km² que representa el 16,5% de la superficie nacional. En ella se integran 26 Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales y 146 parroquias rurales. A continuación, se presentan algunas generalidades de las provincias que la conforman:

### CARCHI:

El relieve del terreno en esta provincia es notablemente irregular y montañoso. Se extiende entre los nudos de Pasto hacia el norte, de Boliche hacia el sur, y abarca parcialmente el valle del Chota. Limita al norte con la República de Colombia, al sur y oeste con la Provincia de Imbabura, al este con la Provincia de Sucumbíos y al oeste con la Provincia de Esmeraldas. La extensión territorial de esta provincia es de 3.604,33 km². Además, presenta una altitud media que varía significativamente. Desde el norte, en el callejón interandino, muestra niveles altitudinales que oscilan entre los 1.200 metros sobre el nivel del mar (msnm) en la zona del Valle, hasta los 4.768 msnm en la cima del volcán Chiles.

La provincia exhibe diversos pisos climáticos debido a que su territorio se extiende desde los 1.000 msnm, con temperaturas de hasta 27°C en el subtrópico fronterizo con la provincia de Esmeraldas, hasta las nieves perpetuas de la cima del volcán Chiles, ubicado a una altura de 4.723 msnm y con temperaturas inferiores a los 0°C. Atravesada por la cordillera de los Andes, la región es predominantemente montañosa, destacándose la máxima altitud en el Volcán de Chiles, que alcanza los 4.747 msnm. En el centro de la provincia, resalta el Páramo de El Ángel, cuyos principales ríos surcan la región. El relieve se manifiesta en altas tierras o altiplanos y una extensa depresión con dos hoyas, formando un amplio valle en el sureste de la provincia, que continúa en territorio colombiano. Esta depresión constituye la principal zona de asentamiento urbano y canalización de las comunicaciones, albergando la capital, Tulcán, y otras localidades como San Gabriel, El Ángel o Ciudad Colón. Por ella discurre la carretera Panamericana (Avilés, 2016)

## IMBABURA:

La temperatura promedio de la provincia de Imbabura se sitúa alrededor de los 18 °C, caracterizándose por un clima seco. La diversidad de pisos climáticos abarca desde los mesotérmicos húmedos y semi húmedos hasta el páramo, situado a altitudes superiores a los 3.600 metros. La cuenca del Chota presenta un clima temperado y tropical, con una temperatura media que oscila entre los 8 y 28 grados centígrados. Imbabura se encuentra geográficamente en la hoya del Chota.

Adicionalmente, la cordillera Occidental despliega importantes ramales, entre los cuales destacan las estribaciones de Chilluri, Lachas, Cayapas, Toisán, In-tag, y las montañas de Quisaya. Por otro lado, la cordillera Oriental origina las estribaciones de Pimam-piro y Cofanes. En el interior de la hoya, se encuentran las estribaciones de Angochagua. La provincia se distingue por elevaciones notables como Imbabura (4.560m), Cotacachi (4.944m), Yanahurco de Piñán (4.535m), entre otras (Prefectura de Imbabura, s.f.).

## ESMERALDAS:

Esmeraldas, la provincia más septentrional de la costa ecuatoriana, se caracteriza por su topografía llana, intercalada con pequeñas colinas que no superan los 30 metros sobre el nivel del mar (msnm). A pesar de estas modestas elevaciones, el territorio presenta variaciones notables. El clima de Esmeraldas abarca desde tropical subhúmedo hasta subtropical muy húmedo, con una temperatura media de 23 °C.

Situada en tierras bajas, las mayores altitudes en esta provincia no superan los 600 msnm. Se encuentra atravesada por diversas estribaciones, que son extensiones de la cordillera occidental de los Andes. Al este, se despliegan las cordilleras de Cayapas y Toisán, mientras que al oeste emergen las montañas de Muisne, Atacames y Cojimíes.

Esmeraldas experimenta dos estaciones definidas: la “tropical monzón”, caracterizada por un porcentaje de humedad seca del 40%, que abarca los meses de junio a noviembre, con una temperatura promedio de 21 °C. La segunda estación es la “tropical húmedo”, que se extiende de noviembre a mayo en las cuencas centrales y la costa externa septentrional, presentando un porcentaje de humedad cercano al 100% y una temperatura promedio de 28 °C (Departamento de Planificación, 2014; Ministerio de Turismo, 2020; (Zambrano, 2019).

## SUCUMBÍOS:

La parte alta de este territorio exhibe un clima de páramo, y a medida que desciende hacia la selva amazónica, experimenta transformaciones notables debido a la variación en altitud, humedad y viento. Estos factores convergen para configurar un clima tropical húmedo, marcado por altas temperaturas que rondan los 28 grados centígrados en la mayor parte del año, llegando en ciertos meses a alcanzar máximas de 34 grados.

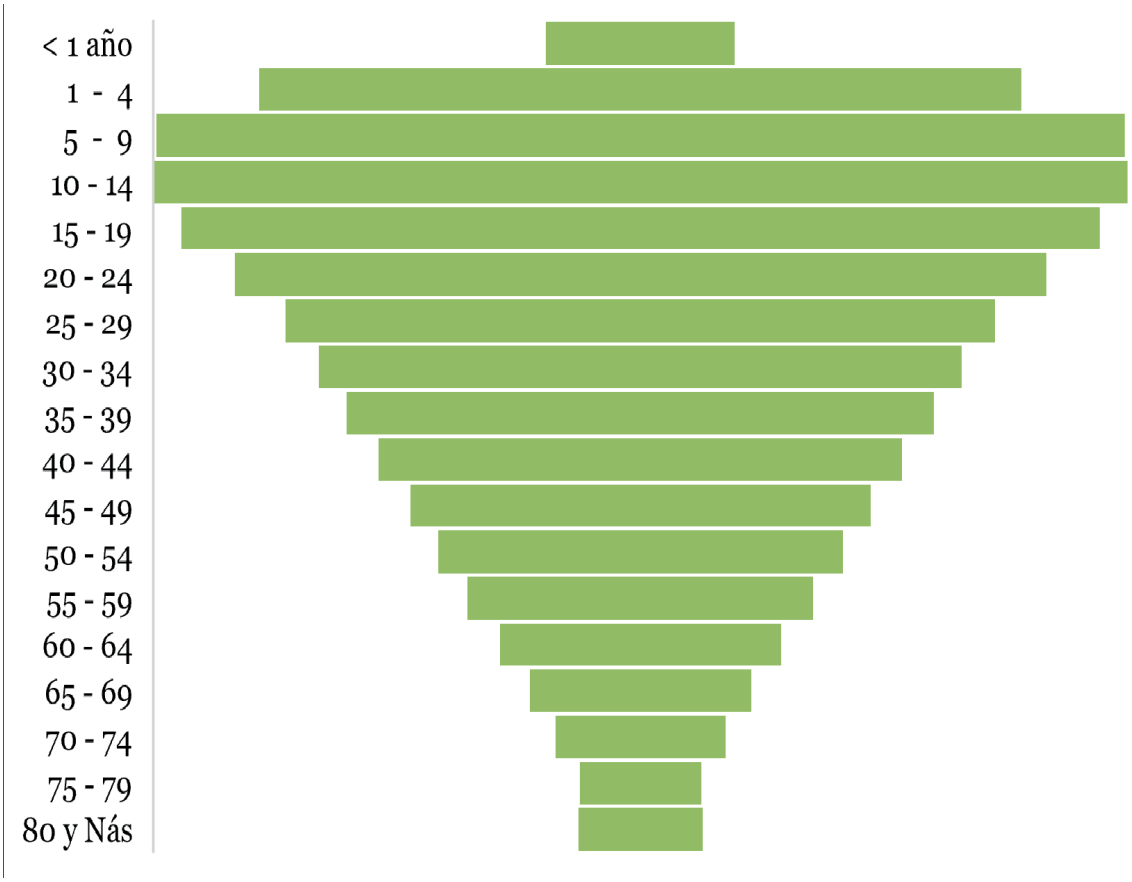
Con una extensión territorial de aproximadamente 18,612 km², esta provincia se posiciona como la cuarta más grande del país, superada sólo por Pastaza, Morona Santiago y Orellana. Limita al sur con Napo y Orellana, al oeste con Carchi, Imbabura y Pichincha, al este con la provincia del Putumayo, perteneciente al Perú, y al norte con los departamentos de Nariño y Putumayo en Colombia (Ministerio de Turismo, s.f.).

## 3.2 CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS

De acuerdo con las proyecciones del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) para el año 2020, la MNE alberga una población estimada de aproximadamente 1.537.283 habitantes. Este conjunto demográfico se distribuye de manera heterogénea entre las áreas rural y urbana, revelando una dinámica significativa en la composición poblacional de la región. Según las estadísticas, el 43% de los habitantes reside en zonas rurales, mientras que el 57% se concentra en áreas urbanas, mostrando una importante concentración de la población. En cuanto a la distribución por género, en esta región la población se conforma en un 49,9% de mujeres y un 50,1% de hombres.

De acuerdo con el análisis detallado de la pirámide poblacional correspondiente a las provincias que conforman la MNE para el año 2020, se destaca una concentración significativa de la población en segmentos etarios específicos. En particular, se evidencia que la mayor proporción de habitantes se encuentra en edades tempranas, con un enfoque notable en el rango de 5 a 24 años (Ver Gráfica 1). Este fenómeno demográfico revela la presencia de una población juvenil considerable, lo que sugiere la necesidad de considerar a este grupo poblacional dentro de los procesos de definición de las políticas públicas para la región.

**Gráfica 1. Proyección de la población de la MNE según grupos de edad**

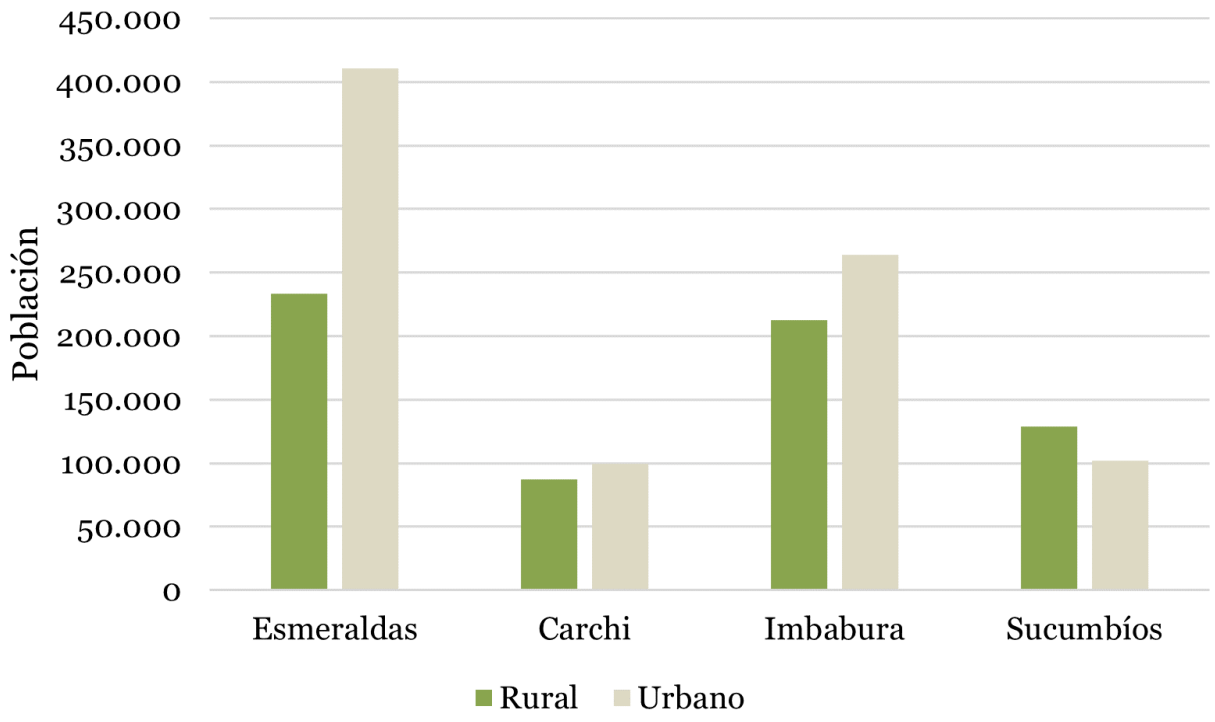



*Fuente: Elaboración propia con base en proyecciones poblaciones del INEC*

La observación del comportamiento de la población a lo largo de la última década en las provincias que conforman la MNE, a partir de las proyecciones del INEC, revelan un crecimiento poblacional gradual y constante desde el año 2010 hasta el 2020. Diversos factores contribuyen a este fenómeno demográfico, entre ellos la migración interna, el aumento de la esperanza de vida y las variaciones en las tasas de natalidad. Este análisis sugiere que esta región del Ecuador ha experimentado transformaciones en su estructura poblacional, que en consecuencia demandan la atención de nuevas necesidades y originan nuevas dinámicas en el territorio.

La distribución demográfica en la MNE presenta una dicotomía entre sus áreas urbanas y rurales. La gráfica 2 ilustra el crecimiento poblacional de las áreas urbanas en Esmeraldas, Carchi e Imbabura. Para el año 2020, el 63,7% de la población de Esmeraldas residía en zonas urbanas, mientras que en Carchi y Imbabura estas cifras son del 53,3% y 55,4%, respectivamente. Estos datos subrayan la atracción hacia centros urbanos como tendencia en estas provincias. En contraste, la provincia de Sucumbíos presenta un escenario diferente. El 55,9% de sus habitantes se encuentra en áreas rurales.

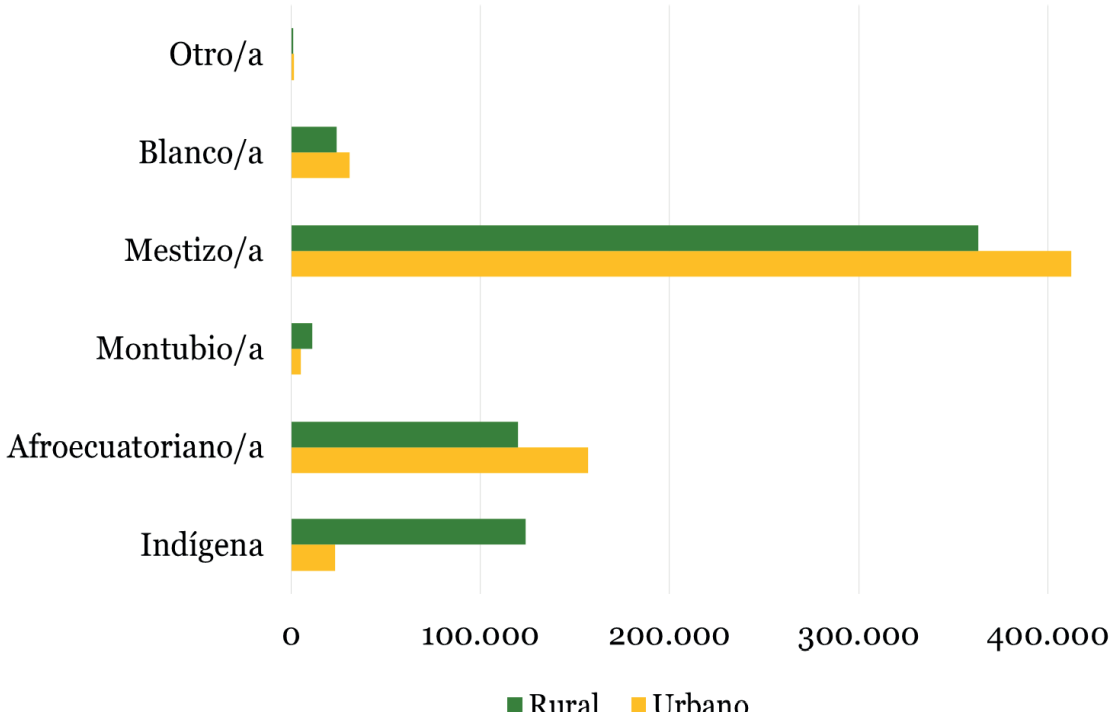
**Gráfica 2. Distribución población por área en la Mancomunidad del Norte**




*Fuente: Elaboración propia con base en proyecciones poblaciones del INEC, 2020 (Instituto nacional de Estadística y Censos, 2020)*

Por otra parte, en la MNE se identifica la presencia de diversas nacionalidades indígenas y pueblos étnicos que hacen de esta región un territorio con gran diversidad. Lamentablemente no fue posible para este estudio ubicar cifras actualizadas; no obstante, según las últimas cifras disponibles del Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2010 en la MN hacen presencia distintos grupos poblacionales como: afroecuatorianos, indígenas, mestizos y montubios.

## Gráfica 3. Población étnica de la MNE




*Fuente: Elaboración propia con base en Censo Nacional de Población y Vivienda – INEC, 2010*

La presencia de estos grupos poblacionales varia en las distintas provincias. En la provincia de Esmeraldas la diversidad étnica se concentra mayoritariamente en dos grupos: los afroecuatorianos, que representan el 43,9% de la población, y los mestizos, que conforman el 44,7%. En Carchi, la composición étnica se inclina mayoritariamente hacia los Mestizos, abarcando un considerable 86,9% de la población. Por otro lado, en Imbabura se destaca una coexistencia de comunidades, con un 25,8% de población indígena y un 65,7% de mestizos. En la provincia de Sucumbíos un 75% es considerada mestiza.

La riqueza étnica en estas provincias refleja la pluralidad cultural que caracteriza a la MN y la importancia de considerar aspectos diferenciales en el diseño de políticas para la inclusión de esta diversidad (CNPV-INEC, 2010), así como la garantía de acceso a servicios y respuesta a sus particulares demandas. En este sentido, el territorio de la MN se encuentra habitada, en su mayoría por población mestiza; pueblos indígenas como los Capayas, Épera, Awá y en una gran proporción Quechua; comunidades Afroecuatorianas, que se configuran como un grupo significativo en esta región; y una pequeña proporción de población Montubia, pueblo mestizo de origen campesino, reconocido como grupo étnico constitucionalmente, que habita zonas rurales de las provincias costeras del Ecuador.

## 3.3 CARACTERIZACIÓN SOCIOECONÓMICA

La Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) correspondiente al año 2021[6] revela una situación preocupante para la MN respecto a las dinámicas socioeconómicas en el territorio. Según los datos recopilados el 44,7% de la población en esta región se encontraba en condición de pobreza por ingresos; mientras que el 43,1% experimentaba pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI). Este doble indicador es evidencia de la precariedad económica y la compleja situación social que afrontaba una parte significativa de la población en este territorio.

Al abordar la pobreza desde una perspectiva multidimensional, el análisis revela que el 50,7% de la población experimenta privaciones en diversos aspectos, superando el promedio nacional que se sitúa en el 39,6%. Estos datos subrayan la necesidad de implementar estrategias integrales que no solo aborden la insuficiencia de ingresos, sino también las carencias en educación, salud, vivienda, entre otros aspectos que contribuyen a la complejidad de la pobreza. Al observar la tabla 1, se destaca que las provincias de Esmeraldas y Sucumbíos son las más afectadas. Estos hallazgos muestran la necesidad de intervenciones integrales producto de la articulación sectorial y entre niveles de gobierno en este territorio.

**Tabla 1: Indicadores de pobreza**

| Indicadores | Nacional | Carchi | Esmeraldas | Imbabura | Sucumbí | Mancomunidad |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Pobreza por ingresos | 28,8% | 35,7% | 52,9% | 34,9% | 50,9% | 44,7% |
| Pobreza extrema por ingresos | 10,3% | 13,3% | 25,3% | 11,5% | 29,4% | 20,0% |
| Pobreza por NBI | 31,1% | 22,0% | 57,6% | 25,3% | 60,0% | 43,1% |
| Tasa de pobreza multidimensional | 39,6% | 35,7% | 63,2% | 35,1% | 60,0% | 50,7% |
| Coeficiente de Gini | 0,487 | 0,481 | 0,502 | 0,469 | 0,503 | 0,495 |

*Fuente: ENEMDU- INEC, 2021*

En cuanto al acceso a servicios básicos, los datos proporcionados por la ENEMDU (2021) indican que el 60,7% de la población cuenta con acceso a servicios esenciales. Esta cifra proporciona una perspectiva fundamental sobre el alcance de las condiciones de vida y la infraestructura disponible en la región, tales como el acceso a condiciones básicas como alcantarillado, agua, electricidad, gas, entre otras.

[6] *Para esta caracterización se hizo uso de esta fuente dado que, en el momento de realización de este estudio fue la encuesta más actualizada a la que se tuvo acceso. Ver: https://www.ecuadorencifras.gob.ec/enemdu-anual/*

Al explorar el panorama educativo se encuentra que, en promedio, la población alcanza nueve años de escolaridad, aunque se registra una tasa de analfabetismo del 7,8% la cual supera la media nacional que es del 6% (ENEMDU, 2021). Por otra parte, las tasas netas de asistencia a primaria y Educación General Básica (EGB) son del 92,7% y 91,8%, respectivamente. Estos indicadores señalan una participación considerable en los niveles iniciales de educación, aunque también sugieren la necesidad de estrategias focalizadas para mantener y mejorar la asistencia a lo largo de los niveles educativos superiores.

**Tabla 2. Indicadores de educación**

| Indicadores | Nacional | Carchi | Esmeraldas | Imbabura | Sucumbí | Mancomunidad |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Años promedio de escolaridad | 10,36 | 9,53 | 9,32 | 9,38 | 9,71 | 9,43 |
| Tasa de analfabetismo | 6,0% | 5,0% | 8,2% | 9,4% | 5,7% | 7,8% |
| Tasa neta de asistencia primaria | 94,6% | 94,3% | 90,9% | 93,9% | 94,4% | 92,7% |
| Tasa neta de asistencias EGB | 93,6% | 93,2% | 90,9% | 94,0% | 89,9% | 91,8% |
| Tasa neta de asistencia a secundaria | 87,0% | 78,0% | 65,3% | 71,3% | 65,9% | 83,6% |
| Tasa neta de asistencia a bachillerato | 75,5% | 88,8% | 82,2% | 86,3% | 79,8% | 68,4% |

*Fuente: ENEMDU-INEC, 2021*

En el ámbito laboral, la ENEMDU (2021) presenta el panorama de la situación en términos de ocupación de la población de la MN. De acuerdo con esta encuesta el 7,4% de la población se encontraba en situación de desempleo, señalando desafíos significativos en la generación de oportunidades laborales en la región. El subempleo afectaba al 21,4% de la población, sugiriendo condiciones laborales que pueden no ser completamente satisfactorias en términos de ingresos, estabilidad o jornada laboral adecuada. En estos contextos, la tasa de empleo adecuado alcanzaba tan sólo el 25,5%, lo que en consecuencia implica la necesidad de impulsar estrategias que promuevan trabajos dignos y bien remunerados, vinculando a todos los grupos de la población.

Por otro lado, el sector informal juega un papel preponderante en el panorama laboral abarcando una considerable tasa del 56,7%. Esta alta proporción indica la presencia significativa de empleos no regulados y, en muchos casos, con condiciones laborales precarias. Estos datos indicarían la urgencia de políticas que fomenten la formalización y mejora de las condiciones en el sector informal, así como iniciativas que impulsen la creación de empleo sostenible y de calidad en la MNE.

### Tabla 3. Indicadores de empleo

| Indicadores | Nacional | Carchi | Esmeraldas | Imbabura | Sucumbí | Mancomunidad |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Tasa de empleo adecuado[7] | 32,5% | 24,7% | 21,7% | 30,1% | 24,8% | 25,5% |
| Tasa de subempleo | 23,2% | 25,6% | 24,1% | 20,3% | 13,6% | 21,4% |
| Tasa de desempleo | 5,2% | 6,3% | 10,0% | 6,0% | 5,4% | 7,4% |
| Sector informal | 49,5% | 53,9% | 59,6% | 51,9% | 63,7% | 56,7% |

*Fuente: ENEMDU-INEC, 2021*

## 3.4 FACTORES AMBIENTALES

En la MNE se ubica una importante extensión de zonas de preservación ambiental del Ecuador, con 27 áreas protegidas en su territorio según la declaración del Ministerio del Ambiente y Agua del Ecuador (MAATE). Estas áreas se distribuyen en las distintas provincias así: 8 en Esmeraldas, 3 en Carchi, 9 en Imbabura y 7 en Sucumbíos haciendo de la mancomunidad una región con gran diversidad ecológica.

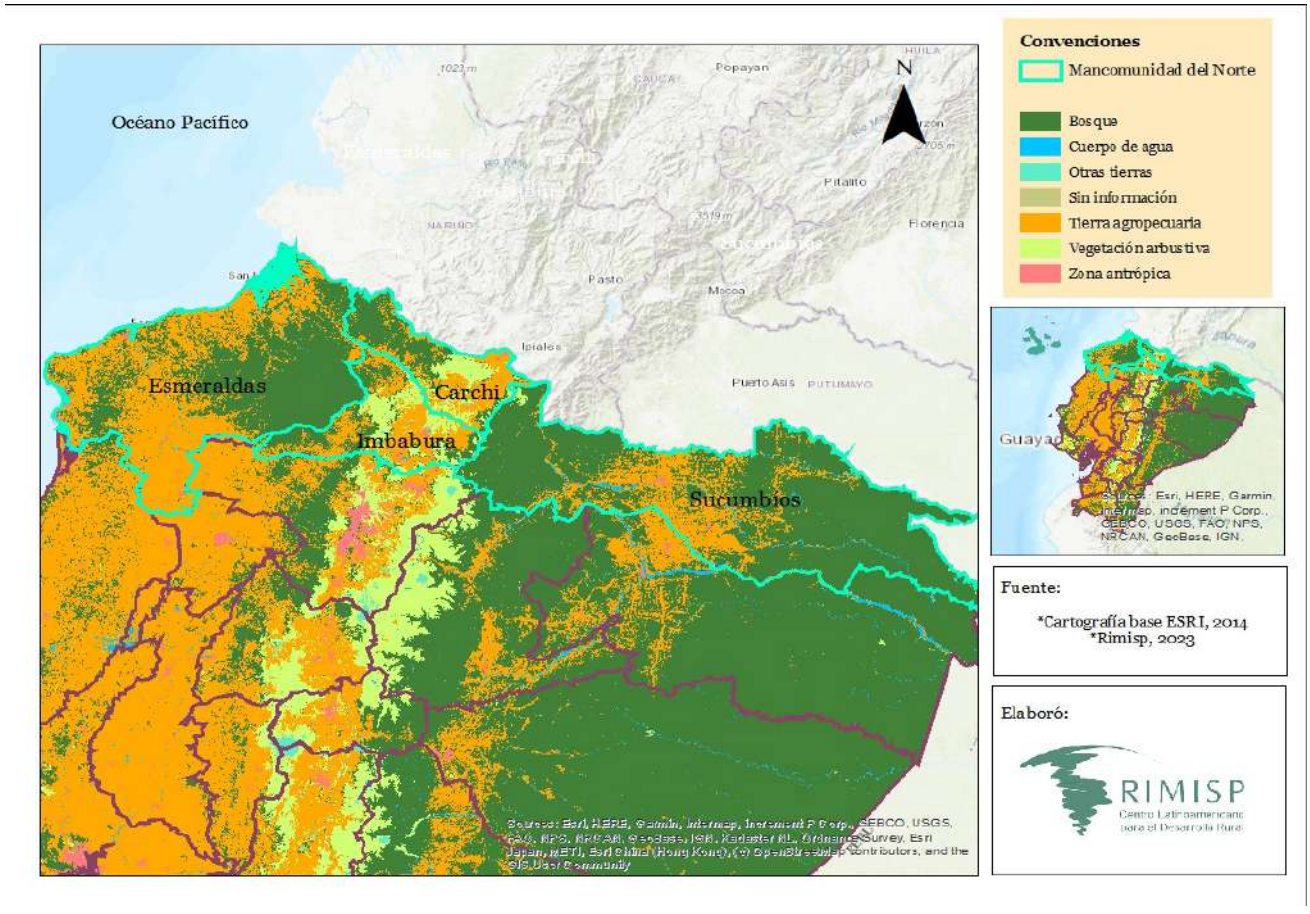
### Tabla 4. Indicadores ambientales

| Provincia | Superficie (ha) total de áreas protegidas | Áreas protegidas | Zonas de Protección Ambiental |
|---|---|---|---|
| Esmeraldas | 363.242,64 | 8 | Cotacachi-Cayapas, El Pambilar, La Chiquita, Manglares estuario del río Esmeraldas, Manglares estuario del río Muisne, Mache Chindul, Manglares Cayapas-Mataje y Galera-San Francisco. |
| Imbabura | 56.122,91 | 9 | Taita Imbabura, cordillera oriental del Carchi, la bonita, neblina norte, neblina sur, neblina piedra, Cayambe Coca, Cotacachi Cayapas y Pimampiro. |
| Sucumbíos | 733.945,46 | 7 | Parque Nacional Cayambe Coca, Reserva Biosfera Sumaco, Reserva de producción faunística Cuyabeno, Reserva ecológica Cofán Bermejo, Reserva Biológica Limoncocha, Reserva Municipal la Bonita y Cordillera Oriental de Carchi. |
| Carchi | 36.414,30 | 3 | La Reserva Ecológica El Ángel (REEA), la cordillera oriental del Carchi y Pimampiro. |

*Fuente: Elaboración propia con base en Sistema Nacional de Indicadores Ambientales y Sostenibilidad – SNIAS, 2023*

[7] *Personas con empleo que, durante la semana de referencia, perciben ingresos laborales iguales o superiores al salario mínimo, trabajan igual o más de 40 horas a la semana, independientemente del deseo y disponibilidad de trabajar horas adicionales. También forman parte de esta categoría las personas con empleo que, durante la semana de referencia, perciben ingresos laborales iguales o superiores al salario mínimo, trabajan menos de 40 horas, pero no desean trabajar horas adicionales.*

## Mapa 2. Zonas de Protección Ambiental




*Fuente: Elaboración propia con base en Sistema Nacional de Indicadores Ambientales y Sostenibilidad – SNIAS*

De igual manera, la existencia de estas áreas protegidas implica un importante porcentaje del territorio dedicado a la conservación. Así, en Esmeraldas asciende al 22,94%, en Imbabura es el 11,71%, en Sucumbíos alcanza un 40,55%, y en Carchi un 9,63% (SNIAS, 2023) . Sin embargo, esto no sólo refiere riqueza ecológica para el territorio. Lamentablemente, la existencia de zonas de conservación también ha facilitado actividades ilegales como la ubicación de pequeñas extensiones de cultivos de uso ilícito o el establecimiento de laboratorios de procesamiento de drogas. La geografía y biodiversidad de esta zona, a pesar de su valor para la conservación también ha sido convertida en escenario en el que se facilitan las dinámicas ilícitas, representando un desafío para la preservación ambiental y la seguridad en la región.

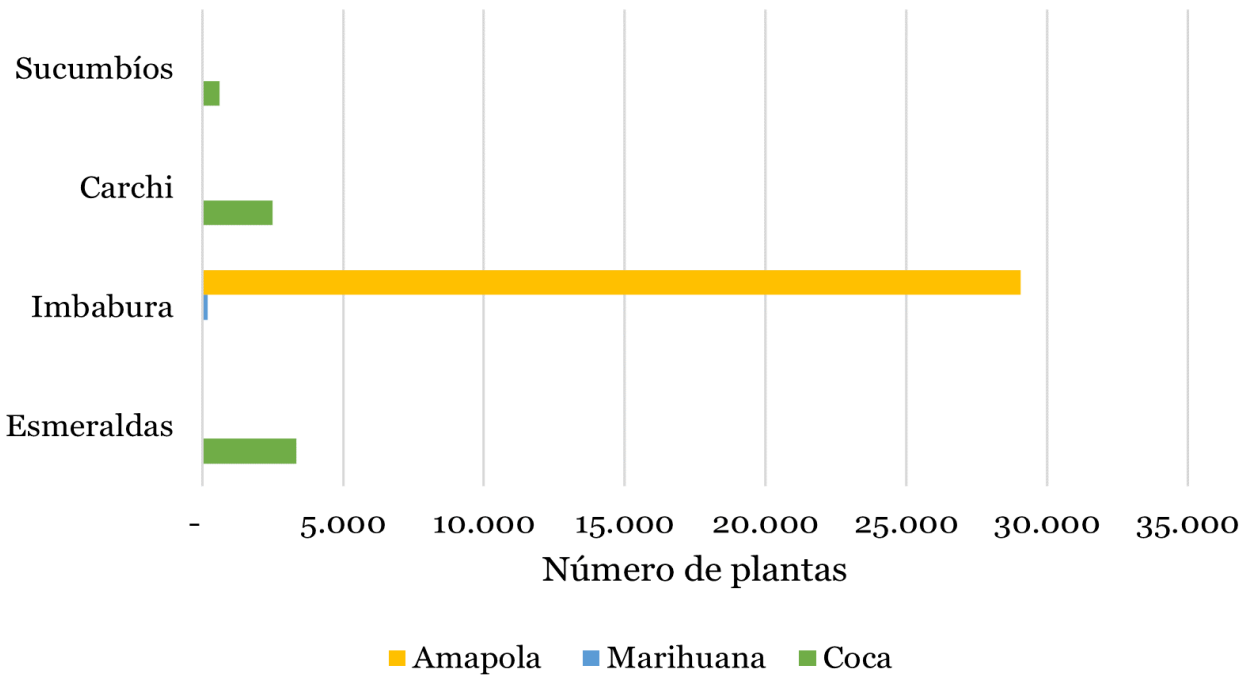
En este contexto, el informe de Monitoreo de Cultivos de Coca en Ecuador (2010) revela una preocupante tendencia: los niveles de intervención en zonas protegidas son cada vez más frecuentes. Durante el periodo comprendido entre 2020 y 2022, se documentó la destrucción de un total de 11 laboratorios de procesamiento de drogas distribuidos en las Subzonas de Esmeraldas, Carchi, Sucumbíos y Pichincha. De estos, cinco estaban dedicados al refinamiento de sustancias, mientras que seis se enfocaban en la cristalización de cocaína. Específicamente, dos de estos laboratorios fueron desmantelados en la región de Esmeraldas en los años 2021 y 2022 (OECO & PADF, 2019).

Este incremento en la presencia de laboratorios de procesamiento de drogas en áreas protegidas es particularmente inquietante debido al escaso control existente en estas zonas. Además, la vulnerabilidad se incrementa en zonas cercanas a posibles áreas cocaleras en el lado colombiano de la frontera, donde el cultivo de coca ha ocupado la mayoría del espacio geográfico (Monitoreo de Cultivos de Coca en Ecuador, 2010). La presencia constante de actividades ilegales en estas áreas sensibles no solo representa una amenaza para la biodiversidad y la integridad ambiental, sino que también plantea desafíos significativos en términos de seguridad y control fronterizo.

## 3.5 SITUACIÓN DE SEGURIDAD Y LA DINÁMICA DE ECONOMÍAS ILÍCITAS

El informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito para 2021 revela brechas significativas en materia de seguridad en la MNE, especialmente en la provincia de Esmeraldas. Se han identificado indicios de posibles plantaciones de coca en ciertas áreas, indicando la presencia de organizaciones dedicadas al narcotráfico (UNODC, 2021). A diferencia de sus vecinos, Colombia y Perú, Ecuador no se encuentra referencia de extensiones significativas de cultivos de uso ilícito en su territorio. Sin embargo, en algunos momentos y zonas de la MNE han sido identificadas plantaciones y su monitoreo se ha realizado en términos de plantas erradicadas, no en el área (hectáreas) ocupada como ocurre para otros países de la región.

**Gráfica 4. Número de plantas erradicadas**

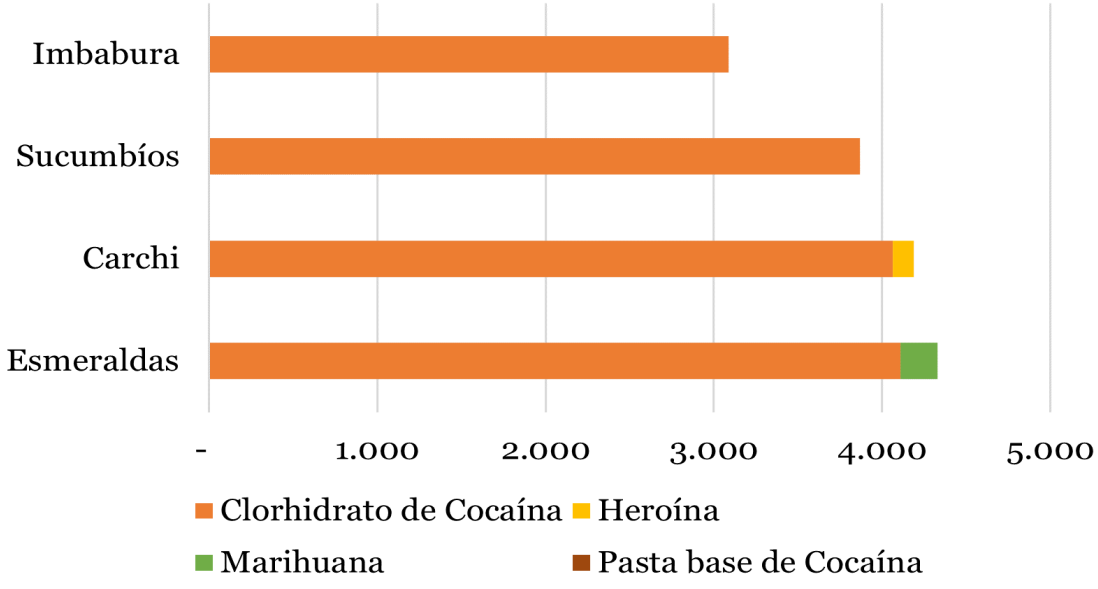



*Fuente: Elaboración propia con base en informes de UNODC, 2010 y UNODC, 2010 - cifras COTIMON, 2009 y 2010*

Por su ubicación estratégica y al ser zona de frontera, la MNE se ha configurado como centro de operaciones de grupos delictivos organizados que se integran a complejas redes criminales multinacionales y operan en ambos lados de la división territorial. Estas estructuras no solo facilitan la logística para llevar a cabo operaciones ilícitas, sino que también se benefician de la prevalencia de pasos fronterizos no autorizados a través de los cuales se realiza el tráfico ilícito de diversas sustancias tales como drogas, hidrocarburos, explosivos y gas licuado de petróleo (UNODC, 2021).

En general a través de las cuatro provincias que integran la MNE se realiza tráfico ilícito de sustancias sujetas a fiscalización. La Gráfica 5, muestra la prevalencia del clorhidrato de cocaína como la principal sustancia incautada por la por la Policía Nacional, cuyo destino final es el consumo en un país extranjero. Si bien, el Ecuador no cumple un papel protagónico en la producción de drogas ilícitas, se ha configurado como un país clave para la dinámica de esta economía ilegal y sus actividades conexas afectando las condiciones de seguridad de las provincias que integran la MNE.

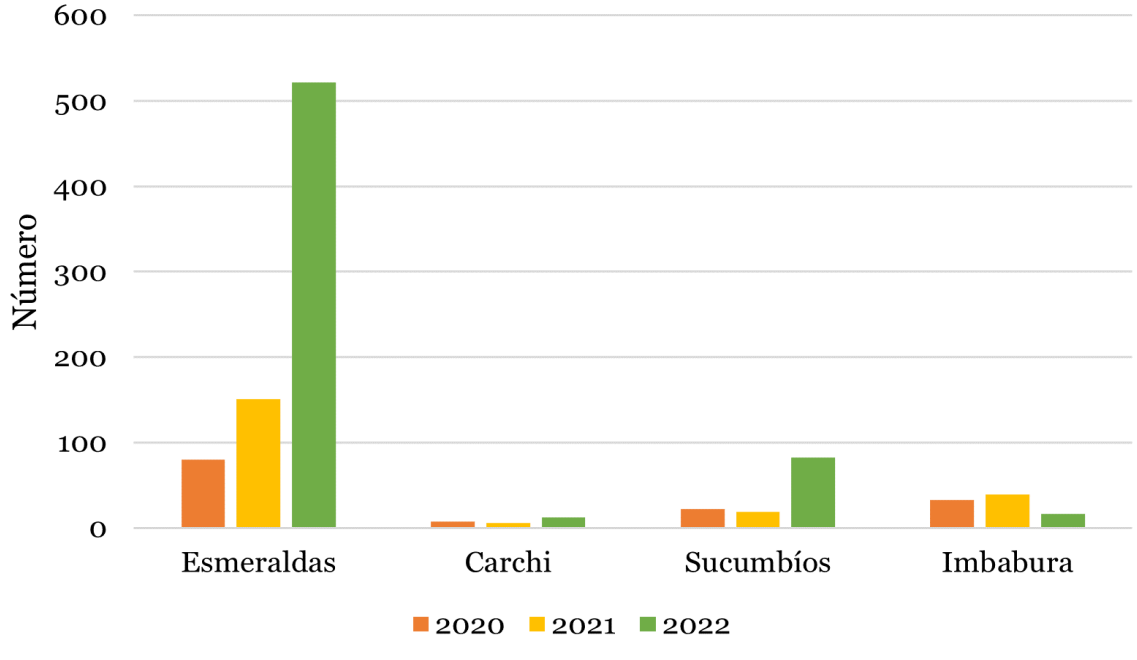
## Gráfica 5. Cantidad de sustancias incautadas en la MNE




*Fuente: Elaboración propia con base en cifras del Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado (OECO)-Policía Nacional del Ecuador (2022)*

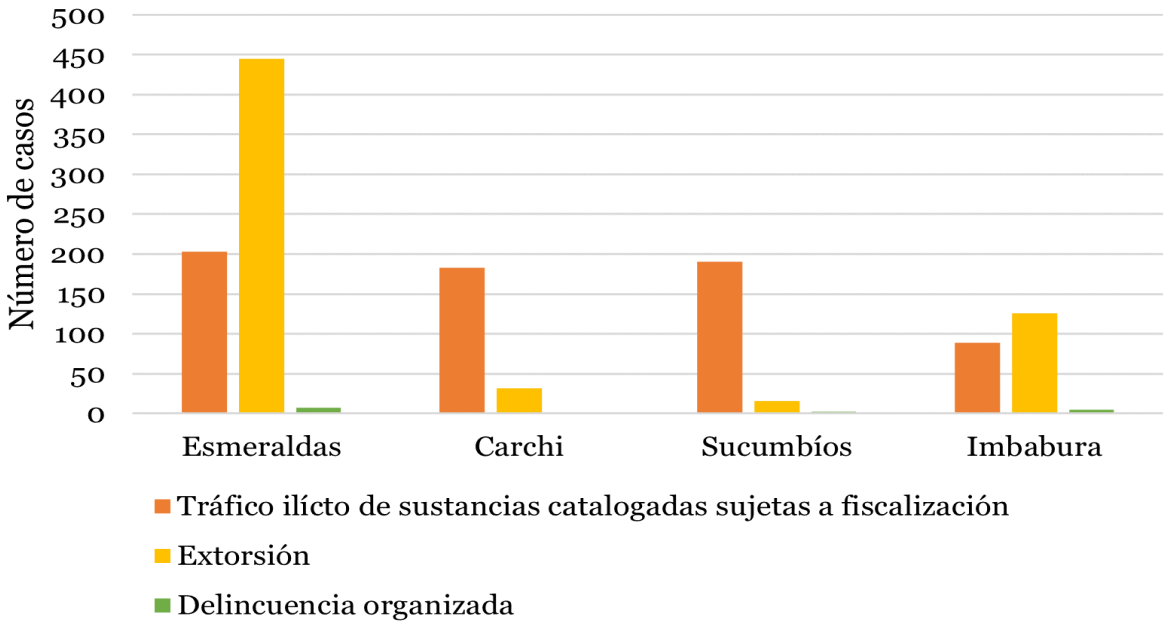
A las economías ilegales y las redes que las dinamizan se asocia las elevadas tasas de homicidios, extorsión y tráfico de sustancias que experimenta la MNE. Estos delitos no solo generan un clima de inseguridad que inhibe la inversión y el desarrollo económico legal, sino que continúan fortaleciendo las actividades ilícitas como el narcotráfico, el contrabando y la trata de personas. La presencia constante de crimen organizado ha generado una violencia extrema que afecta diversos sectores como el comercio, el turismo y la agricultura restringiendo las posibilidades con las que la población que habita cuenta para vincularse a economías lícitas (Proaño, 2022).

## Gráfica 6. Número de homicidios




*Fuente: Elaboración propia con base en cifras del Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado (OECO), 2023*

**Gráfica 7. Delitos graves**




*Fuente: Elaboración propia con base en cifras del Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado (OECO), 2023*

La provincia de Esmeraldas ha sido una de las más impactadas por estos fenómenos como se observa en las estadísticas recopiladas en la gráfica 7. En el periodo 2020 a 2022, esta provincia experimento un preocupante incremento en los casos de homicidios en comparación con otras provincias de la Mancomunidad. Asimismo, Esmeraldas es una de las provincias más afectadas por la extorsión en comparación con otras áreas dentro de la Mancomunidad. La extorsión, como fenómeno delictivo, impone una carga adicional a la seguridad y estabilidad de la población al generar afectaciones tanto a nivel individual como comunitario. Estas son tendencias alarmantes, que requieren ser monitoreadas para abordarlas ateniendo a los factores subyacentes que las generan o incentivan.

## 4. POLÍTICAS PARA ATENCIÓN AL TEMA DE LAS DROGAS EN TERRITORIOS DE FRONTERA E IDENTIFICACIÓN DE FACTORES CATALIZADORES DE CST

La trayectoria recorrida por la política para atender el tema de las drogas en Ecuador desde los años 90 ha sido predominantemente definida por criterios de seguridad nacional, en atención a la necesidad de contener y evitar que a través de sus fronteras se expandieran los efectos del conflicto armado interno de Colombia y las dinámicas que la economía ilegal del narcotráfico vinculado, especialmente, a la cocaína denominados como “efecto globo” y “efecto pulga”, por la expansión y/o salto del fenómeno de uno a otro lugar (Carrión Mena & Enríquez, 2017). No obstante, esta tendencia coexistió a lo largo de los años 2000 con una visión integral de atención al problema de las drogas que inicia con la vinculación del país al programa de Desarrollo Alternativo Preventivo (DAP) y, posteriormente, se profundiza con las reformas y políticas durante el gobierno de Rafael Correa.

Estas reformas introdujeron una nueva concepción para la atención del tema de las drogas como un fenómeno social, asunto de salud pública que requería un tratamiento penal diferencial para los distintos actores vinculados; al igual que, a nivel territorial, de una política más orientada a crear condiciones económicas y sociales para reducir el riesgo de vinculación de las poblaciones a actividades ilícitas, especialmente, en la zona de la frontera norte. Sin embargo, el DAP no parece haber surtido el efecto esperado por las condiciones de pobreza y precariedad persistente en las provincias de la MNE.

El DAP estuvo dirigido especialmente a atender territorios en los que, como en la MNE, las poblaciones eran vulneradas y vulnerables al desarrollo de actividades ilícitas relacionadas con las drogas. En esta línea se proponía la mejora de condiciones de vida y el apoyo por parte del Estado de alternativas económicas, proyectos productivos, socioeconómicos y de protección del medio ambiente, que detuvieran o redujeran la vinculación de la población a las actividades ilícitas. El marco general que fundamenta tanto el Desarrollo Alternativo como el DAP persigue propósitos amplios que promuevan una transformación integral de estos territorios, tales como la erradicación de la pobreza, la inclusión social y la mejora de condiciones de vida de las personas que habitaban estas zonas (Manual de DAP-CONSEP). No obstante, las intervenciones realizadas en el marco de la estrategia del DAP no lograron contener la expansión de economías ilícitas en las provincias de la frontera norte, donde se mantuvo un limitado desarrollo socioeconómico con necesidades básicas insatisfechas, pobreza extrema y altas tasa de desempleo.

Durante la primera década de los 2000 el enfoque de la política para la frontera norte contrapuso la visión de seguridad integral, del gobierno de Correa, a la visión de "seguridad democrática" propuesta por el gobierno de Álvaro Uribe en Colombia. Así, por ejemplo, el Plan Ecuador (2007-2013) se orientó a hacer una intervención multisectorial que mejorara la vida de las poblaciones fronterizas, cuyas aspiraciones no fueron logradas y llevaron a su cierre; al tiempo que, del otro lado de la frontera, la visión de "seguridad democrática" daba base al Plan Colombia implementado de 2002 a 2010 con el apoyo estratégico y financiero de Estados Unidos, cuyas acciones se dirigieron a la lucha antinarcóticos y contrainsurgente para la eliminación de las guerrillas, que para ese momento eran denominadas como "grupos terroristas" o "narcoguerrillas". Dada la focalización de sus acciones, el Plan Colombia generó diversos efectos que perturbaron y transformaron las dinámicas territoriales de la MNE.

Al indagar la información disponible respecto a las acciones desarrolladas desde el programa de DAP se reconoce una concentración en proyectos de tipo productivo y de comercialización (DAP – Material divulgación COSEP). Si bien estas iniciativas aportaron a la dinamización de ciertos sectores económicos y vincularon a grupos de la población en actividades lícitas, por sí solos no podrían haber generado grandes cambios en las dinámicas de los territorios identificados como vulnerables. Por tanto, a pesar de que durante el primer quindenio del siglo XXI se reconoce la inclusión de una visión más integral en el enfoque de la política para la atención del fenómeno de las drogas, los programas nacionales no lograron surtir los efectos esperados en estos territorios.

Dado su carácter de zona de frontera, la MNE ha enfrentado el desbordamiento del conflicto armado interno colombiano y el efecto globo de las economías ilegales, principalmente vinculadas a la producción de cocaína. De tal manera que, estos territorios se han ido integrando a la cadena de valor de la coca, haciéndose estratégicos para el funcionamiento de redes globales del narcotráfico debido a la ubicación de laboratorios de procesamiento, la generación de un mercado interno y la existencia de condiciones que facilitan el lavado de dinero debido a la dolarización de la economía (Carrión Mena & Enríquez, 2017) A partir de 2017 el enfoque de atención integral al tema de las drogas disminuye su importancia, llegando a eliminarse del discurso de los dos últimos gobiernos revisados para este estudio, Moreno y Lasso, quienes concentraron sus esfuerzos en atender la frontera norte, primordialmente, a través de la acción de fuerzas armadas y policiales que liberaran al país de las amenazas a la seguridad nacional.

La Mancomunidad ha vivido una relación de interdependencia con el lado colombiano, en la cual los dos lados interactúan constantemente a través de múltiples flujos, algunos de estos relacionados a la presencia de cultivos ilícitos en la frontera y a las políticas colombianas como respuesta a las actividades ilícitas generadas en ese país. En relación con la presencia de cultivos, además del flujo de personas, sea por desplazamiento forzado, migración voluntaria o para realizar actividades productivas en los cultivos de coca, hay un alto flujo de actividades económicas relacionadas a la cadena de la hoja de coca, muchas veces actividades ilícitas incentivadas por grupos ilegales. En esta frontera se identifican condiciones propicias para el desarrollo de todos los eslabones de la cadena de valor de las drogas, entre otros motivos, debido a su ubicación estratégica para el tránsito, transformación y comercialización de la hoja de coca y la poca presencia de la institucionalidad de ambos Estados.

La atención del tema de las drogas ilícitas en Ecuador ha estado profundamente marcada por la dinámica de los países vecinos (Colombia y Perú), la presencia de cultivos ilícitos en territorios fronterizos y las políticas implementadas para mitigarlos. Por ello, la identificación y atención de los conflictos socioterritoriales que puedan surgir o profundizarse en la MNE con la implementación de las políticas dirigidas para afrontar estos asuntos, requiere una mirada de mayor escala que, por una parte, ubique a la MNE como un territorio de frontera en el que tiene efecto la política colombiana; y por otra, comprenda cómo se ha venido integrando a un sistema fronterizo global que interactúa a través de mercados ilegales, como el de la cocaína.

Teniendo en cuenta este contexto y dado el alcance de este estudio, se plantean algunos factores relevantes a valorar en el diseño e implementación de políticas que busquen atender el fenómeno de las drogas y, en concreto, la expansión de cultivos de uso ilícitos y otras actividades asociadas a su cadena de transformación y distribución en la MN. Asuntos como la deforestación, la situación de la población étnica, las dinámicas migratorias y de desplazamiento forzado, así como los efectos de las políticas implementadas por Colombia en la frontera, son factores que podrían catalizar y/o profundizar la conflictividad social en este territorio al proponerse intervenciones que no consideren sus particularidades territorio de frontera con Colombia y, por tanto, la necesidad de articulación con el país vecino en su diseño e implementación.  En los siguientes acápites se plantean algunas reflexiones en este sentido.

## 4.1 DEFORESTACIÓN EN LA FRONTERA NORTE, AMENAZAS Y CULTIVOS ILÍCITOS

La deforestación de los bosques tropicales del Ecuador es uno de los principales problemas ambientales del país. De acuerdo con los datos presentados, en el 2018, por el Ministerio de Ambiente y Agua (MAAE), se encontró que, en promedio, cada año el país pierde 94 353 hectáreas de bosque (Mongobay, 2021). La situación de la provincia de Esmeraldas es especialmente preocupante, al ser la provincia con mayor deforestación en el país, “cada año se destruyen entre 10.000 a 25.000 hectáreas de bosque primario, esto es del 2 al 5 % de todos los bosques que quedan en la provincia” (Aguilera Peña & Jalón de Torbay, 2018). Esto trae consecuencias sobre la conservación de fuentes hídricas y biodiversidad, en una de las zonas más biodiversas del país. En consecuencia, considerar este tema es prioritario en las estrategias de intervención que se diseñen para el territorio de la frontera norte.

Las causas de esta deforestación responden principalmente al modelo económico extractivo de la región: explotación de recursos mineros, expansión de la frontera agrícola y tala de madera; en un contexto de pobreza y falta de fuentes para la generación de ingresos suficientes: “la población que vive alrededor de los bosques tropicales se ha visto obligada a convertirlos en zonas de producción agrícola debido a la falta de trabajo formal en estas zonas” (UNODC, 2023).

Si bien las principales causas de la grave deforestación no responden a la presencia de cultivos ilícitos u otros eslabones de la cadena de coca, este es un factor para tener en cuenta en la definición de políticas para detener esta situación y mitigar riesgos de deforestación futuros. Por un lado, la amenaza de presencia de cultivos de uso ilícito puede hacer parte de la expansión de la frontera agrícola por causas de supervivencia; mientras, por otro lado, la presencia de grupos ilegales relacionados a la cadena de la hoja de coca se relaciona con varias de las actividades que han desencadenado la deforestación, al luchar por la captura de rentas ilícitas como en el caso de la minería ilegal o la extracción de madera. Por lo tanto, la definición de políticas para la atención del fenómeno de las drogas en este territorio debe considerar causas de deforestación y el contexto, que, como frontera, caracteriza a esta Mancomunidad.

En relación con el incremento de los cultivos de hoja de coca y la amenaza que representa a los bosques cercanos, algunos autores han encontrado una correlación empírica entre el establecimiento de nuevos cultivos de coca y la pérdida de bosques cercanos (Davalo, Bejarano, Corthals, Espejo, 2011). Si bien esta correlación no se ha validado en el caso de Ecuador, debido a la incipiente presencia de cultivos, puede ser una advertencia de cómo se vería agravada la situación de los bosques en caso de que se continúen presentando incrementos en los cultivos ilícitos. El estudio fue realizado para los bosques andinos del norte de Colombia, el bosque tropical del Pacífico y el Amazonas de ese país, encontrando que esta correlación era especialmente alta para el Amazonas, ecosistema compartido con el Ecuador. Asimismo, se identificó un incremento de la población que se puede producir por el establecimiento de cultivos (Davalo, Bejarano, Corthals, Espejo, 2011).

> El sembrío ilícito de coca forma parte de este tipo de agricultura, incluyendo así a esta actividad a los causantes de los procesos de deforestación. El establecimiento de nuevos cultivos de coca requiere la eliminación completa de bosque primario o secundario (UNODC, 2023).

Para el análisis de la MNE, es importante considerar que hay comportamientos particulares de deforestación en cada una de sus provincias. Por ejemplo, en la provincia fronteriza de Sucumbíos, el aumento de la tala ilegal para extracción de madera es la principal causa; mientras en Esmeraldas los principales causantes de la deforestación son la minería y la expansión agrícola (UNODC, 2023). En el caso de Esmeraldas, la expansión de la frontera agrícola está relacionada con "la expansión demográfica y luego continúa con el boom cacaotero y bananero" (Aguilera Peña & Jalón de Torbay, 2018); asimismo, se ha identificado que la palma ha sido uno de los productos agrícolas que ha afectado el bosque primario. Esta situación ha hecho que Esmeraldas, la productora del 41% de palma, sea una de las provincias con mayores niveles de deforestación en el país y entre el 2001 y el 2019 haya perdido 116 000 hectáreas de cobertura boscosa, con relación al año 2000(MONGABAY, 2020). Estas situaciones ilustran otro asunto relevante para el diseño de intervenciones en este territorio, vinculadas a la valoración de riesgos ambientales que puedan generar las alternativas económicas y productivas que se promuevan, en el marco de programas que busquen desincentivar la vinculación de la población a actividades ilícitas.

## 4.2 SITUACIÓN DE LAS COMUNIDADES ÉTNICAS

Teniendo en cuenta la caracterización demográfica de la MNE, se requiere considerar la diversidad de pueblos étnicos que hacen presencia en este territorio, muchos de los cuales son de carácter binacional dado que sus comunidades habitan ambos lados de la frontera norte. En términos generales se requiere que las políticas de desarrollo y dinamismo económico, las de atención e inclusión a la población vulnerable, así como las que buscan intervenir la cadena de la coca en este territorio sean diseñadas atendiendo a las particularidades de la población que confluye en esta zona y tengan en cuenta, la diversidad étnica de sus habitantes. De esta manera, es posible mitigar el incremento de la conflictividad que puede crear las dinámicas de inclusión/ exclusión de determinados grupos poblacionales, la vulneración sistemática de sus derechos humanos o la degradación ambiental que afecta a sus territorios.

Algunos antecedentes revelan que, políticas y proyectos productivos de carácter extractivo, como la minería, la explotación de madera o incluso la agroindustria de palma a gran escala, puede amenazar los territorios y la vida de pueblos étnicos con presencia en esta zona. Este es el caso de los pueblos afroecuatorianos de Esmeraldas:

> ...se enfrentan con un proceso de cercamiento y su territorio está disminuyendo efectivamente en extensión ante el avance de proyectos de la agroindustria de palma, minería aurífera e industria maderera. Pero al mismo tiempo, existen efectos que afrontan las poblaciones que resisten en territorio y que, al hacerlo, experimentan sufrimiento ambiental, lo que afecta su bienestar. La conjunción del despojo territorial, la contaminación ambiental, la violencia y la acciones y omisiones del Estado apuntan a procesos de muerte lenta y a un Estado que "deja morir" a las poblaciones afrodescendientes e indígenas (Moreno Parra, 2019).

Siguiendo el planteamiento de Moreno Parra (2019), la amenaza de los pueblos étnicos se presenta en tres frentes: pérdida de territorios, afectaciones ambientales en su entorno menoscabando sus condiciones de vida y la agudización de la violencia. En lo que concierne a las afectaciones de los territorios, se reconoce que tanto el pueblo afroecuatoriano como los pueblos indígenas, awá, chachi y épera, han visto reducido su territorio ancestral. Esta pérdida de territorios ha estado asociado a cambios en el uso del suelo, en ocasiones de usos de conservación a usos extractivos con posibilidades de actividades productivas de alto impacto ambiental. Estas situaciones han influido en las amenazas de las zonas de conservación y al aumento escalonado de la deforestación que se ha señalado. Los daños ambientales también han traído amenazas a la vida de estas comunidades, en donde sobresale el efecto que ha tenido la contaminación de fuentes hídricas, como consecuencia del uso de agrotóxicos utilizados, por ejemplo, en el cultivo de palma.

Por otro lado, el diseño de políticas requiere tener consideraciones étnicas, atender a las particularidades de estos grupos de población, en especial, de aquellos que tienen presencia binacional y, por lo tanto, mantienen un constante flujo de personas. Se evidencian proximidades étnicas y culturales de comunidades amazónicas que habitan ambos lados de la frontera, como los A'i Cofán, Secoyas, Sionas y Awas, al igual que comunidades afrodescendientes del suroccidente de Nariño en Colombia y del norte de la provincia de Esmeraldas en Ecuador. En algunos casos, las comunidades afro se han desplazado como estrategia de supervivencia para "mantener una autonomía alimentaria en medio de cultivos de coca" (Olaya Requene, 2019). Por su parte, si bien los grupos indígenas cuentan con dinámicas tradicionales de tránsito transfronterizo, también estos flujos han sido resultado de procesos de desplazamiento forzado por la violencia o la supervivencia económica.

> Dichos pueblos no han sido ajenos al fenómeno de migración transfronteriza, pues históricamente esta se ha presentado como parte de sus patrones culturales, ya que la movilidad de un lado a otro de la frontera es indispensable para llevar a cabo actividades de subsistencia como la caza, pesca, recolección de plantas para la medicina tradicional, actividades espirituales o simplemente para visitar a un familiar (González Rodríguez, 2018).

La ausencia de un enfoque étnico y diferencial en las políticas productivas, de seguridad, prevención y control de cultivos ilícitos, así como de atención social han sido un posible factor que genera y agudiza conflictos socioterritoriales en la frontera norte. Así lo plantea el análisis de las dinámicas de frontera de Carrión Sánchez (2014) en las que identifica continuidad social y cultural, a la par de una discontinuidad política y económica. En esta línea se afirma que, las políticas públicas planteadas desde la distancia de las capitales, "...Bogotá y Quito, han desintegrado la comunidad, al poner antelación en la militarización o securitización de la frontera, por presuntos desbordamientos del conflicto colombiano por un lado y, por otro, por posibles relaciones con la insurgencia" (Carrión Sánchez, 2014, p.87). Así mismo, ante las necesidades de atención humanitaria del pueblo indígena binacional Awá se ha evidenciado la ausencia de acción de los gobiernos tanto ecuatoriano como el colombiano, así como la carencia de una visión de políticas acordes a las particularidades de la visión de territorio que tiene este pueblo para su atención (CIDH, Resolución 1 de 2021).

En ambos lados de la frontera, un gran número de pueblos étnicos se ven amenazados por las dinámicas económicas lícitas e ilícitas incrementando los riesgos de desplazamiento y desaparición de estos pueblos. En este sentido, por ejemplo, en Colombia la Corte Constitucional determinó en 2009 que

> ...algunos pueblos indígenas de la zona de frontera colombo-ecuatoriana, como los Awá, Siona, Kofán, Inga y Kamentzá-Kamsá corrían riesgo de exterminio cultural y físico como consecuencia directa del conflicto armado interno, el cual había operado como la causa mayor de la migración forzada al haberse introducido por la fuerza dentro de territorios ancestrales indígenas (Corte Constitucional, 2009).

## 4.3 EFECTOS DE LAS POLÍTICAS PARA LA MITIGACIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS EN COLOMBIA SOBRE LA FRONTERA CON ECUADOR

Un marco teórico adecuado para el estudio de las consecuencias de una política contra actividades ilícitas sobre una zona de frontera es el llamado efecto globo. Esto nos ayuda a entender la distribución y movilidad de actividades ilícitas, en este caso la presencia de cultivos ilícitos. El efecto globo es definido como el resultado de la ejecución de políticas de los gobiernos contra la dinámica de los mercados de bienes ilegales. Las políticas del gobierno no logran eliminar las actividades en estos mercados, por el contrario, hacen que haya cambios y respuestas operacionales por parte de los criminales como el cambio del lugar de la producción, la reducción y descentralización de la producción, y el incremento de la violencia o el amedrentamiento a las instituciones (Arce & Reales, 2006). Cambios que incluyen el desplazamiento de la actividad ilícita, la descentralización de la producción o el incremento de la violencia, entre otros.

En el caso de la frontera norte del Ecuador se puede indagar la presencia de este efecto resultado de las políticas aplicadas por parte del gobierno colombiano en su esfuerzo por reducir las hectáreas de cultivos ilícitos en su territorio, así como las acciones emprendidas contra otros eslabones de la transformación de la hoja de coca. La ejecución del Plan Colombia (2002-2010), así como la negociación e implementación del Acuerdo de Paz establecido con las extintas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) en 2016, pueden ser considerados como dos hitos en la trayectoria de los enfoques dado a la política en esta temática, que tuvieron efectos importantes sobre las dinámicas de esta frontera.

El Plan Colombia llevó a que las FARC y otros grupos armados se desplazaran hacia las periferias, incluyendo la frontera con Ecuador. En relación, a los cultivos ilícitos el aumento de la erradicación mediante aspersiones de glifosato trajo consecuencias sobre las poblaciones cercanas a la frontera, y generó tensiones en las relaciones entre ambos países. Asimismo, luego de la firma de los Acuerdos de Paz en 2016, en el Ecuador la violencia en la frontera se agudizó debido a la presencia de nuevos grupos armados ilegales, producto del proceso de recomposición del conflicto armado interno colombiano luego de la desmovilización de las FARC.

En este contexto, en territorios de la Mancomunidad el Norte se experimentó un incremento de la presencia y accionar de organizaciones criminales, presencia de mercados ilegales, agravamiento de las condiciones socioeconómicas de la población, incremento de migración ilegal y redes de trata de personas, ausencia de control en pasos ilegales en frontera (72 identificados)[8] y debilidad institucional para afrontar dichas situaciones. En consecuencia, como ha sido explicado en acápites previos, se da un giro de la política de Ecuador a un enfoque más de seguridad (Castro García & Avellaneda Vera, 2019). En los siguientes acápites se plantean algunos asuntos claves para comprender la dinámica de la frontera, argumentando la necesidad de promover políticas coordinadas desde los dos países y atendiendo a la particularidad de estos territorios. En las próximas secciones, se desarrollarán algunos conflictos puntuales relacionados, principalmente, a las políticas implementadas en Colombia que tuvieron influencia en los flujos de personas y actividades productivas, lícitas e ilícitas, en esta frontera.

[8] *"Según información del Midena, hasta enero de 2021, se detectaron 72 pasos no autorizados a lo largo de los 584 km de frontera con Colombia: 15 en Esmeraldas, 34 en Carchi y 23 en Sucumbíos. En el lapso de seis años estas cifras se mantienen constantes, oscilando entre 63 y 72." (UNODC, 2021)*

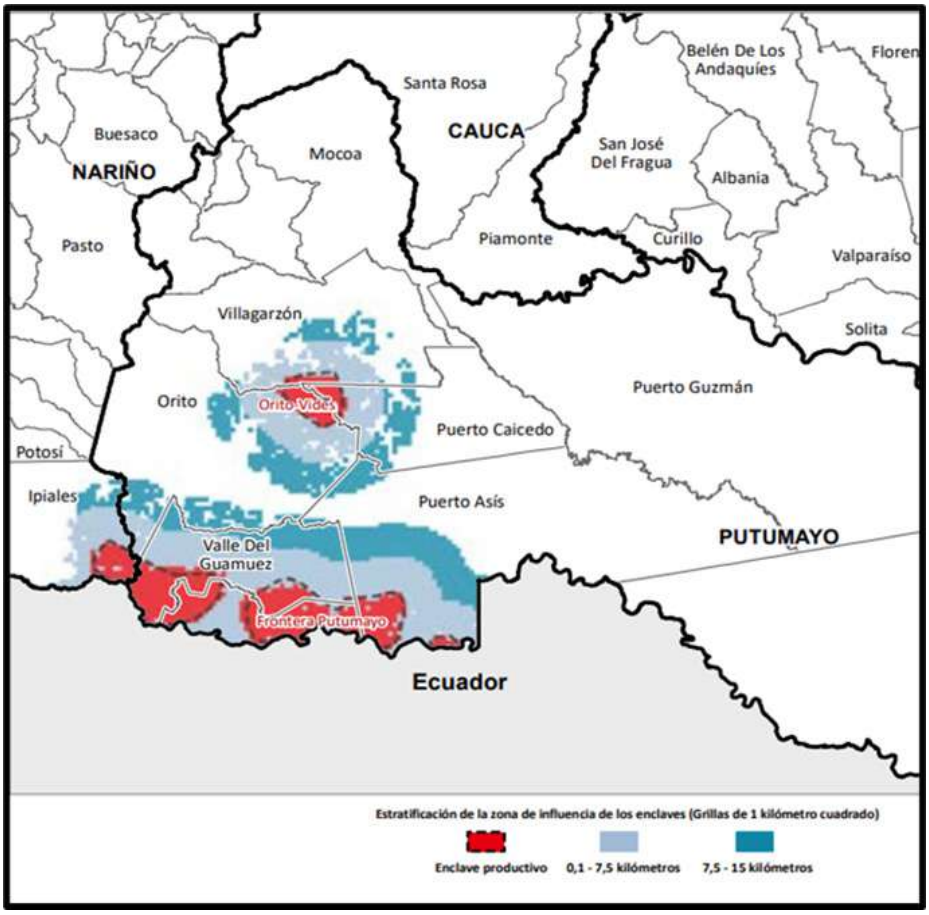
### 4.3.1 EFECTO GLOBO: PRESENCIA INCIPIENTE DE CULTIVOS ILÍCITOS Y RECONFIGURACIÓN DEL ROL DEL ECUADOR PARA LAS CADENAS DEL NARCOTRÁFICO

Así como el efecto globo ayuda a comprender la dinámica de la distribución de cultivos ilícitos dentro de un país, también se ha encontrado evidencia empírica de que este efecto actúa entre países de la región Andina. La evidencia sugiere que este proceso se ve acentuado durante el planteamiento y ejecución del Plan Colombia, tras el cual "un cambio de un 1% en las hectáreas cultivadas con coca en Perú y Bolivia disminuye en un porcentaje cercano al 1% las hectáreas cultivadas con coca en Colombia" (Raffo López, Castro, & Díaz España, 2016). Es decir, el incremento y disminución de cultivos en estos países no se daba de manera independiente, sino con patrones correlacionados entre los países. Si bien este efecto se presentó en los casos de Perú y Bolivia, no parece ser el caso de Ecuador, país que se ha considerado un territorio libre de cultivos de coca. Sin embargo, el riesgo de que esto cambie y aumenten el tamaño de sus cultivos incipientes, no parece ser bajo. Esta percepción responde a dos asuntos. Por una parte, el crecimiento del área de cultivos de coca en la frontera del lado colombiano, por otra, la presencia y operatividad de grupos armados ilegales en esta región de Ecuador quienes han articulado o fortalecido enclaves productivos de rentas ilícitas, en un ambiente de fragilidad institucional y aislamiento, propio de zonas de frontera, así como la presencia de cultivos en territorio ecuatoriano.

Respecto al primer asunto, se evidencia un importante incremento de los cultivos ilícitos del lado colombiano a menos de diez kilómetros de la frontera con Ecuador. Como se observa en el Mapa 3, sobre la frontera entre Colombia y Ecuador, se encuentra el enclave productivo "Frontera Putumayo" integrado por municipios de los departamentos de Putumayo (San Miguel, Valle del Guamuez, Puerto Asís) y Nariño (Ipiales), los cuales comparten frontera con el Ecuador y han experimentado un dinamismo importante en la expansión de áreas de cultivo de hoja de coca. Este enclave productivo, de acuerdo al monitoreo de UNODC-SIMCI (2023), concentra el 6% de los cultivos de Colombia y en el último año tuvo el crecimiento más alto de todos los enclaves del país, con una expansión del 52% alcanzando las 12 112 ha. Para el año 2022 el municipio de Puerto Asís, muy cercano a la frontera con Ecuador, fue catalogado entre los tres de municipios con más presencia de cultivos ilícitos en Colombia con 11 504 ha; asimismo, el departamento del Putumayo experimentó un aumento de proporción del 70% de los cultivos ilícitos pasando de tener 28 205 ha en 2021 a 48 034 ha[9]. Estos incrementos podrían ser explicados, en parte, por los incumplimientos del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) implementado en Colombia luego de la firma del Acuerdo de Paz, la ubicación periférica y de difícil control de este territorio; al igual que por su posición estratégica, debido a la cercanía de estos territorios a la frontera con Ecuador (UNODC- SIMCI, 2023).

[9] *En el pasado esta zona de Colombia fue altamente intervenida con política de erradicación forzosa, en el marco del Plan Colombia, llegando a su mínimo 4 785 ha en el año 2010. Sin embargo, "dada la baja sostenibilidad de las acciones, la ausencia de acompañamiento y seguimiento a los proyectos implementados, así como la deficiente reducción de las vulnerabilidades estructurales del territorio, la presencia del cultivo inició una nueva etapa de incremento" (UNODC, 2023) (UNODC- SIMCI, 2023)*

## Mapa 3. Estratificación de la zona de influencia de los enclaves Orito - Vides y Frontera Putumayo




*Fuente: UNODC , 2023, p 66*

Respecto a la dinámica de los cultivos en el Ecuador, de acuerdo con el análisis basado en imágenes satelitales realizado por UNODC (2020) se presumen cuatro puntos cercanos a la frontera con Colombia con posible presencia de cultivos ilícitos en la zona geográfica conocida como Región Litoral o Costa. Se detectaron cultivos de uso ilícito en la parroquia de Mataje, a menos de 1 kilómetro con la frontera Colombia, aunque entre los cuatro puntos no sumarían más de 10 ha.

> Los dos puntos (con sospecha de cultivos ilícitos) se encuentran en la parroquia de Mataje, zona con presencia del pueblo Awá, mestizos, afroecuatorianos y un constante flujo de personas en movilidad humana. En esta parroquia se registra una alta conflictividad y poca presencia estatal. (UNODC, 2021, p. 24)

En contraste a las estimaciones realizadas por UNODC, otras fuentes, que también hacen uso de imágenes satelitales, estiman en hasta 700 las hectáreas de hoja de coca en la frontera con Colombia (Rivera-Rhon & Bravo-Grijalva, 2020). Si bien estos datos no son concluyentes, permiten afirmar que existe presencia de cultivos en el país; aunque no se podría afirmar con certeza la magnitud o la proporción crecimiento de estos cultivos de uso ilícito en el Ecuador.

Si bien la presencia de cultivo de uso ilícito no parece ser significativo en territorio ecuatoriano, su frontera norte (con Colombia) se ha configurado como un territorio estratégico para el encadenamiento de los distintos eslabones y accionar de esta economía ilegal. La presencia de cultivos ilícitos en zona de frontera, así como el uso de este territorio para la transformación y tráfico de la hoja de coca ha implicado la configuración de conflictos asociados a esta actividad y al control de territorio por parte de grupos armados ilegales. La concentración de la producción de hoja de coca del lado colombiano responde, en gran parte, a las ventajas estratégicas que ofrece el Ecuador para el tránsito, transformación y tráfico de la coca. Por esto, en la frontera coexiste la presencia de grupos armados ilegales nacionales, crimen organizado transnacional, rutas estratégicas del tráfico internacional de drogas, producción clandestina y rutas de contrabando para el acceso de sustancias químicas. Todo esto constituye un escenario transfronterizo, ideal para el establecimiento y el sostenimiento de los cultivos de coca y su transformación (UNODC- SIMCI, 2023).

El Ecuador ha ido ganando importancia para el procesamiento y distribución de la hoja de coca, por su cercanía a Colombia y Perú, principales países productores de la base de coca, al igual que por su cercanía al mar, que facilita la salida hacia los países de alto consumo de clorhidrato de cocaína. Las conexiones marítimas y fluviales a través de las provincias de la MNE son consideradas ventajas estratégicas por los grupos de narcotraficantes, ya que aseguran el enlace con puertos importantes del litoral ecuatoriano "(...)por su cercanía a Puerto Asís y Putumayo, el territorio es preferido para el refinamiento de sustancias ilícitas. En los últimos años se han detectado laboratorios principalmente en la provincia de Sucumbíos y Esmeraldas" (UNODC- SIMCI, 2023).

Algunos análisis consideran que este aumento en el protagonismo de Ecuador en la cadena de la hoja de coca se vio influenciado por el Plan Colombia. Como se observa en los seguimientos en los cultivos ilícitos realizados por UNODC en el 2006, los cuales mostraban una incipiente presencia de cultivos ilícitos resultado de la fumigación y erradicación llevadas a cabo por las autoridades colombianas. Además de la movilización de cultivos se fueron desplazando otras actividades ilícitas:

> ...del efecto globo implican que un plan de represión a la oferta -como el Plan Colombia- aunque útil como una estrategia de guerra contra las drogas focalizada, es inútil como estrategia global cuando no se articula a otros planes rigurosos en los demás países productores" (Raffo López, Castro, & Díaz España, 2016, p.233).

Más recientemente, las explicaciones se refieren a los efectos que tuvo en esta frontera las negociaciones de paz del Estado colombiano con las extintas FARC-EP. El proceso de paz modificó las dinámicas de grupos armados ilegales y el funcionamiento de la cadena de la hoja de coca, generando enfrentamientos entre disidencias del proceso y otros grupos por el control de esta zona y las rentas ilícitas asociadas, se plantea una especie de efecto de rebote que incentivó el desplazamiento de actividades criminales a países vecinos (Boris, 2018). A manera de ilustración, en los primeros meses del año 2018 ya se registraban ocho acciones violentas de grupos disidentes de las FARC en el Ecuador, entre las que se destacan secuestro contra población civil y ataques contra las autoridades del país (FIP, 2018). Con la salida de las FARC del control territorial en la frontera, el ELN, las disidencias y grupos de narcotraficantes transnacionales intentaron ocupar su lugar. Esta intensificación del conflicto armado también la reconocían pobladores y se evidencia en una entrevista realizada por Rimisp en el marco de su proyecto de investigación sobre jóvenes cultivadores de coca:

> El caos se ha apoderado de la frontera, pues como le dije un foco de inseguridad por esta situación de competencias entre grupos comerciales que se dedican a la actividad del tráfico de este producto del producto final, nosotros quedamos en medio de la guerra digamos [10].

El territorio de la frontera norte del Ecuador es importante para la consecución de recursos para el sostenimiento de estos actores ilegales dado que allí se accede al control de: "minería ilegal, cultivos de coca, trata de personas, tráfico de órganos, de armas y contrabando de todo tipo, aprovechando la dolarización de la economía ecuatoriana que facilita el lavado de dinero y las transacciones internacionales" (España & Marcos, 2018, s.f.). A este conjunto de acciones ilegales, se suma la posición estratégica cercana a la costa del Pacífico, la débil presencia institucional y la precariedad de los indicadores socioeconómicos que caracterizan a esta región del país. Por ejemplo, la debilidad de las instituciones ecuatorianas en estas zonas fronterizas junto con la presencia de grupos ilícitos ya se reflejaba, hace una década, en la "infiltración del narcotráfico, a través de sus redes locales, en actividades legales e ilegales como préstamos de dinero informales (chulco), manejo de salas de juego, manejo de tierras, entre otros, lo que constituye una señal de la incorporación de lógicas criminales con conexión internacional" (Rivera & Torres 2011, p. 8).

El control territorial que ejercen estos grupos ilícitos a ambos lados en la frontera, en torno a las diferentes actividades de la cadena de la hoja de coca permite inferir un aumento del riesgo en la generación y profundización de conflictos socioterritoriales. Estos conflictos podrían vincularse al ejercicio de presiones sobre la población habitante, la gobernabilidad de estos territorios, el uso del suelo y de recursos naturales en estas zonas, entre otros.

### 4.3.2. FLUJOS DE POBLACIÓN: DESPLAZAMIENTO FORZADO Y MIGRACIÓN ECONÓMICA

El flujo de personas relacionado con la presencia de cultivos ilícitos, así como a otros eslabones relacionados a la hoja de coca, en la zona de frontera con Colombia son dos: El desplazamiento forzado de colombianos hacia el Ecuador a consecuencia del conflicto armado; y la migración económica, población flotante e itinerante entre los dos lados de la frontera buscando mejores ingresos para sus hogares, en torno a la economía de la coca.

Como se ha señalado, en esta frontera existe una profunda conexión social, cultural e histórica entre la provincia de Esmeraldas en Ecuador y el departamento de Nariño en Colombia.[11] Las actividades productivas comparten también muchos vínculos y, dado que una parte importante de la población colombiana que se asienta en Esmeraldas viene de esta región (Organización Internacional para las Migraciones - OIM, 2021)[12], sus actividades de generación de ingresos se vinculan al comercio formal e informal de todo tipo de mercaderías y pequeños emprendimientos manteniendo similitudes con las actividades que realizaban en Colombia. Además de ubicarse en Esmeraldas, "el 62% de la población refugiada de Colombia habita en tres principales provincias del país: Pichincha, Esmeraldas y Sucumbíos, dos de ellas en la frontera norte con Colombia" (ACNUR, 2023).

---

[10] *Entrevistas realizadas por Rimisp (2021), en el marco del proyecto "Jóvenes cultivadores de coca y amapola. Experiencias biográficas, de la actividad productiva y expectativas de futuro", realizado en Colombia, Ecuador, México Peru. Consultar resultados en: https://www.rimisp.org/wp-content/uploads/2021/07/Reporte-jovenes-cultivadores-FINAL.pdf*

[11] *Se evidencian proximidades étnicas y culturales de comunidades amazónicas que habitan a ambos lados de la frontera, como los Ai Cofan, Secoyas, Sionas y Awas, al igual que comunidades afrodescendientes del suroccidente de Nariño en Colombia y del norte de la provincia de Esmeraldas en Ecuador. Además, en estos dos territorios existen tradiciones, ritmos, música, e instrumentos muy similares.*

[12] *Según la Encuesta de Caracterización de la Población Colombiana en el Ecuador 2020 – 2021, las personas colombianas residentes en el Ecuador provienen principalmente de 4 departamentos: Cundinamarca, Valle del Cauca, Nariño y Antioquia; el 2,67% se ubica en la provincia de Esmeraldas.*

Dentro de los flujos y vínculos entre las poblaciones que habitan esta zona, se identifica el desempeño de distintas labores de población ecuatoriana en cultivos de uso ilícito del lado colombiano. En este sentido se reconoce “el tránsito de campesinos ecuatorianos e indígenas, ocupados como jornaleros en el cultivo de la coca” (González Gil, 2011) y se describe como parte de la cotidianidad, en el testimonio de un joven cultivador habitante de zona de frontera:

> *Si me he visto porque la mujer que tengo tiene unas tierritas acá en el Ecuador y estamos logrando con lo que hacemos allá venir a trabajar acá, tener lo propio de uno tenemos ya sembrado 1ha de cacao y guanábana también 1ha”*[13].

De manera paralela al flujo relacionado con actividades productivas lícitas e ilícitas, Ecuador ha sido uno de los países receptores de una alta proporción de personas refugiadas provenientes de Colombia (ACNUR,2023). Si bien este flujo migratorio se ha vinculado con las dinámicas del conflicto armado, también se reconocen motivaciones económicas ya que "resulta difícil diferenciar las causas económicas de la migración de aquellas relacionadas directamente con el conflicto, la violencia y las violaciones de los derechos humanos" (Ortega, C. y Ospina, O. FLACSO, 2012).

**Gráfica 8. Colombianos que solicitan protección en Ecuador**

*Fuente: Elaboración propia, datos ACNUR*

[13] *Entrevistas realizadas por Rimisp (2021), en el marco del proyecto "Jóvenes cultivadores de coca y amapola. Experiencias biográficas, de la actividad productiva y expectativas de futuro", realizado en Colombia, Ecuador, México Peru. Consultar resultados en: https://www.rimisp.org/wp-content/uploads/2021/07/Reporte-jovenes-cultivadores-FINAL.pdf*

En el gráfico 7 se puede observar el número de colombianos que han solicitado protección al Ecuador, cifra que tiene una tendencia creciente cuando se toman los años posteriores a la pandemia por COVID 19. Revisando la trayectoria de esta tendencia se encuentra relación los enfoques e intervenciones de política para la eliminación de cultivos de uso ilícito. En este sentido, algunos autores identifican una agudización del desplazamiento forzado tras la ejecución de el Plan Colombia dado que, medidas como las fumigaciones por aspersión aérea obligaron a muchos campesinos a abandonar sus tierras, debido a la afectación tanto de las vinculadas con la producción de hoja de coca como de aquellas destinadas a la producción de alimentos. Asimismo, estos desplazamientos respondían a una situación crítica en la zona resultado de la confrontación entre actores armados y el deterioro creciente de las condiciones de vida (González Gil, 2011).

Una proporción importante de la población desplazada de Colombia hacia el Ecuador pertenecen a comunidades étnicas indígenas y afro, poblaciones que han sido afectadas por las dinámicas de la violencia y el crimen organizado (Raffo López, Castro, & Díaz España, 2016). Estas comunidades han sido víctimas de hechos de alto impacto, quedando en medio del fuego cruzado por enfrentamientos entre fuerza pública y grupos armados en sus territorios. Por ello han tenido de migrar de manera forzada a municipios ecuatorianos, como San Lorenzo en la provincia de Esmeraldas para recibir atención de la institucionalidad, el ACNUR y OIM (González Rodríguez, 2018).

Teniendo en cuenta este panorama, las intervenciones para la atención del fenómeno de las drogas y, en específico, el desarrollo de intervenciones de política para evitar el crecimiento de cultivos de uso ilícito en la MN y el encadenamiento de su población a las actividades propias de esta economía ilegal, requiere tener en cuenta las dinámicas que genera en el territorio la movilidad humana, los efectos y condiciones de vulnerabilidad en la que se encuentran los grupos de población que se ven obligados a migrar y transitar por este territorio, con un alto riesgo de encontrar como única alternativa de subsistencia su vinculación a redes de economías ilegales.

# 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La revisión retrospectiva de la trayectoria que han recorrido las políticas de atención al tema de las drogas ilícitas en Ecuador, desde la década de los 90 hasta el año 2022 ha permitido evidenciar que, aunque no fuese catalogado como un país de gran relevancia en términos de producción y comercialización de drogas ilícita a finales del siglo XX, este asunto se constituyó en un riesgo para su territorio y ha sido considerado como una amenaza para la seguridad nacional. Las políticas definidas respondieron a las discusiones del régimen internacional sobre la denominada "guerra contra las drogas"; al igual que a las políticas implementadas por países vecinos, como Colombia, al buscar contrarrestar los efectos negativos que tuvieron en su territorio. Sin embargo, a lo largo del siglo XXI, el Ecuador ha ido reconfigurando su rol adquiriendo valor estratégico para el funcionamiento de diversas economías ilegales y redes transnacionales del narcotráfico, lo cual plantea importantes desafíos para la atención integral de los territorios vulnerados y vulnerables a integrarse en estos circuitos.

El análisis realizado se ha focalizado en la situación vivida por las provincias que integran la MNE, frontera norte ecuatoriana con el suroccidente colombiano. Por ello, el estudio llama la atención sobre la importancia de comprender las dinámicas de frontera y la lógica de funcionamiento de este tipo de territorios, que se encuentra en permanente interacción con otro país determinando, por ejemplo, sus formas de gobernanza. En este sentido, la definición de políticas que quieran revertir o prevenir la ampliación de cultivos de uso ilícito, el establecimiento de laboratorios o la comercialización de la cocaína en territorio ecuatoriano deben profundizar su enfoque de atención integral del fenómeno y reconocer múltiples factores con el propósito de transformar y evitar el escalamiento de conflictos socioterritoriales. A partir del análisis realizado se infiere que este territorio ha experimentado una recomposición en el balance de los intereses colectivos en el territorio, que pueden contraponerse como la visión de una trayectoria de desarrollo vinculada a la profundización de economías extractivas respecto a las ideas que priorizan la conservación. A continuación, se presentan algunas reflexiones en torno a estos asuntos.

A pesar del rol secundario que ha jugado Ecuador en la dinámica de las drogas ilícitas en Latinoamérica y a nivel mundial, el enfoque dado a sus políticas ha trasegado entre enfoques prohibicionistas y visiones más integrales del fenómeno, que en algunos periodos confluyen tal como ha ocurrido en países productores de la región, como Colombia y Perú. En este sentido, se identifican discursos e intervenciones punitivas dirigidas por la idea de la "guerra contra las drogas"; así como, comprensiones del fenómeno de las drogas más orientadas a la prevención y la atención desde la perspectiva de la salud pública, los derechos humanos y la generación de alternativas económicas lícitas que eviten la vinculación de la población a las actividades ilícitas.

La consideración de Ecuador como una "isla de paz" y país de tránsito, pero con amplias extensiones de frontera con países relevantes en la producción y comercialización ilícita de cocaína a nivel mundial, puede explicar, en parte, que el enfoque y la definición de sus políticas hayan respondido más a dinámicas internacionales que a su contexto interno. En este sentido, se identifican estrategias orientadas a mitigar el alto riesgo que significaba para el Ecuador el "efecto globo" dada su cercanía a enclaves productivos de coca, incrementando la probabilidad de que las áreas de cultivo se expandieran hacia su territorio; al igual que, revertir los efectos de las políticas implementadas por sus vecinos como, por ejemplo, la erradicación forzada de cultivos de uso ilícito por aspersión aérea de glifosato. En este marco, se introduce la estrategia del Desarrollo Alternativo Preventivo (DAP) desde inicios de los años 2000, la cual tomó la forma de programa y fue vinculada a distintos planes diseñados desde el gobierno nacional.

No obstante, las intervenciones realizadas en el marco de la estrategia del DAP no lograron contener la expansión de economías ilícitas en las provincias de la frontera norte donde se mantenía, para el periodo acotado en este estudio, un limitado desarrollo socioeconómico con necesidades básicas insatisfechas, pobreza extrema y altas tasa de desempleo. La concentración en proyectos y la falta de una articulación de estas intervenciones con otras acciones, de mediano y largo plazo, de tipo intersectorial que contribuyeran a la mejora de condiciones en prestación servicios básicos, productividad, infraestructura, seguridad, presencia institucional y gobernabilidad de zonas vulnerables al desarrollo de actividades ilícitas restringieron los alcances propuestos desde la estrategia del programa de DAP.

Por otro lado, si bien el "efecto globo" fue contenido respecto a la ampliación de la extensión de los cultivos de uso ilícito de coca a territorio ecuatoriano, donde todavía mantienen una presencia incipiente, en las últimas décadas el país experimentó una reconfiguración de su rol dentro de la articulación y operación de las redes globales del narcotráfico. De tal manera que, el Ecuador ha pasado de ser tan sólo un país de tránsito a albergar en su territorio otras actividades propias del proceso de producción, transformación y comercialización de la cocaína. Estos cambios han incentivado la articulación de los distintos eslabones de esta economía ilegal en su territorio, lo cual trajo consigo la degradación de las condiciones de seguridad y el aumento de delitos conexos como homicidios, extorsión, lavado de dinero, trata de personas, contrabando, entre otros, especialmente, en algunas provincias de la frontera norte.

Para avanzar en la comprensión de las dinámicas territoriales que caracterizan a la MNE respecto a la temática que nos ocupa, fue relevante entender las relaciones de interdependencia y concomitancia que hacen de estos territorios un sistema. Por tanto, el análisis propuesto muestra como entre la MNE y la región suroccidente de Colombia ocurren múltiples interacciones que en su cotidianidad trascienden los límites geográficos formales, por lo que la atención de varias de sus problemáticas atañe a estos dos Estados. En esta línea el funcionamiento de las fronteras, entendidas como un sistema, debería orientar el diseño de las políticas que tengan como propósito la atención del fenómeno de las drogas ilícitas y el impulso de cambios en los territorios vinculados a estas dinámicas o en riesgo de serlo.

En consonancia con los planteamientos de Carrión y Enríquez (2017), la atención de este tipo de territorios requeriría innovar en el diseño de políticas públicas atendiendo a criterios tanto de integración y cooperación internacional, con el país vecino; así como, a la descentralización a nivel nacional involucrando la participación de los gobiernos territoriales y la población fronteriza, en la definición de las acciones a implementar. Las fronteras han sido consideradas como regiones periféricas y marginales respecto de los centros de poder o de toma de decisión en el nivel nacional. No obstante, estos territorios han ganado visibilidad y relevancia por la atracción de capitales, los flujos migratorios, el ejercicio de la violencia y el movimiento de circuitos económicos ilegales constituyéndose en un espacio para la integración delictiva.

Finalmente, el estudio plantea algunas reflexiones respecto a factores adicionales a tener en cuenta en el diseño e implementación de las políticas de atención al fenómeno de las drogas en este territorio de frontera y, en concreto, para detener la expansión de cultivos de uso ilícitos y otras actividades asociadas a su cadena de transformación y distribución, con el propósito de realizar intervenciones que aporten a la transformación de conflictos socioterritoriales antes que a la generación de nuevos o al escalamiento de los existentes. En este sentido se identifica que:

*El desarrollo de programas que fomenten alternativas económicas y productivas legales para desincentivar la vinculación de la población a actividades ilícitas, deberá valorar las condiciones y riesgos ambientales que provocarían en el territorio.* El incremento de dinámicas de degradación ambiental tales como la deforestación que, si bien puede ser causada por el establecimiento de cultivos de uso ilícito también puede ser fomentada por otras actividades ilegales como la minería o la extracción de madera. Asimismo, la deforestación se ha relacionado con la ampliación de la frontera agrícola generada por actividades que, en algunos momentos, han sido consideradas como actividades alternativas en el tránsito de territorios a la legalidad, como el caso del cultivo de cacao o palma.

*Las políticas deben integrar un enfoque étnico.* La frontera norte ecuatoriana está habitada por diversidad de pueblos, principalmente indígenas y afrodescendientes, muchos de ellos de naturaleza binacional. Por lo tanto, las políticas deben comprender los riesgos y amenazas que acechan la pervivencia y subsistencia de estas poblaciones en sus territorios ancestrales; al igual que integrar sus particularidades en las intervenciones que defina. La ausencia de este enfoque podría constituirse en un catalizador de conflictos socioterritoriales, debido a los efectos que pueden producir en estas comunidades el desconocimiento de la continuidad social y cultural que las caracteriza, al igual que la implementación de acciones sectoriales que desconozcan sus usos y costumbres, o prioricen intervenciones militares que limiten su libre movilidad, en aras de la garantía de seguridad en la frontera.

*En las dinámicas de los territorios de frontera las políticas, procesos y coyunturas de los países vecinos son factores determinantes.* Este estudio constató las interdependencias existentes entre las políticas implementadas por el gobierno colombiano en su territorio y, algunos de los impactos que estas han tenido en territorio ecuatoriano. Se identificó que la ejecución del Plan Colombia (2002-2010), así como la negociación e implementación del Acuerdo de Paz establecido con las extintas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) en 2016 fueron dos hitos que determinaron la trayectoria de los enfoques dado a la política ecuatoriana en la zona de frontera. Asimismo, se reconoció la necesidad de tomar en cuenta los efectos de la reconfiguración del conflicto armado interno colombiano, al igual que los efectos del incremento de los flujos migratorios en Latinoamérica generando la movilización e itinerancia de grandes grupos de población por esta zona, así como la profundización de fenómenos como la migración económica y el desplazamiento forzado.

# REFERENCIAS


ACNUR . (2023). Tendencias nacionales. El desplazamiento forzado hacia Ecuador

Aguilera Peña, R., & Jalón de Torbay, A. (2018). Reforestación con especies forestales nativas para la conservación y protección de los recursos hídricos, provincia de Esmeraldas, Ecuador. Desarrollo Local Sostenible, 11(32).

Álvarez, C. (2019). Debut y despedida: la historia de la Secretaría Técnica de Prevención Integral de Drogas de Ecuador. In Friedrich Ebert Stiftung (Vol. 1). https://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/15564.pdf

Arce, M., & Reales, L. (2006). Violencia política, asistencia militar de estados unidos y producciónde coca en los andes centrales. Revista de Ciencia Política, 25-47.
Avilés, E. (2016). Provincia del carchi. 1–100.

Batallas, J., & Guamani, J. (2011). CONFORMACIÓN DE MANCOMUNIDADES Y ASOCIATIVIDADES ENTRE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS PARROQUIALES. In Sistema Biodigestor. http://repositorio.utc.edu.ec/handle/27000/6265

Batallas, J., & Guamani, J. (2011). Conformación de mancomunidades y asociatividades entre los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales. Universidad técnica de Cotopaxi.

Bernal Gómez María del Pilar. (2022). A portes para un marco conceptual y analítico para el tratamiento de los conflictos socioterritoriales. Bogotá D.C: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural –RIMISP. Documento de Trabajo Interno.

Berdegué, J. A., Bebbington, A., Escobal, J., Favareto, A., Ignacia Fernández, M., Ospina, P., Munk Ravnborg, H., Aguirre, F., Chiriboga, M., Gómez, I., Gómez, L., Modrego, F., Paulson, S., Ramírez, E., Schejtman, A., & Trivelli, C. (2012). Territorios en Movimiento Dinámicas Territoriales Rurales en América Latina. www.rimisp.org/dtr

Boris, M. (19 de Abril de 2018). Por qué la paz de Colombia le está saliendo cara a Ecuador. BBC NEWS mundo. Obtenido de https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-43821934
Carrión, F., & Enríquez, F. (2017). El subsistema fronterizo global de Ecuador: de "isla de paz" a plataforma internacional del delito. In B. Zepeda, F. Carrion & F. Enriquez (Eds.), El sistema fronterizo global en América Latina: un estado del arte (pp. 145-184). Quito: FLACSO - Sede Guatemala, FLACSO - Sede Ecuador, IDRC.

DEVIDA (2021b). Análisis de compra-venta de hoja de coca en el Perú. Cuadernos de Política Nacional Contra las Drogas nro. 01. Lima, Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas – DEVIDA

DEVIDA (2022). Informe sobre la situación del tráfico ilícito de drogas 2021 - Perú. Lima: DEVIDA.

Carrión Sánchez, C. (2014). Procesos de resistencia en la frontera colombo-ecuatoriana. Latinoamérica. Revista de estudios latinoamericanos, 85-111.

Castro García, A., & Avellaneda Vera, C. (2019). Implementación de la paz: el desafío para la relación bilateral en materia de narcotráfico entre Colombia y Ecuador. ARI 16.

Comunidad Andina, Sectaría General. (11 de julio de 20025). Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible

CONSEP. (2004). Plan Nacional de Prevención y Control de Droga 2004-2008, Ecuador, marzo 2004.

CONSEP. (2012). Plan Nacional de Prevención Integral de drogas 2012-2013. Quito: Consejo Nacional de Control de Sustancia estupefacientes y Psicotrópicas.

Corte Constitucional. (2009). Auto 004, Protección de derechos fundamentales de personas e indígenas desplazados por el conflicto armado en el marco de superación del estado de cosas inconstitucional declarado en sentencia T-025/04

Dávalos, L. M., Bejarano, A. C., Hall, M. A., Correa, H. L., Corthals, A., & Espejo, O. J. (2011). Forests and drugs: Coca-driven deforestation in tropical biodiversity hotspots. Environmental Science and Technology, 45(4), 1219–1277. https://doi.org/10.1021/es102373d

Departamento de Planificación. (2014). VISION ESTRATEGICA DEL CANTÓN ESMERALDAS. https://esmeraldas.gob.ec/lotaip/2013/PDyOT-FINAL.pdf

España, S., & Marcos, A. (12 de Abril de 2018). El conflicto en la frontera entre Ecuador y Colombia lleva años cocinándose. El País.

FIP. (2018). Trayectorias y dinámicas territoriales de las disidencias de las FARC. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.

González Gil , A. (2011). Pobladores sitiados entre la la violencia y la reconfiguración territorial: migración transfronteriza Colombia- Ecuador . Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos, 199-216.

González Rodríguez, S. (2018). Migración indígena en la frontera Colombia-Ecuador: el conflicto armado a la agenda de seguridad binacional. OPERA, 7-26

González, M. (2023, Jul 21). Plan de seguridad de Lasso se desinfla cerca del fin del periodo. Primicias Retrieved from https://www.primicias.ec/

INEC. (2022). Noticias Destacadas. 7–9. http://www.ambiente.gob.ec/programa-pngids-ecuador/

Instituto nacional de Estadística y Censos. (2010). Resultados Censo de Población 2010. Inec, 3–4. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/censo-de-poblacion-y-vivienda/

Instituto nacional de Estadística y Censos. (2020). Resultados Censo de Población 2010. Inec, 3–4. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/censo-de-poblacion-y-vivienda/

La Hora. (2022, Oct 15). El Plan de seguridad de Guillermo Lasso recoge las mayores amenazas para el Ecuador. Diario La Hora Retrieved from https://www.lahora.com.ec

La Verdad. (2022, Sept 16). Ecuador plantea estrategia antidrogras, aunque EEUU aún no se suma. Revista La Verdad Retrieved from https://www.revista-laverdad.com

Ley orgánica de prevención integral fenómeno socio económico drogas (p. 7). (2020).
Ministerio de Turismo. (n.d.). Vive Ecuador.

Mongabay. (14 de 09 de 2020). Ecuador: nueva ley de palma promueve la producción de aceite pero deja inconforme al sector ambiental. Mongabay. Obtenido de https://es.mongabay.-com/2020/09/ley-de-palma-en-ecuador-promueve-aceite-genera-temor-en-comunidades/

Mongabay. (18 de 03 de 2021). Nuevo estudio: en los últimos 26 años Ecuador ha perdido más de 2 millones de hectáreas de bosque. Mongabay. Obtenido de https://es.mongabay.com/2021/03/nuevo-estudio-en-los-ultimos-26-anos-ecuador-ha-perdido-mas-de-2-millones-de-hectareas-de-bosque/

Moreno Parra, M. (2019). Racismo ambiental: muerte lenta y despojo de territorio ancestral afro-ecuatoriano en Esmeralda. ÍCONOS, 89-10

Ministerio de Turismo. (2020). Esmeraldas un lugar para disfrutar de paisajes, gastronomía y playas. 23–25.

OECO. (2022). Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado -OECO, Resultados antinarcóticos-Tráfico consumo interno. https://sitios.dane.gov.co/Pobreza_y_condiciones_de_vida/

OECO. (2023). Visualizador de datos - pobreza. Pobreza y Condiciones de Vida. https://sitios.dane.-gov.co/Pobreza_y_condiciones_de_vida/

OECO, & PADF. (2019). Evaluación situacional del entorno estratégico del narcotráfico en Ecuador (Issue 3 (17)). https://doi.org/10.52967/akz2022.3.17.91.102

OIM - Ministerio de relaciones exteriores. (2021). Población colombiana en Ecuador.

Olaya Requene, A. (2019). La frontera entre Colombia y Ecuador: movilidades de comunidades afro-colombianas en escenarios del narcotráfico. Caravanas, migrantes y desplazados: experiencias y debates en torno a las formas contemporáneas de movilidad humana, 175-208.

Orozco Carpio, F. M. (2020). Cambios de la política de defensa, seguridad y desarrollo para la frontera norte de Ecuador, en el marco del proceso de paz colombiano. Prefectura de Imbabura. (n.d.). Reseña Histórica. 1–7.

Ortega, C. y Ospina, O. FLACSO. (2012). Condiciones y estrategias de vida, en Ortega, C. y Ospina, O. No se puede ser refugiado toda la vida: Refugiados colombianos y colombianas en Quito y Guayaquil (pp. 125-172). Quito.

Proaño, G. (2022). Análisis del Impacto del Crimen Transnacional Organizado en las Comunidades Indígenas de América Latina. In Programa EL PACTO.

Raffo López, L., Castro, J., & Díaz España, A. (2016). Los efectos globo en los cultivos de coca en la Región Andina (1990-2009). Apuntes del CENES, 207-236.

Rivera-Rhon, R., & Bravo-Grijalva, C. (2020). Crimen organizado y cadenas de valor: el ascenso estratégico del Ecuador en la economía del narcotráfico. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, 8-29.

Rivera Vélez, F., & Torres Gorena, F. (Julio de 2011). Ecuador, ¿País de tránsito o país productor de drogas? FRIEDRICH EBERT STIFTUNG. Programa de cooperación en seguridad regional.

Presidencia del Ecuador. (2007). Plan Ecuador. Quito: Presidencia de la República del Ecuador.

Secretaría Técnica de Prevención Integral de Drogas. (2021). Plan Nacional de Prevención Integral y Control del Fenómeno Socio Económico de las Drogas.

SNIAS. (2023). Estadística e Indicadores Ambientales. 24.

SNIAS. (2023). Sistema Nacional de Indicadores Ambientales y Sostenibilidad. Gob.ec. https://sinias.ambiente.gob.ec/proyecto-sinias-web/estadisticasAmbientales.jsf?menu=01

UNODC. (2010). Ecuador: Monitoreo de Cultivos de Coca 2009. https://www.unodc.org/unodc/en/crop-monitoring/index.html?year=2010

UNODC. (2021). Guía metodológica para el monitoreo e identificación de cultivos ilícitos en el marco del informe técnico elaborado para el proyecto de Sistema de Alerta y Respuesta Temprana ( SART ).

UNODC. (2021). Informe de análisis sobre cultivos ilícitos, dinámicas del tráfico de drogas y drivers de deforestación en la frontera norte del Ecuador.

UNODC- SIMCI. (2023). Colombia. Monitoreo de los territorios con presencia de cultivos de coca 2022. Bogotá : UNODC - SIMCI.

Uprimny, R. (2021). ¿Qué hacer con el narcotráfico y las drogas ilícitas en Colombia? Elementos metodológicos para una política de Estado., 167–192. Análisis Político, 34(103), 167-192.

Velasco, N. (2015). Política pública de prevención de actividades ilícitas. Modelo de gestión de desarrollo local para la camaronera comunitaria engunga, Provincia de Santa Elena (Disertación Maestría) Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

Zambrano, R. (2019). Provincia de Esmeraldas - Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Esmeraldas. https://prefecturadeesmeraldas.gob.ec/index.php/provincia-de-esmeraldas/

Zepeda, B., Enríquez Bermeo, F., & Carrión, F. (2017). El sistema fronterizo global en América Latina: un estado del arte. Quito: FLACSO - Sede Guatemala, FLACSO - Sede Ecuador, IDRC.

**www.rimisp.org**

Chile · Ecuador · Colombia ·

RIMISP
Centro Latinoamericano
para el Desarrollo Rural