

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR**  
**FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS**  
**ESCUELA DE SOCIOLOGÍA Y CIENCIAS POLÍTICAS**

**DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE**  
**SOCIOLOGADO CON MENCIÓN EN CIENCIAS SOCIALES APLICADAS A LAS**  
**RELACIONES INTERNACIONALES**

**“ECUADOR Y SU POLÍTICA DE LUCHA CONTRA LAS DROGAS, UN**  
**ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS REGÍMENES**  
**INTERNACIONALES”**

**MARÍA FERNANDA CALDERÓN POZO**

**DIRECTOR: SOC. PATRICIO VILLEGAS**

**QUITO, 2011.**

## **Agradecimientos**

A mi madre Catalina por todo su amor y comprensión;

A mi padre Fernando por su entera confianza;

y a mis hermanos Pablo, Catalina y Paulina

por su apoyo incondicional.

## CONTENIDO

|   |    |
|---|----|
| ABREVIATURAS  | 1  |
| RESÚMEN   | 2  |
| INTRODUCCIÓN  | 3  |
| CAPITULO I: CARACTERIZACIÓN DE LOS REGÍMENES INTERNACIONALES  | 7  |
| 1.1 Aporte de las teorías basadas en el Interés al estudio de los Regímenes Internacionales.....                                      | 11 |
| 1.2 Aporte de las teorías basadas en el Poder al estudio de los Regímenes Internacionales.....  | 16 |
| 1.3 Aporte de las teorías basadas en el Conocimiento al estudio de los Regímenes Internacionales.....                                 | 18 |
| 1.4 Síntesis .....  | 21 |
| CAPÍTULO II: EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE LUCHA CONTRA LAS DROGAS   | 22 |
| 2.1 Antecedentes .....  | 22 |
| 2.1.1 Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes .....  | 25 |
| 2.1.2 Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971.....  | 26 |
| 2.1.3 Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas .....                 | 26 |
| 2.1.4 Convención para el período extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Drogas (UNGASS) ..... | 27 |
| 2.1.5 Revisión de cumplimiento de los objetivos planteados en la UNGASS diez años atrás.....  | 28 |
| 2.1.6 Reunión de la Comisión de Estupefacientes en el año 2009.....   | 29 |
| 2.2 Análisis del Régimen Internacional de Lucha contra las Drogas a partir de la perspectiva de Poder .....                           | 30 |
| 2.2.1 Guerra contra las Drogas.....   | 31 |
| 2.3 Análisis del Régimen Internacional de Lucha contra las Drogas a partir de la perspectiva de Interés. ....                         | 34 |
| 2.4 Análisis del Régimen Internacional de Lucha contra las Drogas a partir de la Perspectiva del Cognitivismo. ....                   | 38 |
| 2.5 Situación Actual sobre Oferta y Demanda de Drogas a nivel mundial. ....   | 42 |
| 2.6 Síntesis .....  | 47 |
| CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN DE LUCHA CONTRA LAS DROGAS EN EL ECUADOR  | 50 |

|   |     |
|---|-----|
| 3.1 Análisis del Régimen de Lucha contra las Drogas en el Ecuador a partir de la perspectiva de Poder. ....         | 50  |
| 3.2 Análisis del Régimen de Lucha contra las Drogas en el Ecuador a partir de la perspectiva de Interés. ....       | 55  |
| 3.3 Análisis del Régimen de Lucha contra las Drogas en el Ecuador a partir de la perspectiva del Cognitivismo. .... | 58  |
| 3.4 Situación actual sobre oferta y demanda de drogas en el Ecuador. ....   | 64  |
| 3.5 Reformas Actuales de la Política de Lucha contra las Drogas. ....   | 68  |
| 3.6 Síntesis .....  | 73  |
| CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES   | 76  |
| BIBLIOGRAFÍA  | 84  |
| ANEXOS  | 90  |
| ANEXO I: Política de Drogas en Holanda.....   | 91  |
| ANEXO II: Glosario de Términos.....   | 93  |
| ANEXO III. Consumo de Drogas a nivel mundial al 2009 .....  | 100 |
| GRÁFICO.....  | 101 |
| Principales drogas problemáticas por regiones a nivel mundial.....  | 101 |



## **ABREVIATURAS**

|                |  |
|----------------|--|
| <b>ATPDEA:</b> | Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act - Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de Drogas |
| <b>CAN:</b>    | Comunidad Andina de Naciones   |
| <b>CE:</b>     | Comisión de Estupeficientes  |
| <b>CICAD:</b>  | Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas  |
| <b>CONSEP:</b> | Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupeficientes y Psicotrópicas                                    |
| <b>CSDI:</b>   | Iniciativa de Desarrollo Estratégico para Colombia   |
| <b>FARC:</b>   | Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia  |
| <b>JIFE:</b>   | Junta Internacional de Fiscalización de Estupeficientes  |
| <b>MEM:</b>    | Mecanismo de Evaluación Multilateral   |
| <b>OEA:</b>    | Organización de Estados Americanos   |
| <b>OED:</b>    | Observatorio Ecuatoriano de Drogas   |
| <b>OMS:</b>    | Organización Mundial de la Salud   |
| <b>ONU:</b>    | Organización de Naciones Unidas  |
| <b>ONUDD:</b>  | Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito   |
| <b>UNGASS:</b> | United Nations General Assembly Special Session on Drugs – Asamblea General de Naciones Unidas sobre Drogas  |

## RESUMEN

El tráfico de drogas asociado al crimen organizado es una de las problemáticas que afectan cada día de manera más cercana y violenta a las sociedades, especialmente a la región de América Latina y al Ecuador. La oferta y demanda de drogas en lugar de disminuir, revela un crecimiento elevado cada año al punto en que esta actividad económica ilícita se ha posicionado como una de las más lucrativas en todo el mundo.

En la medida en que los mercados de la droga se diversifican, es posible acceder a las mismas a menor precio y mejor calidad que hace dos o tres décadas pasadas. Por su parte, Ecuador se vincula al circuito del tráfico de drogas por su posición geoestratégica; a más de ser un lugar de tránsito hoy es visto como un atractivo centro de acopio y refinamiento de drogas.

La problemática de las drogas lleva largo tiempo en discusión y el discurso para luchar frente a ellas ha sido desde un inicio “proteger la salud física y moral de la humanidad”. En este año se cumplen cincuenta años de haber iniciado la configuración definitiva del Régimen Internacional de Lucha contra las Drogas a partir de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes emanada de la Organización de Naciones Unidas y el próximo año 2012 se cumplirán cien años de haber celebrado la Primera Convención de Opio, constituida como primer espacio en el Sistema Internacional donde se entabló que frente a esta temática había que tomar decisiones para combatirla multilateralmente.

En este contexto, resulta oportuna la propuesta de la presente investigación ya que hace un análisis que permite comprender si durante todo este tiempo, en efecto ha existido coherencia entre el discurso y la acción del Régimen Internacional de Lucha contra las Drogas y cómo éste influye en la configuración de la política interna ecuatoriana en esta materia; a partir de la perspectiva de las teorías basadas en el Interés, el Poder y el Conocimiento en el estudio de los Regímenes Internacionales.

## INTRODUCCIÓN

El tráfico de drogas asociado al crimen organizado es una de las problemáticas que afectan cada día de manera más cercana y violenta a las sociedades, especialmente a la región de América Latina y al Ecuador. La oferta y demanda de drogas en lugar de disminuir, revela un crecimiento elevado cada año al punto en que esta actividad económica ilícita se ha posicionado como una de las más lucrativas en todo el mundo.

Adicionalmente, en la medida en que los mercados de la droga se diversifican, es posible acceder a las mismas a menor precio y mejor calidad que hace dos o tres décadas pasadas. Por su parte, Ecuador se vincula al circuito del tráfico de drogas por su posición geoestratégica; a más de ser un lugar de tránsito hoy es visto como un atractivo centro de acopio y refinamiento de drogas.

La problemática de las drogas lleva largo tiempo en discusión y el discurso para luchar frente a ellas ha sido desde un inicio “proteger la salud física y moral de la humanidad”. En el año 2012 se cumplirán cien años de haber celebrado la Primera Convención de Opio, constituida como primer espacio en el Sistema Internacional donde se entabló que frente a esta temática había que tomar decisiones para combatirla multilateralmente.

No obstante, a inicios de la década de 1960 inicia la configuración definitiva del Régimen Internacional de Lucha contra las Drogas a partir de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes emanada de la Organización de Naciones Unidas y que instaura las bases de la normatividad Internacional sobre el control de drogas ilícitas.

El Régimen Internacional de Lucha contra las Drogas ha operado continuamente bajo un enfoque prohibicionista. La estrategia principal es reducir la oferta de drogas ilícitas dirigiendo políticas que ataquen al tráfico de drogas en sus inicios es decir en el cultivo, luego en el procesamiento, tránsito y criminalizando el consumo de ellas.

Con ello el tráfico de drogas se hará más peligroso y costoso, y a su vez producirá una disminución en la producción aumentando los precios y actuando como factor de disuasión para la compra y el consumo de drogas. Bajo este enfoque no se observa de manera clara un equilibrio en cuanto a la reducción de la oferta y demanda de drogas y esta última más bien pasa a un segundo plano en importancia.

En la actualidad tanto quienes están a favor o en contra del enfoque prohibicionista bajo el que opera este Régimen, reconocen que a partir del mismo se han generado varias consecuencias indeseadas como el aumento del crimen organizado vinculado al tráfico de drogas, infiltración de éste en las instituciones democráticas; incongruencia en las legislaciones en materia de drogas que además han provocado sobrepoblación carcelaria y muy pocos recursos para prevención, tratamiento y rehabilitación.

En Ecuador las consecuencias de este enfoque prohibicionista se evidencian principalmente con una legislación en materia de drogas que no muestra enfocarse en el crimen organizado sino mas bien en los micro traficantes de drogas, feminización del delito de drogas y un hacinamiento carcelario.

De esta manera, es importante estudiar el tema pues permite una mayor comprensión sobre cómo aborda este Régimen Internacional la complejidad de la problemática de las drogas. Permite analizar si en efecto existe coherencia entre el discurso y la acción del Régimen de lucha contra las drogas y cómo este influye en la configuración de políticas públicas de los actores que participan en él.

La presente investigación tiene como objetivo principal analizar la influencia del enfoque bajo el cual opera el Régimen Internacional de Lucha contra las Drogas, en la configuración del Régimen Ecuatoriano de Lucha contra las Drogas.

Considerando lo antes expuesto, la hipótesis de esta investigación sostiene que el Régimen Internacional de Lucha contra las Drogas se configura a partir de un enfoque de tolerancia cero o guerra contra las Drogas<sup>1</sup>, establecido por organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas y de Estados como Estados Unidos que poseen un rol influyente y determinante en la aplicación de políticas antidrogas en los diferentes Estados que son partícipes del Régimen en cuestión. Al tiempo en que los países en desarrollo se alinean bajo las concepciones predominantes en el Régimen, sin hacer prevalecer sus especificidades frente al problema de la droga.

---

<sup>1</sup> COMISION GLOBAL DE POLÍTICAS DE DROGAS, Guerra a las drogas , 2011: <http://www.druglawreform.info/es/temas/fracaso-de-la-guerra-a-las-drogas/item/2414-informe-de-la-comision-global-de-politicas-de-drogas> ( acceso: 15/09/2011 4)

Esta investigación se desarrolla en tres capítulos. El primero “Caracterización de los Regímenes Internacionales”, da cuenta del marco teórico bajo el cual se sostiene esta investigación. Considera el aporte de las teorías basadas en el Interés, el Poder y el Conocimiento al estudio de los Regímenes Internacionales, con la finalidad de que la temática de las drogas sea abordada con mayor amplitud al ser ésta muy compleja y con varios matices.

El segundo capítulo “Evolución del Régimen Internacional de Lucha contra las Drogas”, se desarrolla en función del objetivo específico: analizar críticamente cómo opera el Régimen Internacional de Lucha contra las Drogas en función de las variables: poder, interés y conocimiento. Expone argumentos que determinan desde cuándo y por qué se considera a la droga como un problema frente al cual hay que luchar. Analiza un instrumento importante de este Régimen que es la configuración de la Normatividad Internacional en materia de drogas.

Desarrolla un análisis del Régimen a partir de las perspectivas del Realismo, Neoliberalismo Institucional y Cognitivismo que privilegian las tres variables que conducen esta investigación: Poder, Interés y Conocimiento; y detalla información actual con respecto a la oferta y demanda de drogas, que visibilizan la capacidad de respuesta de las políticas establecidas por el Régimen Internacional de lucha contra las Drogas para enfrentar esta problemática a nivel mundial.

El tercer capítulo “Evolución del Régimen de Lucha contra las drogas en el Ecuador” se desarrolla en función del segundo objetivo específico: analizar críticamente cómo opera el Régimen de Lucha contra las Drogas en el Ecuador en función de las variables: poder, interés y conocimiento. Aborda un análisis sobre cómo ha evolucionado en el Ecuador el Régimen de Lucha contra las Drogas desde la década de 1970 hasta la actualidad.

A partir de las tres variables conceptuales que dirigen esta investigación: poder, interés y conocimiento, se determina por qué y desde qué momento el Ecuador se vincula en el Régimen Internacional de Lucha contra las Drogas, cuál es el enfoque predominante para formular la política de drogas y la influencia del sistema internacional.

Adicionalmente, identifica el interés que incentiva al Ecuador a ser partícipe de este Régimen Internacional y cuál es el rol de la comunidad epistémica ecuatoriana. Existen datos actuales sobre la oferta y demanda de drogas que ayudan a visibilizar como se maneja la política de lucha contra las drogas en el país; y se expone algunas propuestas

de reformas que elabora actualmente el Estado en su intento por apegar la política de drogas a la realidad ecuatoriana.

Finalmente se desarrollan las conclusiones de esta investigación.

## **CAPITULO I: CARACTERIZACIÓN DE LOS REGÍMENES INTERNACIONALES**

Hoy en día, el Sistema Internacional se caracteriza por establecer relaciones de interdependencia entre todos los actores que confluyen en él ya sean estos Estados, organismos gubernamentales, no gubernamentales, transnacionales y sociedad civil. Con el proceso de globalización, el avance de la ciencia y tecnología, la comunicación, las relaciones económicas internacionales, el crecimiento de las empresas transnacionales, movilidad humana y por otro lado el desgaste de los recursos naturales, el crimen internacional organizado, el terrorismo y el narcotráfico entre otros, son temas que enlistan la agenda internacional y se configuran en retos que hoy por hoy no pueden ser superados de forma independiente por cada Estado.

Por tal motivo, surge la necesidad de que los actores que se sienten involucrados en cada temática busquen escenarios en los cuales sea factible coordinar estrategias, políticas o espacios de cooperación a fin de dar respuestas más eficaces frente a la problemática que les aqueja. El Escenario Internacional no solamente está centrado en el conflicto, fuerza o amenaza puesto que en las relaciones de interdependencia entre todos los actores también están presentes espacios de diálogo, negociación y cooperación; y la creación de Regímenes Internacionales visibiliza estos espacios.

Con el término de la Segunda Guerra Mundial impera la necesidad en el Sistema Internacional de que entre Estados se fijen reglas básicas de convivencia, promoción de normas que posibiliten una vida en común donde se procure aminorar el conflicto y se potencie la cooperación. Es así, que se da lugar a conferencias como la de Bretton Woods, que dio origen al Fondo Monetario Internacional, al BIRF y en lo posterior al Banco Mundial. Adicionalmente, se crean organismos Internacionales como la Organización de Naciones Unidas y años después la Organización de Estados Americanos, entre otros. Todo ello, se configura como un importante antecedente en el desarrollo de espacios de cooperación y establecimiento de acuerdos internacionales.

A partir de 1980, el análisis de los Regímenes Internacionales se convirtió en una prospera industria dentro de la disciplina de las relaciones internacionales. Los

académicos empezaron a estudiar más detenidamente las condiciones en las que los Regímenes Internacionales florecen, desaparecen y a partir de ello elaboran teorías sobre su formación, transformación, trascendencia política o fortaleza frente a retos o factores exógenos.

En 1982, Stephen Krasner propuso una definición de Régimen Internacional: “Los Regímenes Internacionales son principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones en torno a los cuales las expectativas de los actores convergen en un área determinada de las relaciones internacionales. Los principios son creencias de hecho, de causalidad o de rectitud.

Las normas son estándares de comportamiento definidas en términos de derechos y obligaciones. Las reglas son prescripciones o procripciones para la acción específicas. Los procedimientos de toma de decisiones son las prácticas prevalecientes para llevar a cabo y aplicar las decisiones colectivas”<sup>2</sup>.

Con el tiempo se desarrollaron posiciones distintas que argumentan que los regímenes son mejor identificados a través de tres enfoques: conductual, cognitivo y formal<sup>3</sup>.

El Enfoque conductual identifica al Régimen como una institución, de suerte que los regímenes pasan a ser prácticas consistentes en roles reconocidos, vinculados por conjuntos de reglas o convenciones que gobiernan las relaciones entre los ocupantes de estos roles. Bajo este enfoque la sola presencia de regulaciones en el comportamiento de los Estados es ya razón suficiente para indicar la presencia de un Régimen en un área temática dada, en tanto que permite señalar la operación de normas que aunque no están explícitas regulan las conductas.

El Enfoque formal identifica un Régimen a partir de la existencia de acuerdos explícitos entre Estados. Este enfoque ha sido muchas veces criticado por su supuesta proximidad al Derecho Internacional y al estudio de las Organizaciones Internacionales, de los cuales justamente iban alejándose los teóricos neo institucionalistas cuando generaron el campo de estudio de los Regímenes Internacionales.

---

<sup>2</sup>SALOMÓN Mónica, *La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones.* [http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos\\_Elet/pdf/Salomon.pdf](http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/pdf/Salomon.pdf) ( acceso: 18/04 2010 18 y 19)

<sup>3</sup>COSTA Oriol, *El estudio de los regímenes internacionales: Diagnósis y propuesta, El caso del Cambio Climático,* [http://www.tdr.cesca.es/TESIS\\_UAB/AVAILABLE/TDX-1010105-184201/ocf1de1.pdf](http://www.tdr.cesca.es/TESIS_UAB/AVAILABLE/TDX-1010105-184201/ocf1de1.pdf) ( acceso: 20 /08 2010 38, 39 y 40)

El Enfoque cognitivo identifica al Régimen como un fenómeno intersubjetivo que debe ser identificado a partir del estudio de las percepciones de los Estados y de las justificaciones que éstos esgriman para dar cuenta de sus acciones.

Por su parte Oran R. Young, considera que la definición dada por Krasner tiene algunas carencias y por tanto es necesario un anclaje del concepto de Régimen Internacional en el estudio de las instituciones sociales. En tal sentido Young da cuenta de Regímenes espontáneos, negociados o impuestos<sup>4</sup>.

Los Regímenes espontáneos o autogenerados no implican la coordinación consciente entre los participantes, no requieren del consentimiento explícito de los actores participantes y son altamente resistentes a los esfuerzos de ingeniería social.

Los Regímenes negociados se caracterizan por la creación de esfuerzos conscientes para llegar a acuerdos acerca de las principales disposiciones, el consentimiento explícito de los participantes y la expresión formal de los resultados de la negociación (Young, 1989). Estos regímenes son entendidos como un conjunto de experiencias de cooperación y regulación conjunta entre Estados, en un área temática concreta de las Relaciones Internacionales.

Los Regímenes impuestos son impulsados deliberadamente por las potencias dominantes o por un consorcio de potencias dominantes. Estos Regímenes impuestos por la vía de la coerción, la cooptación y la vía de los incentivos no consideran el consentimiento explícito de los actores subordinados y a menudo operan efectivamente en ausencia de cualquier expresión formal. Esta definición de regímenes impuestos se vincula con la antigua referencia del poder como mecanismo de orden en la escena internacional.

Hasenclever, Mayer y Rittberger han añadido dos criterios más que ayudan a la identificación de los Regímenes Internacionales. Además de los principios, normas, reglas y procedimientos que forman el núcleo de la definición de Krasner, estipulan que las disposiciones del Régimen deben ser efectivas y duraderas<sup>5</sup>.

La efectividad significa que el comportamiento de los actores debe ser realmente guiado por las normas y reglas del Régimen; y el cumplimiento de las reglas en tanto que

---

<sup>4</sup> Ibid, ( acceso: 20 /08 2010 41 y 42)

<sup>5</sup> Ibid. , (acceso: 20 /08 2010 50 y 51)

disposiciones más concretas, deben ser verificadas. La durabilidad se refiere a la persistencia en el tiempo de las pautas de comportamiento que refleja el cumplimiento por rutina las reglas del Régimen. (Rittberger, 1990).

El estudio de los Regímenes Internacionales ha evolucionado con el tiempo y hoy se lo aplica en temas actuales como el ambiental. Además, intenta superar críticas por el hecho de centrar su atención exclusivamente en los Estados y se han desarrollado estudios en los que también se presta atención a otros actores como las comunidades epistémicas o instituciones normativas de alcance transfronterizo que son creadas y mantenidas por actores privados<sup>6</sup>.

La definición de Régimen Internacional dada por Krasner, el aporte de otros autores que ayudan a identificar a los Regímenes según un enfoque formal, conductual o cognitivo, el aporte de Young para diferenciar a los regímenes según sean estos espontáneos, negociados o impuestos o el aporte de Hasenclever, Mayer y Rittberger sobre criterios de durabilidad y efectividad se constituyen en elementos importantes que fortalecen la teoría de los Regímenes Internacionales.

Sin embargo, la construcción de esta teoría ha ido mucho más allá en tanto que ha sido atribuida al debate de tres corrientes teóricas que estudian las Relaciones Internacionales: Neoliberalismo, Realismo y Cognitivismo. Cada corriente teórica tiene su posición frente al análisis de los Regímenes Internacionales y privilegian variables: interés, poder y conocimiento respectivamente.

Hasenclever, Mayer y Rittberger en el texto "Theories of International Regimes", han hecho un intento por integrar los criterios de las teorías basadas en el interés, poder y conocimiento con respecto al análisis que hace cada una de ellas a la teoría de los Regímenes Internacionales. Este texto apunta las áreas en las que son visibles los acuerdos y analiza bajo que situaciones los Estados y demás actores que son partícipes en alguna temática en especial actúan según el interés, el poder y el conocimiento.

A continuación se detalla el análisis y los criterios con los que las tres teorías aportan a la comprensión de la Teoría de los Regímenes Internacionales.

---

<sup>6</sup> HASENCLEVER Andreas, MAYER Peter y RITTBERGER Volker, *las teorías de los regímenes internacionales: situación actual y propuestas para una síntesis*. [http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18\\_1/apache\\_media/EIJU8JFPNX4773YQBI6PR6I6AKFY4D.pdf](http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/EIJU8JFPNX4773YQBI6PR6I6AKFY4D.pdf). (acceso:18/06/2010 501 y 502)

## 1.1 Aporte de las teorías basadas en el Interés al estudio de los Regímenes Internacionales.

Una de las teorías basadas en el interés es por excelencia la escuela Neoliberal Institucionalista, misma que considera que el Régimen Internacional puede ser visto como un elemento estratégico que permite maximizar el propio interés y las ganancias absolutas, gracias a la previsibilidad y la minimización de los costes de acceso a la información.

La escuela Neoliberal Institucionalista destaca la forma en que los Regímenes Internacionales contribuyen a que los Estados logren ciertos intereses comunes, aun cuando éstos son presentados como egoístas racionales, que sólo se interesan por sus propias ganancias absolutas. Los Regímenes Internacionales pueden ayudar a reducir la incertidumbre que caracteriza al escenario internacional y propician que los Estados se aventuren a participar en acciones cooperativas con conductas más transparentes.

La escuela de pensamiento Neoliberal institucionalista ha tomado varios conceptos de la teoría económica como el papel importante de la información o los costos de transacción. Adicionalmente se ha valido de ciertos modelos de la teoría de los juegos, como el Dilema del prisionero<sup>7</sup> para caracterizar la gama de intereses que están en la raíz de varios tipos de Regímenes Internacionales y que influyen en la posibilidad de que se cree uno de ellos.

Adicionalmente, con respecto a las teorías basadas en el interés, existen varios enfoques que han proporcionado fundamentos muy importantes relacionados a los orígenes o funciones de los Regímenes Internacionales y son: Contractualismo, Problem Structuralism e Institutional Bargaining<sup>8</sup>.

El enfoque contractualista tiene como principal representante a Robert Keohane. Este enfoque reconoce que los Estados son actores cruciales en la política mundial y que la anarquía internacional tiene repercusiones importantes sobre sus interacciones, particularmente sobre la capacidad para cooperar. Argumenta que la distribución de

---

<sup>7</sup> El dilema del prisionero es parte de la teoría de juegos que tuvo su origen en la economía y emplea modelos formales para estudiar la interacción estratégica. Los juegos se definen en términos del orden de preferencias establecido individualmente por cada uno de los actores, que buscan maximizar sus utilidades (y además tienen información limitada). El dilema del prisionero por ejemplo es un juego simétrico entre dos jugadores, en el que ambos prefieren la cooperación mutua (CC) a la defección mutua (DD), temen más que nada que su cooperación no sea correspondida (CD) y desean sobre todo que sea el otro jugador el único que coopere (DC).

<sup>8</sup> HASENCLEVER Andreas, MAYER Peter y RITTBERGER Volker, *Theories of international regimes*, Cambridge University, 1997. pag 23

poder y la riqueza ejercen una influencia predominante sobre el comportamiento de los Estados<sup>9</sup>. Los Regímenes facilitan la cooperación internacional con acuerdos sustanciales que proporcionan un marco de reglas, normas, principios y procedimientos para la negociación y que de otra manera sería difícil o imposible alcanzar no necesariamente por el hecho de cambiar los intereses, preferencias o valores de los actores sino más bien debido a que cambian sus incentivos para cooperar<sup>10</sup>.

La teoría Contractualista considera que los principales obstáculos para establecer la cooperación son: la incertidumbre y la falta de información y los Regímenes pueden superar esta situación proveyendo a los Estados con información o a su vez reduciendo sus gastos de información.

Adicionalmente, la teoría contractualista hace un análisis sobre las circunstancias que permiten la creación y mantenimiento de los Regímenes, cómo éstos manejan el tema de la sanción o incumplimiento y el impacto que pueden generar en el Sistema Internacional.

Los Regímenes son creados por los Estados como instrumentos que permiten alcanzar o superar ciertos objetivos egoístas. Sin embargo, esto no quiere decir que su creación y posterior mantenimiento no implique costos. No obstante, el enfoque contractualista sostiene que los actores pueden compensar los gastos de creación de un Régimen con las ventajas esperadas del mismo, es decir permitiendo a los actores cooperar mediante acuerdos.

Según este enfoque, el costo de crear Regímenes también ayuda a explicar su mantenimiento. Es claro que las condiciones por las cuales inicialmente se crea un Régimen pueden cambiar con el tiempo, e incluso puede suceder que el Régimen sea cada vez menos atractivo para algunos o para todos sus miembros pero el Contractualismo sugiere que los Regímenes con frecuencia persisten a estas condiciones y demuestran ser robustos debido a que la construcción de un Régimen no es para nada sencilla y debido a que los miembros del Régimen cuidan su reputación.

---

<sup>9</sup> Ibid pag 29

<sup>10</sup>Ibíd. pág. 30

En tal sentido, si los Estados optan por dejar de participar en un Régimen determinado pueden ser vistos por la comunidad internacional como oportunistas y tendrán más dificultad de que se los acepte como socios en el futuro<sup>11</sup>.

Los Regímenes Internacionales pueden mitigar los aspectos relacionados con temas de sanción o incumplimiento sin hacer énfasis en la capacidad de tomar represalias contra quienes han decidido desertar en la participación de un Régimen. En este caso juega igualmente un rol importante la reputación de cada actor. El impacto de un Régimen en el Sistema Internacional puede llegar a ser muy amplio ya que sus principios, normas, reglas, procedimientos para la toma de decisiones no se aplican a un solo caso.

Los Regímenes por lo general crean conexiones o linkages con otros Regímenes que pueden ser aun más amplios. Por ende la violación de un acuerdo en particular o la participación inconclusa puede arrastrar consecuencias o afectar el logro de algún otro Régimen más amplio.

En cuanto al enfoque Problem Structuralism, sus principales representantes son: Zirn, Wolf, y Efinger quienes representan un puente entre las teorías basadas en el interés y las basadas en el poder, en virtud de que expresan que en ciertas ocasiones los Estados pueden interesarse por ganancias relativas.

Este enfoque hace un análisis importante sobre las áreas temáticas y sus tipologías. Adicionalmente, hace un análisis del conflicto como un elemento siempre presente en las relaciones internacionales. En tal sentido, las áreas temáticas o issue areas son: "issue areas consist of one or more, in the perception of the actors inseparably connected objects of contention and of the behavior directed to them"<sup>12</sup>.

Los límites de las áreas temáticas están determinados por las percepciones de los actores participantes y por ello la formación de estas es en sí es un proceso altamente político. Este enfoque ha producido una tipología sencilla que clasifica a las áreas temáticas de política internacional en tres campos:

Seguridad: protección de la existencia física contra las amenazas internas y externas.  
Bienestar económico: asignación de beneficios económicos, así como oportunidades

---

<sup>11</sup> HASENCLEVER Andreas, MAYER Peter y RITTBERGER Volker, *Interests, Power, Knowledge: The Study of International Regimes*, <http://www.jstor.org/stable/222775> (acceso: 06/04/2010 187)

<sup>12</sup> *Ibid.* pág. 61

para el logro de esos beneficios. La regla: asignación de oportunidades para ejercer la libertad y la participación política.

Se considera que las áreas temáticas en las que se impugna la asignación de beneficios económicos tienen mayor posibilidad de llegar a configurarse en Regímenes. Las áreas temáticas dentro del dominio de la seguridad tienen un nivel intermedio de concreción de Regímenes y las temáticas dentro el dominio de la regla como por ejemplo temas relacionados a derechos humanos son las áreas temáticas más difíciles para establecer relaciones de cooperación.

Este enfoque define al conflicto no en términos de comportamiento como la violencia o actitudes como la hostilidad, sino más bien en términos de preferencias incompatibles o diferencias en la posición del área temática. Por su parte, la gestión de conflictos es entendida como cualquier acción que realizan los actores para manejar las diferencias de posición. De tal forma, los Regímenes Internacionales pueden convertirse en un modo particular de gestión de conflictos, especialmente a través de la cooperación ya sea sostenida por normas acordadas o acuerdos ad hoc.

Se establece una tipología de conflictos en la que distinguen cuatro tipos: conflictos sobre valores, los conflictos sobre medios, y dos tipos de conflictos sobre intereses (Rittberger y Zurn 1990).

En un conflicto de valores, los actores tienen creencias incompatibles de principio sobre la legitimidad de una determinada acción o práctica. En un conflicto sobre medios, los actores comparten un objetivo común pero discrepan acerca de la mejor manera de conseguirlo. En estos tipos de conflictos, los actores están en desacuerdo en lo que es deseable. Los conflictos de interés suponen un grado de consenso: los actores valoran el mismo bien escaso. Esta coincidencia de intereses es precisamente lo que hace a las partes estar en conflicto.

Los conflictos de intereses se subdividen en función de la naturaleza del bien. Algunos bienes tienden a ser evaluados relativamente, de manera que la satisfacción de un actor sobre una determinada cantidad depende de la cantidad que corresponda a sus competidores. Otros bienes tienden a ser evaluado en absoluto, de modo que el goce de la cuota de un actor no aumenta ni disminuye con la cantidad que tienen los demás (Hirsch, 1976: cap. 3; Efinger y Zurn 1990).

El enfoque del Problem Structuralism sostiene que los conflictos que son evaluados de forma absoluta son los más propicios para formar un Régimen, los espacios donde existen conflictos sobre medios hay posibilidades intermedias de formar Regímenes y donde se desarrollan conflictos sobre valores y sobre bienes evaluados relativamente existe menos posibilidad de formar un Régimen<sup>13</sup>.

El enfoque Institutional Bargaining está representado por Oran Young quien presta principal atención al proceso en sí de la negociación. Sostiene por ejemplo que choques exógenos o crisis pueden aumentar la probabilidad de éxito en los esfuerzos para negociar las condiciones de los Regímenes Internacionales<sup>14</sup>.

Finalmente, Young deriva la hipótesis de que los procesos de negociación tienen mayor éxito cuando emerge un liderazgo eficaz y que falla en ausencia del mismo. En la formulación original del modelo, él caracterizó a líderes como empresarios o agentes de bolsa, mismos que usan la habilidad de negociación y el ingenio, más que el poder para presentar áreas temáticas y levantar nuevas opciones institucionales.

De esta manera, ha sido posible identificar los criterios con los que aporta las teorías basadas en el Interés al estudio de los Regímenes Internacionales. Se destaca por ejemplo la importancia de crear un Régimen Internacional ya que éste posibilita que los Estados se aventuren a participar en empresas conjuntas con conductas más transparentes y con el interés de aumentar las ganancias absolutas. Además, los Regímenes y las instituciones internacionales mitigan los efectos constreñidores que tiene la anarquía sobre la cooperación.

Permiten reducir la incertidumbre que caracteriza al escenario internacional y la minimización de los costos de acceso a la información cuando los actores partícipes de un Régimen deciden cooperar. Esta corriente teórica hace un análisis sobre la creación y mantenimiento de un Régimen, en el que la actuación de los participantes es clave ya que en caso de no responder a lo establecido en el Régimen en cuestión puede verse afectada notablemente la reputación de los mismos y marcar su actuación en el futuro dentro del escenario internacional.

---

<sup>13</sup> Ibid. pág. 62 y 63.

<sup>14</sup> Como se ejemplificó con el descubrimiento " del agujero de ozono " sobre la Antártida en 1985, tales acontecimientos ayudan a las partes de la negociación a reenfocar la atención sobre intereses comunes (es decir la vuelta a la negociación integrante) y superar los estancamientos que se producen comúnmente en la negociación institucional.

## **1.2 Aporte de las teorías basadas en el Poder al estudio de los Regímenes Internacionales.**

La escuela de Pensamiento Realista es por excelencia la representante de las teorías basadas en el poder. Centra su estudio en el poder, y plantea que un Régimen Internacional puede ser entendido como un medio a través del cual un Estado poderoso instrumentaliza las relaciones internacionales para mantener su poder en el ámbito internacional en detrimento de los demás. Para esta escuela, la formación de un Régimen busca ante todo la obtención de ganancias relativas frente a otros Estados.

Los realistas analizan el tema de la anarquía no sólo como el temor que tiene un Estado a ser engañado por los socios con quienes coopera tal como lo establecen los neoliberalistas, sino que además la ausencia de un gobierno común lanza a los Estados a una lucha constante por la supervivencia y la independencia. Adicionalmente, sostienen que los Estados deben considerar tanto las ganancias absolutas como relativas cuando examinan las posibilidades de establecer un espacio de cooperación.

Con respecto a las teorías basadas en el poder, existen varios enfoques que han proporcionado criterios importantes en cuanto la formación de los Regímenes Internacionales y son: La teoría de la Estabilidad Hegemónica y los enfoques realistas de Stephen Krasner y Joseph Grieco.

La teoría de la Estabilidad Hegemónica sostiene que los Regímenes son bienes públicos internacionales que escasean hasta que un actor dominante o poder hegemónico se encarga de crearlos y hacerlos valer. Los teóricos de la Estabilidad Hegemónica consideran que los Regímenes pueden sostenerse si hay un líder poderoso que se interese por ellos. Admiten también, la posibilidad de que exista una reverberación hegemónica, es decir un periodo limitado durante el cual tras la desaparición de la superioridad indiscutible del líder, ciertos factores como la inercia, el hábito o el miedo al cambio operan a favor de los Regímenes que dicho líder instauró cuando estaba en la cúspide de su poder.

En su forma más rigurosa, los Regímenes son suministrados por potencias hegemónicas, y es probable que desaparezcan si el poder del hegemón se desvanece. Por lo tanto, la

explicación de la formación y persistencia de Regímenes radica en la existencia de una distribución muy desigual del poder en un área temática dada<sup>15</sup>.

Este enfoque establece que el engaño no es el principal obstáculo para establecer la cooperación tal como lo plantean los enfoques basados en el interés. Más bien consideran que un obstáculo muy fuerte se refiere a los conflictos de distribución de ganancias, es decir quién obtiene qué y ven al poder como un medio para resolverlo.

Stephen Krasner hace un análisis del poder utilizando el modelo de Battle-type situations. Así, el poder puede ser usado para dictar las reglas del juego o determinar quien hace el primer movimiento. El poder también puede ser utilizado para cambiar la matriz de pagos, un Estado con recursos abundantes ya sean de tipo militar, económico pueden utilizar amenazas o promesas a fin de manipular la matriz de pagos.

El poder puede ser aprovechado también en función de la desigualdad de oportunidades. Un actor con menores necesidades de establecer espacios de cooperación pueden salirse con la suya de manera creíble amenazando con alejarse de la mesa de juego (Hirschman 1945; Krasner 1976:320, 1991:363).

El enfoque de Stephen Krasner considera que los Regímenes aunque pueden presentar poca autonomía y robustez a menudo pueden configurarse en mediadores de conflictos sobre la distribución de poder. Pese a que las teorías basadas en el poder atribuyen menos autonomía a los Regímenes que las teorías basadas en el interés o el conocimiento, reconocen que los Regímenes pueden ser una fuente importante de poder e inclusive los Estados estructuralmente débiles en ocasiones pueden influir en decisiones dadas en los Regímenes como resultado de su membresía o normas de votación<sup>16</sup>.

Por su parte, el enfoque Realista de Joseph Grieco no ha rechazado del todo la premisa del Neoliberalismo en cuanto a que las instituciones internacionales juegan un papel importante en los procesos de cooperación entre Estados. Grieco señala que la perspectiva neoliberal sobre la anarquía se reduce solo a una condición en la cual ninguna agencia central hace cumplir lo prometido y para Grieco más importante es la falta de un gobierno común.

---

<sup>15</sup> HASENCLEVER Andreas, MAYER Peter y RITTBERGER Volker, *Interests, Power, Knowledge: The Study of International Regimes*, <http://www.jstor.org/stable/222775> (acceso: 10/07/2010 197)

<sup>16</sup> *Ibid.* (acceso: 10/07/2010 200)

Por ello considera que la cooperación entre Estados es más difícil de conseguir y más difícil de mantener de lo que las teorías Neoliberales sugieren ya que la anarquía entendida correctamente crea una intolerancia estructural promovida por las pérdidas relativas.

Los realistas sostienen que la preocupación por las ganancias relativas puede ciertamente impedir a los Estados emprender o seguir apoyando prácticas cooperativas con otros, pero los Regímenes Internacionales pueden ser fundamentales para mitigar directamente estas preocupaciones. De hecho, los Regímenes crean espacios de diálogo que permiten a los Estados que se sienten en desventaja expresar sus preocupaciones sobre la distribución de beneficios e insistir en correcciones.

Como se observa, las teorías basadas en el poder también aportan significativamente al análisis de los Regímenes Internacionales. Consideran que los Estados buscan siempre y ante todo mejorar su posición relativa frente a los demás actores, enfatizando las ganancias relativas y la distribución de capacidades. Es decir, que siempre buscan el mantenimiento o acceso a una posición de superioridad en relación al resto de Estados.

Esta escuela de pensamiento considera que tanto el poder y la seguridad son importantes tanto en espacios de cooperación como de conflicto, dudan sobre las posibilidades o capacidades reales de las instituciones internacionales para promover prácticas cooperativas y por ende sostienen que la cooperación internacional es más difícil de lograr, mantener y es más dependiente de las relaciones de poder de los Estados que lo que afirman las teorías basadas en el interés.

### **1.3 Aporte de las teorías basadas en el Conocimiento al estudio de los Regímenes Internacionales.**

El Cognitivismo es la teoría que basa su estudio en la importancia de las ideas y los procesos de comunicación en las políticas internacionales. Desde este enfoque se subraya el valor cambiante de los intereses de los actores internacionales y se facilita la incorporación de figuras como las comunidades epistémicas. Resulta útil distinguir dos enfoques dentro de la escuela Cognitivista en el análisis de los Regímenes Internacionales: el cognitivismo débil y el cognitivismo duro.

Los cognitivistas débiles centran su atención en el papel que desempeñan las ideas expresadas como proposiciones causales sobre la formación y el cambio de los regímenes. Según los cognitivistas débiles, los realistas y neoliberales subestiman la capacidad de aprendizaje o el grado de incertidumbre que enfrentan hoy en día quienes toman las decisiones. Esta incertidumbre se refiere tanto a los medios, como a los fines de una política.

Quienes son responsables de la toma de decisiones, demandan conocimientos confiables sobre asuntos específicos y esta necesidad puede convertirse a su vez en una fuente de influencia política para aquellos que tienen la capacidad de proporcionar dichos conocimientos. Por tanto, los cognitivistas débiles han estudiado el papel que tienen las comunidades epistémicas en la coordinación de las políticas internacionales y en general en las condiciones y mecanismos del aprendizaje gubernamental.

Según la definición de Peter Haas, una comunidad epistémica es una red de profesionales con reconocida experiencia, competencia en un campo determinado y un reconocido conocimiento de temas relevantes para la elaboración de política en un área temática dado. (Haas, 1992).

Emanuel Adler por su parte concibe a las comunidades epistémicas como “creadoras de creencias intersubjetivas que actúan como vehículos de supuestos teóricos, interpretaciones y significados colectivos que pueden ayudar a crear la realidad social de las relaciones internacionales (Adler, 1992: 343). Específicamente a través de la difusión e internacionalización de nuevas normas constitutivas pueden crear nuevas identidades, intereses e incluso nuevos tipos de organización social”<sup>17</sup>.

Otro enfoque teórico está dado por los cognitivistas duros quienes enfatizan el carácter social de las relaciones internacionales. Al igual que los cognitivistas débiles, los cognitivistas duros se preocupan por las ideas y el conocimiento que tienen los actores. Sin embargo, se preocupan más por el conocimiento social aceptado y compartido que da lugar a una normatividad social o un orden de valores orientativos que posee una obligatoriedad moral más no legal y que regula la conducta humana.

---

<sup>17</sup> SALOMÓN Mónica, *La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones.* / [http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos\\_Elet/pdf/Salomon.pdf](http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/pdf/Salomon.pdf) ( acceso: 18/04 2010 42 y 43)

Un elemento que unifica los discursos constructivistas, es el hecho de que parten de las ideas para dar cuenta de la realidad internacional. Los cognitivistas duros, enfatizan el papel de las fuerzas sociales impersonales, así como el impacto de las prácticas culturales, las normas y los valores que no están derivados de los cálculos de interés.

Adicionalmente, este enfoque maneja el concepto de identidad social, entendida como conjunto de significados que un actor se atribuye a sí mismo mientras toma la perspectiva de los otros. De esta manera, las interacciones entre actores, no modifican únicamente el comportamiento de los Estados, sino también su identidad debido a que la interdependencia reduce la habilidad de satisfacer las necesidades corporativas unilateralmente e incrementa la extensión en la cual los actores comparten un destino común.

Tanto las instituciones y los Regímenes internacionales en general poseen la capacidad de agrupar y organizar información y conocimiento a través de la creación o uso de categorías sociales, que tienden a definir las cosas o a crear identidad a las personas en torno a un problema y en función de determinados intereses que persigue el Régimen en cuestión<sup>18</sup>.

Las teorías basadas en el Conocimiento sostienen que las instituciones son fundamentalmente entidades cognitivas, de modo que la institucionalización es un proceso de internalización de nuevas identidades e intereses más no algo que ocurre al margen de estos y que afecta únicamente el comportamiento. Esto implica que la construcción y el cambio de la identidad de los actores es también la construcción y el cambio del contexto institucional en el que actúan.

El aporte de la escuela cognitivista al estudio de los Regímenes Internacionales es muy importante en la medida en que presta atención a otros actores como las comunidades epistémicas y no centran su atención exclusivamente en la actuación de los Estados. Adicionalmente los criterios sobre el conocimiento científico y social aportan al entendimiento de la configuración de los regímenes, destacando que el valor de las ideas es un poder importante e influyente para legitimar acciones y discursos en el Sistema Internacional.

---

<sup>18</sup> CARPIO BRAVOMOLA Eulalia, *Poder Intereses y Conocimiento en el análisis del régimen Internacional de Lucha contra el VIH/SIDA*, Quito, 2005, pág. 40

## 1.4 Síntesis

La teoría de los Regímenes Internacionales, se configura como un instrumento que permite analizar la complejidad que hoy por hoy caracteriza a las relaciones internacionales. En el estudio realizado por la Universidad de Tübingen y en especial por los autores: Hasenclever, Mayer y Rittberger, se analiza los principales aportes de las teorías basadas en el Interés, poder y conocimiento a la teoría de los Regímenes Internacionales. Su propuesta es crear una teoría que integre las diferentes perspectivas teóricas, sin dejar a un lado la esencia de cada una de ellas.

Por tal motivo, el estudio de la Teoría de los Regímenes Internacionales a partir del aporte que dan las teorías basadas en el interés, poder y conocimiento resulta propicio para la presente investigación en tanto que el Régimen Internacional de Lucha contra las Drogas se caracteriza por ser un tema muy complejo, que presenta matices y por ello no se puede considerar el análisis del mismo a partir de una sola corriente teórica, sino mas bien es conveniente realizar un análisis que complemente los argumentos más importantes de cada teoría ya sea realista, neoliberal o cognitivista.

Es preciso establecer cuál es la naturaleza y eficacia de este Régimen, analizar en qué medida el Régimen Internacional de Lucha contra las Drogas se convierte en un instrumento para alcanzar beneficios conjuntos como lo sustenta la escuela Neoliberal, además de analizar cómo ayuda a reducir la incertidumbre, costos de transacción y costos de información, cómo puede servir para gestionar conflictos y en qué contexto se da lugar a la negociación de las partes que integran este Régimen.

De igual forma, tal como lo fundamenta la escuela Realista se debe estudiar el interés por las ganancias relativas, el rol y el poder que pueden ejercer ciertos actores; y finalmente conviene destacar la preocupación que tiene la escuela Cognitivista sobre el papel de la identidad, prácticas y valores culturales, las normas, el conocimiento y rol de las comunidades epistémicas.

En el capítulo siguiente, el objetivo de la investigación radica en analizar la evolución del Régimen Internacional de Lucha contra las Drogas, en función de las variables: poder, interés y conocimiento.

## **CAPÍTULO II: EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE LUCHA CONTRA LAS DROGAS**

En el siguiente capítulo se realiza un análisis sobre la evolución del Régimen Internacional de Lucha contra las Drogas en el escenario internacional a partir del aporte de las tres escuelas de pensamiento: Realismo, Neoliberalismo y Cognitivismo que abordan el estudio de los Regímenes Internacionales utilizando las variables que privilegian cada una de ellas poder, interés y conocimiento.

En tal sentido, es importante reflexionar en primera instancia porqué se empieza considerar a la droga como un problema frente al cual hay que luchar, e identificar debido a qué interés se internacionaliza la política de lucha contra las drogas. Se analiza además el desarrollo de varias convenciones que fueron convocadas desde la época en que existía la Sociedad de las Naciones hasta establecer la configuración definitiva del Régimen Internacional de Lucha contra las Drogas a partir de la normatividad internacional creada para el control de oferta y demanda de drogas emanada de la Organización de las Naciones Unidas.

A partir de las tres variables conceptuales que dirigen esta investigación: poder, interés y conocimiento, es factible determinar quiénes son los actores más relevantes, los objetivos y enfoque que defiende este Régimen. Finalmente se detalla información actual con respecto a la oferta y demanda de drogas, mismas que ayudan a visibilizar la capacidad de respuesta de las políticas establecidas por el Régimen Internacional de lucha contra las Drogas para enfrentar esta temática a nivel mundial.

### **2.1 Antecedentes**

El consumo de drogas es ciertamente paralelo a la historia de la humanidad y en diferentes culturas se lo ha relacionado principalmente con usos medicinales. Por otro lado, existen antecedentes históricos muy importantes respecto al comercio de drogas en los que se han evidenciado intereses económicos y geopolíticos. La comercialización del Opio desde mediados del siglo diecinueve por ejemplo, trajo consigo conflictos de intereses económicos entre China y el Imperio Inglés a tal punto de desencadenar las Guerras del Opio que duraron de 1839 a 1842 y de 1856 a 1860. El imperio Ingles resultó

victorioso en este conflicto y pudo liberar las rutas de comercio de opio que China había deseado cerrar entre otras razones debido a las ganancias que recibían los ingleses.

Sin embargo, a finales del Siglo XIX es en Estados Unidos donde se empieza a considerar a las drogas como un problema frente al cual hay que luchar y muestra interés en establecer un marco que regule la producción y el comercio de drogas especialmente con respecto al opio. Ello respondió en principio a intereses económicos internos y posteriormente a intereses geopolíticos.

Hacia finales del siglo XIX Estados Unidos había recibido un flujo considerable de inmigrantes chinos, que luego de haber sido ocupados en la construcción del ferrocarril hacia el oeste se convirtieron en grupo cesante que competía por empleos con los norteamericanos pero abaratando la mano de obra. Así mismo, este grupo migratorio mantenía la cultura de aliviar enfermedades mediante el uso tradicional del opio, evitando así el consumo y compra de fármacos.

Estas dos situaciones generaron rechazo en los Estados Unidos y con ello se creó una especie de criminalización a este grupo de inmigrantes y una de las nuevas prácticas fue ejercer un control penal frente a quienes consumían opio, a fin de devolver a las casas farmacéuticas los consumidores que estaban reemplazando productos farmacéuticos por opio.

Desde mediados del siglo XIX, Estados Unidos desea instaurar su dominio geopolítico en el escenario internacional, superando al Imperio Inglés que en aquella época estaba posicionado como una hegemonía mundial. Por tal motivo, una de las estrategias estadounidenses fue exportar la política de prohibición de la producción y comercio de opio utilizando un discurso que manifiesta los daños en la salud a causa del consumo de drogas<sup>19</sup>, sin embargo la principal intención fue eliminar las ganancias que le significaba el comercio de opio al Imperio Inglés.

Con este antecedente, Estados Unidos convoca a la creación de la Comisión sobre el Opio en Shanghái en el año de 1909 y reunió a varios Estados para discutir por primera vez opciones relacionadas con el propósito de regular el comercio internacional del opio y establecer las bases de lo que en adelante sería la normatividad internacional en materia de drogas.

---

<sup>19</sup> MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, *Entre el control social y los derechos humanos. Los retos de la política y la legislación de drogas*. Pág. 353

A partir de esta fecha, dentro de lo que fue la Liga de Naciones, se dio inicio a un sinnúmero de convenciones y acuerdos entre Estados tales como:

Conferencia Internacional que derivó en la Convención Internacional del Opio en La Haya (1912), Acuerdo sobre la Manufactura, Comercio Interno y Uso del Opio y Convención Internacional del Opio en Ginebra (1925). Convención para Limitar la Manufactura y Regular la Distribución de Drogas Narcóticas en Ginebra (1931). Esta conferencia fue sucedida por el Acuerdo para Controlar el hábito de fumar Opio en el Lejano Oriente en Bangkok (1931). Convención para la Supresión del Tráfico Ilícito de Drogas Peligrosas en Ginebra (1936).

Con la creación de la Organización de Naciones Unidas, este organismo tomó el control de esta problemática y en 1946 firmó un protocolo que estableció la Comisión de Estupefacientes bajo la órbita del Consejo Económico y Social. En París (1948) se firmó un protocolo por el cual se incluyó dentro de la Convención de 1931 un conjunto de drogas sintéticas que hasta ese momento estaban excluidas. En Nueva York (1953), se firmó el denominado Protocolo para Limitar y Regular el Cultivo de la Adormidera, y la Producción, Comercio Internacional y el Uso del Opio<sup>20</sup>.

Las convenciones y acuerdos antes mencionados tenían un carácter regulatorio más que prohibitivo. Los Estados acordaron limitar el uso de drogas solamente a fines médicos y restringir la manufactura y el comercio de esas drogas a los requerimientos de tales usos, y en tal medida acordaron cooperar para hacer efectivas dichas restricciones. Sin embargo, la normatividad internacional iba progresando hacia regulaciones cada vez más estrictas no solo con los opiáceos, sino además con la cocaína y el cannabis<sup>21</sup> sin que ello implique la penalización de estas drogas, de sus usuarios o productores.

No obstante, a inicios de la década de 1960 inicia la configuración definitiva de los principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones con respecto al Régimen Internacional de Lucha contra las Drogas en virtud de la creación de las tres convenciones de control de drogas emanadas de la Organización de Naciones Unidas,

---

<sup>20</sup> THOUMI Francisco, *La normatividad internacional sobre drogas como camisa de fuerza*: [http://www.nuso.org/upload/articulos/3620\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3620_1.pdf) ( acceso: 06/10/2010 44)

<sup>21</sup> Para una mayor especificación sobre el término de cada droga remítase al Glosario de Términos adjunto en el anexo 1.

mismas que instauran las bases de la normatividad Internacional sobre el control de drogas ilícitas:

### ***2.1.1 Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes***

Esta convención reemplazó a los tratados y convenciones que hasta la fecha se habían negociado en el Sistema Internacional. Esta convención instituyó las directrices de la política antidrogas limitando por ejemplo el consumo de opiáceos, coca, cocaína, marihuana y drogas sintéticas incluidas en el Protocolo de París de 1948 estrictamente a usos médicos y de investigación científica, y en tal sentido se convierten en prácticas ilícitas tanto el uso recreativo, religioso o social de estas drogas.

Los Estados signatarios de la Convención pueden ser flexibles en el tratamiento de los consumidores, aunque deban combatir la producción y la comercialización de drogas ilegales. La Convención estableció cuatro listas de estupefacientes sometidos a fiscalización internacional en las que aparecen clasificadas más de cien sustancias y una de las clasificaciones que genera hasta la actualidad mayor controversia es la relacionada con la hoja de coca que está incluida en la misma lista de la heroína, morfina, entre otras.

La convención de 1961 entró en vigor a partir de 1964 y de esta manera, los Estados firmantes se comprometieron a cumplir el objetivo de eliminar todo uso no médico ni investigativo del opio en 15 años y de la coca y marihuana en 25 años siguientes a la ratificación del Convenio. Es decir que para finales de la década de 1980 el problema de las drogas estaría ciertamente superado, en la medida en que el sistema internacional aplicara un enfoque prohibicionista hacia las drogas.

Además estableció las atribuciones de la ONU en el sistema de control internacional, reestructurando los organismos de fiscalización creados por la Liga de las Naciones y creando la Comisión de Estupefacientes (CE) como el organismo que formula políticas, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) encargada de supervisar la aplicación de la normatividad internacional y una Secretaría, que hoy en día es la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (ONUDD). Por su parte la Organización Mundial de la Salud (OMS) tendría la misión de recomendar qué sustancias se deben acoger a los distintos grados de control adscritos a las cuatro listas del tratado.

### **2.1.2 Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971.**

Este convenio fue creado como una reacción al aumento creciente de nuevas drogas sintéticas como anfetaminas, estimulantes, LSD, éxtasis, valium, etc. que surgieron en la década de 1960. En tal medida, la Convención ha establecido reglas que los Estados deben seguir a fin de otorgar licencias de producción de drogas sintéticas y alucinógenas, además ha definido la regulación de las prescripciones médicas y el comercio internacional, incluidos los casos en los que están prohibidas.

### **2.1.3 Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas**

En vista de que las metas planteadas en la Convención de 1961 estaban siendo difíciles de alcanzar, en 1988 se da lugar a esta nueva convención, misma época en la que los Estados Unidos internacionalizan su política de Guerra contra las drogas.

Esta Convención surge como respuesta a la expansión y fortalecimiento de organizaciones traficantes de drogas, además de configurarse como el instrumento que mediante la represión o tolerancia cero hacia las drogas podría reducir de manera significativa la oferta y demanda de drogas ilícitas, o más aun cumplir con un objetivo mucho más ambicioso: un mundo libre de drogas<sup>22</sup>.

La Convención utiliza por primera vez el concepto de lavado de activos como punto de partida para formalizar la lucha contra esta actividad. Crea directrices y estipulaciones contra la desviación de precursores químicos que son sustancias utilizadas en la fabricación de drogas sintéticas, así como acuerdos sobre asistencia judicial, extradición, asistencia y apoyo en particular a los países en desarrollo mediante programas de cooperación técnica para impedir la entrada y el tránsito ilícito de drogas. Medidas para erradicar el cultivo ilícito de plantas de las que se extraen drogas y nuevas medidas para

---

<sup>22</sup>TRANSNATIONAL INSTITUTE, *10 años del programa Drogas y Democracia del TNI 1998-2008*.  
<http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/10anos.pdf> (acceso: 25/09/2010 63)

eliminar el tráfico ilícito por mar, zonas, puertos francos y la utilización de los servicios postales por parte de los traficantes<sup>23</sup>.

Dentro de lo más importante es que esta última Convención a diferencia de las dos anteriores, obliga a los Estados firmantes a penalizar todos los aspectos relacionados con el tráfico ilícito de drogas: el cultivo, la fabricación, la distribución, la venta, el blanqueo de dinero, etc. y a garantizar que los tribunales o las autoridades competentes de cada Estado trataran dichas actividades ilícitas como delitos graves. En cuanto al consumo, su sanción puede variar ya que cada Estado puede considerarlo como un delito o una contravención.

#### ***2.1.4 Convención para el período extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Drogas (UNGASS)***

En 1998, diez años después se realiza en Nueva York esta convención para evaluar la eficacia del Régimen Internacional de lucha contra las drogas establecido hasta el momento; al tiempo en que de a poco fueron surgiendo diversas opiniones y posiciones con respecto a la eficacia del mismo. Por un lado habían quienes deseaban reforzar el sistema vigente de tolerancia cero y guerra contra las drogas, y otros que abogaban por estrategias de responsabilidad compartida entre Estados en la medida en que se controle de forma equilibrada tanto la oferta como la demanda de drogas, y quienes pretendían optar por estrategias más prácticas que validen la política antidrogas como por ejemplo la reducción del daño<sup>24</sup>.

Aun cuando se mantuvo el status quo de guerra contra las drogas, se reconoció que no era viable seguir haciendo una distinción entre países productores y consumidores, se aceptó introducir el principio de responsabilidad compartida y con ello países como Estados Unidos deberían trabajar más por reducir la demanda, regular el comercio de precursores químicos o financiar iniciativas de desarrollo alternativo.

---

<sup>24</sup> Se entiende a la reducción del daño como una política que se orienta a la disminución de consecuencias adversas, sanitarias, sociales y económicas del uso de drogas psicoactivas (drogas controladas, alcohol, drogas farmacéuticas) tanto sobre los consumidores como sobre sus familias y sus comunidades, sin necesariamente poner fin al consumo de drogas. En BLICKMAN Tom, Políticas alternativas en Europa y Estados Unidos, revista Nueva Sociedad, pag 84.

Tras décadas de haber fallado en el cumplimiento de eliminar o reducir el consumo de drogas a nivel mundial, esta convención nuevamente estableció otra declaración que exhortaba a *“eliminar o reducir considerablemente el cultivo ilícito del arbusto de coca, la planta de cannabis y la adormidera para el año 2008 y lograr resultados importantes y mensurables en la esfera de la reducción de la demanda”*<sup>25</sup>.

Todo ello, sin reconocer que estas metas cada vez se convierten en utopía en vista de que se presenta mayor aumento de producción y consumo de drogas y sin dar lugar a ningún tipo de análisis profundo sobre la eficacia en las futuras políticas de drogas. Cabe resaltar que en el desarrollo de todas las convenciones hasta el momento citadas, la sociedad civil tenía una participación muy limitada.

### **2.1.5 Revisión de cumplimiento de los objetivos planteados en la UNGASS diez años atrás**

En el año 2008, a pesar de los limitados esfuerzos alcanzados, no hubo propuestas que permitan mejorar el Régimen de control de drogas y que logren apegarlo a la realidad actual. El director ejecutivo de la ONUDD, Antonio Maria Costa reconoció que el problema de las drogas, en el mejor de los casos, se había contenido, y que algunos de los objetivos más ambiciosos marcados en la UNGASS de 1998 siguen siendo difíciles de alcanzar.

Además se admite que el control en el Régimen establecido ha dado lugar a consecuencias indeseadas tales como: demasiada delincuencia y demasiado dinero de las drogas blanqueado en todo el mundo; demasiadas personas en la cárcel y demasiado pocas en los servicios sanitarios; muy pocos recursos para prevención, tratamiento y rehabilitación; demasiada erradicación de cultivos e insuficiente erradicación de la pobreza<sup>26</sup>.

Sin embargo hubo pequeños avances en la medida en que se dio un mayor involucramiento de varios grupos de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales. Algunas por ejemplo abogan por políticas de drogas que reafirman el principio de derechos humanos y tratan de enfatizar mucho más las políticas de

<sup>25</sup> TRANSNATIONAL INSTITUTE, *10 años del programa Drogas y Democracia del TNI 1998-2008*: <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/10anos.pdf> (acceso: 25/09/2010 65)

<sup>26</sup> OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, Informe Mundial sobre las Drogas 2009, [http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR\\_2009/Executive\\_summary\\_Spanish.pdf](http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2009/Executive_summary_Spanish.pdf), ( acceso: 08 /11 2010 1-3)

reducción de daños en especial con respecto a medidas eficaces para la reducción de contagio del VIH/SIDA generado por el uso de jeringas utilizadas para consumir drogas inyectables, además de entender el consumo de drogas como un tema de salud pública mas no como un tema legal y la necesidad de garantizar medios de vida alternativos eficaces y realistas para las comunidades agrícolas productoras de drogas.

No obstante, la propuesta de este nuevo enfoque que prioriza el aspecto sanitario y de derechos humanos en las políticas de lucha contra las drogas trae consigo algunas implicaciones tanto para los Estados como para la sociedad civil, entre las cuales está: el alejarse del status quo de tolerancia cero o guerra contra las drogas y priorizar recursos humanos, económicos y políticos que permitan ver al consumo y dependencia de drogas como una enfermedad crónica que cada vez es más recurrente y en tal sentido priorizar también el trabajo en programas de prevención, tratamiento y rehabilitación con enfoques integrales que ayuden principalmente a descriminalizar y desestigmatizar a las personas que presentan dependencia a la droga.

#### ***2.1.6 Reunión de la Comisión de Estupefacientes en el año 2009***

En esta reunión se generaron nuevos debates y por ejemplo la Unión Europea, hizo un intento para que se incluyera la aceptación de medidas de reducción de daños con el fin de eliminar los conflictos con los organismos de control de drogas de la ONU que alegan que dichas políticas violan las Convenciones. Se creó también la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, liderada por los ex presidentes Fernando Henrique Cardoso (Brasil), César Gaviria (Colombia) y Ernesto Zedillo (México), misma que reconoce que los esfuerzos hasta ahora realizados con el Régimen actual de Control de drogas no ha alcanzado los resultados esperados y recomienda explorar las posibilidades de des criminalizar mas no legalizar el consumo de marihuana.

Como se puede observar hoy en día no existe una sola posición con respecto al modelo de Régimen de lucha contra las Drogas, se plantean nuevas alternativas y hay debates con relación a la flexibilización de las convenciones tanto a nivel de Estados miembros de las convenciones como de organizaciones no gubernamentales.

Existen Organizaciones como Drug Policy Alliance, International Drug Policy Consortium, Transnational Institute, Washington Office on Latin America que trabajan en propuestas de reformas a las convenciones y son críticas sobre el modelo de control de tolerancia cero y guerra contra las drogas. Por otro lado, un grupo importante de más de 600 ONG de más de 80 países, patrocinado por la reina de Suecia, participó en el Foro Mundial Contra las Drogas, reunido en Estocolmo en septiembre de 2008, y creó la Federación Mundial Contra las Drogas, que exige permanecer con el enfoque prohibicionista que se apega totalmente a las convenciones.

En la medida en que ha ido evolucionando el Régimen Internacional de Lucha contra las Drogas y en especial la normatividad internacional a través de las convenciones ya mencionadas, es importante además identificar el funcionamiento de este Régimen Internacional mediante el análisis del rol preponderante de ciertos Estados, identificando cuáles son los intereses que motivan a todos los actores involucrados en esta temática a ser parte del Régimen Internacional y analizar cuál ha sido el trabajo realizado por las comunidades epistémicas a fin de proporcionar criterios científicos que permitan abordar de mejor manera la temática de las drogas, a partir de las tres variables conceptuales que dirigen esta investigación: poder, interés y conocimiento.

## **2.2 Análisis del Régimen Internacional de Lucha contra las Drogas a partir de la perspectiva de Poder**

En el siguiente apartado se realiza un análisis del Régimen Internacional de Lucha contra las Drogas, tomando en cuenta la importancia que tiene la variable de poder en este estudio. En tal sentido, se analiza el rol preponderante de Estados Unidos y su influencia en la formulación de políticas de lucha contra las drogas en el Régimen Internacional, cuál es la prioridad de las metas estatales y en qué medida este Régimen Internacional puede convertirse en un medio a través del cual un Estado instrumentaliza las relaciones internacionales para mantener su poder en el escenario internacional.

En el Régimen Internacional de Lucha contra las Drogas participan varios actores: Estados, Organismos Internacionales, Organismos no Gubernamentales y Sociedad Civil. Sin embargo, el rol de los Estados ha marcado la pauta de acción con relación a la problemática de las drogas. Específicamente, el rol de los Estados Unidos ha sido fundamental y muy influyente a fin de que el enfoque de su política antidrogas de

tolerancia cero o guerra contra las drogas sea exportado hacia la mayoría de países del mundo.

Según la teoría de la Estabilidad Hegemónica, los Regímenes entran en escena internacional en cuanto un actor dominante o con poder hegemónico tiene interés de crearlos. Igualmente admite la posibilidad de que exista una reverberación hegemónica, entendiéndola como un periodo limitado durante el cual tras la desaparición de la superioridad indiscutible del líder, ciertos factores como la inercia, el hábito o el miedo al cambio, operan a favor de los regímenes que dicho líder instauró cuando estaba en la cúspide de su poder.

En este caso, la primera Comisión sobre el Opio en el año 1909, fue convocada por Estados Unidos y en sí el Régimen Internacional de lucha contra las Drogas tomó mayor fuerza e importancia cuando éste país en la década de 1980 declaró que las drogas ilegales constituían una amenaza para la seguridad nacional. En aquella época, el sistema internacional dejó de ser bipolar y Estados Unidos se posicionó ante el mundo como una potencia.

Actualmente, el sistema internacional ha tenido varios cambios, la crisis financiera internacional y el ascenso económico de India y China por ejemplo han disminuido el posicionamiento de Estados Unidos como potencia mundial, pese a que aun posea la economía más grande del mundo y la mayor capacidad de proyección de fuerzas y de armas nucleares. Sin embargo, persiste en el Régimen una distribución muy desigual del poder, que permite que se mantenga el status quo de guerra contra las drogas.

### **2.2.1 Guerra contra las Drogas**

En el contexto de fin de la Guerra Fría, era necesario construir una nueva estrategia política estadounidense, replantear cuál sería en adelante el rol y la función de sus fuerzas armadas estadounidenses y además habría que justificar el presupuesto de 300 billones de dólares del Departamento de Defensa (DOD por sus siglas en inglés), que por 45 años había estado destinado a combatir el comunismo<sup>27</sup>.

La lucha contra las drogas sería uno de los temas agendados en esta nueva estrategia política, ya que podría por un lado proporcionar una justificación del presupuesto y

---

<sup>27</sup> WIARDA Howard, *US Strategic Policy in Latin America in the Post – Cold War Era*, pag. 31

además se daría respuesta a la coyuntura del momento: la explosión del crack –cocaína y la violencia generada por ella en Estados Unidos.

Desde este momento el tema de la seguridad fue una prioridad de meta estatal en tanto que en 1986 el presidente Ronald Reagan anunció por primera vez que las drogas ilegales constituían una amenaza para la seguridad nacional. Tres años después el Presidente Bush (padre) como parte de su estrategia de intensificar la guerra contra las drogas, emprendió la Iniciativa Andina Contra las Drogas, que consistió en potenciar con entrenamiento y recursos a las fuerzas militares y policiales de América Latina.

Al tiempo en que el Pentágono fue designado por el Congreso de Estados Unidos como la “única agencia a la cabeza” para la detección y el control de los cargamentos de drogas dirigidos a Estados Unidos<sup>28</sup>.

Este país ha mantenido las líneas de acción frente a la política antidrogas sin mayores cambios desde finales de la década de 1980 hasta la actualidad y se caracteriza por ejemplo por tener una legislación rígida o elevados índices de encarcelamiento a fin de combatir la producción o comercio de drogas. El principal objetivo de esta política es reducir la oferta de drogas ilícitas, ya que consideran que con ello el tráfico de drogas se hará más peligroso y costoso, y a su vez producirá una disminución en la producción, aumentando los precios y actuando como factor de disuasión para la compra y el consumo de drogas por parte de los estadounidenses.

La reducción de la oferta significa dirigir programas que ataquen al tráfico de drogas en sus inicios es decir en el cultivo, el procesamiento y el tránsito. Estados Unidos afirma que cuanto más certero sea su ataque a la fuente, mayor será la posibilidad de detener el flujo del tráfico de drogas en general; y la destrucción o erradicación de los cultivos es para ellos el mecanismo menos costoso para reducir el problema de las drogas.

En igual sentido, Estados Unidos ha logrado que la guerra contra las drogas se internacionalice en la medida en que los demás Estados identifican al tráfico de drogas como una amenaza contra la seguridad, en particular en América Latina y el Caribe donde la producción principalmente de la hoja de coca que es un cultivo tradicional de las comunidades de campesinos de los Andes, es también utilizada en la elaboración de cocaína.

---

<sup>28</sup> ARGANDOÑA YÁNEZ Mario, *La política de Estados Unidos contra las drogas: WOLA versus ESTABLISHMENT*. [http://accionandina.org/politicas\\_sobre\\_drogas/pol\\_tica\\_de\\_drogas\\_wola\\_vs\\_estab.html](http://accionandina.org/politicas_sobre_drogas/pol_tica_de_drogas_wola_vs_estab.html) (acceso: 06/09/2010)

En la década de 1980 la región de los Andes captó la atención de los Estados Unidos en vista de que los conflictos de la Guerra Fría eran cuestiones del pasado y América central estaba a punto de finalizar sus conflictos internos (entre ellos la disputa por el control del Canal de Panamá y la fuerte rebelión sandinista contra el dictador Somoza en Nicaragua).

La Iniciativa Andina consistía en la inclusión de las fuerzas armadas y policiales de América Latina en los esfuerzos antidrogas, y las fuerzas que aceptaron esta misión recibieron entrenamiento y apoyo por parte de Estados Unidos. Muchos entendidos en la materia llamaron a estas acciones *militarización*<sup>29</sup>. Para respaldar las acciones del DOD, el Congreso estadounidense les asignó millones de dólares.

En la actualidad, las políticas de lucha contra las drogas promovidas por Estados Unidos se ejecutan a través de la coordinación entre Estados y además con la participación de Naciones Unidas y la OEA. No obstante, es evidente que Estados Unidos ejerce su poder económico y diplomático para asegurar la cooperación y el cumplimiento de acuerdos comerciales o planes para la lucha contra las drogas<sup>30</sup>.

Cuando Estados Unidos declaró por primera vez que las drogas constituían una amenaza para toda la nación, la producción de drogas tenía una ubicación geográfica muy marcada y por ejemplo la cocaína era un producto latinoamericano y la heroína procedía de Asia; y el principal consumidor era Estados Unidos. En estos días, el circuito del tráfico de drogas que comprende la producción, procesamiento, tránsito, consumo y lavado de dinero, se encuentra diversificado en todo el mundo; y América Latina por tomar un ejemplo ha dejado de ser solamente ofertante de drogas y hoy tiene porcentajes importantes de demanda y consumo de drogas.

De esta manera, se puede observar cómo se empata la teoría Realista de las Relaciones Internacionales con el funcionamiento del Régimen Internacional de Lucha contra las Drogas. Los puntos centrales del Realismo destacan la actuación racional de un actor

---

<sup>29</sup>La militarización se refiere a la expansión del papel que desempeñan las fuerzas militares estadounidenses y latinoamericanas, a los entrenamientos de los policías civiles en operaciones y estrategias militares, así como a la tendencia de que la asistencia militar y policial estadounidense sea prioritaria frente a la ayuda para fines socioeconómicos o para las instituciones democráticas.

<sup>30</sup>Acuerdos o planes como la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga o Andean Trade Preference and Drug Enforcement Act ( ATPDEA), Plan Mérida , Plan Colombia y Planes en Afganistán serán analizados con mayor profundidad en las páginas siguientes .

principal que es el Estado, y en este caso se observa que Estados Unidos tiene un rol determinante en la configuración del Régimen en cuestión en virtud de que lo ha utilizado como un medio para instrumentalizar las relaciones internacionales y mantener su poder en el escenario internacional.

Para lograrlo, determinó en la década de 1980 que la producción o comercio de drogas constituye una amenaza para su seguridad nacional y en poco tiempo Estados Unidos logró además internacionalizar el concepto de esta amenaza en todo el mundo, especialmente en las regiones donde se concentran territorios importantes de producción de drogas.

El poder ha sido fundamental para instrumentalizar las relaciones internacionales y se ha manifestado de diversas maneras. Mediante ejercicios no coercitivos Estados Unidos ha ejercido influencia y ha concedido beneficios a fin de que se declare la Guerra contra las Drogas. Un ejemplo de ello fue lo ocurrido con la iniciativa Andina en la que fuerzas militares y policiales recibieron entrenamiento y apoyo por parte de Estados Unidos. Adicionalmente, con factores tangibles como recursos económicos, militares ó mediante factores intangibles como los recursos diplomáticos se ha establecido relaciones asimétricas entre los Estados que participan en este Régimen.

Estados Unidos ha ampliado considerablemente su margen de maniobra a fin de que se mantenga en el escenario internacional el status quo de Guerra contra las Drogas y pese a que en la actualidad haya dejado de ser una hegemonía a nivel mundial, en el Régimen Internacional de Lucha contra las Drogas persiste su liderazgo, su enfoque de tolerancia cero y asegura la permanencia del mismo a través de la normatividad de los tratados internacionales emanados de las Naciones Unidas.

### **2.3 Análisis del Régimen Internacional de Lucha contra las Drogas a partir de la perspectiva de Interés.**

El Régimen Internacional de Lucha contra las Drogas puede ser también estudiado desde el punto de vista de la escuela Neoliberal y su variable central que es el Interés. En tal sentido, se analiza en qué forma este Régimen se configura como un espacio para establecer relaciones de cooperación y cuál es el interés que motiva a los diferentes

actores a participar en el Régimen en mención. Todo Régimen Internacional tiene la capacidad de facilitar espacios para realizar acuerdos sustanciales. En este caso se han creado acuerdos para abordar la temática de las drogas de forma conjunta entre varios actores a través de la normatividad establecida en las tres convenciones más importantes: 1961, 1971 y 1988, que en lo posterior se materializan en cooperación internacional.

Adicionalmente, en vista de que ya no es viable enfrentar la problemática de las drogas de forma unilateral, varios actores optan por establecer acuerdos bilaterales o multilaterales, sin embargo cada uno pretende responder a distintos intereses. Se evidencia así una gama de intereses que van desde abordar la problemática de las drogas haciendo frente a los grupos organizados de tráfico de drogas, el interés por captar beneficios concedidos por quienes declaran la Guerra contra las Drogas o el interés geopolítico. A continuación se detalla algunos acuerdos de cooperación que se desarrollan en varias regiones del mundo y que en la mayoría de los casos tienen como aliado común a Estados Unidos.

La Iniciativa de Buen Desempeño es implementada en la región del Asia central y en especial en Afganistán, donde se produce la mayor cantidad de opio en el mundo. La falta de oportunidades y empleo ha incidido para que su población se dedique al cultivo de opio. El interés de Afganistán es reducir considerablemente la oferta de opio y por ello ha decidido cooperar con Estados Unidos y el Reino Unido en la Iniciativa de Buen Desempeño. Para Afganistán esta iniciativa representa la obtención de asistencia para el desarrollo de las provincias que han eliminado o reducido significativamente el cultivo de adormidera o han demostrado otros logros eficaces en la lucha contra las drogas, si a cambio realiza la erradicación de cultivos y tiene mano dura en la fiscalización de las mismas.

La iniciativa Mérida tiene como principal actor participante a México<sup>31</sup>. Tras la pérdida de poder de los carteles de droga en Colombia, en los últimos años y de forma cada vez más acelerada México se ha convertido en el nuevo escenario donde el crimen organizado y las mafias traficantes de drogas han instaurado su poder. México aplica

---

<sup>31</sup> *MEYER Maureen*, Obama y la Iniciativa Mérida: ¿El inicio de un cambio o continuidad de la fallida guerra contra las drogas?, 2009 en [www.seguridadcondemocracia.org/crimen...e\\_iniciativa\\_merida/cap3.pdf](http://www.seguridadcondemocracia.org/crimen...e_iniciativa_merida/cap3.pdf) (acceso: 10 /06/2011 5)

estrategias muy limitadas para controlar el poder de los traficantes de drogas y es una de las razones por las que éste país ha decidido cooperar con Estados Unidos mediante la Iniciativa Mérida.

Esta iniciativa se constituye en un plan de cooperación cuyo principal objetivo es reforzar las actividades de interdicción e incluye un paquete de ayuda financiera de mil quinientos millones de dólares proporcionado por Estados Unidos principalmente a México y otros países de la región.<sup>32</sup> Además proporciona equipos de inspección, tecnología de comunicación, asesoría técnica, helicópteros, aviones de vigilancia, entrenamiento para las instituciones de justicia, a fin de prevenir el ingreso y tránsito de drogas, armas, recursos financieros ilegales y personas vinculadas al tráfico de las mismas.

El Plan Colombia se constituye en un acuerdo bilateral firmado entre Colombia y Estados Unidos desde 1999 y en principio duraría cinco años. La estrategia inicial del Plan Colombia fue combatir a los traficantes organizados de drogas en vista de que Colombia se había configurado en la nación de mayor cultivo de coca en el mundo. Sin embargo con el tiempo la lucha amplió el combate a la esfera de grupos armados ilegales o terroristas, como actualmente consideran estos dos Estados a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- FARC.

El apoyo de Estados Unidos se concreta a través de programas de erradicación forzosa de cultivos ilícitos de coca y amapola por medio de fumigaciones aéreas. Además, apoyo en el desmantelamiento de organizaciones dedicadas al tráfico de drogas, destrucción de laboratorios, centros de acopio y de canales de transportación de drogas ilícitas. Asesoramiento, asistencia, entrenamiento, equipamiento de tecnología y ayuda en programas de inteligencia a las Fuerzas Armadas y Policía Nacional colombiana a fin de que puedan contener al terrorismo.

Finalmente hay programas en los que también participa la ONUDD a fin de revitalizar la economía y ofrecer alternativas a los productores rurales del país que son afectados con las erradicaciones de cultivos. Actualmente el Plan Colombia ha sido remplazado por la Iniciativa de Desarrollo Estratégico para Colombia (CSDI) por sus siglas en inglés. El

---

<sup>32</sup> YOUNGERS Colleta, Cuatro décadas de fracasos, en Pasta, plata, plomo y poder .<http://alainet.org/publica/alai464.pdf> ( acceso: 21 /06/2011 7)

apoyo financiero que ha recibido Colombia desde el Plan Colombia hasta la actualidad con el CSDI es de alrededor de seis mil millones de dólares.<sup>33</sup>

La Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga – ATPDEA es un sistema de preferencias arancelarias otorgadas unilateralmente por Estados Unidos a los países Andinos, con el objetivo de acceder a beneficios económicos a cambio de que cada nación se comprometa a cumplir con la erradicación de cultivos de coca principalmente y otras actividades vinculadas a la lucha contra las drogas. El ATPDEA por sus siglas en inglés, permite el ingreso al mercado estadounidense de aproximadamente 6300 productos andinos como por ejemplo: petróleo y derivados, textiles, confecciones, calzado, atún y manufacturas de cuero libres de aranceles.

El Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM) es establecido por la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) que es parte de la OEA, como una herramienta utilizada por los Estados para enfrentar la temática de las drogas. El MEM se constituye en una fuente importante de información sobre el seguimiento y la evaluación de políticas, programas y proyectos realizados, indicando además los resultados obtenidos y los obstáculos enfrentados por los Estados miembros<sup>34</sup>. Además, es un espacio para fortalecer en forma directa la confianza mutua, el diálogo y la cooperación hemisférica y hacer frente con mayor eficacia a los diversos aspectos del problema de las drogas.

De esta manera, ha sido posible establecer una relación entre la teoría Neoliberal y la configuración del Régimen Internacional de Lucha contra las Drogas. Es indudable que en la temática de las drogas pueden existir intereses divergentes por parte de los actores participantes. No obstante, el Régimen Internacional crea espacios de cooperación internacional más formales donde pueden complementarse dichos intereses.

Como se ha podido observar varios países de distintas regiones del mundo como Afganistán, México, América Central o la Región Andina tienen el interés de enfrentar la problemática de las drogas realizando trabajos de reducción de la oferta, pero además se interesan en participar en el Régimen Internacional de Lucha contra las Drogas debido a la ayuda financiera, reducción de aranceles, asistencia y dotación de equipos de

---

<sup>33</sup> *Ibíd.*, pág. 7.

<sup>34</sup> CICAD – OEA, *Logros del Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM)* <http://www.cicad.as.org/MEM> (acceso: 02/01/2011)

tecnología que reciben de Estados Unidos a fin de mantener el status quo de Guerra contra las Drogas. Por el contrario, Estados Unidos establece programas de cooperación bilaterales o multilaterales por un interés geopolítico, con la posibilidad de mantener esferas de influencia que le permitan tener control permanente en varias regiones del mundo.

La configuración de este Régimen Internacional también hace posible reducir los costos de información, y reducen la incertidumbre o el temor a ser engañados, tal como ocurre con la participación de varios Estados en el Mecanismo de Evaluación Multilateral.

#### **2.4 Análisis del Régimen Internacional de Lucha contra las Drogas a partir de la Perspectiva del Cognitivismo.**

A fin de obtener un análisis más completo sobre el Régimen Internacional de Lucha contra las Drogas, es necesario considerar la variable del conocimiento como categoría central del Cognitivismo. Seguidamente, se analiza cual es el enfoque que tiene la comunidad epistémica sobre el tema de las drogas, la explicación de los expertos sobre el aspecto nocivo de las drogas en la salud y los problemas sanitarios y sociales que pueden desencadenarse.

Además, se analiza qué orientación ha tomado el conocimiento social legitimado y aceptado por la sociedad sobre las personas que presentan dependencia al consumo de drogas o sobre quienes realizan actividades económicas de subsistencia con cultivos de droga. Finalmente, se analiza que categoría social ha creado el Régimen Internacional de Lucha contra las Drogas con respecto a la hoja de coca.

Varios profesionales de la salud, investigadores, trabajadores y científicos sociales relacionados a la temática de las drogas apuestan hoy en día por dar un giro al entendimiento de la droga, en tanto que demanda y consumo de la misma, como un problema sanitario. Atendiendo a lo sugerido por la comunidad epistémica vinculada a esta materia, varios Estados actualmente realizan reformulaciones a sus políticas de lucha contra las drogas y tratan al consumo de las mismas como un tema de salud pública y no como un asunto meramente legal y/o punitivo.

La Organización Mundial de la Salud, también ha sido parte del Régimen Internacional de Lucha contra las Drogas como una entidad cognitiva, ya que ha proporcionado los fundamentos necesarios para establecer la normatividad internacional del uso y/o

consumo legal o ilegal de drogas. Es así, que define a la droga como cualquier sustancia natural o sintética que al ser introducida en el organismo es capaz, por sus efectos en el sistema nervioso central, de alterar y/o modificar la actividad psíquica, emocional y el funcionamiento del organismo.

Generalmente las personas consumen drogas pues esperan un beneficio a partir del consumo de las mismas, ya sea éste social, para obtener placer o evitar dolor. Sin embargo, los expertos consideran que las drogas pueden ser nocivas para la salud, dependiendo de la cantidad, modo y frecuencia de su consumo.

Con los progresos recientes de la neurociencia ha quedado claro que la dependencia de drogas es un trastorno cerebral, tal como cualquier otra enfermedad neurológica o psiquiátrica. Esta dependencia es un trastorno complejo, con mecanismos biológicos que afectan al cerebro y a su capacidad para controlar el consumo de drogas. Sus determinantes no son únicamente biológicos y genéticos, sino también psicológicos, sociales, culturales y ambientales<sup>35</sup>. En fin, la dependencia al consumo de drogas no es un problema de voluntad o de carácter sino un trastorno mental que puede afectar a cualquier persona.

Existen diversos problemas sanitarios y sociales desencadenados por el consumo y la dependencia de drogas lícitas como tabaco y alcohol ó también de otras drogas ilícitas. Existen en primer lugar efectos crónicos sobre la salud como la cirrosis hepática, ó cáncer al pulmón por el abuso de alcohol y tabaco respectivamente.

Además se desencadenan otros problemas sanitarios como el contagio del VIH/ SIDA , virus de las hepatitis B y C debido al uso indebido de jeringuillas por el consumo de drogas inyectables como la heroína. Puede desencadenarse efectos a corto plazo sobre la salud, como sobredosis por abuso de alcohol y opiáceos, índices importantes de morbilidad asociados a accidentes de tránsito, suicidios, agresiones, problemas sociales como incumplimiento de obligaciones laborales, familiares y arrestos.

Además del conocimiento que puede ser dado por las comunidades epistémicas, existe un conocimiento social, aceptado y compartido que da lugar a una normatividad social o

---

<sup>35</sup>ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *Neurociencia del consumo y dependencia de sustancias psicoactivas*: [http://www.who.int/substance\\_abuse/publications/en/Neuroscience\\_S.pdf](http://www.who.int/substance_abuse/publications/en/Neuroscience_S.pdf) (acceso: 02/01/2011 17)

un orden de valores orientativos que posee una obligatoriedad moral más no legal y que regula la conducta humana<sup>36</sup>. En el caso de la temática de las drogas, las normas y valores han tomado una orientación universalizada tendiente a reprobar, discriminar y estigmatizar a sujetos que mantienen problemas de dependencia frente al consumo de drogas. Esto provoca obstáculos en el tratamiento y la atención de estas personas, que hoy en día sufren de una enfermedad crónica recurrente tal como lo establecen organismos internacionales vinculados al tema.

En la medida en que la sociedad y las instituciones han propiciado el normar ciertos valores y conductas de la persona, también la norma ha establecido actividades aceptables y no aceptables con respecto a ciertas actividades económicas y prácticas culturales vinculadas a las drogas.

El régimen internacional que legitima la guerra contra las drogas, da cabida a que sus normas criminalicen y cataloguen como enemigos a campesinos y agricultores de coca y amapola en la región de los Andes y Afganistán, en vista de que ellos son el primer eslabón en la lucha contra la oferta de drogas y están cercanos a grupos insurgentes.

Al definir parámetros de acción socialmente aceptables, se legitima además el erradicar los cultivos y lesionar los derechos de los agricultores, sin tomar en cuenta que estas políticas no son las más viables<sup>37</sup> en tanto que, la política y estrategia antidrogas dirigida hacia esta población no contempla programas de desarrollo alternativo reales, y lo único que genera es que la población campesina sigue cultivando droga al ser una actividad económica que les permite subsistir; al no percibir beneficios de políticas públicas acuden al respaldo de grupos insurgentes en Colombia por ejemplo o a los talibanes en Afganistán.

Las instituciones y los regímenes internacionales en general poseen la capacidad de agrupar y organizar información y conocimiento a través de la creación o uso de categorías sociales, que tienden a definir las cosas o a crear identidad a las personas en torno a un problema y en función de determinados intereses que persigue el régimen en

---

<sup>36</sup> CARPIO BRAVOMOLA Eulalia, *Poder Intereses y Conocimiento en el análisis del régimen Internacional de Lucha contra el VIH/SIDA*, Quito, 2005, pág. 39.

<sup>37</sup> YOUNGERS Coletta, WALSHI John, *El Desarrollo Primero, Un Enfoque Más Humano y Prometedor para la Reducción de Cultivos para Mercados Ilícitos*: <http://www.tni.org/es> (acceso: 05/01/2011 12)

cuestión<sup>38</sup>. Esto se evidencia claramente en la creación de identidad que se ha dado a los campesinos y agricultores de coca y amapola. Pero además, se lo puede evidenciar en la categoría social que ha definido al uso de la hoja de coca.

A través de las convenciones de Lucha contra las Drogas emanadas de las ONU, se ha establecido la ilegalidad de todos los usos de la planta de coca, y con ello ha dado lugar a que varias sociedades reprueben el uso o consumo de la hoja de esta planta, sin tener mayor conocimiento o sin tomar en cuenta los usos tradicionales, culturales y medicinales de la hoja de coca dados en la región Andina y en especial en territorio boliviano.

Los pueblos Andinos han consumido la hoja de coca durante siglos. El masticado de coca es una parte integral de ceremonias tradicionales y religiosas, además de aliviar los síntomas de la altitud, frío, hambre, es un leve estimulante y tiene valor nutricional. El respeto a la hoja de coca está consagrado en la Constitución de Bolivia, la mayoría de los bolivianos beben mate de coca, inclusive el personal militar a menudo mastica coca para incrementar su resistencia durante las acciones de erradicación manual de plantas de coca en la región del Chapare<sup>39</sup>.

En cuanto al análisis del Régimen Internacional de Lucha contra las Drogas a partir de la perspectiva del Cognitivismo, se ha identificado la capacidad que tienen las Comunidades Epistémicas para generar creencias intersubjetivas y de dotar información científica que aportan a la formulación de políticas de lucha contra las drogas.

En este sentido, cabe la posibilidad de orientar el enfoque de lucha contra las drogas caracterizado por ser prohibitivo y punitivo hacia otro enfoque que identifica a las drogas principalmente como problema sanitario cuyo objetivo principal es tratar a la persona, considerarla como aquella que en el caso de tener dependencia al consumo de drogas tiene un problema de salud crónico que cada vez es más recurrente y que puede acarrear consigo diversos problemas sociales y sanitarios.

En igual sentido, es posible empatar el concepto de conocimiento social como un concepto construido, aceptado y compartido que da lugar a un orden de valores

---

<sup>38</sup> CARPIO BRAVOMOLA Eulalia, *Poder Intereses y Conocimiento en el análisis del régimen Internacional de Lucha contra el VIH/SIDA*, Quito, 2005, pág. 40

<sup>39</sup> YOUNGERS Coletta, WALSHI John, *El Desarrollo Primero, Un Enfoque Más Humano y Prometedor para la Reducción de Cultivos para Mercados Ilícitos*: <http://www.tni.org/es> (acceso: 05/01/2011 37)

orientativos con una obligatoriedad moral que se evidencia al estigmatizar y rechazar a quienes son consumidores dependientes de algún tipo de droga, al tiempo en que Organismos Internacionales como Naciones Unidas a través de las convenciones organizadas para tratar la lucha contra las drogas ha creado algunas categorías sociales que rechazan ciertas actividades o prácticas culturales como el consumo de la hoja de coca por sobre tradiciones ancestrales.

## **2.5 Situación Actual sobre Oferta y Demanda de Drogas a nivel mundial.**

A continuación se detalla información actual con respecto a la oferta y demanda de drogas a nivel mundial, se determina cuáles son las drogas más consumidas, cuál es el mayor consumo y producción de drogas por regiones y se detalla información de lo que ocurre en la región de Sudamérica.

Actualmente 208 millones de personas en el mundo usan algún tipo de drogas ilícitas por lo menos una vez por año. De este total, se calcula que 15% sufren problemas crónicos de dependencia. La marihuana es la droga ilícita más consumida (160 millones) y drogas sintéticas a base de anfetaminas y el éxtasis ya superan en número de usuarios, a la cocaína y a la heroína<sup>40</sup>.

El Informe Mundial sobre drogas 2009 realizado por la ONUDD proporciona datos correspondientes a las drogas ilícitas más consumidas: opio, cocaína, cannabis o marihuana y estimulantes de tipo anfetamínico.

En lo que respecta al opio, Afganistán presenta alrededor del 80% de producción mundial de opio, su producción potencial se calculó en 7.700 toneladas métricas y se estima que aproximadamente el 60% de esta cantidad se transforma en morfina y heroína. En 2007, las incautaciones de opio y heroína aumentaron un 33% y un 14%, respectivamente con relación al año 2005. El número de personas que consumieron opiáceos por lo menos una vez en 2007 se estima entre 15 millones y 21 millones a nivel mundial y el mayor consumo se registra en Asia.

Con respecto a la cocaína, la región Andina posee la mayor extensión de cultivos de coca en el mundo y en el año 2008 ha sido calculado en 167.600 hectáreas, distribuidas entre Colombia con 48.3%, Perú con 33.5 % y Bolivia con 18.2%. En lo que concierne a Ecuador y en especial a la franja norte, a pesar de su proximidad a las zonas coccaleras

---

<sup>40</sup> COMISIÓN LATINOAMERICANA SOBRE DROGAS Y DEMOCRACIA , *Drogas y Democracia: Hacia un cambio de Paradigma*: [http://www.drogasedemocracia.org/Arquivos/livro\\_espanhol\\_04.pdf](http://www.drogasedemocracia.org/Arquivos/livro_espanhol_04.pdf) ( acceso: 01 /11 2010 19)

de Colombia, no presenta niveles significativos en cuanto a extensión del cultivo de coca<sup>41</sup>. Según la ONUDD, la producción estimada de cocaína a nivel mundial disminuyó en un 15%, de 994 toneladas métricas en 2007 a 845 toneladas métricas en 2008. El número total de personas que consumieron cocaína por lo menos una vez en 2007 se estima entre 16 y 21 millones a nivel mundial y el mayor consumo se registra en América del Norte, seguido de Europa occidental y central y América del Sur.

En cuanto al cannabis o marihuana, estimar una zona específica en el mundo que se dedique al cultivo de esta droga es más complicado ya que esta planta puede producirse en áreas cubiertas y al aire libre. La producción total de hierba de cannabis se estima entre 13.300 toneladas métricas y 66.100 toneladas métricas.

En 2007 las incautaciones totales de hierba de cannabis ascendieron a 5.557 toneladas métricas, un incremento de aproximadamente el 7% respecto del año 2006. En el año 2006 y 2007 la mayor parte de las incautaciones de hierba de cannabis se registraron en México (39% del total a nivel mundial) y en Estados Unidos (26%). Se estima que el número total de personas que consumieron cannabis por lo menos una vez en 2007 varía entre 143 millones y 190 millones. Los niveles más altos de consumo están en los mercados de América del Norte y Europa occidental.

Estimulantes de tipo anfetamínico (ETA) al igual que el cannabis, pueden producirse prácticamente en cualquier lugar a un costo relativamente bajo. En 2007, la ONUDD estimó que se habían fabricado entre 230 y 640 toneladas métricas del grupo de las anfetaminas; la fabricación de sustancias del grupo del "éxtasis" se calculó entre 72 y 137 toneladas métricas.

Las incautaciones de ETA a nivel mundial aumentan cada año y en 2007 ascendieron a casi 52 toneladas métricas, superando su nivel máximo del año 2000 en más de 3 toneladas métricas. Se estima que entre 16 millones y 51 millones de personas consumieron sustancias del grupo de las anfetaminas por lo menos una vez en 2007 y Asia registra el mayor consumo.

---

<sup>41</sup> OFICINA DE NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, *Ecuador Monitoreo de cultivos de Coca*, septiembre 2009, pág. 7

Adicionalmente, existe un estudio comparativo sobre consumo de drogas y factores asociados en población de 15 a 64 años realizado en Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Perú y Uruguay. Este estudio fue publicado en el año 2008 y se realizó a 43 millones de personas de los seis países<sup>42</sup>.

El informe sostiene que las drogas lícitas, es decir el tabaco y el alcohol son las que presentan mayores niveles de consumo. Con relación al tabaco 19% de las personas declaran consumo en Ecuador y un 44% en Chile. El consumo de alcohol tiene cifras que superan el 50% en Argentina, Chile y Uruguay, algo más de 40% en Bolivia y cifras alrededor del 35% en Ecuador y Perú.

La marihuana es la droga ilícita de mayor consumo, principalmente entre la población joven. Los mayores niveles de consumo reciente (prevalencia del último año) de marihuana se observaron en Argentina y Chile con cifras de alrededor de un 7%, Uruguay 6%. Bolivia presenta tasas de consumo de 4.3% y en Ecuador y Perú los porcentajes no superan el 1%.

En cuanto al consumo de cocaína la cifra promedio de los países en términos de la prevalencia de consumo en el último año es de 1.4% superando al 0.3% del promedio mundial reportado por Naciones Unidas. Las tasas de consumo presentan una importante variación entre los países, con cifras que van de acuerdo a la prevalencia del último año entre un 0.1% en el caso de Ecuador y un 2.7% en Argentina.

La facilidad de acceso a esta droga es señalada por el 14% de los encuestados en Ecuador, cifra que sube a un 36% en Argentina. Los otros países presentan resultados intermedios. Se observa una importante asociación entre consumo de cocaína y percepción de facilidad de acceso a esta droga; en aquellos países con mayor facilidad de acceso presentan también mayores niveles de consumo.

Otra droga que es subproducto en la cadena de producción del clorhidrato de cocaína es la pasta base. Los resultados demuestran que el consumo de esta droga es bajo, con valores alrededor del 0.4% al 0.6% en Argentina, Chile, Perú y Uruguay considerando la prevalencia de último año y cerca del 0.1% en Bolivia y Ecuador.

---

<sup>42</sup> NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, COMISION INTERAMERICANA PARA EL CONTROL DEL ABUSO DE DROGAS, *Elementos orientadores para las políticas públicas sobre drogas en la subregión, Primer estudio comparativo sobre consumo de drogas y factores asociados en población de 15 a 64 años, 2008*, pág., 11, 12, 13.

Un estudio epidemiológico Andino sobre consumo de drogas sintéticas en la población universitaria de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, 2009, sostiene que en cuanto al uso de drogas sintéticas alrededor del 1.6% de los estudiantes en Bolivia, Ecuador y Perú declaran haberlas consumido alguna vez en la vida, porcentaje que llega a 4.6% entre los estudiantes de Colombia.

En Ecuador, Colombia y Perú aparece el éxtasis como la sustancia de mayor uso, a diferencia de Bolivia donde lo son las anfetaminas. Las prevalencias de consumo reciente van desde el 0.2% entre los estudiantes de Bolivia, 0.3% en Perú, casi 0.4% en Ecuador y alrededor de 1.6% en Colombia<sup>43</sup>.

Aun cuando no se contemplan datos específicos sobre Brasil, se puede decir que en nuestra región, la población recurre principalmente al consumo de drogas lícitas: tabaco y alcohol. Con respecto a los países que participan en los estudios, el mayor nivel de consumo de drogas ilícitas se encuentra en Argentina, Chile y Uruguay. Bolivia aparece en una situación intermedia y Ecuador y Perú registran menores niveles de consumo.

La droga ilícita de mayor uso es la marihuana. Finalmente se percibe que en los países donde se registra mayor consumo de drogas, existe igualmente un nivel alto de percepción de facilidad de acceso y oferta de las mismas.

Como se observa, a pesar de los grandes esfuerzos del Régimen Internacional de Lucha contra las drogas, la problemática que se genera al respecto de la oferta y demanda a nivel mundial sigue latente. La estrategia prioritaria que plantea la reducción de la oferta de drogas presenta fuertes limitaciones.

Las actividades de erradicación de cultivos en algunas regiones del mundo han presentado ciertos resultados positivos como por ejemplo la disminución importante de cultivos de coca en Bolivia, sin embargo la estrategia no funciona del todo en vista de que rápidamente se desplaza el cultivo y producción de drogas a otras zonas como Colombia en los últimos años.

Las actividades de interdicción y de incautación de drogas limitan el transporte y el tráfico de drogas de país a país pero eso no ha significado como se suponía que encarecería los precios de las drogas y por tanto su consumo se reduciría considerablemente. Comparando lo que ocurría en décadas pasadas, hoy existe más variedad de drogas en

---

<sup>43</sup> UNION EUROPEA Y COMUNIDAD ANDINA, *Estudio epidemiológico Andino sobre consumo de drogas sintéticas en la población universitaria, Informe Comparativo: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*, 2009 pág. 10.

especial drogas sintéticas y el precio de las mismas ha disminuido y no así su grado de pureza.

## 2.6 Síntesis

A partir de las tres variables conceptuales poder, interés y conocimiento ha sido posible analizar en este capítulo la evolución y configuración del Régimen Internacional de Lucha contra las Drogas, así como la forma en la que este Régimen ha enfrentado a la oferta y demanda de drogas en el mundo.

Mediante la perspectiva del Realismo en el estudio de los Regímenes Internacionales se ha identificado que el rol de los Estados y la agenda de Seguridad son aspectos prioritarios en la configuración del Régimen Internacional de Lucha contra las Drogas.

En el caso específico de los Estados Unidos, este Estado ha sido desde el inicio el principal actor interesado en la configuración de este Régimen, ha convocado a varios actores a participar del mismo y para enfrentar esta problemática ha logrado internacionalizar su política y enfoque prohibicionista y de tolerancia cero que ha sido adoptada por la mayoría de Estados y especialmente en las Convenciones en materia de drogas emanadas de la Organización de Naciones Unidas.

Adicionalmente, el Régimen en cuestión ha considerado a la temática de las drogas como una amenaza para la seguridad de los Estados y en tal sentido la estrategia establecida ha prestado mayor atención y prioridad a la reducción de la oferta de drogas especialmente desde las regiones donde se produce droga en mayores cantidades.

Existen diversos intereses que motivan constantemente a los actores a participar en este Régimen y permiten establecer espacios de cooperación para enfrentar la lucha contra las drogas. El interés económico y geopolítico ha sido transversal en la evolución y configuración del Régimen Internacional de Lucha contra las Drogas.

Varios Estados motivados por el interés de recibir ayuda a través de recursos económicos, exoneración de pago de impuestos, dotaciones de equipos con tecnología avanzada han legitimado el enfoque prohibicionista de este Régimen. En tal sentido, han enfrentado la lucha contra las drogas fortaleciendo más la reducción de la oferta de drogas mediante programas de interdicción, erradicación de cultivos, y recibiendo asesoramiento para la formulación de políticas y legislaciones más estrictas en materia de drogas.

El interés económico también ha motivado a Estados Unidos a liderar la creación y configuración de este Régimen. Desde finales del siglo XIX Estados Unidos consideró al

comercio de drogas como un obstáculo que limitaría las ganancias de las empresas farmacéuticas estadounidenses y por ello empezó a crear políticas que prohibían su comercialización. Posteriormente este país decide internacionalizar estas políticas ya que serían una excusa para restar las cuantiosas ganancias que recibía Gran Bretaña (hegemonía de aquella época) al comercializar el opio en el mercado Chino.

Estados Unidos ha perseguido igualmente un interés geopolítico a través de la creación de este Régimen. En principio condujo esfuerzos para eliminar la influencia del Imperio Inglés en la China y tiempo después muestra interés en financiar programas de cooperación para luchar contra las drogas a fin de asegurar el status quo de guerra contra las drogas y para mantener esferas de influencia en varias regiones del mundo como Afganistán, México o la Región Andina.

En cuanto al enfoque del Cognitivismo, las Comunidades Epistémicas han realizado investigaciones muy importantes sobre el consumo de drogas y las consecuencias sanitarias y sociales que se desencadenan en el individuo y la sociedad a partir de la dependencia al consumo de las mismas. Además han dotado de información que puede permitir la creación de políticas en materia de drogas con un enfoque menos prohibicionista y más sanitario.

El Régimen Internacional de Lucha contra las Drogas en general ha dirigido menos exigencia y esfuerzos para reducir la demanda de drogas y más bien los objetivos se han centrado mayoritariamente en reducir la oferta de drogas argumentando que con ello el tráfico de drogas será más peligroso, costoso, y a su vez producirá una disminución en la producción, aumentando los precios y actuando como factor de disuasión para la compra y el consumo de drogas.

Sin embargo, como lo demuestran los datos y estadísticas anteriormente citadas la oferta de drogas no ha disminuido. Programas de erradicación de cultivos de Opio en Afganistán, o de coca en Colombia no han reducido de forma considerable la producción de estas drogas. Los porcentajes de incautación de cannabis o marihuana, o de estimulantes de tipo anfetamínico tienden a ser más elevados cada año. Con ello se evidencia que la oferta de estas drogas en el mercado de distintas regiones del mundo no ha disminuido y al contrario los precios bajan y el grado de pureza de las drogas mejora cada vez.

Por otro lado, los esfuerzos por reducir la demanda de drogas son mucho más limitados en cuanto a investigación, prevención y tratamiento frente al consumo de drogas. Existe

una débil cobertura en lo referente a programas de prevención y es una de las causas por las que no se registra disminución de consumo de drogas en ninguna región del mundo y como ocurre en la región de Sudamérica, el consumo de drogas se ha diversificado y hoy es más frecuente el uso por ejemplo de drogas sintéticas.

La exposición a programas de tratamiento también es muy restringida y eso trae consecuencias muy graves en la medida en que se ha evidenciado en las estadísticas que existen niveles muy altos de dependencia entre quienes declaran consumir drogas y no están siendo atendidos adecuadamente con tratamientos.

En el capítulo siguiente el objetivo de la investigación radica en analizar la Evolución del Régimen de Lucha contra las Drogas en Ecuador.

## **CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN DE LUCHA CONTRA LAS DROGAS EN EL ECUADOR**

El presente capítulo aborda un análisis sobre cómo ha evolucionado en el Ecuador el Régimen de Lucha contra las Drogas desde la década de 1970 hasta la actualidad. A partir de las tres variables conceptuales que dirigen esta investigación: poder, interés y conocimiento, es factible determinar por qué y desde qué momento el Ecuador se vincula en el Régimen Internacional de Lucha contra las Drogas, cuál es el enfoque predominante para formular la política de drogas y la influencia del sistema internacional.

Adicionalmente, es posible identificar el interés que incentiva al Ecuador a ser partícipe de este Régimen Internacional y cuál es el rol de la comunidad epistémica ecuatoriana. Existen datos actuales sobre la oferta y demanda de drogas que ayudan a visibilizar como se ha manejado la política de lucha contra las drogas en el país y finalmente se expone algunos proyectos de reformas que elabora actualmente el Estado en su intento por apegar la política de drogas a la realidad ecuatoriana.

Al tiempo en que se configura definitivamente el Régimen Internacional de Lucha contra las Drogas en virtud de las tres convenciones establecidas con la normatividad de la Organización de Naciones Unidas: Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 y Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988, el Ecuador también se inserta y forma parte de este Régimen Internacional adoptando la normatividad emanada de estas convenciones.

El Ecuador no se configura como un territorio importante de producción de drogas y la demanda para el consumo interno de drogas no alcanza niveles extremos de tipo sanitario que afecte a su población. Sin embargo, el país se inserta en la problemática de las drogas especialmente por su rol geoestratégico y por estar a fin por varios años con el paradigma de guerra contra las drogas liderada por Estados Unidos.

### **3.1 Análisis del Régimen de Lucha contra las Drogas en el Ecuador a partir de la perspectiva de Poder.**

En el desarrollo del presente análisis se observa como la variable de poder juega un papel importante. Es necesario comprender por qué el Ecuador se vincula en la temática

de lucha contra las drogas y por qué se convierte éste en un tema importante dentro de su agenda de política interna y externa.

El Ecuador no presenta índices altos de oferta y demanda de drogas a comparación de lo que sucede en otros países y en especial con los que compartimos las fronteras nacionales. Pese a ello, el país se vincula en la temática de lucha contra las drogas debido a su afinidad con el paradigma guerra contra las drogas liderada por Estados Unidos, en especial a partir de la aprobación en el año 1987 de la Ley de Control y Fiscalización del Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas.

Adicionalmente, el Ecuador se vincula a esta temática debido a su situación geoestratégica. Ecuador representa un considerable punto de conexión e importancia relativa para el tráfico de cocaína hacia mercados internacionales. La frontera norte es utilizada para el abastecimiento de precursores químicos destinados a la industria del narcotráfico localizado en el sur de Colombia y la dolarización puede hacer más atractivo al país para el lavado de dinero aun cuando no existan investigaciones serias y precisas que lo confirmen<sup>44</sup>.

La importancia de la política de lucha contra las drogas ha ido evolucionando en el Ecuador a partir de 1970. Existen cambios en cuanto al enfoque que se ha utilizado para abordar esta temática: un enfoque sanitario y un enfoque de seguridad nacional. El papel de la legislación, la institucionalidad y el contexto internacional han ejercido una notable influencia al momento de formular la política para afrontar la temática de las drogas.

En la década de 1970, la problemática de las drogas era abordada principalmente desde un enfoque sanitario. La política y la ley de Control y Fiscalización del Tráfico de Estupefacientes de 1970 enfatizaban los aspectos de prevención del abuso de drogas ilícitas como un tema de salud pública.

Desde 1980, el Ecuador empieza a insertarse en la lógica del Régimen Internacional de Lucha contra las Drogas, principalmente por adoptar la normatividad internacional emanada de los tratados internacionales de la ONU.

---

<sup>44</sup> RIVERA Fredy, "Ecuador: los bemoles de la guerra contra las drogas", en: Youngers, Coletta A., Rosin, Eileen. *Drogas y Democracia en América Latina: El impacto de la política de Estados Unidos*, pag. 291.

Esta inserción se caracteriza por el desconocimiento que el fenómeno de las drogas y el tráfico de las mismas representaba para el país. Ecuador sin hacer un examen riguroso del problema del narcotráfico, estableció convenios para combatir el consumo y tráfico de drogas utilizando diagnósticos estadounidenses que asociaban de manera general guerrilla y narcotráfico<sup>45</sup>. Desde este momento empieza a considerarse el enfoque prohibicionista para enfrentar la temática de las drogas.

En 1987 se crea una nueva ley de Control y Fiscalización del Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. La legislación se endurece un poco más a fin de estar a la par con los tratados internacionales en los que en adelante era partícipe el país. La presión del Régimen Internacional de Lucha contra las Drogas da lugar a que se equipare la importancia de controlar la oferta y demanda de drogas, y la nueva ley comienza a aplicar rígidas sanciones por delitos de drogas con condenas de 12 a 16 años de prisión.

En 1990 la dirección de la política de lucha contra las drogas se enfoca totalmente en un régimen prohibicionista y punitivo a partir de la creación de la Ley 108 de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, que con algunas modificaciones sigue vigente<sup>46</sup>. Esta ley se caracteriza por ser una de las más fuertes en materia de drogas de Latinoamérica y ello se da debido a que en esos años Ecuador responde a nuevas exigencias internacionales como las políticas de Estados Unidos sobre control de drogas en la región.

La ley 108 se caracteriza por la criminalización indiferenciada de transportistas de pequeñas cantidades –mulas-, pequeños expendedores y grandes redes de traficantes<sup>47</sup>. De igual forma, las sentencias penales para los delitos de drogas son desproporcionadas, en tanto que una persona que es juzgada por delitos vinculados al tráfico de drogas puede recibir de 12 a 25 años de cárcel, los mismos años o incluso muchos más de lo que pueden recibir otras personas que hayan cometido delitos como homicidios.

---

<sup>45</sup> *Ibíd.* Pág. 297.

<sup>46</sup> LEY DE SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES Y PSICOTROPICAS, 1990. Ley 108 Registro Oficial 523 de 17-sep-1990. Estado: Derogado. Tomada del Programa LEXIS.

<sup>47</sup> EDWARDS Sandra, *La legislación de drogas de Ecuador y su impacto sobre la población penal en el país*: [http://www.druglawreform.info/images/stories/documents/Sistemas\\_sobrecargados/Resumenes/sistemas%20sobrecargados-resumen%20ecuador-web.pdf](http://www.druglawreform.info/images/stories/documents/Sistemas_sobrecargados/Resumenes/sistemas%20sobrecargados-resumen%20ecuador-web.pdf) (acceso: 29/01/2011 52)

En octubre de 1997 la ley 108 tuvo algunas modificaciones<sup>48</sup>. Entre ellas, dos reformas que generaron cambios tanto en la distinción entre traficantes y consumidores y modificaciones a las sanciones de las infracciones y penas<sup>49</sup>.

Los consumidores de drogas no están dentro de la misma categoría que los productores o traficantes de drogas y el consumo de éstas ya no es un delito. De todas formas, no se especifica en la ley qué monto corresponde al consumo personal y en ese sentido, cada juez puede determinar lo que constituye una cantidad para uso personal o cantidad suficiente para sentenciar a una persona.

En diciembre del mismo año, mediante Resolución No. 119-1-97 del Tribunal Constitucional, suspendió y modificó algunos artículos de la Ley 108 por declararlos atentatorios contra los preceptos constitucionales y principios fundamentales de las personas<sup>50</sup>.

Es importante considerar que el endurecimiento de las leyes y la política de drogas en ese contexto se realizan pese a que la temática de drogas no se revelaba como un problema grave para el país.

En la década de 1990, la política ecuatoriana de lucha contra las drogas se endurecía cada vez más y adoptaba los principios de guerra contra las drogas, en tanto que, amenaza a la seguridad de los Estados. Pese a ello, el tema se encontraba en un segundo plano en lo concerniente a la agenda de seguridad nacional. Para mediados de ésta década el país y las fuerzas del orden se habían concentrado en el conflicto limítrofe con el Perú, la guerra de 1995 y las consecuencias posteriores de la misma.

Posteriormente, la resolución del conflicto fronterizo con el Perú y la coyuntura de violencia generada en Colombia en especial en la zona de frontera que comparte con Ecuador, se configuran en dos momentos importantes que hacen repensar cual sería en adelante la nueva agenda de seguridad nacional y el rol que deberían asumir las fuerzas

---

<sup>48</sup> LEY DE SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES Y PSICOTROPICAS, Codificación 25, Registro Oficial Suplemento 490 de 27-dic-2004. Última modificación: 18-oct-2005. Estado: Vigente. Tomada del Programa LEXIS.

<sup>49</sup> La primera de ellas se dio en el mes de octubre de 1997 mediante la Ley 25, publicada en el Registro Oficial No. 173, Segundo Suplemento. En esta ley expidieron Leyes Reformatorias a las Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas y normas relativas a la Procuraduría General del Estado. La segunda de ellas se dio mediante en el mes de Diciembre de 1997 mediante la emisión de la Ley 44, publicada en el Registro Oficial No. 218 donde se expide Ley Reformativa al Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social y a la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas.

<sup>50</sup> Ley 44 Reformativa al Código de Ejecución de Penas Y Rehabilitación Social y a la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas. Reformas al Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social. Registro Oficial No. 218. Diciembre de 1997. Tomada del Programa LEXIS.

armadas y la policía<sup>51</sup>. En este contexto, la temática de drogas se convierte en un tema relevante para el Ecuador, en especial la lucha contra el tráfico de drogas enfatizando mucho más el trabajo en programas de reducción de oferta que en programas de reducción de la demanda.

De esta manera, se identifica que el poder como variable central de la teoría Realista está presente en la configuración del Régimen de Lucha Contra las Drogas en el Ecuador, en virtud de que la actuación del Estado en esta temática es central y puesto que las drogas son consideradas como una amenaza para la seguridad del Estado Ecuatoriano.

El Ecuador no utiliza el poder para instrumentalizar las Relaciones Internacionales, más bien alimenta y es parte de esta dinámica de poder que es ejercido por el Régimen Internacional de Lucha contra las Drogas y por actores con roles más influyentes como Estados Unidos. La ONU a través de sus convenciones internacionales ha empleado ejercicios no coercitivos como la capacidad de afectar las decisiones del Ecuador en tanto que Estado miembro de esta organización, a fin de que cambie el enfoque sanitario con el que se abordaba desde 1970 las políticas de drogas, hacia un enfoque que legitime la tolerancia cero o guerra contra las drogas.

Estados Unidos mediante factores tangibles como recursos económicos también ha ejercido influencia a fin de que la ley en materia de drogas sea cada vez más estricta al punto de que Ecuador llegue a tener una de las legislaciones con un enfoque más punitivo de América Latina.

Actualmente, el Estado Ecuatoriano realiza reformas en cuanto a la legislación e institucionalidad en materia de drogas cuyo enfoque prioriza los derechos humanos y el tema como un problema sanitario. Sin embargo, mientras estos cambios no se materialicen, la política de drogas seguirá legitimando la estabilidad hegemónica de Estados Unidos y su guerra contra las drogas en tanto que identifique a esta temática como una amenaza a la seguridad nacional.

Como lo considera la teoría de la Estabilidad Hegemónica, la explicación de la formación y persistencia de regímenes radica en la existencia de una distribución muy desigual del poder. En este caso, el Ecuador no es partícipe de las mesas de negociación donde se discute y formula la normatividad internacional que en mayoría se desarrolla en la ONU, y

---

<sup>51</sup> RIVERA Fredy, "Ecuador: los bemoles de la guerra contra las drogas", en: Youngers, Coletta A., Rosin, Eileen. *Drogas y Democracia en América Latina: El impacto de la política de Estados Unidos*. pag, 298.

menos aun es un Estado que impone las reglas de juego en el Régimen Internacional de Lucha contra las Drogas, por ello es parte de la desigualdad de poder que persiste en el Régimen Internacional de Lucha contra las drogas.

### **3.2 Análisis del Régimen de Lucha contra las Drogas en el Ecuador a partir de la perspectiva de Interés.**

La perspectiva de la escuela Neoliberal considera que el interés es una variable que juega un rol muy importante en el funcionamiento de Regímenes Internacionales. A continuación, se analiza el interés que motiva al Ecuador a ser partícipe del Régimen Internacional de Lucha contra las Drogas. Además, se analiza la forma en que el Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, entidad encargada de dirigir la política antidrogas en Ecuador por varios años, ha identificado a este Régimen como un instrumento estratégico para establecer relaciones cooperativas con otros actores internacionales y para minimizar los costos de acceso a la información.

La ley 108 estipula la creación del Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP). Alrededor de dos décadas el CONSEP ha sido el ente estatal encargado de dictar las políticas en la temática de drogas con respecto a la reducción de la oferta, reducción de la demanda, control, fiscalización y ha sido además encargado de la administración y depósito de bienes y drogas incautadas.

Sin embargo, se han evidenciado varios desaciertos en el trabajo del CONSEP por lo que su imagen institucional se ha visto desgastada. En cuanto a la reducción de la demanda y específicamente en el ámbito de la prevención de consumo de drogas, el CONSEP no ha logrado constituirse como ente coordinador de programas y proyectos que se realizan en las demás instituciones del Estado que abordan también la temática de drogas. Como resultado, podemos encontrar duplicidad de recursos técnicos, recursos financieros y escasa información sobre monitoreo y evaluación del trabajo realizado.

En el Plan Nacional de Prevención y Control de Drogas 2004-2008 se prioriza precisamente el tema de la prevención, pese a ello los esfuerzos se han encaminado mayoritariamente a reducir la oferta de drogas. Un aspecto preocupante es que una de las responsabilidades del CONSEP que más ocupa en tiempo, recursos humanos y financieros es el de administrar los bienes incautados.

Adicionalmente, la débil coordinación de la Institución ha dado lugar a que el Plan Nacional de Prevención Integral y Control de Drogas 2009 -2013 no haya sido aprobado por la Presidencia de la República y hoy en día se trabaja en el anteproyecto de un nuevo Plan 2011- 2013, con lo que deja sin piso y dificulta tener un plan de acción concreto para la política de drogas en el país.

Debido a fallas de procedimiento y problemas internos de la institución, el trabajo no se realiza con eficacia y eso ha derivado en que el CONSEP no cuente con el presupuesto suficiente para cumplir con todas sus responsabilidades. Es por ello, que el interés de la institución ha sido mayoritariamente canalizar la cooperación técnica y financiera de organismos internacionales como la OEA a través de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), o a través de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD).

El interés por recibir apoyo financiero, asesoramiento o equipamiento de tecnología por medio de donaciones internacionales está presente también en las fuerzas militares y policía nacional, llegando al punto de generarse celos institucionales y una competencia por captar los recursos que en su mayoría provienen de los Estados Unidos a través de los programas antinarcóticos.

El interés por establecer lazos de cooperación también se manifiesta por el lado de Estados Unidos, ya que esta es una manera de afianzar su paradigma de lucha contra las drogas y a través de la asistencia antinarcóticos ha buscado mejorar la capacidad de estas instituciones para dirigir otras actividades como la lucha contra el terrorismo<sup>52</sup>.

Un ejemplo importante del interés geoestratégico de Estados Unidos se evidenció en el uso de la base aérea militar de Manta como un centro avanzado de operaciones. Estados Unidos consiguió de esta manera por diez años ampliar su esfera de influencia en la región Andina a través del territorio ecuatoriano. No obstante, en el año 2009 Ecuador decidió no renovar el acuerdo con Estados Unidos para permitir el uso de esta base militar, principalmente por motivos de soberanía nacional.

El Ecuador mantuvo por varios años un acuerdo de preferencias arancelarias: Ley de Promoción de Comercio y Erradicación de Drogas o "Andean Trade Promotion and Drug

---

<sup>52</sup> RIVERA Fredy, "Ecuador: los bemoles de la guerra contra las drogas", en: Youngers, Coletta A., Rosin, Eileen. *Drogas y Democracia en América Latina: El impacto de la política de Estados Unidos*. pag. 301.

Eradication Act" - ATPDA firmado con los Estados Unidos. Este acuerdo de incentivos económicos se estableció a cambio de que el Ecuador se preocupe y dedique esfuerzos importantes a la lucha contra las drogas. Ecuador pudo obtener un beneficio arancelario de \$65 millones y un 45% de las exportaciones totales del país se beneficiaron con el acuerdo.

Actualmente, el Senado de Estados Unidos analiza una prórroga que permita la continuación del ATPDA en Ecuador por al menos dieciocho meses más, ya que la exoneración de aranceles beneficia alrededor de 785 productos nacionales especialmente de sectores como la floricultura, textiles y confecciones y 500 mil plazas de empleo dependen del ATPDA<sup>53</sup>.

En el ámbito de cooperación técnica, el país desde el año 2006 participa en el Programa Global de Monitoreo de Cultivos Ilícitos llevado a cabo por la ONUDD. Este programa opera actualmente en Afganistán, Myanmar, Laos monitoreando cultivos de amapola; en Marruecos monitoreando cultivos de marihuana y en Colombia, Perú, Bolivia y Ecuador para monitorear cultivos de coca. Mediante este sistema de monitoreo, se utiliza un equipo técnico especializado en temas relacionados a la detección y clasificación satelital de los cultivos que mayoritariamente se ubican en la frontera norte ecuatoriana<sup>54</sup>.

El ser parte del Régimen Internacional de Lucha contra las Drogas, ha permitido al Ecuador minimizar los costos de acceso a la información. Esfuerzos coordinados entre Estados de América y Sudamérica a través de sus observatorios nacionales de drogas, han permitido realizar estudios con información y estadística comparada.

Un ejemplo de ello fue el Estudio comparativo sobre Consumo de Drogas en población general de 12 a 65 años de edad -2008, en el cual han participado varios Estados de Sudamérica, CICAD-OEA y ONUDD. De igual manera, la Comunidad Andina de Naciones con apoyo de la Unión Europea realizaron en el 2009 un Estudio Epidemiológico Andino sobre consumo de Drogas Sintéticas en la Población Universitaria y actualmente se lleva a cabo el Programa Antidrogas Ilícitas en la Comunidad Andina - PRADICAN.

---

<sup>53</sup> DIARIO LA HORA, *El Atpdea está en riesgo para Ecuador*.  
<http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101089236> (acceso: 5/02/2011 )

<sup>54</sup> OFICINA DE NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, *Ecuador monitoreo de cultivos*:  
<http://unodc.org/unodc/en/crop-monitoring/index.html> (acceso: 29/01/2011)

Con esta participación el Ecuador junto a otros Estados crea espacios de cooperación en los cuales se construye estrategias más apegadas a la realidad de la región a fin de enfrentar la problemática de drogas. Se crean escenarios de diálogo y debate o se proporciona formación, capacitación e intercambio de experiencias entre las instituciones encargadas de la política antidrogas de cada país.

De esta manera, ha sido posible identificar cómo el interés en tanto que variable central de la teoría Neoliberal también aporta al análisis del Régimen de Lucha contra las Drogas en el país. El Ecuador ha establecido una normatividad e institucionalidad interna con objetivos y estrategias semejantes a la del Régimen Internacional de Lucha contra las Drogas y con ello ha sido factible que se construyan acuerdos de cooperación entre todos los actores vinculados a esta temática, complementando intereses que motivan la participación permanente de todos.

Una de las motivaciones del Ecuador para hacer frente a la lucha contra las drogas, es el apoyo financiero, asesoramiento o equipamiento de tecnología que recibe no sólo de Estado Unidos, sino además de otros Organismos Internacionales como la ONU, OEA o la CAN y es tan evidente este interés al punto de que se crean celos institucionales entre quienes pugnan por recibir estos recursos.

Tal como lo considera la perspectiva Neoliberal, existen ciertos obstáculos como la incertidumbre y la falta de información que pueden interferir al momento de establecer espacios de cooperación. El Ecuador por su parte ha tratado de superar estos obstáculos precisamente con su participación en el Régimen de Lucha contra las Drogas y lo ha hecho por ejemplo al coordinar esfuerzos con otros Estados de América y Organismos Internacionales para que a través de sus observatorios nacionales de drogas se realicen estudios con información y estadística comparada con el beneficio adicional de reducir los costos de transacción de información.

### **3.3 Análisis del Régimen de Lucha contra las Drogas en el Ecuador a partir de la perspectiva del Cognitivism.**

Quienes son responsables de la formulación y toma de decisiones con respecto a las políticas antidrogas, demandan conocimientos confiables sobre cómo se desarrolla actualmente esta problemática en nuestro país. A continuación, se analiza bajo qué enfoque trabajan los profesionales ecuatorianos para hacer frente a la temática de las drogas en especial en el ámbito de la reducción de la demanda, mismo que comprende

prioritariamente la prevención, la investigación y tratamiento sobre el consumo de drogas. Adicionalmente se analiza el rol que desempeña el Observatorio Ecuatoriano de Drogas como una de las instituciones más importantes dentro de la comunidad epistémica del Ecuador en esta materia.

Con respecto al ámbito de reducción de la demanda de drogas, se ha determinado mediante estudios que sobre la conducta asociada al consumo de drogas influyen múltiples factores y por tanto no es posible establecer relaciones simples de causa y efecto.

En el Ecuador los expertos en esta temática trabajan bajo un enfoque que da mayor prioridad al estudio y tratamiento del sujeto que a la droga. Es más importante prestar atención al sujeto en tanto que consumidor, ya que las drogas solo adquieren importancia en la medida en que cumplen una determinada función para el consumidor por ejemplo al otorgarle múltiples significados al efecto de las drogas e incluso al modificar el ambiente en el que vive el sujeto<sup>55</sup>.

La comunidad epistémica ecuatoriana considera al consumo de drogas como un síntoma, un acontecimiento producido y mantenido activamente por el sujeto y plantea como hipótesis general que el consumo de drogas se relaciona con la conflictividad interna y externa que vive el sujeto.

En tal sentido, ha dejado a un lado modelos explicativos del consumo de drogas como el jurídico que entiende al consumidor como un delincuente, el modelo médico que lo entiende como víctima de una enfermedad, el modelo psicosocial como víctima de sus tensiones o el modelo integral que a pesar de tratar todas las dimensiones del problema de las drogas en tanto que demanda, oferta, marco jurídico, etc., ha tenido muchas limitaciones para establecer programas de prevención más concretos y que dejen a un lado declaraciones extremadamente generales.

Actualmente, el modelo de Prevención de Consumo de Drogas basado en Factores de Riesgo y Factores de Protección es el más utilizado en varias sociedades y es validado por el CONSEP. Este modelo se apoya en la hipótesis de la presencia de un conjunto de

---

<sup>55</sup> CONSEJO NACIONAL DE CONTROL DE SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES Y PSICOTRÓPICAS Y OFICINA DE NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, *Formación de Formadores, Desarrollando habilidades para el cambio. Consideraciones Básicas para el desarrollo de programas preventivos*, Ecuador 2008, pág. 105

causas que desarrollan un campo de fuerzas antagonistas en el sujeto y que lo empujan hacia el consumo o lo alejan de él.

Los expertos afirman que en la vida de cada persona hay cierto número de factores que pueden dar lugar al uso de drogas; a estos se los conoce como Factores de Riesgo. Al mismo tiempo, hay otros factores que impiden a ciertas personas usar drogas y se denominan Factores de Protección. Si los Factores de Riesgo en la vida de una persona superan a los Factores de Protección, es muy probable que la persona comience a hacer uso indebido de drogas<sup>56</sup>.

Los factores de riesgo y protección pueden ser de dos categorías: personales o ambientales. Los factores personales tienen que ver con el individuo y los factores ambientales tienen que ver con el medio social, familiar y físico en el que vive la persona.

Dentro de lo que se considera como Factores de Riesgo personales se encuentran: el ser joven ya que con frecuencia este es un periodo en que se duda de uno mismo, de la capacidad para lograr cosas y de la capacidad para actuar. Es en esos momentos en que algunas personas tratan de olvidarse del mundo o de ahogar las penas mediante el uso indebido de drogas. Las personas con problemas psicológicos, emocionales o las habilidades personales que no han sido desarrolladas como la capacidad para tomar decisiones, para expresar lo que se siente, para ser uno mismo o ser crítico para resolver problemas, también tienen mayores probabilidades de comenzar a usar drogas.

Frente a tales situaciones, los Factores de Protección personales pueden ser: actitudes personales bien desarrolladas para resolver situaciones difíciles como la capacidad de analizar situaciones, tomar decisiones rápidas, comunicarse con otras personas, relajarse, negociar o asumir compromisos.

Factores de Riesgo ambientales pueden ser: los padres de una persona joven que no pueden brindar un tipo de apoyo y orientación adecuados, no tener una familia, cuando algún familiar cercano hace uso indebido de drogas, cuando una persona es objeto de abuso mental, físico, sexual o verbal. Otro factor de riesgo puede ser la disponibilidad de drogas, cuando las oportunidades de educación son escasas o inexistentes, cuando la persona no tiene la posibilidad de participar en actividades constructivas, creativas o que

---

<sup>56</sup>CONSEJO NACIONAL DE CONTROL DE SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES Y PSICOTRÓPICAS Y OFICINA DE NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, *Formador de Formadores en Prevención Integral de Drogas, Promoviendo Estilos de Vida Saludables, Información para Jóvenes*, Ecuador 2009, pág. 2

constituyan un desafío, si las oportunidades de empleo son limitadas o si los servicios de salud no son de fácil acceso.

Los Factores de Protección ambientales por su parte pueden ser: buenas relaciones personales, incluso con miembros de la familia y amigos, animales y cosas que alientan la necesidad de cuidar, compartir y establecer lazos. Recursos adecuados para satisfacer las necesidades físicas y emocionales de la persona por ejemplo escuelas, servicios de salud de fácil acceso, centros sociales con actividades de recreación, instalaciones deportivas, oportunidades de empleo entre otros<sup>57</sup>.

Como lo sostienen los profesionales, el trabajo de reducción de la demanda y en especial los programas de prevención de consumo de drogas deben plantear como principal preocupación el fortalecimiento y desarrollo de las potencialidades del sujeto y no dirigir la atención simplemente a la droga. Adicionalmente, como lo plantea el modelo de Factores de Riesgo y Protección que se ocupa de la prevención del consumo de drogas, es preciso tener claro que toda clase de droga sea legal o ilegal y el consumo de ellas implican un riesgo no solo para el sujeto, sino además para su entorno más cercano que es la familia y para la sociedad.

A la vez que se analiza el enfoque que maneja en general la comunidad epistémica ecuatoriana en torno a la temática de las drogas, es importante también analizar el rol que desempeña el Observatorio Ecuatoriano de Drogas al ser una de las instituciones que realiza más trabajos de investigación científica en el país.

El país cuenta con el Observatorio Ecuatoriano de Drogas (OED) que es parte del CONSEP. Este observatorio tiene como objetivo realizar investigación científica para proveer de conocimientos confiables a quienes son decisores y elaboran política pública sobre la temática de drogas.

Este observatorio considera que en la temática de las drogas es necesario diferenciar entre el análisis de la situación y el análisis de respuesta. El análisis de situación significa tener conocimiento sobre el comportamiento del consumo de drogas en el país, sobre la estructura causal y sobre quienes son más vulnerables.

---

<sup>57</sup> *Ibíd.* pág. 3

El análisis de respuesta significa tener conocimiento sobre los recursos conceptuales, financieros y programáticos con los cuales se interviene en el problema, tener claro que enfoques o estrategias funcionan, cuales pueden ampliarse, lo que no es pertinente y lo que falta por enfrentar<sup>58</sup>. La identificación de la estructura causal del consumo es uno de los aspectos más importantes que debe ser investigado e identificado, con trabajos de medición que tengan una frecuencia de al menos cada dos años.

Las últimas investigaciones realizadas por el Observatorio de Drogas son:

1. Tercera Encuesta Nacional sobre Consumo de Drogas en Estudiantes de Enseñanza Media, 2008.
2. Tercera Encuesta Nacional sobre Consumo de Drogas en Hogares, 2007.
3. Investigación sobre la salud en los internos de los Centros de Rehabilitación Social del Ecuador, 2007.
4. Segunda Encuesta Nacional sobre Consumo de Drogas en Estudiantes de Enseñanza Media, 2005.
5. Investigación sobre consumidores de Drogas en Centros de tratamiento, SIDUC, CICAD-OEA, de 2002 a 2006.
6. Estadísticas sobre los indicadores de oferta de drogas, de 2002 a 2007.

Un aspecto que debe ser considerado es que las investigaciones del Observatorio Ecuatoriano de Drogas han sido realizadas bajo distintas metodologías y ello ha impedido por ejemplo establecer la tendencia real del consumo de drogas en el país. De igual forma, no existe un trabajo de evaluación sobre los Planes Nacionales de Prevención y Control de Drogas. Por lo que queda en evidencia que en cuanto al análisis de respuesta, el trabajo realizado por el Observatorio tiene limitaciones.

Un dato importante proporcionado en la Tercera Encuesta Nacional sobre consumo de Drogas en Hogares del 2007, revela que el 59.8% de la población entrevistada se declara poco y nada informada sobre las Drogas y la fuente de mayor información es la televisión con un 35.4% y los profesores con un 20.4%. Por tal motivo, el conocimiento no científico sino social que da lugar a una normatividad social, ocupa un lugar importante en el país y

---

<sup>58</sup>CONSEJO NACIONAL DE CONTROL DE SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES Y PSICOTRÓPICAS , *informe del estudio nacional a hogares sobre consumo de drogas 2007*. [www.consep.gob.ec](http://www.consep.gob.ec) (acceso: 10/01/2011 130)

ello permite confundir la información sobre la temática de las drogas y legitima muchas veces el estigma que se crea frente a quienes son dependientes del consumo de drogas.

El Observatorio Nacional de Drogas considera que no es pertinente el castigo hacia los consumidores de drogas y que faltan aun varios esfuerzos para enfrentar y apartar el estigma que recae sobre ellos. En igual sentido, las estrategias sobre políticas antidrogas deben focalizar el control de la oferta en el crimen organizado y no en los pequeños vendedores, focalizar y enfatizar el tratamiento en los consumidores problemáticos y desconcentrar la política hacia los gobiernos locales<sup>59</sup>.

De esta manera, ha sido posible identificar el rol del conocimiento, en tanto que categoría central del cognitivismo, en el funcionamiento del Régimen de Lucha contra las Drogas en el Ecuador. En el caso ecuatoriano la comunidad epistémica, vinculada al Régimen de Lucha contra las Drogas y en especial aquellos profesionales y expertos que dirigen su trabajo al ámbito de la reducción de la demanda, han construido un enfoque teórico que presta principal atención al sujeto, la conflictividad interna y externa que puede surgir en la vida de la persona y que bajo ciertas circunstancias le induce al consumo de drogas.

Los programas de prevención de igual manera se fundamentan en la hipótesis de que existe un conjunto de factores de riesgo personales y ambientales que inducen a la persona a consumir drogas, y del mismo modo hay factores protectores que pueden prevenir y crear estilos de vida saludables que evitan que la persona se asocie al consumo de drogas.

La construcción de este enfoque evidencia que la comunidad epistémica presta mayor atención al sujeto y que la droga pasa a un segundo plano. En tal virtud, este conocimiento ha permitido que actualmente la formulación de la política de drogas en el Ecuador haga un intento por abordar un enfoque más apegado a los Derechos Humanos y que consideren al consumo de drogas como un problema de salud pública<sup>60</sup>.

Como lo sostiene el enfoque cognitivista, el poder o los recursos económicos juegan un papel importante en la construcción de un Régimen, pero el poder del conocimiento es igualmente decisivo. En tal sentido, es claro que la normatividad establecida en el Régimen Internacional ha influenciado notablemente en la construcción de un enfoque

---

<sup>59</sup> *Ibid.*, pág. 33

<sup>60</sup> En las páginas siguientes se analiza de forma más detallada la reforma a la política de drogas en el Ecuador.

teórico que determina que es más valioso luchar desde la raíz contra la oferta de drogas que trabajar en la reducción de la demanda de drogas.

En la medida en que todos quienes participan del Régimen Internacional de Lucha contra las Drogas, incluido el Ecuador, generan creencias intersubjetivas o entendimientos compartidos con respecto a que la droga es una amenaza para la seguridad de los Estados, hacen igualmente posible crear espacios de cooperación.

Sin embargo, mediante estos espacios de cooperación se han reconstituido normas e identidades que en su mayoría tienen un enfoque prohibitivo y punitivo frente a la droga; y por la importancia y los beneficios que se pueden obtener de estos espacios de cooperación algunos Estados incluso el Ecuador que pese a construir un enfoque teórico más apegado al sujeto y sus derechos, sigue dando mayor prioridad a abordar la problemática de las drogas desde el control de la oferta.

Adicionalmente, investigaciones realizadas en el Ecuador sostienen que el conocimiento científico sobre el consumo de drogas en la población ecuatoriana es muy limitado. La población se encuentra poco informada sobre la temática de las drogas y las principales fuentes de información no emanan de profesionales en el tema sino más bien de programas de televisión que proporcionan información imprecisa, o de parte de los educadores que no cuentan con una base conceptual necesaria que les ayude a implementar programas de prevención del uso indebido de drogas en las instituciones educativas.

### **3.4 Situación actual sobre oferta y demanda de drogas en el Ecuador.**

En el Ecuador la problemática de las drogas cada día toma más fuerza, principalmente por su ubicación geoestratégica dentro de lo que significa el circuito del tráfico de drogas o por los niveles altos de dependencia al consumo de ciertas drogas. A continuación, se establece algunas causas por las cuales el Ecuador pese a compartir fronteras nacionales con los territorios donde más se produce coca en el mundo, no posee extensas zonas de cultivo de drogas. Se detalla información sobre los resultados obtenidos por el Ecuador a través de los programas de interdicción dirigidos a reducir la oferta de drogas e información con respecto a investigaciones sobre el consumo de drogas en el país.

El Ecuador se encuentra ubicado en medio de los territorios donde se cultiva mayor cantidad de coca en el mundo: Colombia y Perú. A pesar de ello, nuestro país no registra niveles importantes de cultivos de coca y tampoco de amapola o marihuana a comparación de lo que ocurre en los países vecinos. Esto obedece por ejemplo a que el uso ritual y tradicional de la hoja de coca fue una práctica que no revivió luego de la época colonial.

Los asentamientos humanos que se realizaron en la región amazónica respondieron a la coyuntura de la industria petrolera y el dinamismo sobre el uso de tierras para agricultura y ganadería estaba bajo supervisión estatal, al tiempo en que existía seguridad militar al considerar al petróleo como un recurso estratégico del Estado. Además, el conflicto territorial con el Perú que duró alrededor de 5 décadas dio lugar a que exista una alta presencia militar en la región oriental, especialmente en la frontera sur<sup>61</sup>. Toda esta coyuntura ha permitido que en el Ecuador hasta el momento los cultivos de droga no tomen dimensiones tan serias.

Con respecto a la reducción de la oferta de drogas, en Ecuador se realiza un trabajo interinstitucional entre el Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP), Fuerzas Armadas, Policía Nacional, Ministerio de Defensa, y Ministerio del Interior quien actualmente dirige la política anti drogas en el Ecuador. Además recibe el apoyo de organismos internacionales como la ONU y la OEA.

Entre las actividades que se realizan están por ejemplo la destrucción de cultivos, decomiso de drogas, eliminación de laboratorios, detección de lavado de activos, detención de personas nacionales y extranjeras vinculadas al narcotráfico, entre otros.

En el año 2009 se reportó el hallazgo y erradicación de 57.765 cultivos de coca, 115.580 de amapola y 307 cultivos de marihuana. Estos cultivos se asientan generalmente en la frontera norte del país en la provincia de Esmeraldas y Sucumbíos y en el año 2010 la provincia de Bolívar también registra extensiones importantes de cultivos.

En cuanto a los decomisos de droga realizados en Ecuador, se observa que las cifras varían notablemente desde el año 2007 hasta el año 2010. Es así que en el 2007 se decomisaron 26,3 toneladas de drogas, en el 2008 hay una variación y se decomisaron 30,3 toneladas. El año 2009 fue excepcional ya que se decomisaron alrededor de 72,9

---

<sup>61</sup> RIVERA Fredy, "Ecuador: los bemoles de la guerra contra las drogas", en: Youngers, Coletta A., Rosin, Eileen. *Drogas y Democracia en América Latina: El impacto de la política de Estados Unidos*. pag. 290.

toneladas de droga. Esto debido a que los narcotraficantes de manera ingeniosa ocultaron los envíos de droga por ejemplo mezclándolos con pulpa de fruta y con otros químicos orgánicos como melaza-coca<sup>62</sup>.

El panorama cambia en el año 2010 ya que la Dirección Nacional Antinarcóticos incautó algo más de 18 toneladas de droga que significó una pérdida para el narcotráfico de al menos \$620 millones<sup>63</sup>. La mayor cantidad de toneladas incautadas corresponde a clorhidrato de cocaína, le sigue decomisos de marihuana y en proporciones mucho más bajas heroína<sup>64</sup>. Adicionalmente, se ha encontrado en nuestro territorio hasta junio del 2010, diez laboratorios de drogas, incluidos insumos químicos para procesamiento<sup>65</sup>.

En cuanto al traslado, Ecuador transporta droga que en su mayoría es elaborada y procesada en Perú y Colombia. El traslado se lo realiza por vía terrestre, a través de aeropuertos internacionales y/o mediante contenedores de carga marítima. Generalmente, la droga es embarcada en lanchas rápidas en las playas de Esmeraldas, Manabí, Guayas, Santa Elena y El Oro, luego en alta mar se cambia el cargamento a embarcaciones que continúan la ruta en puertos de Centroamérica y México, para finalmente llegar a Estados Unidos y Europa.

Por varios años se ha considerado al Ecuador como un país de tránsito en el tráfico de drogas cuyos destinos principalmente son el mercado estadounidense y europeo. No obstante, con el desmantelamiento de varios laboratorios muy bien equipados que han sido encontrados en los últimos años, cabe decir que las organizaciones de narcotraficantes miran al país ya no solamente como una zona de paso sino además como una zona de refinamiento y como punto de acopio de drogas.

En cuanto a la reducción de la demanda de drogas, existen datos que recoge el CONSEP sobre la tendencia del consumo y el acceso que tiene la población ecuatoriana a

---

<sup>62</sup>DIARIO UNIVERSO, *El tráfico de droga se incrementó este año en el Ecuador*: <http://www.eluniverso.com/2009/12/28/1/1422/trafico-droga-incremento-ano-ecuador.html> (acceso: 10/01/2011 )

<sup>63</sup> DIARIO UNIVERSO, *Narcotráfico perdió en Ecuador más de \$ 620 millones en el 2010*: <http://www.eluniverso.com/2011/01/03/1/1447/narcotrafico-perdio-ecuador-mas-620-millones-2010.html>(acceso: 11/01/2011)

<sup>64</sup> En el mercado negro internacional, el precio del kilo de clorhidrato de cocaína puede variar. En estados Unidos puede costar hasta \$98 mil, mientras que en Europa puede llegar a costar hasta \$108 mil.

<sup>65</sup> OFICINA DE NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, *Ecuador Monitoreo de Cultivos de Coca junio 2010*: [http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Ecuador/Ecu09\\_Coca\\_Survey\\_es.pdf](http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Ecuador/Ecu09_Coca_Survey_es.pdf) (acceso: 12/01/2011 21)

programas de prevención de consumo de drogas, programas de tratamiento y rehabilitación.

Según la última investigación realizada por el CONSEP en del 2007 sobre consumo de drogas en hogares, y utilizando la variable prevalencia del consumo del último año, que significa la proporción de personas que consumieron droga en los últimos 12 meses sobre el total de las personas estudiadas se establece lo siguiente: Las drogas mayormente consumidas por la población ecuatoriana son el tabaco y el alcohol. La prevalencia del último año con respecto al tabaco es de 25.2% de la población y en cuanto al consumo de alcohol es de 54.4%<sup>66</sup>.

Con respecto al consumo de drogas ilegales, la prevalencia de consumo de último año de Marihuana es de 0.7%. A pesar de la baja prevalencia del consumo de esta droga, Ecuador presenta niveles importantes de dependencia con 51%, es decir que el consumo de droga es a menudo fuerte, a veces insuperable y adquiere la máxima prioridad para la persona incluso mayor que cualquier otro tipo de comportamiento de los que en el pasado tuvieron un valor más alto.

Con respecto al consumo de cocaína la prevalencia del último año es de 0.11% y el porcentaje de personas con signos de dependencia a ella es de 46.1%. Es decir que uno de cada dos personas que consumieron cocaína en el último año tiene signos de dependencia. La prevalencia del último año de consumo de pasta base es de 0.14% y el 38% de quienes la consumieron en el último año presentan signos de dependencia<sup>67</sup>.

Los programas de prevención de consumo de drogas buscan comprender las causas que inducen a recurrir a las droga, sirven para desarrollar habilidades, destrezas y competencias en la población a fin de encontrar soluciones a sus dificultades y que en adelante sea posible vivir sin consumir drogas. En cuanto al trabajo de prevención de consumo de drogas, la población ecuatoriana afirma en un 59.8% que se encuentra poco y nada informada sobre las drogas y que en todo caso la mayor fuente de información sobre este tema se los proporciona la televisión y los profesores.

---

<sup>66</sup> CONSEJO NACIONAL DE CONTROL DE SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES, *III Encuesta Nacional sobre consumo de drogas en hogares 2007*, pag.11,13

<sup>67</sup> NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, COMISION INTERAMERICANA PARA EL CONTROL DEL ABUSO DE DROGAS, *Elementos orientadores para las políticas públicas sobre drogas en la subregión, Primer estudio comparativo sobre consumo de drogas y factores asociados en población de 15 a 64 años, 2008*, pág. 36,39,46,49,54,57,

Existe una baja cobertura de programas de prevención en el país, más de la mitad de la población (56,2%) indica que no ha asistido a eventos de prevención como cursos, talleres, charlas, etc. El tipo de eventos más mencionado es la escuela y el colegio (25,5%) así como la universidad (7,6%). En los demás espacios investigados como: el barrio, lugar de trabajo, asociaciones, iglesias, la importancia de dichos eventos es baja. En el 2007 a nivel nacional 19,408 personas han buscado ayuda profesional y se han insertado en programas de tratamiento<sup>68</sup>.

### **3.5 Reformas Actuales de la Política de Lucha contra las Drogas.**

La política ecuatoriana de lucha contra las drogas ha presentado cambios desde 1970 cuando su enfoque daba prioridad al tema sanitario, luego en 1991 se articula definitivamente al régimen de tolerancia cero contra las drogas especialmente con la creación de la ley 108 de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas y que hasta la actualidad es una de las leyes más estrictas de América Latina.

Este enfoque de política de drogas comprometido con la reducción de la oferta y la demanda de drogas, en su aplicación al igual que en varios países de Latinoamérica ha generado algunas consecuencias con altos costos sociales. Debido a la legislación y la desproporcionalidad en las penas por delitos vinculados a las drogas se ha generado por años sobrepoblación carcelaria y además se evidencia una feminización de los delitos relacionados con drogas.

Frente a esta situación, desde el año 2008 el Estado Ecuatoriano empieza a repensar la política de lucha contra las drogas, misma que a más de ser un tema de seguridad, debe tener un enfoque sanitario y de derechos humanos. A partir de este momento, empiezan a darse cambios importantes como la creación del artículo 364 de la Constitución, un indulto a las personas microtraficantes de drogas y proyectos de reforma a la legislación e institucionalidad en materia de drogas.

Un cambio considerable ha sido la creación del artículo 364 de la Constitución Ecuatoriana del 2008, en el que se prohíbe la criminalización del consumo de drogas y se lo considera como un tema de salud pública. En la Constitución del 2008 se afirma que

---

<sup>68</sup> CONSEJO NACIONAL DE CONTROL DE SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES Y PSICOTRÓPICAS , *III Encuesta Nacional sobre consumo de drogas en hogares 2007*, pag.23 y 24

esta problemática debe ser entendida como un tema de salud pública más no como un tema legal o punitivo:

Art.364.- Las adicciones son un problema de salud pública. Al Estado le corresponde desarrollar programas coordinados de información, prevención y control del consumo de alcohol, tabaco y sustancias estupefacientes y psicotrópicas; así como ofrecer tratamiento y rehabilitación a los consumidores ocasionales, habituales y problemáticos. En ningún caso se permitirá su criminalización ni se vulneraran sus derechos constitucionales. El Estado controlará y regulará la publicidad de alcohol y tabaco<sup>69</sup>.

Otro paso importante fue la decisión temporal de otorgar en el 2008 el indulto a micro traficantes de drogas. En el año 2008, el Estado ecuatoriano enfrentó una realidad inadmisible frente al masivo encarcelamiento de pequeños traficantes y consumidores de drogas<sup>70</sup>. Según el censo penitenciario elaborado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la población penitenciaria en agosto del 2008 era de 13.532 personas privadas de libertad aun cuando la capacidad física para albergarlos formalmente era de apenas 8.000 plazas.

Los centros penitenciarios a nivel internacional y en nuestro país se han convertido en los depositarios de las políticas de tolerancia cero contra las drogas<sup>71</sup>. Entre los años de 1990 y 2005 la población penitenciaria aumentó en niveles extraordinarios en el país. Uno de los motivos ha sido la presión por el cumplimiento de convenios internacionales con Estados Unidos en especial mediante la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga.

En algunas ocasiones Estados Unidos manifestó que no había mano dura contra el narcotráfico y que el Ecuador debía incrementar en porcentajes más altos la captura de posibles narcotraficantes ya que de lo contrario no sería viable mantener los convenios de cooperación entre estos dos Estados.

En este contexto se dio lugar al hacinamiento carcelario en el Ecuador y bajo estas circunstancias la Asamblea Nacional Constituyente indultó manteniendo ciertos parámetros a las personas encerradas por tráfico ilícito, transporte, tenencia y posesión

---

<sup>69</sup> Constitución de la República del Ecuador 2008, Art. 364.

<sup>70</sup> MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, *Entre el control social y los derechos humanos. Los retos de la política y la legislación de drogas*. Pág., 313.

<sup>71</sup> METAL Pien, *Indulto de mulas en Ecuador, una propuesta sensata*. <http://www.tni.org> (acceso: 07/01 2011)

ilícita de sustancias estupefacientes y psicotrópicas que fueron condenadas por haber sido instrumento como “mulas” del narcotráfico y que fueron detenidas con cantidad de droga menor o igual a 2 kilogramos.

El número de indultados fue de 1.500 personas privadas de libertad<sup>72</sup>. Esta decisión no solo resultó beneficiosa en el sentido de descongestionar el hacinamiento de las cárceles, sino que además tomó en cuenta que en el negocio del tráfico de drogas, se incluye un sinnúmero de personas que se involucran en este negocio como mulas por factores socioeconómicos, al no tener otra fuente de trabajo.

El tráfico de drogas y las políticas de guerra contra las drogas han generado de igual forma un impacto muy particular en la criminalidad femenina. Actualmente en los centros penitenciarios de Ecuador, América Latina y otras partes del mundo es común mantener altos porcentajes de mujeres que han sido condenadas por delitos vinculados a las drogas, siendo el grupo de "mulas" el más visible<sup>73</sup>.

En nuestro contexto, mujeres jóvenes que tienen una situación económica muy precaria y que son cabezas de hogar en medio de situaciones de desesperación, son vulnerables a caer en experiencias de violencia, explotación y engaño de los traficantes de drogas, quienes las ubican en el eslabón más bajo del negocio del narcotráfico como mulas. A través de la lectura de estadísticas y visitas a los centros penitenciarios de Ecuador, se evidencia que en su mayoría están llenos de personas de escasos recursos económicos.

Con respecto al total de población interna en los Centros de Rehabilitación Social del Ecuador, el 20 % de personas privadas de libertad se vinculan a delitos por drogas, ocupando el segundo lugar luego de los delitos vinculados contra la propiedad. En los Centros Femeninos de Rehabilitación Social de Quito el 66% y en Guayaquil el 53% de la población penitenciaria se encuentra privada de libertad por delitos asociados a drogas.<sup>74</sup>

Se observa sin embargo que de estos porcentajes son muy pocas las personas condenadas por liderar las organizaciones de tráfico de drogas, y más bien los operativos

---

<sup>72</sup>MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, *Entre el control social y los derechos humanos. Los retos de la política y la legislación de drogas*. Pág. xxii

<sup>73</sup> TORRES ANGARITA Andreina, *Drogas, Cárcel y Género en el Ecuador, la experiencia de mujeres “mulas”*, Abya yala-FLACSO, 2008, pág. 47.

<sup>74</sup> MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, *Planificación de la Dirección de Rehabilitación Social, Distribución de Planificación de Internos según delitos*. Diciembre del 2010.

de interdicción se han dedicado a llenar los centros penitenciarios de micro traficantes nacionales y extranjeros.

Frente a esta situación, algunas entidades públicas vienen trabajando en proyectos de reforma a la legislación e institucionalidad relacionada a la temática de drogas. El Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos ha planteado por ejemplo en su análisis de reforma de la política y legislación de drogas, que debe estar presente el doble principio de igualdad. Boaventura de Souza Santos define el principio de igualdad como: “las personas tienen el derecho a ser iguales cuando la diferencia les haga inferiores pero también tienen el derecho a ser diferentes cuando la igualdad ponga en peligro la identidad”.

La política y legislación de drogas actualmente no toma en cuenta este doble principio de igualdad y con ello se criminaliza por ejemplo indirectamente el consumo de drogas ilícitas, lo que no ocurre con otras drogas que afectan de igual forma a la salud de las personas o que incluso son una de las principales causas de muerte en el Ecuador pero que sin embargo no son catalogadas como drogas ilícitas: el tabaco y el alcohol.

No da cabida a las diferencias culturales en cuanto al uso de ciertas sustancias por parte de comunidades indígenas censurándolos por igual, o establecen las mismas condenas para grandes narcotraficantes y pequeños vendedores de drogas, víctimas de los primeros, que por necesidad económica caen en actos ilícitos como transporte o venta de drogas<sup>75</sup>.

La propuesta de reforma a la legislación en materia de drogas enfatiza un trato igualitario en cuanto al tratamiento, rehabilitación y re inserción en la sociedad de consumidores dependientes y problemáticos tanto de drogas lícitas e ilícitas, y al mismo tiempo la atención en salud debe considerar un distinto tratamiento para un consumidor ocasional, un consumidor habitual y un consumidor problemático.

Propone igualmente, un sistema penal adecuado que sanciona delitos de tráfico y comercialización de sustancias prohibidas siempre teniendo en cuenta los distintos niveles de participación, las condiciones de cada uno de los involucrados y que no incluye de ninguna forma a las personas que portan o adquieren pequeñas cantidades para su consumo personal.

---

<sup>75</sup> MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, *Entre el control social y los derechos humanos. Los retos de la política y la legislación de drogas*. Pág. 329.

En virtud de que la dirección de política de drogas debe estar a cargo de un Ministerio y no de un Consejo como es el caso del CONSEP, desde el año 2009 el Ministerio del Interior asumió la coordinación de la política antidroga a nivel nacional.

Adicionalmente, se ha establecido también un rediseño institucional del Estado por parte de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, que acaba con los Consejos y por ello el CONSEP estaría pronto a enfrentar cambios en su institución.

En tal sentido, existen proyectos de reforma a la institucionalidad por parte del Ministerio del Interior y del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, que en general plantean descongestionar las responsabilidades que actualmente posee el CONSEP. Se sugiere que la reducción de la oferta de drogas, reducción de la demanda de drogas y la administración de bienes y drogas incautadas producto del narcotráfico este a cargo cada uno de las entidades que elaboran las políticas de seguridad, salud y administración de bienes del Estado respectivamente; y que se cuente con una secretaría coordinadora de la política de drogas que además administre y fortalezca al actual Observatorio Nacional de Drogas.

### 3.6 Síntesis

A lo largo del presente capítulo ha sido posible identificar cómo se ha configurado el Régimen de Lucha contra las Drogas en el Ecuador desde 1970 hasta la actualidad, a partir del análisis de las tres perspectivas que estudian la teoría de los Regímenes Internacionales: Realismo, Neoliberalismo y Cognitivismo cuyas variables son poder, interés y conocimiento respectivamente.

La teoría Realista está presente en el Régimen de Lucha Contra las Drogas en el Ecuador en tanto que el rol del Estado es preponderante. Si bien es cierto que el Ecuador no utiliza el poder para instrumentalizar las Relaciones Internacionales, no emplea ejercicios no coercitivos como la capacidad de afectar las decisiones de los demás Estados y tampoco utiliza factores tangibles como recursos económicos con el objeto de asegurar la permanencia de un enfoque de tolerancia cero o guerra contra las drogas, si legitima el enfoque realista al considerar a esta temática como una amenaza para la seguridad nacional y al enlistarla como uno de los temas prioritarios en la agenda interna y externa del Estado.

La teoría de la Estabilidad Hegemónica explica la formación y persistencia de Regímenes Internacionales a partir de una distribución muy desigual del poder. Ecuador sostiene la permanencia del Régimen Internacional de Lucha contra las Drogas con elementos realistas en la medida en que no es partícipe de las mesas de negociación donde se discute y formula la normatividad internacional que en mayoría se desarrolla en la ONU, no es un Estado que impone las reglas de juego en el Régimen y consecuentemente es parte de la desigualdad de poder que persiste en este Régimen Internacional.

El interés en tanto que variable central de la teoría Neoliberal también aporta en el análisis de la configuración del Régimen de Lucha contra las Drogas en el Ecuador. El Estado ecuatoriano ha establecido una normatividad e institucionalidad interna con objetivos y estrategias semejantes a la del Régimen Internacional de Lucha contra las Drogas y con ello ha sido factible que se construyan acuerdos de cooperación entre todos los actores vinculados a esta temática, complementando intereses que motivan la participación permanente de todos.

Ecuador se ha motivado en hacer frente a la lucha contra las drogas y en ser partícipe de este Régimen debido al apoyo financiero, asesoramiento o equipamiento de tecnología que recibe de países como Estado Unidos o de Organismos Internacionales como la

ONU, OEA o la CAN. Adicionalmente, Ecuador se ha valido de su participación en este Régimen para reducir la incertidumbre o el temor a ser engañado en ciertos temas relacionados al manejo de esta temática en el Sistema Internacional.

Mediante la coordinación de esfuerzos con otros Estados y Organismos Internacionales y a través de los observatorios nacionales de drogas se realizan estudios con información y estadística comparada con el beneficio adicional de reducir los costos de transacción de información.

El aporte de la perspectiva Cognitivist de los Regímenes Internacionales en el análisis del Régimen ecuatoriano de Lucha contra las drogas, se vincula con el papel de la comunidad epistémica, profesionales y expertos que dirigen su trabajo principalmente al ámbito de la reducción de la demanda, construyendo un enfoque teórico que presta mayor atención al sujeto y que deja a la droga en un segundo plano.

El desarrollo de este enfoque ha tenido resultados positivos en vista de que ha creado herramientas que permitan construir un discurso propio y que la formulación de la política de drogas en el Ecuador haga un intento por abordar un enfoque más apegado a los Derechos Humanos y que consideren al consumo de drogas como un problema de salud pública.

A partir de la información proporcionada sobre la situación actual del Ecuador en lo referente a oferta y demanda de drogas resaltan dos aspectos importantes que relacionan a la droga con el tema geoestratégico y sanitario. Con respecto a las actividades de interdicción o control de oferta de drogas que se realizan es importante resaltar el tema geoestratégico debido al aspecto internacional de la droga y el papel que ahora desempeña el Ecuador dentro del circuito del tráfico de drogas. Hoy en día el país deja de ser visto solamente como un lugar de tránsito y es más bien un atractivo centro de acopio y refinamiento de drogas.

Se observa que con respecto a las toneladas de droga decomisada en el país en los últimos años, afortunadamente un porcentaje menor se destina al consumo interno de drogas, tal como lo expresan las estadísticas de consumo de drogas en la población ecuatoriana. El problema se revela realmente como grave respecto al consumo de drogas legales: tabaco y alcohol.

Sin embargo, si se observa un problema sanitario en la población en virtud de que entre las personas que si han declarado consumir drogas ilegales según prevalencia de último año, existen niveles muy altos de dependencia; al tiempo en que hay un acceso limitado de la población a programas de prevención, tratamiento y rehabilitación.

Se evidencia también que el Régimen de Lucha contra las Drogas en el Ecuador, presta mayor atención a la reducción de la oferta de drogas. Indicadores como porcentajes de incautación de drogas, erradicación de cultivos o desmantelamiento de laboratorios son manejados por otros actores del Régimen Internacional de lucha contra las Drogas a fin de evaluar la efectividad e intención del Ecuador en hacer frente a lucha contra las drogas. La lectura de estos indicadores son determinantes para establecer programas de cooperación entre el Ecuador y otros Estados u Organismos Internacionales.

Por su parte, la reducción de la demanda de drogas en el Ecuador tiene una importancia secundaria. La inversión en programas de prevención de consumo de drogas, investigaciones periódicas que permitan identificar la tendencia del consumo de drogas en el Ecuador, acceso a información sobre el tema y acceso a programas de salud que contemplen rehabilitación y tratamiento a personas consumidoras de drogas son limitados, más aún si la población manifiesta estar muy poco informada sobre las drogas y sobre las posibles consecuencias que puede acarrear la dependencia el consumo de las mismas en el ámbito personal y comunitario.

Desde el año 2008, se han gestado cambios considerables en el Régimen Ecuatoriano de Lucha contra las Drogas, principalmente con la creación del art. 364 de la Constitución Ecuatoriana que considera al problema de las drogas como un tema de salud pública. De igual forma al otorgar temporalmente el indulto a mulas, se reconocieron problemas latentes en las prisiones ecuatorianas: pobreza y feminización de los delitos relacionados a drogas. Esta medida ayudó a descongestionar y disminuir el hacinamiento carcelario.

Pese a estos cambios, no queda del todo claro que exista coherencia entre el discurso y la acción del Régimen ecuatoriano de Lucha contra las drogas, en la medida en que siga privilegiándose la lucha contra la oferta de drogas por un lado, y reste aun mucho tiempo más concretar reformas a la legislación e institucionalidad en materia de drogas.

## **CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES**

Mediante la presente investigación se ha cumplido el objetivo general de analizar la influencia del enfoque bajo el cual opera el Régimen Internacional de Lucha contra las Drogas, en la configuración del Régimen Ecuatoriano de Lucha contra las Drogas.

Adicionalmente, ha sido posible reafirmar la hipótesis que fue planteada en un principio que sostiene que el Régimen Internacional de Lucha contra las Drogas se configura a partir de un enfoque de tolerancia cero o guerra contra las Drogas, establecido por organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas y de Estados como Estados Unidos que poseen un rol influyente y determinante en la aplicación de políticas antidrogas en los diferentes Estados que son partícipes del Régimen en cuestión. Al tiempo en que los países en desarrollo se alinean bajo las concepciones predominantes en el Régimen, sin hacer prevalecer sus especificidades frente al problema de la droga.

La influencia del enfoque bajo el cual opera el Régimen Internacional de Lucha contra las Drogas en la configuración del Régimen ecuatoriano es transversal y es posible identificarlo a través del análisis de las tres variables que dirigen esta investigación: interés, poder y conocimiento.

Tal como lo sostienen las teorías basadas en el Interés, la configuración de éste Régimen Internacional posibilita que los actores vinculados a esta temática se aventuren a participar en empresas conjuntas. Pese a que puedan existir intereses divergentes por parte de quienes participan, este Régimen crea espacios de cooperación más formales donde pueden complementarse dichos intereses.

El Ecuador al igual que otros países se ha motivado en participar en tanto que puede concretar acuerdos de tipo comercial, apoyo financiero, asistencia legal y dotación de equipos de tecnología con Estados Unidos, Naciones Unidas, OEA y la UE a través de la CAN. La influencia del enfoque de tolerancia cero o guerra contra las drogas se visibiliza en estos espacios de cooperación en la medida en que tienen como objetivo legitimar la guerra contra las drogas a través de programas que se dedican en su mayoría exclusivamente a atacar el problema desde la reducción de la oferta de drogas.

Naciones Unidas y Estados Unidos por su parte tienen interés por cooperar para mantener el estatus quo de tolerancia cero contra las drogas y adicionalmente, Estados Unidos se ha servido de este Régimen para mantener su interés geopolítico e incidir en

diferentes regiones del mundo como el Medio Oriente y América Latina a través de la lucha contra las Drogas.

Mediante este análisis es preciso destacar que no todo se reduce al interés por obtener recursos, influenciar políticamente o dedicar esfuerzos para mantener el status quo. El Régimen Internacional de Lucha contra las drogas crea espacios en los que se ha incluido el Ecuador, a fin de coordinar esfuerzos con otros Estados de América y Organismos Internacionales; y a través de sus observatorios nacionales de drogas se realizan estudios con información y estadística comparada con el beneficio de reducir los costos de transacción de información.

La crisis financiera internacional es un factor que hoy en día influye notablemente en las dinámicas de cooperación internacional y el Régimen Internacional de Lucha contra las Drogas no ha quedado exento. Por lo que es necesario que países como el Ecuador que constantemente financia su lucha contra las drogas con apoyo de ONUDD, CICAD y otros Estados, redefina las estrategias y políticas de lucha contra las drogas considerando las especificidades de nuestro contexto, es decir, lo que realmente ocasiona el tráfico o consumo de drogas en nuestra sociedad, y que en gran medida se vinculan a problemas de pobreza y exclusión.

En tanto que se considere dichos aspectos, los acuerdos de cooperación en un contexto de crisis económica global pueden obtener mejores resultados, ya que de lo contrario con recursos cada vez más limitados las acciones se traducirán en esfuerzos poco eficientes y simbólicos.

El poder, el rol de los Estados en tanto que actores principales del escenario internacional, la seguridad nacional como uno de los temas prioritarios de la agenda de los Estados y el interés por mantener ganancias relativas características de la teoría realista, son elementos que han determinado e influido significativamente en la configuración del Régimen de Lucha contra las Drogas en el escenario internacional y nacional.

Desde la primera Convención del Opio en 1912 hasta hoy han participado en este Régimen diversos actores: organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, sociedad civil, pero sin duda los Estados han sido quienes han promovido y liderado su configuración. Adicionalmente, la escuela realista considera que los Regímenes internacionales pueden constituirse en medios de poder que posibilitan a

ciertos Estados establecer las reglas de juego en una temática dada y les ayuda a mantener estables sus ganancias relativas frente a otros actores.

Como se ha manifestado anteriormente, la Organización de Naciones Unidas establece la normatividad internacional en materia de drogas y Estados Unidos es uno de los mayores aportantes al presupuesto de esta organización. Esto permite a Estados Unidos tener un margen de maniobra muy amplio para influenciar, determinar las reglas de juego, universalizar y legitimar un discurso que identifica a las drogas como una amenaza a la seguridad nacional de los estados y frente a estas circunstancias debe fraguarse una guerra contra ellas.

El poder de influencia se ha visibilizado utilizando por ejemplo recursos tangibles como equipamiento de tecnología, apoyo financiero para el fortalecimiento de instituciones policiales, militares o con recursos intangibles como la diplomacia.

Este enfoque de tolerancia cero o guerra contra las drogas cuya estrategia principal es reducir la oferta de drogas ilícitas le permite fundamentalmente a Estados Unidos mantener estables sus ganancias relativas al tener un lugar de superioridad frente a otros actores, justificar el presupuesto invertido, la intervención de sus fuerzas militares y la posición de esferas de influencia en diversos territorios desde Latinoamérica hasta Asia Central.

Ecuador por su parte, responde a la lógica de poder determinada por Estados Unidos, en la medida en que legitima el status quo de guerra contra las drogas y acepta las condiciones bajo las que opera el Régimen en cuestión. En materia de drogas, la cooperación internacional en gran mayoría está destinada a financiar programas para hacer frente a la oferta de drogas, fortalecer a fuerzas policiales y militares.

Es esencialmente por este motivo que el Ecuador reproduce la misma dinámica del sistema internacional de asegurar ante todo sus ganancias relativas, es decir su interés es acceder a recursos y esto es verificable al considerar a las drogas como una amenaza a la seguridad nacional o con indicadores como presupuestos destinados a programas de interdicción, establecimiento de convenios internacionales y una legislación rígida en materia de drogas.

Adicionalmente, es importante reconocer que el Ecuador al igual que muchos otros estados actúa con mano dura contra las drogas con el objetivo de tener una buena reputación e imagen ante sus pares en el Régimen Internacional. Esto permite al Ecuador

ser visto ante el escenario internacional como un socio confiable con el que se puede estrechar lazos de cooperación, aun cuando ello implique promover acciones que de forma muy limitada ayuden a contener el problema de las drogas en lugar de aplicar políticas en materia de drogas con enfoques más sensatos y realistas como la reducción del daño.

La escuela Cognitivista aporta en el análisis del Régimen Internacional de Lucha contra las Drogas pues permite constatar que en la configuración del mismo, el apropiarse del conocimiento devela ser tan importante como el interés por mantener las ganancias relativas, en la medida en que la palabra y el discurso construyen realidad y legitiman acciones. El discurso de este Régimen sostiene que hay que lograr un sistema global que proteja el bienestar, la salud física y moral de la humanidad mediante el control de drogas potencialmente nocivas. Por ello se establece como válido un enfoque de tolerancia cero con medidas para suprimir la producción, distribución y consumo de drogas.

Aun cuando el discurso pretende enfatizar el bienestar de la sociedad y mermar la expansión de la droga es decir del objeto, en la práctica las acciones se traducen en una guerra contra el sujeto. Esto se visibiliza al criminalizar al consumidor, al agricultor que opta por vincularse a esta economía ilegal al ser su único modo real de subsistencia o al criminalizar prácticas culturales como la masticación de la hoja de coca. Es este discurso el que en definitiva legitima y encubre el interés de los actores vinculados en este Régimen por mantener sus ganancias relativas.

El cognitivismo permite también un análisis del Régimen a partir del rol y acción de otros actores como las comunidades epistémicas y no centra su atención exclusivamente en la acción de los Estados. La comunidad epistémica en general se relaciona con organismos no gubernamentales como Transnational Institute, Washington Office on Latin America, International Drug Policy Consortium y en el caso específico de América Latina se visibiliza mediante esfuerzos como el de la Comisión de Drogas y Democracia.

Esto constituye un desafío importante en la medida en que la comunidad epistémica apuesta por formular un conocimiento con estrategias y enfoques más realistas y humanas como el de la Reducción del Daño. Además intentan irrumpir con un discurso cuyo enfoque de tolerancia cero o guerra contra las drogas se legitima en el marco de la normatividad internacional de lucha contra las drogas y que posee un rol influyente y determinante en la aplicación de políticas antidrogas en los diferentes Estados que son partícipes de este Régimen.

En el caso ecuatoriano la configuración del Régimen de lucha contra las Drogas dista mucho de sostener un discurso coherente con la acción. En principio, la comunidad epistémica presta mayor atención al sujeto y la droga pasa a un segundo plano, con ello se ha considerado constitucionalmente el consumo de drogas como un problema de salud pública. Sin embargo, este discurso no es coherente en la medida en que persiste el interés por mantener ganancias relativas y eso implica necesariamente legitimar el discurso de tolerancia cero del Régimen Internacional, e impulsar con más fuerza políticas de lucha contra las drogas desde la oferta.

Concebir una sociedad ecuatoriana sin drogas es poco pragmático y resulta más complicado manejar los daños asociados con las drogas tanto para el consumidor como para la sociedad en general, si no hay un compromiso serio por abordar la problemática desde el ámbito de reducción de la demanda. Es en este escenario en el que la participación de la sociedad civil debe incluirse en la formulación de políticas contra las drogas.

Los usuarios, profesionales de la salud, educadores, campesinos, comunidades indígenas y organizaciones no gubernamentales locales e internacionales deben involucrarse en la formulación de políticas de drogas con discursos más apegados a nuestro contexto. De este modo, es posible apropiarnos de la palabra y construir un discurso y realidad propia sin la influencia de enfoques externos.

Las normas y reglas del Régimen de Lucha contra las Drogas han guiado el comportamiento de los actores vinculados a él y han logrado persistir en el tiempo. Son ya cincuenta años de la creación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes y el próximo año se cumplirán cien años de haber celebrado la Primera Convención de Opio constituida como primer espacio donde se entabló el tema de las drogas como una problemática frente a la cual había que tomar decisiones multilateralmente. Ahora cabe resaltar algunas consideraciones sobre su efectividad.

En la Convención Única de Estupefacientes de 1961 se estableció el objetivo de eliminar todo uso no médico ni investigativo del opio en 15 años y de la coca y marihuana en 25 años. En vista de que esto no se cumplió nuevamente en 1998 en la Convención de la UNGASS se estableció otra declaración que pretendía eliminar o reducir considerablemente el cultivo ilícito del arbusto de coca, marihuana y opio para el año 2008 y lograr resultados considerables en cuanto a la reducción de la demanda. Se evidencia entonces que las estrategias establecidas para dar cumplimiento a estos

objetivos han sido poco efectivas. Comparando las estimaciones de la ONU del consumo anual de drogas de 1998 a 2008 muestran un incremento del 34.5% en el caso de los opiáceos, 27% con la cocaína y un 8.5% con respecto al cannabis.

La estrategia enfocada en la reducción de la oferta evidencia éxitos a corto plazo al mencionar hectáreas de cultivos de drogas erradicadas, laboratorios de procesamiento de drogas destruidos, traficantes arrestados y cargamentos de droga incautados. Sin embargo estos esfuerzos se anulan en tanto que el crimen organizado rápidamente reemplaza a los capos de la droga apresados por otros nuevos que ascienden en jerarquía, los carteles desmantelados se reemplazan por organizaciones más pequeñas y compactas difíciles de detectar y cuando se desarticulan rutas de tráfico de drogas mediante intensas campañas de interdicción al poco tiempo se buscan nuevas rutas.

La droga cada vez tiene menores precios y mejor calidad, el tráfico de drogas ha crecido exponencialmente en los últimos años y ello ha significado mayor violencia y corrupción en las sociedades.

Partidarios y quienes se oponen al enfoque de tolerancia cero contra las drogas han reconocido que a partir del mismo se han generado consecuencias indeseadas. En el caso ecuatoriano esto se evidencia con una legislación en materia de drogas que no muestra enfocarse en el crimen organizado ya que son muy pocos los capos en prisión y en su lugar las prisiones están llenas de gente acusada por micro tráfico, se da una feminización del delito de drogas y con ello se ha generado un hacinamiento carcelario que hasta el momento no ha podido ser descongestionado.

En si las prisiones no son más que espacios donde se visibiliza la criminalización de la pobreza. Pese a que la Constitución de la República trata al consumo de drogas como un tema de salud pública, persiste la criminalización del sujeto consumidor y los espacios para su tratamiento entendidos como un derecho mantienen aun muchas limitaciones.

Con un escenario de crisis económica internacional el ser parte del Régimen Internacional de Lucha contra las Drogas no le significará al Ecuador captar recursos financieros provenientes de la cooperación como sucedió en el pasado. Sin embargo, el Régimen Internacional genera espacios de diálogo y debate que le podrían servir al Ecuador para formular políticas de drogas más pragmáticas.

Los diálogos pueden provocar la construcción de escenarios con nuevos enfoques como la descriminalización, mercados regulados o la reducción del daño. En la medida en que

el Ecuador sea participe activo de estos espacios habrán amplias posibilidades de tener voz y construir políticas públicas considerando nuestras especificidades frente al problema de la droga y con un discurso propio.

La problemática de las drogas implica muchos desafíos a futuro que el Ecuador no podrá afrontarlos unilateralmente. Por tal motivo participando en este Régimen Internacional, conjuntamente con otros actores se podrían crear estrategias que prevengan lo que se enmarca como escenarios posibles a corto y mediano plazo como por ejemplo: la inequidad y la exclusión son determinantes para que las economías ilegales se empoderen de más espacios como las áreas rurales, la pobreza obliga a que cada día más jóvenes, mujeres y migrantes se vinculen al tráfico de drogas y sean la mano de obra de organizaciones criminales para el transporte de drogas. La juventud tiene acceso a nuevas drogas y los usuarios experimentales se convierten en usuarios dependientes o problemáticos ya que el precio de las mismas son cada vez más bajos.

En los espacios que genera el Régimen Internacional de Lucha Contra las Drogas, el Ecuador junto a otros actores pueden presionar a fin de que la Normatividad Internacional en materia de drogas que emana de la Organización de Naciones Unidas sea coherente entre el discurso y la acción; que entienda que ante esta problemática los desafíos no están en ganar una guerra contra las drogas sino que va mas allá y son sanitarios y sociales.

A futuro, la aplicación de una política de drogas ecuatoriana más efectiva necesariamente deberá comprender la complejidad del tema. Una política que libere el mercado de drogas no será solución para evitar problemas económicos, sociales y de violencia. El tráfico de drogas y el crimen organizado va más allá y está muy vinculado a otras actividades como el tráfico de personas, de armas, secuestros y sicariato, etc.

Por otro lado, mantener una política de drogas con un enfoque prohibicionista, que siga haciendo énfasis en la reducción de la oferta de drogas, que proponga una legislación y penas más duras para quienes se vinculan al tráfico de drogas sin hacer una diferenciación en el nivel de involucramiento de las actividades ilícitas tampoco será efectivo y seguramente agravará las consecuencias indeseadas provocadas a partir de este enfoque.

Es por ello, que a mediano y largo plazo una política de drogas que sea efectiva para Ecuador, deberá sostener un equilibrio en cuanto a estrategias de reducción de oferta y

demanda de drogas. Deberá comprender que la problemática de las drogas no solo se reduce a un tema de seguridad nacional, es también un problema sanitario y económico social. En el caso ecuatoriano, por cuestiones de inequidad y pobreza muchas personas se han vinculado a la producción y tráfico de drogas ya que ésta ha sido la única opción real que les ha generado recursos económicos.

## BIBLIOGRAFÍA

### Libros

CARPIO BRAVOMOLA Eulalia, *“Poder Intereses y Conocimiento en el análisis del régimen Internacional de Lucha contra el VIH/SIDA”*, Quito, 2005.

CONSEJO NACIONAL DE CONTROL DE SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES Y PSICOTRÓPICAS Y OFICINA DE NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, *“Formación de Formadores, Desarrollando habilidades para el cambio. Consideraciones Básicas para el desarrollo de programas preventivos”*, Quito, 2008.

CONSEJO NACIONAL DE CONTROL DE SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES Y PSICOTRÓPICAS Y OFICINA DE NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, *“Formador de Formadores en Prevención Integral de Drogas, Promoviendo Estilos de Vida Saludables, Información para Jóvenes”*, Quito, 2009.

CONSEJO NACIONAL DE CONTROL DE SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES Y PSICOTRÓPICAS, *“III Encuesta Nacional sobre consumo de drogas en hogares”*, Ecuador, 2007.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2008.

HASENCLEVER Andreas, MAYER Peter y RITTBERGER Volker, *“Theories of international regimes”*, Cambridge University, 1997.

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, *“Entre el control social y los derechos humanos. Los retos de la política y la legislación de drogas”*. Quito, 2009.

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, *“Planificación de la Dirección de Rehabilitación Social, Distribución de Planificación de Internos según delitos”*, Quito, 2010.

NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, COMISION INTERAMERICANA PARA EL CONTROL DEL ABUSO DE DROGAS, *“Elementos orientadores para las políticas públicas sobre drogas en la subregión, Primer estudio comparativo sobre consumo de drogas y factores asociados en población de 15 a 64 años”*, 2008.

RIVERA Fredy, “Ecuador: los bemoles de la guerra contra las drogas”, en: Youngers, Coletta A., Rosin, Eileen. *Drogas y Democracia en América Latina: El impacto de la política de Estados Unidos*.

UNION EUROPEA Y COMUNIDAD ANDINA, “Estudio epidemiológico Andino sobre consumo de drogas sintéticas en la población universitaria, Informe Comparativo: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú”, 2009.

## **Web**

ARGANDOÑA YÁNEZ Mario, *La política de Estados Unidos contra las drogas: WOLA versus ESTABLISHMENT*

[http://accionandina.org/politicas\\_sobre\\_drogas/pol\\_tica\\_de\\_drogas\\_wola\\_vs\\_estab.html](http://accionandina.org/politicas_sobre_drogas/pol_tica_de_drogas_wola_vs_estab.html)

BEWLEY-TAYLOR David y JELSMA1Martin , Cincuenta años de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes: una relectura crítica, 2011 en

<http://www.druglawreform.info/es/publicaciones/serie-reforma-legislativa/item/1255-cincuenta-anos-de-la-convencion-unica-de-1961-sobre-estupefacientes-una-relectura-critica->

BLICKMAN Tom, Políticas alternativas en Europa y Estados Unidos, revista Nueva Sociedad, 2009 en [http://www.nuso.org/upload/articulos/3623\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3623_1.pdf)

BROMBACHER Daniel, El control de la oferta en la lucha antidrogas, ¿a quién le sirve?, 2010 en [www.fes.de/cgi-bin/gbv.cgi?id=07312&ty=pdf](http://www.fes.de/cgi-bin/gbv.cgi?id=07312&ty=pdf)

CARRIÓN M. Fernando, La recurrente crisis carcelaria en Ecuador, 2006 en

[http://www.flacso.org.ec/docs/ciudad\\_segura1.pdf](http://www.flacso.org.ec/docs/ciudad_segura1.pdf)

CICAD – OEA, *Logros del Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM.)*, 2007 en <http://www.cicad.as.org/MEM>

COMISIÓN GLOBAL DE POLÍTICAS DE DROGAS, Guerra a las Drogas, 2011 en

<http://www.druglawreform.info/es/temas/fracaso-de-la-guerra-a-las-drogas/item/2414-informe-de-la-comision-global-de-politicas-de-drogas>

COMISIÓN LATINOAMERICANA SOBRE DROGAS Y DEMOCRACIA, *Drogas y Democracia: Hacia un cambio de Paradigma.*

[http://www.drogasedemocracia.org/Arquivos/livro\\_espanhol\\_04.pdf](http://www.drogasedemocracia.org/Arquivos/livro_espanhol_04.pdf)

CONSEJO NACIONAL DE CONTROL DE SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES Y PSICOTRÓPICAS, *Informe del estudio nacional a hogares sobre consumo de drogas, 2007* en <http://www.consep.gob.ec/>

COSTA Oriol, *El estudio de los regímenes internacionales: Diagnóstico y propuesta, El caso del Cambio Climático,* 2004 en [http://www.tdr.cesca.es/TESIS\\_UAB/AVAILABLE/TDX-1010105-184201/ocf1de1.pdf](http://www.tdr.cesca.es/TESIS_UAB/AVAILABLE/TDX-1010105-184201/ocf1de1.pdf)

DAMMERT Lucía, *Drogas en Inseguridad en América Latina: una relación Compleja,* 2009 en [www.nuso.org/upload/articulos/3625\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3625_1.pdf)

DIARIO LA HORA, *El Atpdea está en riesgo para Ecuador,* 2001 en <http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101089236>

DIARIO UNIVERSO, *El tráfico de droga se incrementó este año en el Ecuador, 2011* en <http://www.eluniverso.com/2009/12/28/1/1422/trafico-droga-incremento-ano-ecuador.html>

DIARIO UNIVERSO, *Narcotráfico perdió en Ecuador más de \$ 620 millones en el 2010,* 2001 en <http://www.eluniverso.com/2011/01/03/1/1447/narcotrafico-perdio-ecuador-mas-620-millones-2010.html>

EDWARDS Sandra, *La legislación de drogas de Ecuador y su impacto sobre la población penal en el país.*

[http://www.druglawreform.info/images/stories/documents/Sistemas\\_sobrecargados/Resumenes/sistemas%20sobrecargados-resumen%20ecuador-web.pdf](http://www.druglawreform.info/images/stories/documents/Sistemas_sobrecargados/Resumenes/sistemas%20sobrecargados-resumen%20ecuador-web.pdf)

HASENCLEVER Andreas, MAYER Peter y RITTBERGER Volker, *Interests, Power, Knowledge: The Study of International Regimes,* <http://www.jstor.org/stable/222775>

HASENCLEVER Andreas, MAYER Peter y RITTBERGER Volker, *las teorías de los regímenes internacionales: situación actual y propuesta para una síntesis.* 1997 en [http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18\\_1/apache\\_media/EIJU8JFPNX4773YQBI6PR6I6AKFY4D.pdf](http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/EIJU8JFPNX4773YQBI6PR6I6AKFY4D.pdf).

JARAMILLO Grace, *Construyendo Puentes entre Ecuador y Colombia,* 2009 en [www.flacsoandes.org/biblio/catalog/resGet.php?resId=30019](http://www.flacsoandes.org/biblio/catalog/resGet.php?resId=30019)

& KRAMER Tom, Redefinición de los objetivos, hacia una estrategia de JELSMA Martin control de drogas más realista en Afganistán, 2009 en [www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/brief30Sp-1.pdf](http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/brief30Sp-1.pdf)

JENSEMA Ernestien, Un enfoque centrado en las sustancias para luchar contra el tráfico de drogas. Cuestión de sustancia, 2011 en [www.tni.org/es/report/cuestión-de-sustancia](http://www.tni.org/es/report/cuestión-de-sustancia)

Ley 44 Reformatoria al Código de Ejecución de Penas Y Rehabilitación Social y a la Ley de Sustancias Estupefacientes y Sicotropicas. Reformas al Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social. Registro Oficial No. 218. Diciembre de 1997. Tomada del Programa LEXIS

LEY DE SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES Y PSICOTROPICAS, 1990.Ley 108 Registro Oficial 523 de 17-sep-1990.Estado: Derogado. Tomada del Programa LEXIS.

LEY DE SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES Y PSICOTROPICAS, Codificación 25,Registro Oficial Suplemento 490 de 27-dic-2004.Ultima modificación: 18-oct-2005.Estado: Vigente. Tomada del Programa LEXIS.

MELIS Martina, Políticas de drogas y desarrollo. El impacto de las políticas de drogas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, 2010 en [www.idpc.net/sites/default/files/.../Drug-policy-and-development-SPA.pdf](http://www.idpc.net/sites/default/files/.../Drug-policy-and-development-SPA.pdf)

METAL Pien, *Indulto de mulas en Ecuador, una propuesta sensata*, 2009 en <http://www.tni.org/es/report/indulto-de-mulas-en-ecuador>

MEYER Maureen, Obama y la Iniciativa Mérida: ¿El inicio de un cambio o continuidad de la fallida guerra contra las drogas?, 2009 en [www.seguridadcondemocracia.org/crimen...e\\_iniciativa\\_merida/cap3.pdf](http://www.seguridadcondemocracia.org/crimen...e_iniciativa_merida/cap3.pdf)

CONSEP, *Plan Nacional de Prevención Integral y control de drogas 2009 – 2011*, 2009, en [www.cicad.oas.org/.../National%20Plans/ECUADOR%202009-2012.pdf](http://www.cicad.oas.org/.../National%20Plans/ECUADOR%202009-2012.pdf)

OBSERVATORIO EUROPEO DE LAS DROGAS Y LAS TOXICOMANÍAS, Informe anual 2010, El problema de la drogodependencia en Europa: <http://www.emcdda.europa.eu/>

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, Informe Mundial sobre las Drogas 2009, [http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR\\_2009/Executive\\_summary\\_Spanish.pdf](http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2009/Executive_summary_Spanish.pdf).

OFICINA DE NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, *Ecuador Monitoreo de Cultivos de Coca junio 2010*: [http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Ecuador/Ecu09\\_Coca\\_Survey\\_es.pdf](http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Ecuador/Ecu09_Coca_Survey_es.pdf)

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *Neurociencia del consumo y dependencia de sustancias psicoactivas, 2004 en* [http://www.who.int/substance\\_abuse/publications/en/Neuroscience\\_S.pdf](http://www.who.int/substance_abuse/publications/en/Neuroscience_S.pdf)

RIVERA VÉLEZ Fredy y TORRES GORENA Fernando, Ecuador, ¿país de tránsito o país productor de drogas?, 2011 en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/08331.pdf>

ROJAS ARAVENA Francisco, El terrorismo global y América Latina, 2002 en <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/308/30803102.pdf>

RONCKEN Theo, La Lucha Contra las Drogas y la proyección militar de Estados Unidos:Centros Operativos de Avanzada en América Latina y el Caribe, 2004 en <http://repository.unm.edu/bitstream/handle/1928/10819/La%20lucha%20contra%20las%20drogas%20y%20la%20proyecci%C3%B3n.pdf?sequence=1>

SALOMÓN Mónica, *La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones*, 2002 en [http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos\\_Elet/pdf/Salomon.pdf](http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/pdf/Salomon.pdf)

THOUMI Francisco, *La normatividad internacional sobre drogas como camisa de fuerza, 2009 en* [http://www.nuso.org/upload/articulos/3620\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3620_1.pdf)

TORRES ANGARITA Andreina, *Drogas, Cárcel y Género en el Ecuador, la experiencia de mujeres "mulas"*, Abya yala- FLACSO, 2008 en [www.flacsoandes.org/biblio/catalog/resGet.php?resId=29689](http://www.flacsoandes.org/biblio/catalog/resGet.php?resId=29689)

TRANSNATIONAL INSTITUTE, *10 años del programa Drogas y Democracia del TNI 1998-2008*, 2008 en <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/10anos.pdf>

VALLEJO Gabriela, La Política Ecuatoriana de Lucha Contra la Droga en el Periodo 2003-2006, 2006 en [www.flacsoandes.org/dspace/handle/10469/1236](http://www.flacsoandes.org/dspace/handle/10469/1236)

YOUNGERS Coletta, WALSHI John, *El Desarrollo Primero, Un Enfoque Más Humano y Prometedor para la Reducción de Cultivos para Mercados Ilícitos*, 2010 en <http://idpc.net/sites/default/files/library/WOLA-report-desarrollo-primero.pdf>

YOUNGERS Colleta, Drogas y Democracia en América Latina: *El impacto de la política de Estados Unidos*, 2005 en

[http://www.wola.org/es/informes/drogas\\_y\\_democracia\\_en\\_america\\_latina?download=Drug%20Policy/past/ddhr\\_resume\\_ejecutivo.pdf](http://www.wola.org/es/informes/drogas_y_democracia_en_america_latina?download=Drug%20Policy/past/ddhr_resume_ejecutivo.pdf)

YOUNGERS Colleta, Cuatro décadas de fracasos, en *Pasta, plata, plomo y poder*, 2011 en <http://alainet.org/publica/alai464.pdf>

## **ANEXOS**

## ANEXO I: Política de Drogas en Holanda

Holanda tiene un planteamiento distinto de la política de drogas ya que posee un sistema penal diseñado en contra de la producción de drogas y al mismo tiempo no afecta la intimidad de la persona. Hay tolerancia para la venta individualizada de sustancias pero todas y cada una de ellas está controlada por la administración pública. Se tolera la venta de hasta cinco gramos de cannabis por cliente y no más de 500 gramos en establecimientos llamados coffee shops. Se prohíbe hacer publicidad y vender drogas a menores de 18 años. El consumo de marihuana con fines medicinales es aceptado bajo el control de una oficina del gobierno holandés: Bureau voor Medicinale Cannabis.

La política de drogas en Holanda reconoce que hay algunos consumidores que no pueden ser persuadidos a que desistan, por ello el objetivo es reducir el daño a los usuarios problemáticos evitando que contraigan enfermedades infecciosas por compartir jeringuillas, tener sobredosis e intoxicaciones. Cuando hay situaciones que afectan la seguridad de las personas, el consumidor es referido directamente con el sistema sanitario<sup>76</sup>.

El caso de Holanda demuestra que es posible desarrollar un régimen alternativo al de tolerancia cero contra las drogas en el que se protege el bienestar de las personas mediante el control de sustancias potencialmente nocivas, al tiempo en que hay prácticas de reducción de daño que prioriza la situación del sujeto consumidor y no a las drogas.

Varios datos sostienen que la descriminalización de la tenencia, compra y venta de cantidades para el consumo personal de cannabis en Holanda no ha significado necesariamente el aumento de violencia. Por el contrario, hay evaluaciones a los programas que se enmarcan en la política de reducción de daños que demuestran reducción de muertes por sobredosis, mejores condiciones de salud de los heroinómanos y una marcada disminución de las tasas de delitos relacionados con las drogas.<sup>77</sup>

En el periodo de 1998 a 2008 se observa la tendencia en el consumo de cannabis entre la población adulta, en la que Holanda muestra un consumo similar y no superior al de Alemania, Dinamarca, España, Francia y Reino Unido. En Estados Unidos, Canadá y

---

<sup>76</sup> MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, *Entre el control social y los derechos humanos. Los retos de la política y la legislación de drogas*. Pág. 261

<sup>77</sup> BLICKMAN Tom, Políticas alternativas en Europa y Estados Unidos, revista Nueva Sociedad, 2009 en [http://www.nuso.org/upload/articulos/3623\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3623_1.pdf) (acceso: 18/09/2011 95)

Australia las cifras están por encima de las correspondientes medias europeas donde se impone políticas de tolerancia cero y guerra contra las drogas.

Según la información facilitada por los Estados miembros de la UE, Croacia, Noruega y Turquía, durante el periodo 1995-2007 se produjeron entre 6400 y 8500 muertes anuales inducidas por drogas. El Reino Unido y Alemania notificaron casi la mitad de todas esas muertes en el 2007.<sup>78</sup> Tras combinar los datos facilitados por Eurostat y la vigilancia del VIH/sida, el Observatorio Europeo de las drogas y las toxicomanías estimó que en el 2007 se produjeron en la Unión Europea más de 2100 muertes atribuibles al consumo de drogas y el 90 % de ellas se produjeron en España, Francia, Italia y Portugal.<sup>79</sup>

A partir de estos datos se puede decir que una política de reducción de daños y de descriminalización de tenencia, compra y venta de cantidades controladas para el consumo personal de drogas no implica necesariamente que aumenten los problemas sociales y sanitarios en una sociedad. Tampoco existen evidencias suficientes que afirmen que la criminalización del consumo de drogas reduce el uso o que la criminalización lo aumenta. En definitiva, el caso de Holanda demuestra que es posible atenerse sólidamente a la legislación y establecer un control social y sanitario adecuado.

---

<sup>78</sup> OBSERVATORIO EUROPEO DE LAS DROGAS Y LAS TOXICOMANÍAS, Informe anual 2010, El problema de la drogodependencia en Europa: <http://www.emcdda.europa.eu/> (acceso: 18/09/2011 96)

<sup>79</sup> Ibid, (18/09/2011 96)

## **ANEXO II: Glosario de Términos**

**DROGAS:** La Organización Mundial de la Salud define a la droga como cualquier sustancia natural o sintética que al ser introducida en el organismo es capaz, por sus efectos en el sistema nervioso central, de alterar y/o modificar la actividad psíquica, emocional y el funcionamiento del organismo. Se entiende por drogas ilícitas aquellas cuya producción, porte, transporte y comercialización está legalmente prohibida o que son usadas sin prescripción médica. Se distinguen según su origen en drogas naturales (provenientes de alguna planta) o sintéticas (elaboradas a partir de sustancias químicas).

**DROGAS DE SINTESIS:** Son drogas elaboradas y sintetizadas, a menudo para el uso ilegal, fabricadas en laboratorios clandestinos por modificación de la estructura de drogas existentes [ejemplo, algunas metanfetaminas]. Son de especial interés la MPTP [ester inverso de la meperidina], MDA [metilendioxfanfetamina], MDMA. [metilendioxfimetanfetamina]. Muchas drogas actúan sobre el sistema aminérgico, aminas biogénicas fisiológicamente activas. La mayoría de ellas tienen efectos estimulantes como el éxtasis u otras anfetaminas o metanfetaminas, aunque también las hay con efectos depresógenos y mixtos.

**SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES:** Por “estupefaciente” se entiende cualquiera de las sustancias, naturales o sintéticas, que figuran en la Lista I o la Lista II de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes y en esa Convención enmendada por el Protocolo de 1972 de Modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes.

**SUSTANCIAS PSICOACTIVAS:** La tercera edición del manual de diagnóstico de los trastornos mentales (DSM III, 1980) reúne todas las formas de adicción bajo un sólo concepto: “abuso y dependencia de sustancias psicoactivas” y en forma independiente señala las complicaciones derivadas de su uso. Esta clasificación propone criterios diagnósticos que se han perfeccionado hasta la versión del DSM IV (1994) y CIE 10 (1994). Ambas identifican precoz y confiablemente un número mayor de personas con abuso o dependencia. El DSM IV identifica 11 grupos de sustancias psicoactivas capaces de producir abuso y dependencia:

- 1.- Alcohol
- 2.- Anfetaminas (simpaticomiméticos)
- 3.- Alucinógenos (LSD, mescalina)
- 4.- Cafeína

- 5.- Cannabis
- 6.- Cocaína
- 7.- Fenilciclidina (PCP)
- 8.- Inhalables (hidrocarburos. solventes, cloruro de etilo)
- 9.- Nicotina
- 10.- Opiáceos (naturales: morfina, semisintéticos: heroína, sintéticos: codeína)
- 11.- Sedantes, hipnóticos o ansiolíticos (benzodiazepinas y barbitúricos)

Estas sustancias se distinguen entre sí por efectos psicoactivos específicos y por su capacidad para producir trastornos.

**SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES:** Son sustancias naturales o sintéticas capaces de producir estimulación o depresión del sistema nervioso central y cuyo consumo, no controlado médicamente, crea hábito, dependencia y adicción. Los estupefacientes, sus sales e isómeros y las sales de los isómeros, se encuentran en las listas I y II, actualizadas, de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, enmendada por el Protocolo de 1972, y constan en el Anexo II de la Codificación de la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas.

En la Lista I se incluyen sustancias que son muy adictivas o de probable uso indebido o que se pueden convertir en estupefacientes. Entre ellas figuran la cannabis, materias primas estupefacientes (hojas de coca, concentrado de adormidera, opio), los opiáceos analgésicos más potentes (morfina, oxicodona), los estupefacientes del grupo ecgonina-cocaína y gran número de estupefacientes sintéticos (fentanyl). La Lista II incluye sustancias que son menos adictivas y cuyo uso indebido es menos probable que las de la Lista I, como por ejemplo la codeína y sus derivados.

**SUSTANCIAS PSICOTRÓPICAS:** Son sustancias sometidas a fiscalización, la mayor parte de ellas están contenidas en productos farmacéuticos que actúan sobre el sistema nervioso central, estimulándolo o deprimiéndolo. Se clasifican en psicoanalépticos – estimulantes del sistema nervioso central que provocan aumento de la actividad motora y psíquica. Por ejemplo, las anfetaminas que estimulan la vigilia (metanfetamina); los psicodislépticos – sedantes del sistema nervioso que actúan en el insomnio, ansiedad, agitación psicomotora y, también, en el dolor; los hipnóticos barbitúricos. Existen, también, los psicodislépticos o los alucinógenos que causan desajustes en el sistema nervioso e inducen a la conducta psicótica. Etimológicamente de psique (mente) y tropos

(atraer). Los psicotrópicos son sustancias que tienen afinidad con el sistema nervioso central (cerebro), y que específicamente afectan la psiquis.

Se clasifican en psicoanalépticos (estimulantes del sistema nervioso central que provocan aumento de la actividad motora y psíquica); los psicolépticos (sedantes del sistema nervioso que actúan en el insomnio, ansiedad, agitación psicomotora y, también, en el dolor); los hipnóticos barbitúricos<sup>10</sup>. Por "sustancia psicotrópica" se entiende cualquiera de las sustancias, naturales o sintéticas, o cualquier material que figure en las Listas I, II, III o IV actualizadas del Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971, y que constan en el Acuerdo III de la Codificación de la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas del Ecuador.

**ANFETAMINAS:** Son drogas estimulantes elaboradas a partir de sustancias químicas y no extraídas de plantas. Entre los numerosos derivados de las anfetaminas se encuentran el sulfato de anfetamina, la dexanfetamina, la metanfetamina y otras drogas como el MDMA (Metilendioximetanfetamina), que es el compuesto principal de la droga llamada éxtasis.

**COCAINA:** Droga estimulante, se extrae químicamente de las hojas de la coca (Erithroxylon coca), planta que se cultiva en el altiplano andino. Se presenta de variadas formas, siendo la más habitual como clorhidrato, que a la vista es un polvo muy blanco y fino, similar al cristal molido. La cocaína tiene efectos analgésicos, su uso médico no es reconocido en la actualidad, especialmente por sus efectos secundarios, pasando a ser una droga de abuso. Suele inhalarse y también puede disolverse e inyectarse, sus efectos son similares a los de las anfetaminas. Mezclada químicamente con bicarbonato de sodio se obtiene el **crack**, y puede consumirse fumándola, esta forma es poco conocida en nuestro país.

**CRACK:** «Crack», es el nombre vulgar de un derivado de la cocaína, en concreto el residuo resultante de hervir clorhidrato de cocaína en una solución de bicarbonato de sodio para que se evapore el agua. El término crack es una onomatopeya que sugiere el ruido que hacen las piedras de esta droga al calentarse (por la ebullición del agua que contienen). También recibe nombres vulgares entre los usuarios a esta droga, como rocas, chulas, piedras o rockstars, entre otros; a veces erróneamente se le confunde con el bazuco o el Paco que es la costra que queda en la olla donde preparan la cocaína.

Dado que el crack se fuma, ingresa rápidamente al torrente sanguíneo, produciéndole al individuo una sensación de euforia, pánico, insomnio y la necesidad de buscar residuos de crack en cualquier parte; este efecto es conocido vulgarmente como “El mal del pollo” o “Puntosis” y se puede presentar en menos de diez segundos a partir de haber consumido la droga. Debido a la rapidez de los efectos, casi inmediatos, el “crack” se hizo muy popular en la década de los ochenta. Otra razón para su popularidad es que no cuesta mucho, económicamente hablando, procesarlo ni adquirirlo. Sus efectos secundarios son muy similares a los de la cocaína, solamente que el riesgo de padecer alguno de ellos es mucho más alto por las mezclas de químicos y otras sustancias que contiene el crack.

**METANFETAMINA:** Se le denomina así al clorhidrato de metanfetamina, esto consiste en pedazos de cristales transparentes parecidos al hielo, que se pueden inhalar fumándolos. En esta forma se conoce como “hielo”, “cristal” y “vidrio” en español (ice, crystal, glass en inglés). Efectos fisiológicos: Aunque la estructura química de la metanfetamina es similar a la de la anfetamina, sus efectos sobre el sistema nervioso central son más pronunciados. La molécula de metanfetamina tiene la destreza de cruzar muy fácilmente la barrera que separa al cerebro del resto del cuerpo, técnicamente conocida como barrera hematoencefálica.

Esta habilidad permite que los niveles de sustancia en el cerebro alcancen unas 10 veces los niveles en sangre, logrando ejercer su acción casi exclusivamente sobre el sistema nervioso central. La metanfetamina es conocida por su reputación de estimulante adictivo. Como la anfetamina, esta droga incrementa la actividad, reduce el apetito y produce una sensación general de bienestar. Excita receptores neuronales vinculados a las señales de recompensa y gratificación: produce euforia, alivia la fatiga y mejora el rendimiento en tareas simples.

Se fabrica en laboratorios clandestinos usando procedimientos sencillos e ingredientes relativamente baratos, generalmente de fácil acceso. Los efectos de la metanfetamina pueden durar hasta 6 u 8 horas. Los adictos a esta sustancia, pueden permanecer despiertos por varios días. Esto genera un creciente agotamiento físico, psicológico y cognitivo. Sin embargo, la droga bloquea las señales somáticas (como fatiga, sueño, hambre) que advierten sobre el deterioro funcional progresivo. En estos casos, una vez que la droga abandona el organismo, estos sujetos pueden experimentar estados de gran

agitación psicomotriz, a veces asociados con comportamientos violentos y delirios persecutorios, llegando a cuadros de disociación psíquica apenas diferenciables de los que caracterizan a una esquizofrenia de tipo paranoide.

**EXTASIS (MDMA):** La MDMA (3,4 metilendioximetanfetamina) es una droga sintética y psicoactiva. Causa un efecto vigorizante, eufórico, calidez emocional y distorsión en la percepción del tiempo y de las experiencias táctiles. La MDMA se toma por vía oral en forma de cápsula o pastilla.

La MDMA ejerce sus efectos primarios en las neuronas del cerebro que usan el neurotransmisor químico llamado serotonina, para comunicarse con otras neuronas. El sistema de la serotonina juega un papel importante en la regulación del estado de ánimo, la agresión, la actividad sexual, el sueño y la sensibilidad al dolor.

La MDMA se une al transportador de la recaptación de serotonina, el cual es responsable de extraer la serotonina de la sinapsis (el espacio que queda entre una neurona y otra) para extinguir la señal entre las neuronas. La MDMA causa también la liberación excesiva de serotonina de las neuronas y tiene efectos similares pero menos potentes sobre las neuronas que contienen dopamina y norepinefrina. La MDMA puede producir confusión, depresión, problemas de sueño, deseo vehemente por consumir la droga y ansiedad intensa. Estos problemas se pueden presentar poco tiempo después de consumir la droga o, en ocasiones, días o semanas después.

Muchos de los efectos físicos de la MDMA son iguales a los de otros estimulantes como la cocaína y las anfetaminas. Entre ellos, se cuenta el aumento de la frecuencia cardíaca y la presión arterial, lo cual tiene un mayor riesgo en personas que tienen problemas circulatorios o enfermedades cardíacas, y otros síntomas como tensión muscular, contractura involuntaria de la mandíbula, náuseas, visión borrosa, desmayos y escalofríos o sudoración.

**HEROÍNA:** Derivado que se obtiene de la morfina. Es un polvo blanco y amargo con propiedades narcóticas y analgésicas. Crea adicción.

**HONGOS ALUCINOGENOS:** Las plantas y hongos alucinógenos son aquellas cuyos principios activos tienen la propiedad de distorsionar la percepción, produciendo alucinaciones.

**INHALABLES, SOLVENTES VOLATILES O DISOLVENTES:** Se trata, en general, de productos de uso doméstico y/o industrial tales como pegamentos, pinturas, petróleo, gas para mecheros, bombillas de gas butano, ciertos aerosoles, disolvente para laca de uñas, algunos extintores, etc., que tienen en común ser volátiles y que se aspiran o inhalan llegando rápidamente al torrente sanguíneo. Tienen un efecto depresor del sistema nervioso central provocando una intoxicación similar a la ocasionada por el abuso de alcohol. Según el nivel de intoxicación, también produce un efecto distorsionador (alucinógeno) y en casos extremos provoca la muerte por paro cardíaco o respiratorio.

**LSD:** (dietilamida del ácido lisérgico-d): Es una de las sustancias químicas más potentes que alteran el estado de ánimo. Fue descubierta en 1938 y se fabrica a partir del ácido lisérgico, que se encuentra en el cornezuelo, un hongo que crece en el centeno y otros granos. Se vende en tabletas, cápsulas y ocasionalmente en forma líquida, por lo que generalmente se toma por vía oral. A menudo se la agrega a un papel absorbente que se divide en pedazos decorativos, cada uno de los cuales equivale a una dosis.

Las experiencias, con frecuencia conocidas como “viajes”, son de larga duración y típicamente comienzan a disiparse después de unas 12 horas. Se observan cambios más drásticos en las sensaciones y sentimientos que en la parte física. Es posible que el usuario sienta varias emociones diferentes al mismo tiempo o que pase rápidamente de una emoción a otra.

Si se toma una dosis suficientemente alta, la droga produce delirio y alucinaciones visuales. El sentido del tiempo y de la identidad propia se alteran. Las sensaciones parecen “entrecruzarse”, dando al usuario la impresión de oír los colores y ver los sonidos. Estos cambios pueden ser aterradores, causándole pánico al usuario. Algunas personas tienen pensamientos aterradoros y sentimientos de desesperación, tienen miedo de perder el control, de volverse locos o de morir cuando están usando LSD. Los efectos de la LSD dependen en gran parte de la cantidad que se ha consumido. La LSD dilata las pupilas, puede aumentar la temperatura corporal, la frecuencia cardíaca y la

presión arterial. También puede causar sudoración profusa, pérdida de apetito, dificultad para dormir, sequedad bucal y temblores.

**MARIHUANA (CANNABIS):** También llamada hierba, consiste en las hojas secas y florescencias de la planta Cannabis Sativa, que contiene alrededor de 400 compuestos, siendo su principal componente activo el THC-9 (tetra-hidro-cannabinol), que es el que provoca los cambios conductuales conocidos. Actualmente el THC contenido en las plantas es mucho más alto que en décadas anteriores, lo cual lo transforma en más tóxico de lo que se cree. A esto se suma el hecho de que en la actualidad es común la marihuana prensada que contiene aditivos químicos, solventes y otras sustancias que provocan daños anexos. Suele fumarse en cigarrillos hechos a mano y en ocasiones mediante una pipa y también en alimentos. En dosis altas puede causar intoxicaciones graves y efectos “psicodélicos”.

**MORFINA:** Alcaloide principal del opio. Se emplea en medicina como anestésico, analgésico y narcótico. Produce adicción.

**OPIO:** Producto de la desecación al aire del jugo que se extrae de las cápsulas verdes de la adormidera (Papaver Somniferum) Se obtienen de él diversos alcaloides como la morfina, codeína, papaverina, etc.

**PASTA BASE DE COCAINA:** Homogenizado de hojas de coca sometidos a desecación y maceración, tratados posteriormente con solventes orgánicos como keroseno o gasolina y combinado con ácido sulfúrico. El resultado es una pasta de color pardo/negro que se fuma en pipa o a veces, mezclada con tabaco o cannabis.

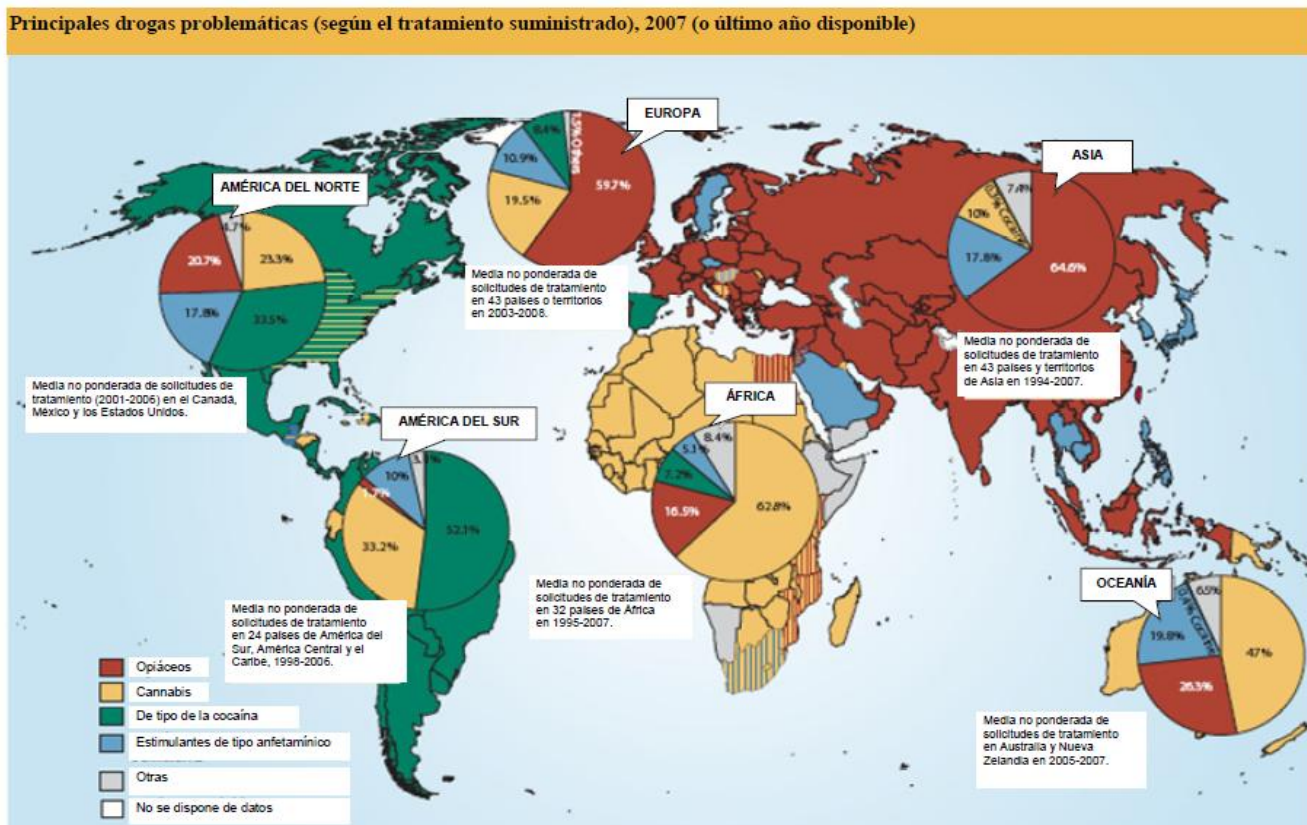
## ANEXO III. Consumo de Drogas a nivel mundial al 2009 <sup>80</sup>

| Región/<br>subregión  | Consumidores de cannabis el año anterior   |                   | Consumidores de opiáceos el año anterior  |                   | Consumidores de cocaína el año anterior   |                   | Consumidores del grupo de las anfetaminas el año anterior   |                   | Consumidores de "éxtasis" el año anterior  |                   |  |
|---|--|-------------------|---|-------------------|---|-------------------|---|-------------------|--|-------------------|--|
|   | Número (inferior)  | Número (superior) | Número (inferior)   | Número (superior) | Número (inferior)   | Número (superior) | Número (inferior)   | Número (superior) | Número (inferior)  | Número (superior) |  |
| África<br>África del Norte<br>África occidental y central<br>África oriental<br>África meridional | de 28.850.000 a 56.390.000<br>de 3.670.000 a 9.320.000<br>de 16.110.000 a 27.080.000<br>de 4.490.000 a 9.030.000<br>de 4.570.000 a 10.950.000  |                   | de 1.000.000 a 2.780.000<br>de 120.000 a 490.000<br>de 550.000 a 650.000<br>de 100.000 a 1.330.000<br>de 230.000 a 310.000            |                   | de 1.150.000 a 3.640.000<br>de 30.000 a 50.000<br>de 750.000 a 1.320.000<br><i>no puede estimarse</i><br>de 300.000 a 820.000         |                   | de 1.390.000 a 4.090.000<br>de 240.000 a 510.000<br><i>no puede estimarse</i><br><i>no puede estimarse</i><br>de 210.000 a 650.000            |                   | de 340.000 a 1.870.000<br><i>no puede estimarse</i><br><i>no puede estimarse</i><br><i>no puede estimarse</i><br>de 210.000 a 400.000        |                   |  |
| América<br>América del Norte<br>América Central<br>Caribe<br>América del Sur                      | de 41.450.000 a 42.080.000<br>de 31.260.000 a 31.260.000<br>de 580.000 a 580.000<br>de 1.110.000 a 1.730.000<br>de 8.500.000 a 8.510.000       |                   | de 2.190.000 a 2.320.000<br>de 1.310.000 a 1.360.000<br>de 20.000 a 30.000<br>de 60.000 a 90.000<br>de 800.000 a 840.000              |                   | de 9.410.000 a 9.570.000<br>de 6.870.000 a 6.870.000<br>de 120.000 a 140.000<br>de 170.000 a 250.000<br>de 2.250.000 a 2.310.000      |                   | de 5.650.000 a 5.780.000<br>de 3.760.000 a 3.760.000<br>de 310.000 a 310.000<br>de 120.000 a 250.000<br>de 1.450.000 a 1.460.000              |                   | de 3.130.000 a 3.220.000<br>de 2.560.000 a 2.560.000<br>de 20.000 a 30.000<br>de 30.000 a 130.000<br>de 510.000 a 510.000                    |                   |  |
| Asia<br>Asia oriental y sudoriental<br>Asia meridional<br>Asia central<br>Oriente Cercano y Medio | de 40.930.000 a 59.570.000<br>de 4.110.000 a 19.860.000<br>de 27.490.000 a 27.490.000<br>de 1.890.000 a 2.020.000<br>de 7.440.000 a 10.200.000 |                   | de 8.440.000 a 11.890.000<br>de 2.800.000 a 4.970.000<br>de 3.620.000 a 3.660.000<br>de 340.000 a 340.000<br>de 1.680.000 a 2.910.000 |                   | de 400.000 a 2.560.000<br>de 310.000 a 990.000<br><i>no puede estimarse</i><br><i>no puede estimarse</i><br><i>no puede estimarse</i> |                   | de 5.780.000 a 37.040.000<br>de 4.600.000 a 20.560.000<br><i>no puede estimarse</i><br><i>no puede estimarse</i><br><i>no puede estimarse</i> |                   | de 3.550.000 a 13.580.000<br>de 2.250.000 a 5.950.000<br><i>no puede estimarse</i><br><i>no puede estimarse</i><br><i>no puede estimarse</i> |                   |  |
| Europa<br>Europa occidental y central<br>Europa oriental y sudoriental                            | de 28.890.000 a 29.660.000<br>de 20.810.000 a 20.940.000<br>de 8.080.000 a 8.720.000   |                   | de 3.440.000 a 4.050.000<br>de 1.230.000 a 1.520.000<br>de 2.210.000 a 2.530.000  |                   | de 4.330.000 a 4.600.000<br>de 3.870.000 a 3.880.000<br>de 460.000 a 720.000  |                   | de 2.430.000 a 3.070.000<br>de 1.590.000 a 1.690.000<br>de 840.000 a 1.380.000  |                   | de 3.750.000 a 3.960.000<br>de 2.110.000 a 2.120.000<br>de 1.640.000 a 1.830.000   |                   |  |
| Oceanía   | de 2.460.000 a 2.570.000   |                   | de 90.000 a 90.000  |                   | de 340.000 a 390.000  |                   | de 570.000 a 590.000  |                   | de 810.000 a 880.000   |                   |  |
| <b>ESTIMACIÓN MUNDIAL</b>   | <b>de 142.580.000 a 190.270.000</b>  |                   | <b>de 15.160.000 a 21.130.000</b>   |                   | <b>de 15.630.000 a 20.760.000</b>   |                   | <b>de 15.820.000 a 50.570.000</b>   |                   | <b>de 11.580.000 a 23.510.000</b>  |                   |  |

<sup>80</sup> OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, Informe Mundial sobre las Drogas 2009

## GRÁFICO

### Principales drogas problemáticas por regiones a nivel mundial.<sup>81</sup>



<sup>81</sup> OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, Informe Mundial sobre las Drogas 2009.