



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS

ESCUELA DE SOCIOLOGÍA Y CIENCIAS POLÍTICAS

DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE:  
SOCIÓLOGA CON MENCIÓN EN RELACIONES INTERNACIONALES  
SOCIÓLOGO CON MENCIÓN EN CIENCIAS POLÍTICAS

“EL PODER POLÍTICO Y TRATAMIENTO DEL PROBLEMA MUNDIAL DE LAS  
DROGAS: LA INCIDENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS EN LA POLÍTICA DE  
DROGAS DEL ECUADOR”

CRISTINA ELIZABETH NÚÑEZ VÁSQUEZ

JORGE GUSTAVO OCHOA ASTUDILLO

DIRECTOR: ECONOMISTA MARCO ROMERO

QUITO, 2013

## **DEDICATORIA**

*A mis madres, hermana, esposa e hija, por estar siempre.*

Jorge

*A mis amados: José A, Cruz, Giovanna, José M., José G., Kike, Paúl y Juan por ser los seres mágicos de mi vida, que con sus palabras, sabiduría, amor, bromas, imitaciones risas, locuras, y arte me enseñan a ser feliz.*

Tita

## **AGRADECIMIENTOS**

*A nuestros amigos por motivar nuestro trabajo con largas horas de tertulia, entre  
música o labores de oficina, por sus ofrecimientos de lectores.  
Al CONSEP, a Jorge P. y a todos quienes nos brindaron datos e historias interesantes  
sobre drogas.*

Jorge y Tita

<b>PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....</b>	<b>6</b>
<b>SIGLAS.....</b>	<b>8</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>10</b>
<b>CAPÍTULO 1.....</b>	<b>22</b>
<b>1. POLÍTICAS DE DROGAS DE LOS ESTADOS UNIDOS: PRINCIPIOS, NORMAS, PROCEDIMIENTOS E INSTITUCIONES .....</b>	<b>22</b>
1.1. Antecedentes de la política de drogas norteamericana.....	22
1.2. Instituciones .....	24
1.2.1. Observaciones finales sobre las instituciones .....	32
1.3. Estrategias antinarcóticos, principios normas y procedimientos.....	34
1.3.1. Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de Drogas – ATPDEA....	35
1.3.1.1. La erradicación de cultivos para cumplir con las condiciones de la ATPDEA... 40	
1.3.2. USAID.....	41
1.3.3. La Base de Manta.....	42
1.3.4. Políticas antinarcóticos de Estados Unidos en Ecuador .....	46
<b>CAPÍTULO 2.....</b>	<b>57</b>
<b>2. POLÍTICAS ANTINARCÓTICOS DEL ECUADOR: PRINCIPIOS, NORMAS, PROCEDIMIENTOS E INSTITUCIONES .....</b>	<b>57</b>
2.1. Antecedentes de la política antinarcóticos del Ecuador .....	57
2.2. Instituciones de drogas en el Ecuador .....	60
2.2.1. Observaciones finales sobre las instituciones .....	65
2.3. Política Antinarcóticos del Ecuador: principios, normas, procedimientos, recursos e instituciones.....	66
2.4. Estrategias de drogas del Ecuador.....	71
2.5. Las drogas como un tema de salud pública y social.....	86
<b>CAPÍTULO 3.....</b>	<b>91</b>
<b>3. INCIDENCIA DE LA POLÍTICA DE DROGAS NORTEAMERICANA EN LA POLÍTICA DE DROGAS DEL ECUADOR.....</b>	<b>91</b>
3.1. El poder de la política y su aplicación en la sociedad .....	91
3.2. Instrumentos internacionales, leyes, principios y la incidencia de la política de drogas norteamericana.....	94
3.3. Estados Unidos y Ecuador en las políticas de drogas.....	100
3.4. Asistencia .....	108
3.4.1. Asistencia económica asignada por los Estados Unidos para la lucha antidrogas 108	
3.4.2. La nueva relación con los Estados Unidos.....	112
<b>4. CONCLUSIONES.....</b>	<b>115</b>
<b>5. BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>123</b>
<b>6. ALCANCE EN EL PROCESO DE INVESTIGACIÓN.....</b>	<b>128</b>
<b>7. ANEXOS.....</b>	<b>133</b>

## **RESUMEN**

El fenómeno de las drogas es una realidad que ha sobrepasado las barreras jurídicas, económicas y judiciales, es parte de la cotidianidad de los Estados, y ha influenciado el modo en el que los países manejan sus políticas nacionales y su agenda internacional.

En la definición y aplicación de las políticas de drogas, el rol del Estado es primordial en cuanto a la organización y toma de decisiones. En este contexto, los Estados Unidos, un país históricamente poderoso por sus capacidades militares y económicas ha marcado un camino sobre estas políticas: “la guerra contra las drogas”. Esta guerra ha sido peleada por muchos Estados, incluido el Ecuador que a través de sus leyes que dan cuenta del carácter interdictivo de las políticas de drogas.

Con el rotundo fracaso del modelo de guerra contra las drogas, en sus más de 45 años de existencia, han surgido nuevas miradas del fenómeno de las drogas que pretenden poner al ser humano como el centro de las políticas.

## **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

El problema mundial de las drogas ha sido un determinante en la política de los Estados a nivel local, regional y mundial. Es así, que se han establecido una serie de lineamientos a seguir para hacerle frente a este fenómeno.

Históricamente, se ha consolidado una política de drogas desde la seguridad y punición, siguiendo la línea de las “grandes” políticas y respondiendo a determinados intereses. Ello parecería haber construido un discurso universal de *guerra contra las drogas*, que todas naciones deberían seguir para afrontar este problema.

Si se asume que los países de la región suramericana, en este caso particular el Ecuador, han seguido ese discurso universal, se puede inferir que no se han creado líneas políticas propias, que den cuenta de la especificidad del fenómeno en cada nación.

Si se considera que los Estados Unidos mantienen un grado de poder económico y político a nivel mundial, con seguridad esta nación tiene la capacidad de incidir en la aplicación de determinadas estrategias políticas en muchos países, en este caso particular en materia de drogas y en el Ecuador.

Desde este supuesto, los Estados Unidos han propendido que Ecuador, y muchos otros países, apliquen políticas de drogas elaboradas por este país, incidiendo sobre los ámbitos comerciales, económicos y políticos del Ecuador. La aplicación de estas políticas pudieran violentar la soberanía estatal, por los condicionamientos e imposiciones de ideales extranjeros, como por ejemplo; la militarización de ciertas zonas en demanda de seguridad, la aplicación de planes internacionales y programas en contra del narcotráfico manejadas desde las embajadas americanas.

Ello afecta directamente la autodeterminación inalienable que constituye el Ecuador, o como lo señalara Foucault, se crean relaciones de poder entre dominadores y dominados.

Ello plantea la necesidad de realizar una aproximación investigativa de la incidencia de los Estados Unidos, que por manejo en la escena internacional, y su nivel económico,

industrial, político y militar, ha incidido en la definición y puesta en marcha de políticas de drogas en el Ecuador.

## **OBJETIVOS**

### **Objetivo General**

Determinar la incidencia de la política antinarcoóticos norteamericana en las políticas y estrategias de drogas del Ecuador entre el 2005 al 2012.

### **Objetivos Específicos**

- Analizar la política antinarcoóticos de los Estados Unidos y del Ecuador, sus mecanismos y aplicación.
- Establecer la influencia y las estrategias de la política antinarcoóticos de los Estados Unidos en la política de drogas del Ecuador.

## **SIGLAS**

ATPDEA	Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de Drogas
BM	Banco Mundial
CADA	Comité Andino para el Desarrollo Alternativo
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CICAD	Comisión Interamericana del Control del Abuso de Drogas
CONSEP	Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas
CSPMD	Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas
DEA	Agencia Federal Antidrogas - Estados Unidos
DNA	Dirección de la Policía Antinarcoóticos
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FBI	Oficina Federal de Investigaciones (Federal Bureau of Investigation)- Estados Unidos
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOL	Puesto de Operaciones Avanzadas
ICE	Departamento de Seguridad Interna, Inmigración y Aduanas - Estados Unidos
ILEA (programa)	Programa de Desarrollo de Liderazgo
INL	Oficina de Asuntos Internacionales sobre Narcóticos y Aplicación de la Ley - Estados Unidos
JIFE	Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes
NAS	Sección Antinarcoóticos (Oficina de administración de la Embajada de Estados Unidos)
NIDA	Instituto Nacional contra el Abuso de Drogas - Estados Unidos

NSDUH	Encuesta Nacional sobre el Uso de Drogas y la Salud
OEA	Organización de Estados Americanos
OMA	Organización Mundial de Aduanas
ONDCP	Secretaría Nacional para la Política de Control de Drogas - Estados Unidos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PICN	Política Internacional Contra el Narcotráfico
PRADICAN	Programas Anti-Drogas Ilícitas de la CAN
SGP Plus	Sistema General de Preferencias Plus
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNODC/ ONUDD	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

## INTRODUCCIÓN

Los fenómenos de drogas, entendiéndolos desde su cadena productiva: cultivo, producción, acopio, tránsito, tráfico y consumo, además de ser un negocio ilícito pero rentable de hecho, han sido calificados desde siempre como un asunto de seguridad de los Estados. Y en algunos de ellos, también como un tema de salud pública.

En la definición y aplicación de las políticas de drogas, el rol del Estado es primordial en cuanto a la organización y toma de decisiones, es de donde se disparan una serie de estrategias, que tienen como fin último la erradicación del “mal” de las drogas, o al menos su disminución, aunque en realidad esto no sea así.

Siendo las drogas un problema que tiene varias aristas, es menester de los Estados tratar el mismo desde la seguridad, salud, educación, desarrollo económico y social, entre otros, y desde un enfoque integral y equilibrado en el que se trabajen sobre los verdaderos medios y alcances de este fenómeno.

En cuanto a la lucha contra las drogas en el espacio internacional “imperan un estado de conflicto, donde el ejercicio del poder, la coerción y la fuerza se impondrían sobre cualquier otra lógica.”<sup>1</sup> No obstante, en la medida en que se incorporaron nuevas visiones, tal vez por una lucha infructuosa, esta idea ha cambiado.

Es preciso recordar el papel que han tenido los países tradicionalmente realistas sobre el fenómeno de drogas, y su visión punitiva del problema. En donde se han tratado de imponer lógicas políticas que privilegian un tratamiento militar, policial y judicial sobre las miradas integrales en las que se incluyan modelos sociales y de salud pública.

Conjuntamente con los esfuerzos nacionales por hacerle frente a este fenómeno, también están los análisis dados desde los organismos multilaterales que han significado un soporte para los Estados. Además del papel que juegan las organizaciones internacionales y la aparente normativa que prestan en el escenario mundial, el sistema

---

<sup>1</sup>Bou I Novensá, Marc. *Una reflexión sobre los regímenes internacionales*. Internet. URL: <http://bounovensa.com/2006/01/una-reflexin-sobre-los-regmenes.html> Acceso: 2012

internacional para el tratamiento de las drogas aún carece de un aparente orden jerárquico claro y consistente.

Tal como se menciona en: Hacia un modelo normativo del consenso en las instituciones internacionales. La ausencia de un gobierno mundial no constituye el obstáculo más importante para la creación de un orden global basado en los valores, capaz de reemplazar el *modus vivendi* actual. “En su lugar, el autor afirma que la carencia de instituciones internacionales basadas en valores comunes y moralmente aceptables ha perpetuado el orden existente”.<sup>2</sup> (cfr.: Tickner, 1997: 3-11)

El hecho de que a nivel global no exista un orden formalmente estatuido, ha significado la puerta de entrada a un grado de cooperación internacional, develando de este modo lo que se conoce como régimen internacional.

### **Regímenes internacionales**

El concepto de régimen, en el marco de las relaciones internacionales, aparece en los años setenta, haciendo contraste con el modelo realista que dominaba la escena internacional. Este concepto quería dar cuenta de aquellas situaciones cambiantes que no alcanzaban a ser explicadas.

Por lo tanto los regímenes internacionales se revelaban como el mejor intento por explicar el alcance global de los sucesos de los setentas, cuyos efectos fueron sentidos mundialmente, a saber la distensión entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, el modelo económico y comercial europeo y asiático, entre otros.

La palabra *régimen* hace referencia al “modo de gobernarse una cosa, incluye a instituciones, reglamentos o prácticas de un gobierno en general.”<sup>3</sup> Con este antecedente, lo que pretende la teoría de los regímenes internacionales es advertir las situaciones de orden existentes en un campo concreto de actividad internacional. Robert

---

<sup>2</sup> Cfr.: Tickner, Arlene B. “Hacia un modelo normativo del consenso en las instituciones internacionales”. Colombia Internacional, Universidad de los Andes, Revista # 38, Abril – Junio, Bogotá, 1997: pág. 3-11

<sup>3</sup> Rodríguez, Manuel, *Las relaciones Internacionales*. Internet.URL: [http://www.robertexto.com/archivo11/relac\\_intern.htm](http://www.robertexto.com/archivo11/relac_intern.htm). Acceso: 2012

Keohane define a los regímenes internacionales como el conjunto de redes en las que se establecen leyes, normas, principios y procedimientos de toma de decisiones.

Por otro lado, la definición más extendida y preponderante sobre los regímenes internacionales la obtenemos de Krasner, quien los define como:

“Principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones, explícitos e implícitos, en torno a los cuales las expectativas de los actores convergen en un área determinada de las relaciones internacionales (...) Así, dice que 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 y proscripciones para la acción específicas; procedimientos de toma de decisiones son las prácticas prevalecientes para llevar a cabo y aplicar las decisiones colectivas.”<sup>4</sup> (Krasner, 1993: p.186)

Esto nos ubica en el pensamiento neorrealista, comprendiendo desde ahí que las estructuras, pautas o procedimientos tienden a ser limitados dentro de un espacio en el cual el sistema internacional entra como un actor primordial, y donde se explicarán los fenómenos globales con la lógica de suma cero, en el que una de las partes pierde lo que gana el otro.

Cabe mencionar que el neorrealismo fue criticado por la teoría realista, esencialmente porque deja de lado el análisis del poder y la relación económica en el plano internacional, cuando estos conceptos han sido los ejes principales del realismo clásico (poder e interdicción) y han servido para explicar el funcionamiento de las relaciones internacionales.

Existe la percepción de que el concepto de régimen internacional tiende a plantearse como un paliativo de la pérdida de hegemonía de los Estados, ejemplo de ello es la crisis política y económica de los setenta de los Estados Unidos y su posterior levantamiento.

---

<sup>4</sup> Krasner, Stephen. *Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables*. Massachusetts, Cornell University Press, 1983. Pág.186

El concepto de régimen internacional dará cuenta la participación que tienen las entidades públicas y privadas, reconocidas y aceptadas en cualquier situación de alcance global, y donde se sostendrá especialmente el papel de los sectores e instituciones política y económicamente hegemónicos.

Con esto se pretende llegar a estructurar a nivel global un orden en el cual se procura la disminución de la fuerza militar, económica y política a nivel internacional, dando cabida al diálogo y al cooperativismo, aparentemente entre iguales, a pesar de que la autonomía y soberanía de los Estados podría verse afectada.

### **Interdependencia compleja**

La interdependencia compleja surge en la década de los setenta, cuando sus mayores exponentes Robert Keohane y Joseph Nye, la entienden como la “dependencia” mutua entre Estados. Esta teoría nace del principio por el cual las Naciones pueden relacionarse en igualdad de condiciones, cuando es claro que la asimetría entre estas es limitada, o en ciertos casos nula, considerando las condiciones políticas, económicas y culturales de determinados países.

El postulado de Keohane y Nye en *Poder e Interdependencia*, refiere a que en los Estados, los gobiernos, instituciones privadas y otros, pretenden la búsqueda de poder y maximización de intereses al tratar de explicar los problemas de orden mundial. Ejemplo de ello es la participación de gobiernos y organismos internacionales para el tratamiento del problema mundial de las drogas.

De ahí que la aplicación de políticas de drogas ha llegado a constituirse como un determinante en la actuación de los Estados Nacionales, independiente de sus sistemas político-económicos, pues este fenómeno se plantea como un problema que sobrepasa las fronteras nacionales.

Las drogas han dejado de entenderse desde un orden eminentemente de seguridad nacional, y ha pasado a ser parte de la prevención y el tratamiento, dando por entendido que la seguridad ya no es predominante en las agendas de los Estados, debido a que las sociedades se ven mayormente conectadas por múltiples canales, ya sea a través de

relaciones interestatales y transnacionales, que teóricamente manejan un discurso alejado de uso de la fuerza (aunque en la práctica se siga usando).

Los fenómenos globales no alcanzan a ser explicados desde los gobiernos locales, por lo que la intervención de organismos distintos al aparato estatal se hace necesaria, dando paso al surgimiento de la interdependencia.

Keohane y Nye reflexionan sobre las nociones de poder, definidos en términos de sensibilidad y vulnerabilidad, para entender las características de un mundo conectado o interdependiente.

El poder ha sido identificado como el control sobre los *outcomes*<sup>5</sup> de las relaciones, de donde se deriva el concepto de *sensibilidad*, el cual se entiende como el grado de afectación que sufre un país por consecuencia de otro, y al mismo tiempo los costos sociales, políticos o económicos que se generan. Ejemplo de ello, y en el caso particular de la presente investigación son los efectos generados a nivel social, económico y ambiental por la política de erradicación de cultivos contemplada en el Plan Colombia. Por su parte, la *vulnerabilidad* hace referencia a la capacidad de respuesta de un Estado frente a las consecuencias generadas por la sensibilidad.

Los organismos son el producto de una interdependencia creciente entre los Estados, generados para tratar problemas de coordinación y cooperación de interés global, a través de suministros de información, reducción de los costos de transacción y la facilitación de la reciprocidad.

Estos organismos siendo parte activa en un régimen internacional pueden modificar los regímenes preexistentes, en la medida que generan nuevas dinámicas de cooperación, y dan paso al incremento de intereses, procurando una distribución equitativa de beneficios, incentivos y consensos.

En este contexto es preciso considerar que la globalización ha coadyuvado a la consolidación de un modelo interdependiente, pues los actores sociales, instituciones y

---

<sup>5</sup> Los *outcomes* se entienden como las salidas, o el poder sobre los resultados.

gobiernos presentes en la escena internacional se han conectado, y caminado a la par de esta tendencia anulando el aislamiento.

“La globalización, definida por Jan Aart Scholte, es identificada como la expansión de conexiones planetarias entre las personas. Por su parte, Joseph Stiglitz, aunque desde una perspectiva económica, define a la globalización como la integración más estrecha de los países y los pueblos del mundo, producida por la enorme reducción de los costes de transporte y comunicación, y el dismantelamiento de las barreras artificiales a los flujos de bienes, servicios, capitales, conocimiento y (en menor grado) personas a través de las fronteras”.<sup>6</sup>  
(Del Prado, 2006: 1-3)

La interdependencia, fortalecida con los procesos propios de la globalización, ha dado espacio para la cooperación económica, técnica, tecnológica o social, lo que ha justificado la disminución o eliminación de las fronteras, y ha permitido el encuentro de objetivos comunes.

Los programas, acuerdos y demás compromisos establecidos por los Estados Unidos y otros países, así como los lineamientos de los organismos internacionales han instituido una serie de principios, normas y procedimientos en torno a los cuales se explica y tratan los fenómenos sociales, lo cual en términos de Stephen Krasner llegaría a establecer un régimen internacional.

Existe la percepción de que los Estados Unidos y varios organismos internacionales han ejercido una marcada influencia en los países de América del Sur en cuanto al combate a las drogas. Por ejemplo, las medidas desarrolladas en el contexto internacional por la JIFE (Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes de las Naciones Unidas) y el Departamento de Estado norteamericano, entre las cuales se pueden citar: “las medidas de control de la producción agrícola, las medidas de erradicación de cultivos,

---

<sup>6</sup>Del Prado Josefina, “Globalización, interdependencia e integración”. *Derecho y Sociedad*, Nº 24 Pág. 1-3, Lima, 2006.

las medidas de control de tráfico de estupefacientes y medidas al lavado de activos”<sup>7</sup>(Morales, 2010: 36-37).

Conjuntamente la Naciones Unidas implementa programas y campañas para el control de la demanda de drogas, reformando en la sustitución de cultivos ilícitos por actividades económicamente sostenibles, es decir generar un desarrollo alternativo, algunas de estas campañas son: el cultivo de cacao, palma africana, eucalipto, y otros productos típicos en países de la región. Para ello los Estados Unidos proporcionan recursos económicos y técnicos.

No cabe duda que a pesar de que estas políticas se construyen sobre la base de la cooperación (entendida desde la interdependencia), trazan un mapa de las desigualdades entre países, que se hace más evidente en el campo de lo económico, y que ha sido advertida como producto del fenómeno globalizador.

Esta expansión de los temas para la consecución de fines comunes ha dado lugar a la generación de otros actores, organizaciones no gubernamentales, empresas, agencias, fundaciones e instituciones similares, constituyéndose como una alternativa que prevé mitigar la característica anárquica del sistema internacional.

“Paralelamente, se expanden los actores cuyo comportamiento puede tener un impacto importante más allá de sus fronteras nacionales, y, de hecho, los efectos acumulativos de sus acciones pueden tener profundas consecuencias para el sistema internacional. Así, aunque los Estados siguen siendo los actores internacionales más importantes, que poseen una capacidad denegarse a controlar sus propios destinos. El efecto agregado de las acciones de una multitud de actores no estatales tiene potentes efectos que trascienden las fronteras políticas.”<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Morales, Diana, Elementos para Evaluar la Efectividad de la Política Antinarcóticos de Washington en Colombia y Ecuador 2000-2007, Quito, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 2010. Pág. 36-37

<sup>8</sup> Internet. URL: [http://catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/mes/Riviera\\_l\\_mg/capitulo1.pdf](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/mes/Riviera_l_mg/capitulo1.pdf), Acceso: 2012

Ello conlleva una interdependencia que en términos de Keohane y Nye, resulta ser compleja cuando “la red que se ha creado vincula a las sociedades desde las élites gubernamentales hasta las no gubernamentales, caracterizados por la ausencia de un orden jerárquico y la no utilización de la fuerza militar”.<sup>9</sup>

Estas perspectivas nos llevan a pensar que la interdependencia permite la integración, en especial por las múltiples motivaciones sociales, políticas, culturales y económicas que tienen las sociedades para “desarrollarse”.

“La integración para Ernest Hass es el mecanismo por el cual los agentes políticos, en diversos escenarios nacionales, son persuadidos a cambiar su lealtad, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o exigen jurisdicción sobre los Estados-nacionales preexistentes. Por su parte Karl Deutsch sugiere que la integración significa formar un todo con las partes, transformar unidades previamente separadas en componentes de un sistema coherente, con un sentimiento de comunidad que permita un flujo ininterrumpido de transacciones de comunicación a las que los componentes otorguen un contenido básicamente unívoco allí donde antes se hablaba lenguajes diferentes.”<sup>10</sup> (Del Prado, 2006)

La cooperación (integración) para James Dougherty y Robert Pfaltzgraff está constituida por una serie de relaciones que no se crearon por coerción u obligación, y legitimadas por mutuos acuerdos. Además, esta cooperación también tiene que estar pensada en el marco del proceso globalizador, el cual hará más frecuente el sentido de cooperación en la medida en que fortalece el accionar de un determinado sector o Estado.

Por su naturaleza, históricamente los individuos han buscado el relacionamiento, esto se ha replicado en las sociedades, de esta idea se deriva las relaciones internacionales. Se reconoce como fundador de esta corriente a Hans Morgentau, realista opuesto al idealismo, cuya teoría ha sido usada para entender el accionar del Estado en el marco de la lucha por el poder.

---

<sup>9</sup>Ibíd.

<sup>10</sup> DEL PRADO, Op. cit.

## **Poder Político**

Partiendo de los regímenes internacionales y la interdependencia generada a partir de la globalización, los Estados nacionales necesitan ser cada vez más coercitivos dentro de sus fronteras; de otro lado la soberanía y control interno pueden tornarse vulnerables, y con ello producir una pérdida de poder y consecuentemente decrecimiento y subdesarrollo.

Por su lado, las relaciones internacionales, están instauradas en un complejo sistema de redes, instituciones, organismos, leyes, mecanismos, entre otros; que en la práctica son necesarias para generar la interconexión entre Estados. No obstante, estas relaciones que en la investigación se presentan a nivel macro (entiéndase relaciones internacionales), están directamente relacionadas con conexiones interdependientes más puntuales de la sociedad (individuo - individuo).

Los sujetos son por naturaleza seres sociables y están en constante búsqueda de espacios en las relaciones interpersonales, consolidarse tales espacios y ubicarse en posiciones expectantes de la sociedad en base del poder que ostentan. Esta jerarquización de las relaciones consolida un orden en función de clases, que en términos de referencia se convierte en la clase política, y junto a esta todo el aparato estatal que organiza y controlan el comportamiento de los sujetos, dando surgimiento a la relación entre Estado e individuo.

Foucault define al Estado en el desarrollo de la biopolítica, no como una entidad jurídica producto del contrato social, sino como a un conjunto de sujetos que actúa como un cuerpo único y que establece mecanismos de dominio sobre los individuos. La autoridad que ejerce el gobierno, le faculta para administrar las conductas del colectivo, y los medios de represión.

Los organismos, comisiones, agencias o programas que han sido instituidos para abordar el tema de las drogas, crean un régimen internacional que no solo reprime sino que también produce otros efectos. La ejecución de las políticas de drogas aplicadas desde los Estados Unidos genera dos procesos políticos en los que se distinguen como el *biopoder* articula al individuo en este régimen. El primero es una tecnología

individualizante del poder, fundamentada en estructurar sus comportamientos, y su cuerpo con el fin de anatomizarlos, producir en ellos cuerpos fragmentados y obedientes. Con ello el estado obtiene la disciplina como instrumento de control del cuerpo social ya que ha penetrado en los individuos con la idea totalizadora de vigilancia, control, y el emplazamiento de conciencia por la intensificación del rendimiento.

Por otro lado, existe la aplicación del poder desde una técnica de biopolítica donde el poder se torna materialista y poco jurídico, y tiene como objeto las poblaciones humanas, grupos regidos por procesos y leyes biológicas, y son usadas para ser controladas en la dirección que se desee. En este sentido, los organismos ejecutantes de estas políticas consiguen manejar datos que tienen que ver con el cuerpo y la vida de los individuos.

Para Foucault, el desarrollo del biopoder conlleva a que las sociedades se vuelvan más normalizadoras, ya que la vida está completamente invadida y gestionada por el poder, usando a las leyes y el concepto de derecho de la vida, para garantizar la aplicación de las mismas. No obstante la idea se tergiversa más cuando se sabe que son políticas transnacionales que influyen en la estructura de varios Estados, con realidades sociales distintas y problemáticas internas incomparables, este es el fenómeno del régimen internacional que la globalización desencadena en la interdependencia.

El poder político a nivel macro entre sociedades y Estados se normaliza bajo un mismo orden. Este orden lo establecen países hegemónicos, que a través de la cooperación, y por el modo conectado e interdependiente del sistema internacional establecen lineamientos sobre el espacio de las políticas de drogas.

Desde la instauración de los modelos de cooperación en las políticas de drogas en Ecuador, el liderado por los Estados Unidos ha sido el más influyente y amplio. Aunque a partir del 2007 la idea de la cooperación, con este país, ha sido modificada, respondiendo expresamente a la ideología política del gobierno de turno.

Desde estos preceptos, la presente disertación tiene como objetivo conocer los mecanismos establecidos en la política de drogas norteamericana, y su política exterior

en el Ecuador, para lo cual analizamos las políticas de drogas de ambos países, sus principios, normas, procedimientos, instituciones y presupuestos, y cómo estos a lo largo de los últimos años ha respondido a nuevas comprensiones de lo que significa la cooperación y la dinámica de los fenómenos de drogas.

Con estos antecedentes, en el primer capítulo se abordarán las gestiones principales realizadas por los Estados Unidos en el marco de la cooperación que han mantenido y mantiene en Ecuador, a través de estrategias de lucha contra las drogas como la iniciativa de cooperación con los países de la región andina ATPDEA, o la USAID. Las mismas que inciden en las relaciones comerciales, económicas, sociales y políticas entre estos Estados.

Igualmente se analizará el desarrollo de las estrategias de drogas de este país y los índices de consumo de sustancias, determinando como las medidas de naturaleza punitiva han afectado negativamente en la disminución del problema.

El segundo capítulo tratará sobre las estrategias de drogas del Estado ecuatoriano desde sus antecedentes históricos en los ámbitos jurídico, social y económico, así como el nuevo enfoque que se ha dado al tratamiento del fenómeno de las drogas, cuando la explicación coercitiva del problema ha sido remplazada por una mirada que tiende a enfatizar el ámbito de la prevención y medidas alternativas para enfrentar a las drogas. Ello nos plantea la necesidad de realizar una aproximación investigativa a los nuevos enfoques del CONSEP, como organismo rector en políticas de drogas, por lo que el presente capítulo abordará el giro lingüístico y estratégico que ha tenido esta institución, y que permite la comprensión de la naturaleza y dimensión de las políticas de drogas.

Es así que junto con el estudio de los mecanismos determinados dentro de las políticas de drogas, en el tercer capítulo indagaremos sobre la supuesta hegemonía y predominio que ejercen los Estados Unidos sobre el Ecuador en la consolidación de su modelo de intervención para el tratamiento de las drogas, como recurso indispensable para analizar desde Foucault las relaciones de poder entre dominadores y dominados.

Un producto de estos lineamientos es la definición y consolidación de criterios antinarcóticos, que responden a intereses externos, que aparentemente han hecho que

países de la región, en este caso Ecuador, no logren construir sus propios discursos políticos que den cuenta de su especificidad.

No obstante, y en la medida en que nos hemos acercado como país a mirar a las políticas como un ejercicio pleno de soberanía, la influencia de los clásicos poderes hegemónicos ya no es determinante en la construcción de nuestras políticas públicas sobre drogas.

## **CAPÍTULO 1**

### **1. POLÍTICAS DE DROGAS DE LOS ESTADOS UNIDOS: PRINCIPIOS, NORMAS, PROCEDIMIENTOS E INSTITUCIONES**

En el presente capítulo se analizará brevemente la gestión de los Estados Unidos para el tratamiento del fenómeno de las drogas, desde sus estrategias antinarcóticos, instituciones y presupuestos; así como su influencia en el período 2005 – 2012 sobre el manejo de la política antidroga en el Ecuador.

#### **1.1. Antecedentes de la política de drogas norteamericana**

El fenómeno de las drogas se ha enraizado en los discursos de la sociedad, ya no existe espacio alguno que pueda considerarse inmune a su presencia. Las drogas no solo son consideradas un conjunto de sustancias de uso ilegal, se han convertido en parte de los análisis jurídicos, económicos, políticos y sociales que traspasan las fronteras domésticas.

El combate a este fenómeno se lo ha calificado como un problema de seguridad nacional, y, como consecuencia lógica se ha incluido en las agendas de seguridad de los Estados, bajo este lineamiento se han creado una serie de mecanismos para el control del tráfico de estupefacientes y sus delitos conexos.

Estos mecanismos han llegado a crear una política exterior específica para esta problemática, una de las más amplias en este sentido es la norteamericana, la cual desde 1914 cuenta con prohibiciones sobre estupefacientes.

“En 1914<sup>11</sup> el Congreso de ese país prohibió la cocaína, la heroína y otras drogas, y en la marihuana. Sin embargo es debatible el alcance con el cual las autoridades estadounidenses hacían cumplir estas leyes.”<sup>12</sup> Muchos de los controles que se ejercían

---

<sup>11</sup> En 1914 el congreso de los Estados Unidos dio paso a la constitución del acta Harrison de narcóticos mediante la cual se prohibía la producción, cultivo, tenencia y uso de opiáceos, hoja de coca y sus derivados.

<sup>12</sup> Hidalgo, Juan Carlos, “El fracaso de la guerra contra las drogas”. Cato Institute, Ponencia del autor del 27 de agosto de 2010 en la II Conferencia Latinoamericana sobre Política de Drogas, 2010. Pág. 1.

para hacer cumplir la ley sobre estupefacientes incluso fueron leídas desde un tema racial, pues la “prohibición de la cocaína se supuso que iba dirigida a los afroestadounidenses, la de la marihuana a los mexicanos y la del opio a los chinos.”<sup>13</sup>

En esos mismos años, entre la década de los años 20' el congreso estadounidense ratificó una enmienda a la Constitución (del S. XVIII) en la que se prohíbe la fabricación y cualquier actividad comercial de bebidas alcohólicas dentro del país. Sin embargo, esta *Prohibición* fracasó, en la medida en que se dio paso al fortalecimiento grupos ilegales que mantenían el monopolio en la fabricación de estas bebidas.

El caso estadounidense demostraba al mundo que los efectos secundarios del consumo de alcohol (muertes por intoxicación, insalubridad, comercio ilegal y corrupción) pesaban más que la prohibición. Ello permitió que en 1933, tras la reforma a la Constitución, se elimine la prohibición en cuanto al uso de alcohol.

Richard Nixon, ex-presidente de los Estados Unidos, lanzó en 1969 la guerra internacional contra las drogas. En estos años las drogas ilegales cobran verdadera importancia en los Estados Unidos, los usos de cocaína y posteriormente de heroína y anfetaminas generan una especial preocupación en el gobierno de ese país por los altos índices de consumo de estas sustancias; según reporte oficial, “para 1979, aproximadamente el 14,1 por ciento de la población (25 millones) eran consumidores.”<sup>14</sup>

En 1986 durante el gobierno de Ronald Reagan, se declaró que las drogas eran una amenaza a la seguridad nacional. Desde ese momento, “contener el flujo de cocaína, amapola y marihuana desde el sur se volvió uno de los ejes fundamentales de la política estadounidense hacia el subcontinente.”<sup>15</sup> (Benitez 2005: 205)

En la Casa Blanca se comenzaron a ingeniar nuevas estrategias para el control y el combate a las drogas, su tráfico y consumo; ellas estuvieron legitimadas en un marco formal que dio como resultado la expansión del sistema burocrático en los Estados

---

<sup>13</sup> *Ibíd.*

<sup>14</sup> Internet: URL: <https://www.ncjrs.gov/ondcppubs/policy/strategy/perfil.html>. Acceso 2012.

<sup>15</sup> Benitez, Raúl, “Las drogas vs. La democracia en América Latina”, *Foreign Affairs*, Núm. 2, 2005, Pág 205.

Unidos a través de la creación de instituciones que se encargarán de todo lo relacionado con el fenómeno de las drogas, al tiempo que se vincularon más estrechamente con los gobiernos del mundo para el combate al “mal” de entonces.

## **1.2. Instituciones**

Las instituciones y el aparato burocrático se muestran como la fortaleza de un sistema a la vez que es un efectivo e indispensable mecanismo para abordar los conflictos de la sociedad. Desde esta concepción es que los Estados Unidos han dado paso al tratamiento del problema mundial de las drogas, pues cuentan con varias entidades federales que abordan este fenómeno, las mismas que cuentan con un amplio presupuesto.

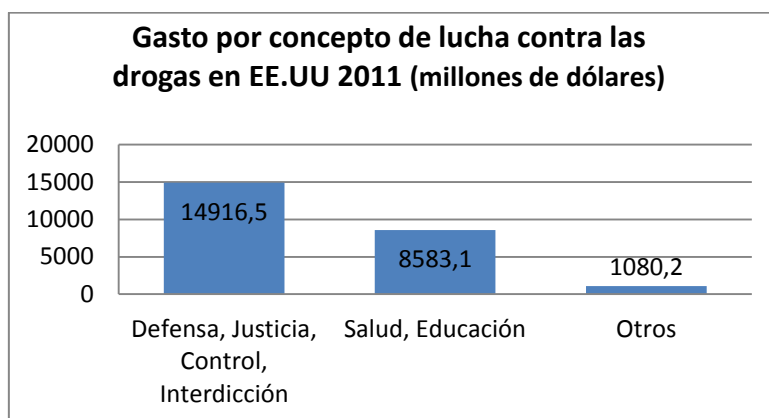
El monto total del gasto para el control de drogas por agencias en los Estados Unidos en el 2011 fue de 25, 579,7 millones de dólares, y para el 2012 se promulgó un presupuesto de 25,184.7 millones de dólares; para el 2013 se solicitó un presupuesto de 25,599.9 millones de dólares.<sup>16</sup> (Anexo 1)

A pesar de que aparentemente se invierte un gran porcentaje del presupuesto para enfrentar el problema de las drogas en temas relacionados a la salud (prevención y tratamiento), cuando analizamos los rubros totales del gasto federal por agencia podemos notar que el gasto en salud es ampliamente menor al invertido en temas de seguridad, justicia e interdicción. De ahí que los esfuerzos norteamericanos siguen dirigidos hacia el tratamiento securista del fenómeno.

---

<sup>16</sup> Datos tomados del Gasto Federal para el control de drogas por agencia del Departamento de Estado de los Estados Unidos (Anexo 1)

**Gráfico 1. Gasto por concepto de lucha contra las drogas en EE.UU 2011**  
(Millones de dólares)



Fuente: Departamento de Estado  
Elaboración: Autores

“Estados Unidos asigna aproximadamente un presupuesto anual de 15 mil millones de dólares en *guerra contra las drogas*, aunque algunos calculan que la cifra total se acerca a 40 mil millones anuales (al incluir gastos en programas relacionados con los esfuerzos antinarcóticos dentro y fuera de Estados Unidos)”.<sup>17</sup>

Según cita un reportaje de Associated Press, “los Estados Unidos han invertido casi 20 mil millones de dólares en la lucha contra bandas criminales de Colombia y México; 49 mil millones en esfuerzos de seguridad antidrogas en las fronteras de Estados Unidos y aproximadamente 120 mil millones de dólares en presos por delitos de drogas.”<sup>18</sup>

“La política de Estados Unidos gasta más dinero en medidas vinculadas al control de las drogas, siendo que una gran proporción del dinero gastado, tal vez un 75%, se invierte en actividades de represión, en particular en arrestos, procesos judiciales y encarcelamiento de traficantes de poca monta. Aproximadamente 500.000 personas están encarceladas por delitos de drogas al día.”<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Cfr. Davis Brooks, “Cumple 40 años de fracasos la guerra de EU contra el narco”. *La Jornada*, UNAM, 17 de julio, México D.F. 2011

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Reuter, Peter, *Evaluando la Política de Drogas de los Estados Unidos*, University of Maryland; Texto de apoyo para la Primera Reunión de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, Rio de Janeiro, Brasil, Abril 2008.

Además de todo el dinero invertido en la *lucha contra las drogas* por parte de los Estados Unidos, se le suma el gasto de algunos organismos internacionales, que juntos pretenden combatir el fenómeno y crear abordajes específicos para el mismo, que como decíamos constituyen lo que llamamos regímenes internacionales.

**Tabla 1: Régimen internacional e interdependencia en el ámbito de las drogas**

ACTORES	POLITICAS/LINEAMIENTOS
<b>Estados</b>	Políticas de cooperación e incentivos económicos, comerciales y sociales.
	Capacitación en temas de combate a las drogas a oficiales y funcionarios de Estado.
	Tratamiento de las drogas como un tema de seguridad.
	Tratamiento de las drogas como un tema de salud pública.
	Políticas de desarrollo alternativo y desarrollo alternativo preventivo.
	Aplicación de la Ley: Endurecimientos de penas, cortes de drogas, control de precursores.
	Oficinas de drogas en otros países.
<b>Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, ONUDD</b>	La lucha contra la delincuencia organizada transnacional y el tráfico ilícito de drogas.
	Prevención, tratamiento, reinserción social y desarrollo alternativo.
	Investigación, análisis de tendencias y análisis forense
	Control al desvío de precursores químicos, como las medidas de la JIFE.
<b>Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, CICAD de la OEA</b>	Fortalecimiento de las agencias nacionales de drogas.
	Reducción de la Demanda (prevención, tratamiento y rehabilitación, y reinserción social).
	Medidas de Control (narcotráfico marítimo, seguridad portuaria, anti-lavado de activos, cooperación judicial).
	Intercambio de metodologías de información sobre drogas.

Los regímenes internacionales en el caso del tema de las drogas, procura la creación de organismos de carácter transnacional que intentan responder a los efectos de las mismas problemáticas sociales. Entonces, los Estados a su vez crean estrategias que motivan la generación de una línea de combate para el mismo fenómeno, por ejemplo a través de beneficios comerciales, cooperación económica y técnica, o la instauración de un modelo de política homologado como las leyes de drogas.

Sin embargo, en un sistema globalizado, ya no son solo los Estados los actores centrales quienes crean modelos de política de drogas, las organizaciones internacionales por su lado recrean espacios de diálogo que prevén la construcción de este régimen a partir de programas para el control de la demanda, control de la oferta y desarrollo alternativo. Todos estos actores, se ven apoyados entre sí para la promoción y ejecución de actividades puntuales que llevan delante la construcción de aquellos regímenes, esta relación mutua es lo que se conoce como interdependencia. Que no es sino la consolidación de lazos vinculantes que tienen los Estados entre ellos y con organismos internacionales para el abordaje a las drogas.

### **La Agencia Federal Antidrogas, DEA**

En julio de 1973 se creó la Agencia Federal Antidrogas, DEA como parte del sistema federal con la consigna de establecer una línea de combate directo al problema de las drogas, constituyéndose en una suerte de organismo rector de los Estados Unidos de América en materia de control de drogas, con el apoyo del Departamento de Justicia.

La DEA investiga los delitos de narcotráfico, el enjuiciamiento a los implicados, controla la aplicación de la Ley de Sustancias Controladas, gestiona asistencia interna y externa a través de programas diseñados para reducir la disponibilidad de drogas y brinda orientación en materia de políticas de drogas a la Secretaría de Estado y a las embajadas de los Estados Unidos en el extranjero, para que estas a su vez lo repliquen en los organismo de drogas de esos países.

De acuerdo a las competencias asignadas a la DEA, su incidencia por actividades en otros Estados es un hecho, pues ésta oficina actúa como miembro inspector de drogas en 78 países, incluido el Ecuador, y es observador en 31. Esta agencia da capacitaciones,

asesoramientos y conferencias internacionales sobre temas de control para combate al narcotráfico.

**Tabla 2: Conferencias dictadas por la DEA en otros países**

<b>AÑO</b>	<b>CIUDAD / PAÍS</b>	<b>TEMA</b>
2000	Buenos Aires, Argentina	Investigaciones Multi-Regionales y Operaciones Orientación principales traficantes.
2001	Santo Domingo, República Dominicana	Investigaciones Multi-Regionales y Operaciones Orientación principales traficantes y sus organizaciones.
2002	Santa Cruz, Bolivia	Lucha contra las principales organizaciones internacionales de tráfico de drogas a través de la cooperación y la asociación mundial.
2003	Panama City, Panama	Narcóticos Internacionales Contador y Terrorismo.
2004	Lima, Perú	Lucha contra el Tráfico Internacional de Drogas y Lavado de Dinero.
2005	Santiago, Chile	Expansión Global para destruir el narcotráfico y las organizaciones de Lavado de Dinero.
2006	Montreal, Canadá	Orientación Narcotráfico Lavado de Dinero, y el desvío de los productos químicos a nivel mundial.
2007	Madrid, España	Celebrando 25 años de cooperación.
2008	Estambul, Turquía	Encargados en un mundo cambiante.
2010	Río de Janeiro, Brasil	Orientación de los facilitadores.
2011	Cancún, México	Frente Unido Contra la Delincuencia Organizada.
2012	Denpasar, Indonesia	Mejorar el espíritu de colaboración internacional para lograr el éxito más grande en la lucha contra delitos de drogas.

Fuente: DEA

Elaborado: Autores

La lucha vertical contra el narcotráfico y la cooperación entre los países son los enfoques que brindan las conferencias de la DEA, las mismas que de cierto modo de establecen como una línea de acción en el extranjero. Esta agencia desde sus actividades mantiene una política de intervención y hace uso de su carácter internacional para mediar conflictos.

El crecimiento del aparato burocrático y el incremento del presupuesto en los Estados Unidos han significado un avance en el enfrentamiento a las drogas. Ejemplo de ello fue

incremento del número de empleados que trabajan en la DEA, que en los años setenta era de 2,898 funcionarios con un presupuesto de \$74.90 millones de dólares, y que en 2009 llegó a 10,784 empleados con un presupuesto aproximado de \$2,602.00 millones de dólares.<sup>20</sup>

En el caso de Ecuador, la DEA interactúa con la Dirección de la Policía Antinarcoóticos (DNA) y el CONSEP en la ejecución del Programa VI Fronteras, para el control y desvío de sustancias precursoras para las drogas por las fronteras sur con Perú y norte con Colombia, en este país con especial atención al Departamento de Nariño, considerado una ruta de abastecimiento para refinar la base y pasta de cocaína.

El programa se centraba particularmente en el control armado sobre las fronteras para evitar el desvío de sustancias químicas posibles de ser utilizadas como precursores de drogas. Sin embargo, el apoyo de la DEA para el referido programa no tuvo el éxito esperado, en virtud de que fue aplicado por un corto período y con condiciones desfavorables en cuanto a presupuesto y voluntad política de los organismos ecuatorianos, según informó un funcionario del CONSEP.

### **El Departamento de Estado**

Es el órgano encargado de ayudar a las agencias de asuntos exteriores en todo lo concerniente al desarrollo de políticas, planes y programas destinados a lograr los objetivos de política exterior definidos por el gobierno de Estados Unidos.

El problema de drogas en los Estados Unidos es abordado por el Departamento, a través de la Oficina de Asuntos Internacionales sobre Narcóticos y Aplicación de la Ley (INL), encargada del fortalecimiento de los sistemas de justicia penal, lucha contra el flujo de estupefacientes ilegales y de minimizar la delincuencia transnacional.

La INL centra su acción en impulsar estrategias de interdicción, erradicación, desarrollo alternativo y reducción de la demanda, que además, incluyen estrategias para fortalecer las capacidades de investigación policial y penal.

---

<sup>20</sup> Internet, URL: <http://www.justice.gov/dea/about/history/staffing.shtml>.

Por sus ámbitos de acción, el Departamento de Estado emite políticas de drogas, las que son ejecutadas en coordinación con las siguientes entidades:

- Departamento de Justicia
- Departamento de Seguridad Interna, Inmigración y Aduanas (ICE)
- Drug Enforcement Administration (DEA)
- Federal Bureau of Investigation (FBI) y otras agencias de control de los Estados Unidos.

Muchas de las actividades diseñadas por el Departamento de Estado son ejecutadas por varias instituciones, lo que genera conflicto entre todas esas agencias pues cada una de ellas procura tener mayor apoyo económico y político desde el gobierno federal, creando una suerte de lucha interna por protagonismo interno, lo que indirectamente deslegitima el modelo de acción en cuanto al tratamiento de las drogas.

Para el Departamento de Estado, el Ecuador representa un desavío antinarcótico, al ser considerado un importante país de tránsito de drogas y precursores químicos por encontrarse ubicado entre los mayores productores de hoja de coca del mundo, y por contar con amplios puertos marítimos.

De ahí que este Departamento, para contrarrestar el narcotráfico en nuestro país pretende cumplir con los siguientes objetivos:<sup>21</sup>

- Fortalecer la aplicación de la lucha contra el narcotráfico y las unidades militares en las zonas de frontera para mejorar la seguridad fronteriza y la eficacia general de las operaciones de interdicción de narcóticos;
- Mejorar la capacidad profesional, el equipo, y la integridad de la policía de Ecuador, militares y organismos judiciales para que puedan contrarrestar las actividades de drogas ilícitas más eficaz;
- Desarrollar redes de comunicación para mejorar la coordinación operativa y una mejor explotación de la inteligencia de drogas;

---

<sup>21</sup> Los objetivos antes mencionados son tomados del Programa de INL para Ecuador

- Desarrollar las capacidades institucionales para interceptar las drogas ilegales y sustancias químicas controladas, enjuiciar a los traficantes e incautar los bienes ilícitos;
- Contener el crecimiento de la economía / cocaína, coca;
- Aumentar ingresos y oportunidades de empleo lícitos, y
- Aumentar la satisfacción de los ciudadanos con el funcionamiento de las instituciones democráticas locales.

Estos objetivos también han sido sugerido por otras instancias, a saber: CICAD, ONUDD, JIFE, entre otros. En la medida en que el Ecuador es ratificado como un país soberano de hecho, los objetivos que se crea oportunos para el enfrentamiento de su problema de drogas, no deberán sino ser planteados y ejecutados por las instancias nacionales pertinentes, a pesar de la presión que puedan ejercer a través de su cooperación.

Pues la Oficina de Asuntos Narcóticos Internacionales y Aplicación de la Ley apoya las gestiones de la DNA y de las fuerzas de seguridad del Ecuador a través de proyectos para fortalecer el control de aeropuertos, puertos y pasos fronterizos, asistencia y dotación de equipos a la policía, militares y agencias judiciales, y en menor grado programas de prevención.

### **Instituto Nacional contra el Abuso de Drogas, NIDA**

El NIDA busca hacer un uso efectivo de la ciencia para combatir el abuso a las drogas, sus esfuerzos se apoyan en los resultados de los estudios desarrollados por el Instituto, creando base científica, que será el respaldo para justificar las operaciones sobre el combate a las drogas.

Este Instituto realiza capacitaciones asesoramientos en los países donde existen Embajadas norteamericanas, las cuales no siempre son armónicas a las políticas nacionales de prevención y tratamiento. Ello constituye una fuerte injerencia en las políticas públicas sobre drogas, pues se debe suponer que cada Estado, y de acuerdo a

su específica realidad, creará las estrategias de prevención y tratamiento que considere pertinentes.

Adicionalmente cabe mencionar que los estudios que realizan los Estados Unidos para medir el consumo de drogas tienen un sesgo, en la medida en que los indicadores usados no dan cuenta de la real dimensión del problema. Pues se utiliza a la prevalencia<sup>22</sup> como el principal medidor del consumo, este indicador generaliza los usos de drogas, y no permite establecer categorías. Es decir no distingue un consumidor ocasional de uno habitual.

Estos indicadores no muy acertados para medir el consumo de drogas son replicados en la mayor parte de Estados. Ello da cuenta de la necesidad de crear nuevas metodologías investigativas que permitan medir los problemas de drogas de cada nación, y que además deben ser contruidos sobre la base de cada realidad.

### **Secretaría Nacional para la Política de Control de Drogas, ONDCP**

La ONDCP es el órgano adscrito a la Oficina Ejecutiva del Presidente de Estados Unidos, y fue creada por la Ley contra el Abuso de Drogas de 1988. Esta entidad se dedica a la coordinación de la política y la seguridad pública relacionada con el uso de drogas y sus efectos, mediante acciones de prevención, al tiempo que concentra las políticas de justicia penal y los sistemas de salud pública para tratar a los consumidores en centros especializados.

#### **1.2.1. Observaciones finales sobre las instituciones**

Muchas críticas se han planteado respecto a las operaciones que realizan las instituciones estadounidenses para el combate contra las drogas; entre ellas está la insuficiente información real sobre las dimensiones de la cooperación en el extranjero, así como las verdaderas intenciones que tienen sus políticas antidrogas, incluso las

---

<sup>22</sup> La prevalencia en el ámbito de las drogas indica la proporción de individuos que aseguran haber usado una sustancia en determinado período de tiempo.

preventivas. Dichas actividades no siempre son armónicas con las políticas que se manejan en cada Estado, su orientación de “tolerancia cero” no debería ser expuesta en naciones en las cuales el uso de drogas es despenalizado, como es el caso del Ecuador, cuya disposición constitucional prohíbe criminalizar a un individuo por ser usuario de drogas.

Las medidas desarrolladas en los Estados Unidos no siempre están acompañadas de una correcta evaluación del impacto de sus políticas, y muchos de los indicadores utilizados no siempre son los adecuados para medir su eficacia. Tal es el caso del indicador de prevalencia, usado por los estudios norteamericanos para medir el porcentaje de usuarios de drogas; la falencia de este indicador radica en que no categoriza a los usos de drogas, pues están en un mismo porcentaje aquellos individuos que tienen usos esporádicos o que simplemente los usaron una vez.

“El control legislativo de Estados Unidos sobre ciertos programas de control de drogas es de por sí problemático y es especialmente ineficaz cuando se trata de los programas del Departamento de Defensa y de la Administración Antinarcóticos. Para complementar el Informe sobre Entrenamiento Militar para Extranjeros, que publica datos anuales sobre el entrenamiento militar que brinda Estados Unidos a tropas extranjeras, sería necesario realizar audiencias públicas para poder evaluar la eficacia de las medidas antidrogas del Pentágono. Asimismo, no es suficiente que a los funcionarios de la DEA se les cite con frecuencia a testificar sobre las tendencias del narcotráfico y temas similares, sino también se debe emprender una evaluación formal del éxito o fracaso de sus esfuerzos en un determinado país. El control de los programas de asistencia policial de Estados Unidos es particularmente difícil: no existe la obligación de presentar información en forma sistemática, y los organismos como la DEA con frecuencia se niegan a brindar incluso la información más básica.”<sup>23</sup> (Youngers, Rosin, 2005: 14)

---

<sup>23</sup> Cfr.: Castrillón, Juan Carlos, “Ecuador y la extensión de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y la erradicación de la droga-ATPDEA”, *Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior Ecuatoriano, AFECE*, Quito, 2010. Pág. 125-149

### **1.3. Estrategias antinarcóticos, principios normas y procedimientos**

Los Estados Unidos se han centrado en detener el tráfico de clorhidrato de cocaína, puesto que los ingresos de esta droga no sólo mantienen a los carteles colombianos o mexicanos, sino porque proporciona fondos para la operación de organizaciones delictivas que mueven las drogas a través de países de tránsito.

Esta concepción es una determinante que argumenta la transnacionalidad del problema, y además justifica la necesidad de crear una política pública determinada para el enfrentamiento de las drogas por parte de los Estados Unidos.

Una de las estrategias más notorias en este sentido es la denominada “Estrategia Nacional contra el Narcotráfico en la Frontera Sudoeste”, del 2009, cuyo objetivo principal es reducir el ingreso ilegal de drogas provenientes de los países del sur, en especial de los carteles mexicanos y colombianos. Carteles, que en los últimos veinte años han concentrado un gran poder económico y político.<sup>24</sup>

México al ser vecino de Estados Unidos se ha convertido en el paso obligado para la entrada de sustancias al país del norte. Entre los carteles que han consolidado su poder, en base al miedo, chantaje y extorsión (coimas, cooptación no quedan excluidas) están: el cartel de Sinaloa, los Zetas, los Beltrán Leyva, La Familia, el cartel de Tijuana, el cartel de Juárez (estos dos últimos disminuidos en poderío), por nombrar algunos.

En la medida en que se han incorporado nuevos desafíos para el combate al narcotráfico, las estrategias de los Estados Unidos para combatir este fenómeno han sido latentes, y se han expandido alrededor del mundo, centrando su atención hacia los países productores de drogas.

---

<sup>24</sup>Cfr. Internet. URL: <http://www.justice.gov/ag/speeches/2009/ag-speech-090605-spanish.htm>, Acceso 2012.

### **1.3.1. Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de Drogas – ATPDEA**

La ATPDEA es un mecanismo de cooperación internacional que mantienen los Estados Unidos con los países de la Región Andina. Ésta cooperación funciona a través de preferencias o beneficios arancelarias para la exportación de ciertos productos que entran al mercado norteamericano, a cambio de estrategias que aporten a la lucha contra drogas, y que tienen especial énfasis en la erradicación de cultivos de coca.

Entró en vigencia cuando la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA) creada por el ex-presidente George Bush fue expedida el 4 de diciembre de 1991, y cuya aplicación en Colombia y Bolivia inició en 1992, sumándose en 1993 Ecuador y Perú.

Las estrategias del ATPDEA como mecanismo para apoyar el esfuerzo de los países en la lucha contra el problema de las drogas, tiene como efecto subyacente amortiguar los altos costos económicos y sociales de las poblaciones vulneradas por el narcotráfico, que vieron en la producción de hoja de coca una actividad rentable, y que con la reducción de cultivos quedaron en el desempleo. Este apoyo se da en el marco del principio internacional de responsabilidad común y compartida.<sup>25</sup> (cfr.: Castrillón, 2010: 125)

Alrededor de 8.000 productos conforman el arancel armonizado de Estados Unidos, de ellos, en el 2011 el ATPDEA exoneró del pago de derecho a aproximadamente 750 productos bajo este régimen especial, entre los que se encontraban: petróleo, piña, mango, flores, alcachofas, brócoli, atún y rosas. De ahí la relativa importancia de esta estrategia para los países de la región andina.

El actual gobierno ecuatoriano, respondiendo a ideologías políticas, plantea en su agenda de relaciones exteriores la posible no renovación del ATPDEA, consecuentemente los casi 750 productos del Ecuador exonerados de aranceles se mantendrán hasta julio de 2013.

---

<sup>25</sup> Cfr.: Castrillón, Juan Carlos, "Ecuador y la extensión de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y la erradicación de la drogas-ATPDEA", *Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior Ecuatoriano, AFECE*, Quito, 2010. Pág. 125-149

La no renovación del ATPDEA entonces acarrearía desventajas económicas para Ecuador en materia comercio exterior, no necesariamente por que marcará el fin o la disminución de exportaciones de productos nacionales, sino porque importantes grupos de poder y empresariales reducirán sus exportaciones y eventualmente crearán cierta presión política.

La presión que mantiene el Estado se direcciona hacia dos sentidos. Por un lado, los intereses específicos que conservan los Estados Unidos con esta ley de preferencias arancelarias; y por el otro, los grupos de poder que defienden intereses particulares y que no contemplan el trasfondo de esta cooperación (la lucha interna contra las drogas). La perspectiva es estrictamente económica y la presión para el Estado se torna interna y externa.

**Tabla 3: Partidas de mayor exportación a Estados Unidos en el marco de la ATPDEA 2010**

SUBPARTIDA NANDINA	DESCRIPCIÓN NANDINA	MILLONES FOB-USD
2709000000	Aceites crudos de petróleo o mineral bituminoso	4.306
0603110000	Rosas	169
2710192200	Fueloils (fuel)	51
0603199090	Flores frescas	43
1604141000	Conservas de atún (entero o en trozos)	33
0302690090	Tilapia entera fresca o refrigeradora	21
0603191000	Gypsophila (lluvia, ilusión) ( <i>gypsophila paniculata</i> L.)	20
4412320000	Madera contrachapada de hasta 6 mm de espesor que tengan, por lo menos, una hoja externa distinta de la de coníferas	19
0804502000	Mangos	14
0804300000	Piñas	13
2009801200	Jugo de Maracuyá	11
0704100000	Brocoli	10
0714909000	Yuca	9
0603900000	Flores preparadas en otra forma	9
1701119000	Azúcar	8
2005991000	Alcachofas	7
0710809000	Otras Hortalizas	7
2007999200	Purés y pastas de frutas	7
0603199010	Lirios	5
2008910000	Palmitos	5
6910900000	Fregaderos, lavabos de cerámica	5

Fuente: Banco Central del Ecuador  
Elaboración: Dirección de Estudios/CIG

La responsabilidad sin duda recae en el gobierno y es compromiso del mismo sustituir estas pérdidas con nuevos mecanismos o espacios que genere la compensación para las empresas nacionales.

Frente a este hipotético escenario, hay que pensar posibles estrategias de negociaciones, inclusive nuevos espacios de mercado donde productos ecuatorianos tengan cabida comercial con las mismas facilidades que genera el ATPDEA, una ventana se abre con el tratamiento del SGP Plus (Sistema General de Preferencias Plus) – Droga de la Unión Europea, pero esto es materia de otro estudio.

Es menester alertar de que a pesar de que la SGP-Plus se constituye en una salida medianamente aceptable para las exportaciones ecuatorianas, de no renovarse el ATPDEA, aproximadamente 257 millones de dólares en aranceles deberán ser cubiertos por los exportadores. Los productos que posiblemente no ingresen al sistema del SGP Plus de la UE son las rosas, brócoli, piñas y alcachofas, suman 199 millones de dólares.

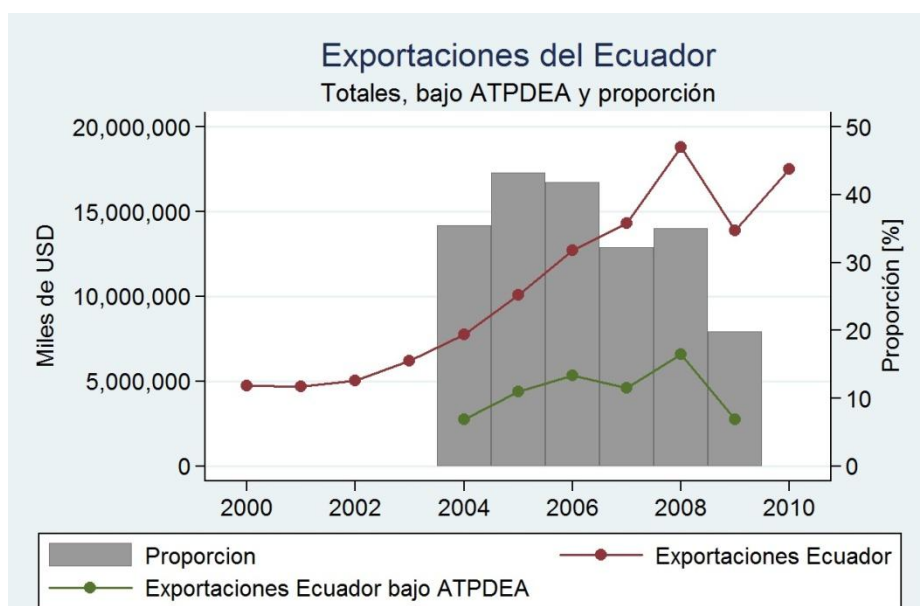
En una entrevista realizada Nathaly Celi, Embajadora del Ecuador en Washington respecto de la posible no renovación del ATPDEA ella indicó que:

“...el monto de las exportaciones bajo la ATPDEA, y que no tiene opción de SGP, sumaron, en 2012, \$257 millones. Las exportaciones de los tres productos aceptados a revisión -rosas, brócoli y alcachofas- suman \$118 millones por lo que, de ser admitida su inclusión, las exportaciones que se quedarían sin eliminación de aranceles representan \$139 millones aproximadamente. Lo que no significa que se perderían, sino que habría que buscar mecanismos alternativos para diversificar su acceso a otros mercados o mejorar la productividad y costo de acceso al mercado de EEUU”.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Entrevista a Nathaly Cely, Embajadora del Ecuador en Estados Unidos, 22 de abril 2013. Internet: <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/nathalie-cely-no-da-por-perdida-la-atpdea-579290.html>

**Gráfico 2: Exportaciones del Ecuador bajo ATPDEA**



Fuente: Banco Central del Ecuador y Office of the United States Trade Representative  
Elaborado: Juan Salcedo Cruz

Existe una notable tendencia a la baja desde el 2009 en cuanto a la proporción de exportaciones desde Ecuador, mientras que antes del 2004 los productos exportados hacia Estados Unidos fácilmente superan el 30% en comparación con las exportaciones totales de Ecuador. Cabe mencionar que el aumento entre el 2008 y 2009 de las exportaciones del Ecuador bajo la ATPDEA crecen debido al precio del petróleo en esos años.

Indiscutiblemente la no renovación de la ATPDEA afectará, no solo a los productos de que puedan ser incluidos en las negociaciones del SGP Plus, sino que causarán efectos en los niveles de ingresos y oportunidades de empleo a los trabajadores de las empresas exportadoras.

Cabe preguntarse ¿Es realmente oportuno y eficaz el ATPDEA como una manera de comercio exterior y una justificación para mantener una lucha armada al problema de las drogas?

Antes de responder es necesario revisar los planteamientos y sobre todo las condiciones que fija la Ley del ATPEDEA para que los países de la región Andina sean “beneficiarios” de la misma<sup>27</sup>:

- Que el país no haya nacionalizado, expropiado o tomado la propiedad o el control de la propiedad de ciudadanos estadounidenses o de una empresa que sea mayoritariamente de propiedad de un ciudadano estadounidense.
- Que dicho país no haya tomado medidas para dar por terminado un contrato existente.
- Que un país no haya fijado impuestos u otras tasas con condiciones más restrictivas u otro tipo de medidas con respecto a la propiedad cuyo efecto sea nacionalizar, expropiar o privar de la libertad y el control de la propiedad.
- Los niveles de protección establecidos por dichos países para los derechos de propiedad intelectual, los cuales deberán ser iguales o mayores que los niveles de protección garantizados por el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio.
- La medida en que los países protegen los derechos laborales internacionalmente reconocidos.
- El grado en que los países han avanzado en la eliminación de las peores formas de trabajo infantil.
- La medida en que los países han cumplido los criterios de certificación antidrogas, para su elegibilidad como receptores de la asistencia de los Estados Unidos.
- El grado en que un país haya tomado las medidas necesarias para apoyar los esfuerzos de los Estados Unidos en la lucha para combatir el terrorismo.

Los dos últimos puntos, son un claro ejemplo de condicionamientos impuestos al Estado ecuatoriano. En primer lugar, los países que deseen ser parte del ATPDEA deberán cumplir los criterios antidrogas de los Estados Unidos, y como hemos revisado son en el fondo un instrumento localista norteamericano de ver los problemas, en donde el combate armado al fenómeno y el cierre de fronteras predomina, de ahí que el Ecuador ha tenido que ver con la militarización de fronteras.

---

<sup>27</sup>Castrillón, Op. cit., pág. 127-128.

Y por otro lado, el combate al problema del terrorismo, que en sí es un fenómeno netamente adscrito al contexto norteamericano, no es para el Ecuador un escenario real, o al menos no debería percibirse de esa manera, por lo tanto el suscribirse a este tipo de lineamientos, antes que generar cooperación bilateral simétrica, nos convierte en Estados adjuntos a una problemática analizada desde intereses externos.

#### **1.3.1.1. La erradicación de cultivos para cumplir con las condiciones de la ATPDEA**

Los beneficios arancelarios que ofrece el ATPDEA a los países andinos, se conceden siempre y cuando estos cumplan con estrategias de combate al narcotráfico. Entonces, la erradicación de cultivos además de convertirse en un mecanismo de reconocimiento ante los Estados Unidos, nos acarrea también problemas sociales y ambientales dentro de nuestras fronteras pues la eliminación de cultivos ha sido ampliamente cuestionada por los métodos utilizados para este fin.

La erradicación aérea y forzosa para la eliminación de cultivos de coca y amapola en la región andina ha tenido secuelas negativas a nivel social, político y ambiental por el uso de químicos altamente perjudiciales para la salud.

El uso desmedido de glifosato para erradicar los cultivos ilícitos, (que en su mayoría fueron exitosamente eliminados), causó efectos nocivos para la salud en la población fronteriza de nuestro país. Y pese a que fueron usados en la frontera norte con Colombia rezagos del químico entraron a territorio ecuatoriano afectando a plantaciones, ríos y consecuentemente a la salud de los pobladores de frontera.

“La erradicación forzada es un juego contraproducente y de nunca acabar. Los pequeños productores sin medios alternativos para la generación de ingresos simplemente volverán a plantar. Cuando son objeto de erradicaciones repetidas, los cultivos se trasladan a otras zonas, llevándose con ellos el problema de la producción de droga con todo lo que esto implica. Y cuando se logra provisoriamente aumentar el precio de la hoja de coca, sucede que más gente

empieza a plantarla para obtener una parte de la ganancia económica.”<sup>28</sup>(Youngers, Rosin 2005: 17)

Si una de las políticas para que los países tengan beneficios arancelarios es la eliminación de cultivos ilícitos, los Estados Unidos deberán promocionar la adopción de métodos alternativos (eliminación de cultivos de forma manual). No obstante, la dimensión del problema, como lo ha visto Youngers, no decrece pues los efectos indirectos como el desempleo, violencia y pobreza siguen existiendo.

### **1.3.2. USAID**

La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID, fue creada por el gobierno de los Estados Unidos en 1961, bajo el mandato del Presidente John F. Keneddy en noviembre de 1961. Mediante ésta los Estados Unidos gestiona recursos para el extranjero, de los cuales los que están dirigidos al tema de drogas se destinan hacia programas de desarrollo alternativo, y en su mayoría son oficiados a través de la NAS (Sección Antinarcóticos).

La NAS es la oficina responsable de la administración y coordinación de los recursos que los Estados Unidos entrega al gobierno del Ecuador, éstos recursos van dirigidos hacia los ámbitos judiciales, fuerzas armadas y otras instancias públicas que abordan el tema de drogas. Además, ésta oficina asesora a la embajada y a otros elementos de la misión y agencias en Washington sobre los problemas relacionados a drogas en Ecuador y recomienda políticas y proyectos para enfrentarlos.

La USAID, a través de la NAS a lo largo de estos años ha asignado recursos, tanto técnicos como financieros para el Ecuador, especialmente para medios e infraestructura de los gobiernos locales (provinciales) de frontera, sobre todo para la creación y expansión de actividades económicas lícitas. Así en 2010 la USAID financió la construcción de 40 proyectos de infraestructura, que incluían la construcción de carreteras, puentes, canales de riego y sistemas de agua y saneamiento.

---

<sup>28</sup>Youngers y Rosin, Op. cit. Pág 17.

Otros proyectos financiados por la USAID trataron de crear microempresas basadas en el desarrollo sostenible de las poblaciones locales y dirigidas a la producción de cacao, café y otros productos propios de la amazonia.

Muy aparte de las “buenas intenciones” de los programas de cooperación técnica y económica de ésta agencia, es importante aclarar que estos programas en la zona de frontera fueron auspiciados solo con la condición de que el gobierno ecuatoriano asegure la eliminación de cultivos ilícitos, y con el compromiso de evitar que los pobladores de esta zona no busquen en el cultivo de la hoja de coca un medio de subsistencia.

Pero ¿Cómo se garantiza eso? Si la región fronteriza de Ecuador es la zona más vulnerable para el narcotráfico, básicamente por la convergencia de distintos escenarios propios de la zona: falta de oportunidades laborales, deplorables niveles socio – económicos (léase pobreza), aislamiento y sobre todo la proximidad a territorios ocupados por grupos irregulares.

Entonces los proyectos financiados por la USAID, no previeron que la generación de microempresas para productos agrícolas no serían competitivos frente al pago que reciben los productores agrícolas que se dedican a la siembra de la hoja coca, sobre todo en el lado colombiano.

Los condicionamientos de control en frontera para verificar el cumplimiento de la cooperación norteamericana, hicieron que el Ecuador trabaje sobre la lógica de control punitivo, eliminando de este modo la capacidad de entender las drogas desde un espacio de desarrollo social y económico, que en teoría es el fin último del desarrollo alternativo.

### **1.3.3. La Base de Manta**

En 1999 la intervención de los Estados Unidos en Suramérica es inminente pues se inicia el Plan Colombia, y en noviembre de ese año el Ecuador entrega la base de Manta al gobierno norteamericano, con el propósito de intensificar la cooperación

internacional para la detección, monitoreo, rastreo y control aéreo de la actividad ilegal del tráfico de narcóticos.<sup>29</sup>

Las operaciones norteamericanas en esta base aérea fueron notablemente criticadas, esta base era un medio más para que el Ecuador permita la adopción de políticas de marcado interés para el gobierno estadounidense. De ello se desprende la preocupación de algunas organizaciones internacionales por “los gastos militares en el Ecuador y el rol de esta base en las nuevas políticas de seguridad de los Estados Unidos y su intención de tener libre acceso a los recursos naturales, en especial, a los recursos energéticos y a la biodiversidad”<sup>30</sup> (Saavedra, Coba 2007: 24)

El uso de la base aérea, y el convenio de cooperación en caso, denota claramente la alineación del gobierno ecuatoriano con el de los Estados Unidos, ya que la base era concedida de forma gratuita, al tiempo que los soldados que residían en esta base no necesitarían visa y estarían eximidos de impuestos.

Es lamentable esta posición por parte del gobierno ecuatoriano, más aún cuando con la presencia de soldados norteamericanos en Manta se hundieron barcos ecuatorianos aplicando mecanismos de interdicción, irrumpiendo no solo el convenio de cooperación, sino haciendo caso omiso a las leyes de respeto del espacio marítimo.

“... la no renovación por parte del gobierno de Rafael Correa del convenio con Estados Unidos para el funcionamiento de las operaciones aéreas antidrogas en la denominada Base de Manta, y que por medio de su nombre no se hizo más que perseguir a nuestros inmigrantes hundiendo barquichuelos en los que viajaban a otros países.”<sup>31</sup> (Paladines, 2012; 49)

---

<sup>29</sup>Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de los Estados Unidos de América concerniente al acceso y uso de los Estados Unidos de América de las instalaciones en la base de la Fuerza Aérea Ecuatoriana en Manta para actividades aéreas antinarcóticos. Registro Oficial 326 (Anexo 3)

<sup>30</sup> Saavedra, Luis; Coba, Liset, *¿OPERACIONES DE AVANZADA O BASE MILITAR OPERATIVA? Un análisis de la Base de Manta*, Ecuador, 2007. Pág. 24

<sup>31</sup>Paladines, Jorge, *La (Des) proporcionalidad de la ley y la justicia de drogas en el Ecuador*, Quito, Defensoría Pública del Ecuador y Colectivo de Estudios Drogas y Derechos, 2012

La Base de Manta en ocasiones fue negada como un Puesto de Operaciones Avanzadas (FOL)<sup>32</sup>, es decir cómo un puesto de operaciones militares de los Estados Unidos, porque supuestamente no contaba con los suficientes recursos tecnológicos y humanos para ser considerado como tal. No obstante, “los puestos de avanzada están diseñados para servir como soportes para un rápido despliegue de tropas y pertrechos militares, además de ser puntos de información regional”<sup>33</sup> (Saavedra, Coba, 2007: 143), funciones que cumplía la Base de Manta.

Tal como se establece en este convenio de cooperación la no renovación del mismo debía realizarse un año antes el término de su vigencia, es decir el 12 de noviembre del 2008.

Así en noviembre de 2009 se tuvo que entregar la Base de Manta, para contento de muchos y disgusto de otros, ya que los discursos motivados por los mismos Estados Unidos, de que la presencia norteamericana era un motor económico y social en la zona fundaron un descontento general.

“Tener empleo y ganar en el Ecuador como si se estuviese trabajando en los Estados Unidos, fue el slogan que movilizó a cientos de manteños, incluso a viajar a Quito para defender «el progreso de Manta», cuando varias organizaciones sociales plantearon la inconstitucionalidad del Convenio firmado por el gobierno de Mahuad.”<sup>34</sup> (Saavedra, Coba, 2007: 84)

No cabe duda de que la Base de Manta fue un instrumento para servir a los Estados Unidos, así como un mecanismo para que este país pueda controlar las políticas generadas en la región, escondiendo su intención a través de la máscara de la lucha contra las drogas.

Respecto a ello, un estudio independiente consultó si la Base de Manta era un mecanismo de incidencia de los Estados Unidos en la región, a continuación la el gráfico de resultado.

---

<sup>32</sup> Forward Operating Locations

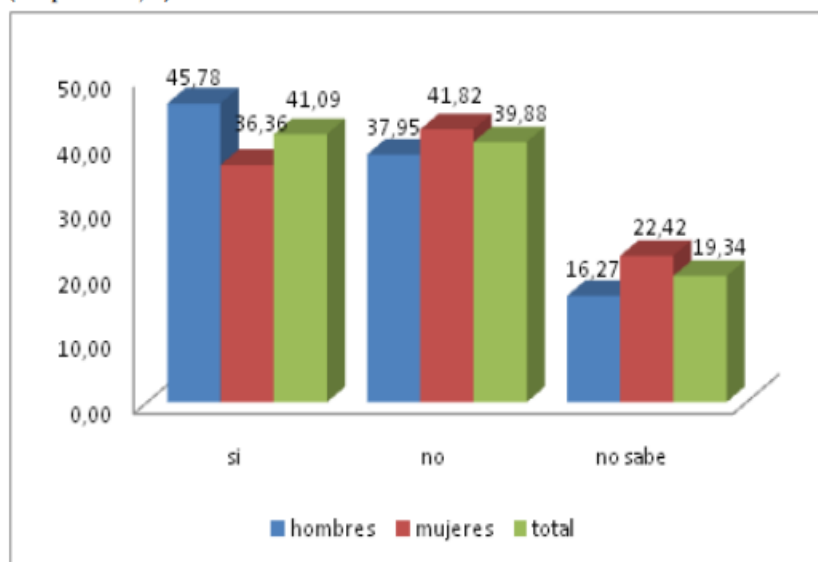
<sup>33</sup> Saavedra y Coba, Op. cit. Pág 143.

<sup>34</sup> Saavedra y Coba, Op. cit. Pág 84.

### Gráfico 3: Base de Manta como mecanismo para controlar la región 2009

¿Usted cree que la Base de Manta sirve a los estadounidenses para controlar los países de América Latina?

(En porcentajes)



Fuente: Organización INREDH

Técnicamente, la población está dividida, un 41% afirma que sí es una base de control regional y el otro 40% dice que no. El 41% de la población de alguna manera ha sido sensible a la información que han proporcionado las organizaciones sociales y determinados medios de comunicación sobre las formas de control regional que implementa los Estados Unidos; “esto de por sí constituye un logro de 8 años de trabajo en Manta, pues se ha logrado romper el control monolítico de la opinión pública imperante hasta el año 2000.”<sup>35</sup> (Saavedra, Coba, 2007: 155)

La pregunta que surge es si la base de Manta generó beneficios a esta ciudad, para algunos (depende de los intereses de donde se mire) seguramente sí, sin embargo, si nos remitimos al plano económico, los beneficios son escasos.

“Aproximadamente los Estados Unidos invertían algo más de 6 millones de dólares anuales en la Base que se inyectaban en la localidad, pero este dinero solo contemplaba gastos operativos de las misiones estadounidenses, la mayor

<sup>35</sup> Saavedra; Coba, Op. cit. Pág 155.

era destinada a gastos de combustible, mantenimiento y atención de los militares; todos estos rubros, salvo los salarios marginales de 140 personas, no quedan en Manta.”<sup>36</sup> (Saavedra, Coba, 2007: 231)

#### **1.3.4. Políticas antinarcóticos de Estados Unidos en Ecuador**

##### **Estrategias de drogas de los Estados Unidos en el Ecuador 2005-2012**

Los Estados Unidos a lo largo de estos años han movilizado diversos esfuerzos para detener los flujos de drogas, especialmente por la posición geopolítica de la cocaína, es decir la cercanía con Colombia el mayor productor de esta sustancia.

Los Estados Unidos pretenden el combate a la producción de clorhidrato de cocaína, a través de esfuerzos de interdicción, que incluyen entre otras cosas, la destrucción de laboratorios de procesamiento, erradicación de cultivos de hoja de coca, refuerzo de personal de control en frontera. Según el gobierno norteamericano, tales acciones han debilitado a las organizaciones narcotraficantes.

“Un estimado de 300 toneladas métricas de clorhidrato de cocaína entra en el país cada año, alimentando la adicción, el crimen, y dañando a la salud económica y social de los Estados Unidos. Puesto que la cocaína que se origina en los países andinos de Colombia, Perú y Bolivia, hemos canalizado una parte importante de nuestros recursos internacionales hacia la eliminación de los cultivos de coca, lo que altera la producción de cocaína, y previene que la droga llegue a los Estados Unidos.”<sup>37</sup>

##### **La guerra contra las drogas y su relación con Ecuador 2005 - 2006**

Los delitos asociados al problema de las drogas han provocado que los Estados Unidos centre sus esfuerzos en operaciones que se direccionan al combate a los grupos de traficantes; es decir, eliminación de los líderes y cultivos de esos grupos, para así restarles poder al crimen organizado.

---

<sup>36</sup> Saavedra y Coba, Op. cit. Pág 231.

<sup>37</sup> Departamento de Estado, Policy and Program Development, Overview for 2005, INCSR Volume I, 2006

Según el Reporte de la Estrategia Internacional de Control de Narcóticos (INCSR) de EE.UU., “el gobierno de Estados Unidos, apoyado por las unidades de la policía colombiana eliminó aproximadamente 170.000 hectáreas de coca en Colombia, calculan que si esta cantidad habría sido cosechada y refinada, podría haber producido más de 150 toneladas métricas de cocaína con un valor de más de \$15 mil millones, que representa el rubro anual que los Estados Unidos asignan para combatir a las drogas.”<sup>38</sup>

Sabiendo que el control interdictivo es el principio superior que guía las políticas de drogas de los Estados Unidos, mejorar la capacidad represiva de los profesionales de los órganos de control de drogas es una prioridad, no solo internamente sino también en las agencias extranjeras. Por ello se han realizado capacitaciones, a nivel de control, policía y fuerzas armadas, financiadas por la INL, y ejecutadas por la DEA, el Servicio de Aduanas y Fronteras, y la Guardia Costera de los EE.UU.

Por otro lado, los EE.UU. mantienen el programa ILEA, cuyos objetivos son apoyar a las “democracias emergentes”, a través de asistencia a los estamentos sociales, políticos y económicos en la lucha contra la delincuencia. Para alcanzar estos objetivos, el programa ILEA ha proporcionado asistencia técnica, apoyo institucional y la construcción de capacidad de ejecución, y en el fomentó de relaciones de las agencias policiales estadounidenses con sus contrapartes en cada región.

Este tipo de asistencia promueve que el gobierno que recibe la capacitación sienta presión para homologar sus estrategias con las de los Estados Unidos, y con ello las prácticas represivas hacia los sujetos víctimas de este problema, que no siempre son narcotraficantes.

El sistema norteamericano para viabilizar sus estrategias de drogas a nivel internacional auspicia eventos de capacitación, o conferencias a través de organismos no gubernamentales, creando de este modo una red de principios generales de alcance global. Idea que, siguiendo a Keohane y Nye se podría entender como un régimen internacional. Así por ejemplo, los Estados Unidos se han vinculado con la Comisión

---

<sup>38</sup>Informe Mundial Sobre Drogas, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito 2011

Europea, la Interpol, Europol, la Organización Mundial de Aduanas (OMA), la CICAD, ONUDD, entre otras.

Según el informe del Departamento de Estado, *Policy and Program Development* del 2006, el Ecuador es considerado un gran foco de tránsito de drogas ilícitas y precursores químicos, por estar ubicado entre los mayores productores de hoja de coca del mundo, y de procesamiento de la misma, Colombia y Perú, como mencionamos anteriormente.

Los Estados Unidos a lo largo de estas últimas décadas reconocen la existencia de problemas en los procesos de control de drogas en nuestro país, especialmente por contar con instituciones de control relativamente débil; así como por la poca preparación y equipamiento de las Fuerzas Armadas y Policiales en los países productores. No obstante, ratifican su apoyo al Ecuador en la medida en que el país ha promulgado leyes para aplicar las disposiciones de la Convención de Drogas de 1988 de la ONU. Sin embargo, las instituciones débiles de las que hablan, así como su falta de preparación y equipamiento es criticable, pues incluso los mismos Estados Unidos brindaron soporte a estas, a través de sus múltiples programas.

Tal vez el “debilitamiento” pudo ser visto desde los pocos presupuestos asignados en comparación con los 15 mil millones de dólares con los que cuentan los Estados Unidos para enfrentar las drogas.

En el 2006 la USCG<sup>39</sup> firmó un conjunto de procedimientos operacionales con la Oficina de la Costera Marina Mercante del Ecuador, con la finalidad de vigilar las actividades marítimas, sobre todo de buques con bandera ecuatoriana que presumiblemente son usadas para traficar sustancias ilícitas.

Además, se abrieron estaciones de la Dirección Nacional Antinarcóticos de la Policía Nacional con la asistencia del gobierno estadounidense en las provincias de El Oro en Puerto Bolívar (Machala) y Pichincha en Santo Domingo de los Tsáchilas. Asimismo, se abrió una sede de la Policía Nacional Antinarcóticos en Lago Agrio, provincia de Sucumbíos con fondos del Departamento de Estado y de Defensa de EE.UU.

---

<sup>39</sup>United States Coast Guard: Guardia Costera de los Estados Unidos

“En el 2006, aproximadamente 1.914 funcionarios recibieron capacitación en el uso de armas de fuego, manejo de perros, procesamiento de carga, técnicas de examen, la evaluación de riesgos, análisis de documentos y procedimientos de seguridad.”<sup>40</sup>

Ello además de ser leída como una muestra de “cooperación” con nuestro país, también puede ser entendido como un ejercicio de injerencia en el Estado ecuatoriano con el fin último de controlar a las drogas desde la mirada norteamericana.

El combate directo a los puntos de producción y procesamiento, sobre todo de hoja de coca y cocaína, ha significado una prioridad para EE.UU.; se entienden los bombardeos aéreos a los cultivos de coca en Colombia. Al tiempo que se cumplía con el cometido de erradicar las hectáreas de sembríos de coca, como decíamos surgía una nueva discusión que incluso fue llevada a cortes internacionales.

“A finales de 2005, se presentaron denuncias ante la OEA y la ONU, y, en respuesta, el gobierno colombiano declaró que se no se usaría el spray en una zona de diez kilómetros de ancho a lo largo de la frontera, una zona en la que pronto existía mayor concentración de plantaciones de coca. La OEA se negó a investigar. La ONU envió un equipo de expertos en febrero de 2006 en respuesta a la petición del Ecuador. El informe del equipo ofrece varios posibles estudios para evaluar los impactos ambientales y la salud de la mezcla de pulverización, y señaló la necesidad de mejorar el acceso a salud y otros servicios básicos en la región fronteriza entre Ecuador y Colombia. El informe fue entregado al Ecuador en 2006. Colombia reanudó las fumigaciones en la zona de diez kilómetros en diciembre 2006.”<sup>41</sup>

### **Prevención y erradicación, políticas de drogas 2007**

“Los Estados Unidos han aumentado considerablemente su gasto en el tratamiento y programas de prevención, y han invertido en investigación médica y social sobre la manera de reducir la demanda de drogas. Estamos orgullosos de

---

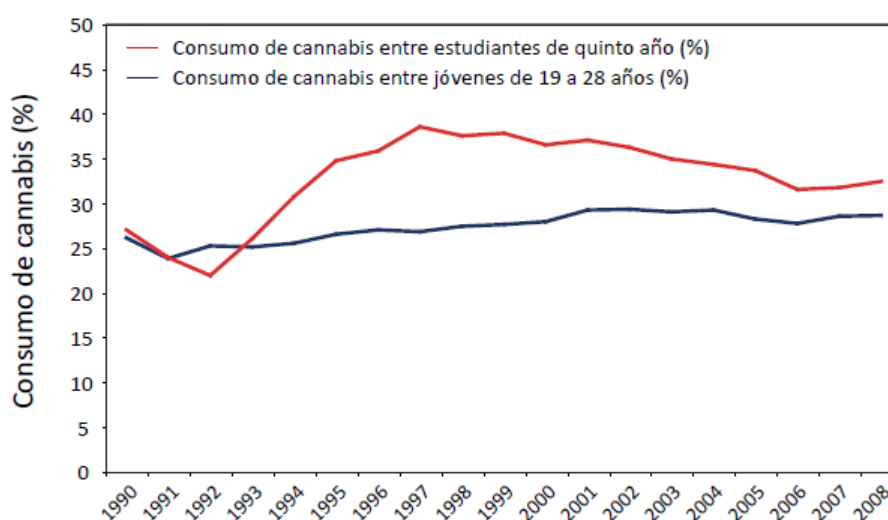
<sup>40</sup>Departamento de Estado, *Policy and Program Development*, 2006

<sup>41</sup>Departamento de Estado, *Policy and Program Development*, South America 2006.

los resultados, y del trabajo conjunto con la Organización de Estados Americanos, las Naciones Unidas y con países de todo el mundo.”<sup>42</sup>

Se trata el problema de las drogas desde una óptica algo distinta a las múltiples campañas punitivas que se han protagonizado a lo largo de las últimas cuatro décadas; sin embargo, esas campañas preventivas no han sido lo suficientemente efectivas por el alto índice de consumo en esta población, por el ejemplo con el uso cannabis.

**Gráfico 4: Prevalencia anual de consumo de cannabis en estudiantes de quinto año y jóvenes entre 19 y 28 años en Estados Unidos**



Fuente: Estudio Monitoreando el futuro/ Centro Internacional para la Ciencia en Políticas sobre Drogas 2008

Por otro lado, tras la serie de fumigaciones realizadas por el Plan Colombia en la frontera con Ecuador se incrementaban las fricciones entre los dos Estados. El Ecuador, en todo su derecho aducía que las fumigaciones ocasionaban serias lesiones ambientales y sociales en la población que habitaba la zona. Por esta razón, y con miras a que esta denuncia no llegue a ser formalmente hecha, los Estados Unidos auspiciaron la Cumbre Antidrogas Trilateral, “para mejorar la práctica de interdicción hacia los traficantes de estupefacientes ilegales, optimizar las iniciativas de investigación y enjuiciamiento. La sede de la primera cumbre fue Colombia en febrero de 2007, y la segunda reunión tuvo lugar en Ecuador en el mes de noviembre de ese año.”<sup>43</sup>

<sup>42</sup>Departamento de Estado, *Policy and Program Development*, South America 2007.

<sup>43</sup> Ídem

## **Ruptura de relaciones con Colombia y nuevo período presidencial, políticas de drogas 2008-2012**

En el 2008 la relación entre los gobiernos de Ecuador y Colombia se ve fragmentada por la intervención de gobierno colombiano en nuestro país, cuando en marzo de ese año se bombardeó un campamento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en territorio ecuatoriano, sin previo aviso y autorización, ello fue visto como una violación a la soberanía del Ecuador.

La *Operación Fénix* que se llevaba a cabo, con supuesta colaboración de los Estados Unidos, fue suscitada el 1 de marzo de 2008 en la zona de Angostura, provincia de Sucumbíos, en donde fallecieron 22 guerrilleros, 3 estudiantes mexicanos y Édgar Devia, conocido como Raúl Reyes, un alto dirigente de las FARC.

Esta incursión hizo que las relaciones bilaterales con Colombia se debilitaran, no solo por la violación a la soberanía, sino también por las múltiples denuncias ya realizadas por el uso de químicos para la erradicación de plantas de hoja coca. Sin embargo, los Estados Unidos, que estaban en calidad de mediadores, aducían que Colombia habría cesado las fumigaciones en la frontera con Ecuador a principios del 2007, no obstante la gente de frontera indicaba lo contrario.

Al tiempo que las relaciones con Colombia estaban debilitadas, lo mismo sucedió con los Estados Unidos, de hecho en ese año se expulsaron a dos funcionarios de éste país por acusaciones de haber interferido en asuntos de seguridad interna por medio de la obtención de información clasificada de la Policía Nacional del Ecuador, esto fue visto como otro atentado a la soberanía del país.

Pese a la aparente discordia con los EE.UU, en el mes de agosto de 2008 se firmaron dos Memorandos de Entendimiento con los Estados Unidos para cooperación con unidades de la Policía ecuatoriana, junto con una enmienda a la carta de 2002 sobre el Acuerdo de Cooperación contra el Narcotráfico, dando por hecho que las relaciones bilaterales con ese país habían sido retomadas.

En el 2008 los Estados Unidos quisieron cooperar con el Ecuador a través de la implementación de fichero automatizado para los casos penales asociados a delitos de drogas, el cual fue suspendido por decisión política del Consejo de la Judicatura, al entrar en vigencia en octubre de 2008 la nueva Constitución del Ecuador.

La intención de los Estados Unidos era que se permita a aviones de patrulla marítima hacer uso de aeropuertos ecuatorianos en la llamada "gas-and-go" argumentando que ello permitirá apoyar la detección marítima, la vigilancia y las capacidades de vigilancia de drogas, siendo esto un nuevo intento de base de Manta.

Claro es entonces que las políticas internacionales de los Estados Unidos para la lucha contra las drogas han estado desde siempre impuestas a través de condicionantes asimétricas, al tiempo que se imponían sobre cualquier otra lógica de tratamiento, pues la cooperación se condicionaba al combate coercitivo a las drogas.

Tal es así que desde 1983 los Estados Unidos mantienen una misma política de drogas basada en cuatro puntos, según lo identifica su Política Internacional Contra el Narcotráfico (PICN):

“Primero. Los países productores de narcóticos o aquéllos a través de los cuales se envían, deben aceptar su responsabilidad en tratados internacionales, para reducir su producción e interferir su contrabando. Segundo, la comunidad internacional debe ayudar a las naciones carentes de recursos a tomar los pasos necesarios. Tercero, el énfasis mundial debe enfocarse al control y erradicación de la producción, ya que la intercepción de cargamentos no basta. Cuarto, en países productores que requieren ayuda de Estados Unidos, esta ayuda deberá condicionarse a acuerdos para reducir la producción de drogas.”<sup>44</sup>

Con la posesión de Barack Obama como Presidente de los Estados Unidos en noviembre de 2009, se mantienen las operaciones anti-drogas en América latina pero aparentemente distantes de la visión republicana de ese país. Se pensó que el fenómeno de las drogas debería ser visto desde otros ámbitos, o al menos manejaría un equilibrio

---

<sup>44</sup> PICN (Política Internacional Contra el Narcotráfico) Estados Unidos

entre lo punitivo y lo social. El discurso, y las acciones, pese a que no se alejaban del combate armado, tenían un fuerte componente en la reducción de la demanda de drogas en Estados Unidos, considerado el mayor consumidor de estupefacientes en el mundo.

En el 2010, los Estados Unidos en su Estrategia anti drogas propone un equilibrio entre la prevención, el tratamiento y la aplicación de la ley, es decir la lucha hacia el objeto no prima sobre los sujetos.

El Estado de California dio un salto cualitativo en el manejo de las políticas de drogas. En noviembre de 2010 realizó una consulta electoral para *legalizar la marihuana*, convirtiéndose en el primer Estado en legalizar la posesión y venta de marihuana para uso general en EE.UU. La legalización en California marcó una nueva mirada, y abrió en el mundo un nuevo espacio de análisis sobre el fenómeno de las drogas. De ello se despliegan otros esfuerzos por legalizar el cannabis en América Latina, por parte de México y Uruguay.

Entre los preceptos que se consideraron para esta legalización de la sustancia, es que permitiría a corto plazo la eliminación de violencia asociada, y notoriamente reduciría el número de presos por tenencia de cannabis, mal calificados como comerciantes cuando son usuarios.

“El aumento de los fondos destinados a la prohibición del cannabis ha aumentado los arrestos y las incautaciones, pero el supuesto de que esto reduce la potencia del cannabis, aumenta su precio o reduce significativamente su disponibilidad o el uso del cannabis es inconsistente con la información de vigilancia que el mismo gobierno federal de los EEUU ha recopilado.”<sup>45</sup>

No obstante, el gobierno ejecutivo de Estados Unidos no cree que la legalización sea un logro para combatir al crimen de las drogas, tal vez no se han dado cuenta que la legalización misma rompe una parte de la cadena de las drogas, y sobre todo permite conocer la real dimensión de los usos problemáticos para desde ahí establecer tratamientos puntualizados y eficaces.

---

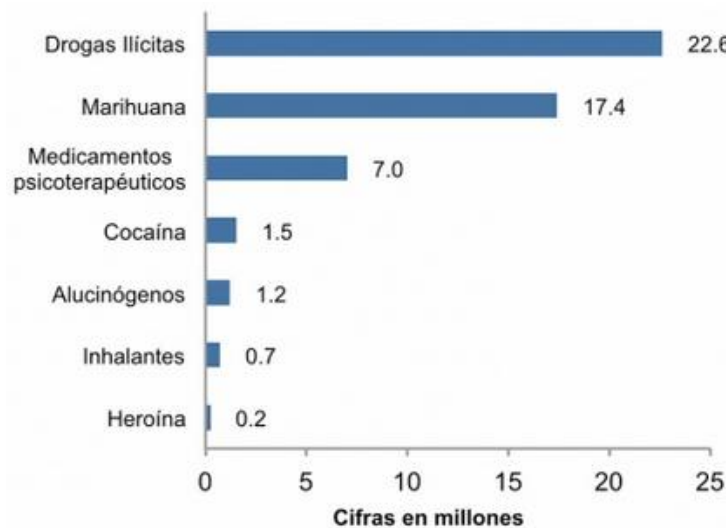
<sup>45</sup> Centro Internacional para la ciencia de las políticas de drogas, *Herramientas para el debate: Información del gobierno federal de los EEUU sobre la prohibición del cannabis*, ICSDP, 2010, pág. 21

Para el 2012, los Estados Unidos inician el fortalecimiento de sus componentes preventivos en la aplicación de políticas de drogas, aunque en la realidad, aún continuaron trabajando sobre las actividades punitivas de la lucha. Sin embargo, asignar nuevos presupuestos para la prevención es un significativo avance para mirar las drogas desde otros espacios.

La Estrategia Nacional del Presidente para el Control de Narcóticos incluye acciones específicas para reducir el uso de drogas. Solo en el año fiscal recién finalizado (Fiscal Year FY11), Estados Unidos gastó más de \$10 mil millones para apoyar programas de reducción de demanda, en comparación con los \$2 mil 400 millones dedicados a programas internacionales para el control de narcóticos.

Cabe indicar que el problema de drogas en los Estados Unidos, y en general en el mundo, además de que deben ser tratados desde el ámbito de la seguridad, por la naturaleza misma del fenómeno, hay que prestarle especial atención al ámbito de lo preventivo, pues los índices de consumo muestran que el verdadero problema de las drogas se centra en los sujetos usadores.

**Gráfico 5: Prevalencia de consumo de drogas ilícitas en Estados Unidos 2010 (mes)**



Fuente: Instituto Nacional sobre el Abuso de Drogas

Según el informe de Encuesta Nacional sobre el Uso de Drogas y la Salud (NSDUH, por sus siglas en inglés), en el 2010 el número de usuarios de drogas ha subido. Por ejemplo para el 2010, 17.4 millones de personas son usuarios de marihuana, es decir, cerca del 6.9 % de las personas de 12 años de edad o mayores, comparado con 14.4 millones (5.8 %) en el 2007. “Al tiempo que 23.1 millones de estadounidenses (el 9.1% de la población) necesitaron tratamiento para problemas relacionados a drogas o alcohol, pero apenas 2.6 millones de personas (1%) lo recibieron.”<sup>46</sup>

Estos indicadores hacen aún más visible la necesidad de que los Estados Unidos fortalezcan sus esfuerzos reducir la demanda. Está por demás decir que si los EE.UU. invertirían más en estrategias preventivas y de tratamiento, reducirían notablemente la oferta de drogas.

De las políticas públicas internacionales para enfrentamiento a las drogas esbozadas someramente en las líneas anteriores, se infieren dos implicaciones tácitas: la primera, el problema del consumo de drogas ilegales es un tema doméstico propio de Estados Unidos por ser el mayor consumidor de estas sustancias. Al internacionalizar este problema, el gobierno norteamericano endosa a otros países la responsabilidad de los resultados de sus políticas; es decir, transfiere sus responsabilidades hacia los gobiernos del resto de la región. Segunda, EE.UU. se empodera de un instrumento de presión e intervención mediante condicionamientos de su ayuda económica y técnica hacia países como Ecuador. Es decir, su ayuda está supeditada a las reglas de juego que impone su política internacional antidrogas.

**Tabla 4: Estados Unidos y sus políticas de drogas**

ÁMBITO	POLÍTICAS/LINEAMIENTOS/ ESTRATEGIAS	PRESUPUESTO	ACREEDORES
	Los Estados Unidos desarrollaron su aparato burocrático para aumentar	25.579,7 millones de dólares en 2011	DEA, Departamentos de Defensa, Estado, Justicia,

<sup>46</sup>Instituto Nacional sobre el Abuso de Drogas, 2010.  
Internet:URL.:<http://www.drugabuse.gov/es/publicaciones/drugfacts/tendencias-nacionales>

<b>Seguridad e interdicción</b>	sus operatividad de control		Interior, Educación, Salud, Estado y Tesoro. ONDCP
	Importancia de temas de seguridad, defensa, control y justicia	14.916, 5 millones de dólares en 2011	DEA, Departamentos de Defensa, Estado, Justicia e Interior ONDCP
	Las drogas son un problema de seguridad nacional		
	Aplicación de la ley		
<b>Salud y Educación</b>	Desarrollo de actividades de prevención, tratamiento y educación sobre drogas	8.583,1 millones de dólares en 2011	Departamentos de Salud y Educación
	Las drogas como un problema de salud pública		
	Apoyo a iniciativas locales para prevención de drogas	88 millones de dólares en 2011	Programa Apoyo a las comunidades Libres de Drogas
<b>Estrategias internacionales (ECUADOR)</b>	Instalación de la Base de Manta en Ecuador como un centro de operaciones para control antinarcóticos	-----	-----
	Ley de preferencias arancelarias en la Región Andina, ATPDEA por lucha contra las drogas	-----	-----
	Fondos de la USAID para proyectos de desarrollo alternativo	78 millones de dólares entre el 2000 - 2007	Gobierno del Ecuador
	Programas internacionales a través de la Oficina de drogas en la Embajada de EE.UU.	62.892 millones de dólares entre 2005-2007* * Fondos asignados a USAID	Gobierno del Ecuador

## CAPÍTULO 2

### 2. POLÍTICAS ANTINARCÓTICOS DEL ECUADOR: PRINCIPIOS, NORMAS, PROCEDIMIENTOS E INSTITUCIONES

#### 2.1. Antecedentes de la política antinarcóticos del Ecuador

El debate de si Ecuador es un país productor de drogas o un mero país de tránsito resulta una discusión de opinión pública e internacional, y rebasa la intensión de la presente tesis. Productor o no, en la actualidad las incautaciones de drogas y precursores sugiere pensar en que el Ecuador aún es un país de tránsito, pues con datos comparados con otros países de la región, el número de plantas de hoja de coca<sup>47</sup> es claramente inferior a las encontradas y erradicadas en países como Bolivia, Colombia y Perú, como se puede inferir en el siguiente cuadro.

**Tabla 5: Erradicación de arbusto de coca 2005-2011 (hectáreas)**

País	Método de erradicación utilizado <sup>a</sup>	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Bolivia	Manual	6 073	5 070	6 269	5 484	6 341	8 200	10 460
Colombia	Manual	31 980	43 051	66 805	95 634	60 544	43 690	35 203
	Fumigación	138 775	172 026	153 134	133 496	104 771	101 939	103 302
Ecuador	Manual	18	9	12	12	6	3	..
Perú	Manual	7 605	9 153	10 188	11 102	10 091	12 239	..
Venezuela	Manual	40	–	–	–	–	..	..

Fuente: Informe Mundial sobre Drogas, 2012 de la ONUDD.

Según el informe presentado por Sandra Edwards y Coletta Youngers “Reforma sobre Legislación de Drogas en Ecuador: Generando Impulso para un Enfoque Más Efectivo, Balanceado y Realista” (2010), “el Ecuador es una especie de bodega de los carteles del narcotráfico. Al país “se importa” insumos químicos que funcionan como precursores

<sup>47</sup> Se consideró a la erradicación de plantas de hoja de coca como referencia en virtud de que la región es el mayor productor de la misma, y consecuencia lógica de cocaína.

en la refinación de la droga, que eventualmente se distribuirá y comercializara tanto en el mercado local como en el mercado internacional.”<sup>48</sup>

Sumado a las notas de prensa, el número de incautaciones, detenciones y carteles desmantelados en nuestro país, la percepción social sugiere que Ecuador aún no es un potencial productor de pasta de cocaína, sobre todo comparado con países como México o Colombia incluso Perú. Vemos a nuestro país como un país de tránsito, sobre todo por las condiciones geográfica que presta para dicha actividad.

En 1980 el gobierno de aquella época, mediante sus organismos correspondientes, descubrió y eliminó dos laboratorios clandestinos que se dedicaban al refinamiento de droga. En 1990, el gobierno de turno publicó dos informes en los cuales se sostenía que en Ecuador la producción de drogas ilegales estaba en un auge difícil de ocultar. Más, según la investigación realizada por Adrián Bonilla, estos informes tenían vacíos metodológicos, “no se citaron fuentes, ni se describió metodologías para calcular los hallazgos, ni se expuso una base científica para apoyar sus cuadros y conclusiones”.<sup>49</sup> Dando por sentado que en aquella época los datos que existían para analizar la real dimensión del problema eran escasos, o poco difundidos, lo que dificultaba la construcción de una política de drogas adecuada.

Para 1991, debido a la presión de la opinión pública tanto interna como externa, se dictó en el Ecuador la Ley 108 de Sustancias Estupefacentes y Psicotrópicas, denominada “Ley de sustancias estupefacentes y psicotrópicas”, elaborada de tal manera que respondía a la visión realista que imperaba el tratamiento de las drogas en aquella época, y sobre todo promulgada bajo el régimen de “cero tolerancia” de los Estados Unidos.

Con la aprobación de ésta Ley intensificaron la cooperación económica y logística para el tratamiento del tema. Las directrices que se abordaron fueron: el apoyo a la policía y

---

<sup>48</sup> Cfr. Edwards, Sandra, Youngers, Coletta, Reforma sobre Legislación de Drogas en Ecuador: Generando Impulso para un Enfoque Más Efectivo, Balanceado y Realista, WOLA, TNI, Mayo 2010.

<sup>49</sup> Bonilla, Adrián, *National Security Decision-Making in Ecuador: The Case of the War on Drugs (Toma de Decisiones sobre Seguridad Nacional en Ecuador: El Caso de la Guerra contra las Drogas)*, Miami, Universidad de Miami, octubre de 1992. Pág. 298

las fuerzas armadas para el combate armado del fenómeno, el endurecimiento de penas para los delitos asociados al narcotráfico, la erradicación de cultivos, entre otras.

Entre los años 1996 y 1999 los recursos provenientes de Estados Unidos permitieron equipar tanto a la Policía Nacional como a las Fuerzas Armadas del Ecuador, a decir de las investigadoras citadas, de poco menos de 3000 millones de dólares se elevó a un aproximado de 13 000 millones de dólares. En tanto que para el 2004 la cifra llegó a más de 42 000 millones, alrededor del mundo, de donde una cifra, no muy alta, fue entregada al Ecuador.

A pesar de que no se puede probar con seguridad que la Ley 108 sea una “copia” de la ley norteamericana de drogas, si podemos decir que todas las leyes antidroga de aquella época fueron pensadas desde una lógica punitiva y centrada sobre todo en la lucha armada a las drogas, así igualmente lo ratifica Jorge Paladines, especialista en temas sobre drogas.<sup>50</sup>

Retomando el recuento cronológico, en el acuerdo bilateral de 1999, firmado entre el Ecuador y EE.UU. se estableció en el puerto ecuatoriano de Manta una Base Operativa de Avanzada de las Fuerzas Armadas norteamericanas, como ya lo vimos en el capítulo anterior. El actual gobierno del Ecuador, no renovó tal acuerdo suscrito con Estados Unidos. Así, la Base Operativa dejó de funcionar en territorio ecuatoriano.

Por otro lado, la comisión de legislación y asuntos fiscales fue la encargada de recorrer las cárceles del país para tener una visión “objetiva” de la realidad que experimentaban las personas privadas de la libertad (PPL). Así se pudo determinar que parte del hacinamiento en los Centros de Rehabilitación del Ecuador, respondía a la rigurosa aplicación de la ley 108, es decir, que el número de presos por tenencia de drogas era significativo, y muchos de ellos estaban presos por tráfico de cantidades mínimas, o por ser mulas del narcotráfico, en su mayoría mujeres. Por esta razón, en el 2008 el gobierno del Ecuador solicita se realice un decreto para indultar a las PPL que se encuentren encarceladas por delitos de tenencia de droga en los siguientes términos:

---

<sup>50</sup> Entrevista realizada por Cristina Núñez en marzo de 2013 a Jorge Paladines, especialista en leyes drogas y encarcelamiento, actual Asesor de la Defensoría Pública del Ecuador.

*Artículo 1. Indúltese a toda persona que estuviere sentenciada a pena privativa de libertad por los delitos de tráfico ilícito, transporte, tenencia y posesión ilícita de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, de acuerdo con los siguientes requisitos:*

*a) Haber recibido sentencia condenatoria, al momento de la publicación de la presente Resolución, en cualquiera de los delitos previstos en este artículo 1 y no haber reincidido en ellos;*

*b) El peso neto de la sustancia estupefaciente y psicotrópica por la que fue sentenciado, debió ser equivalente o menor a 2 kilogramos, de acuerdo con la pericia que conste en el proceso correspondiente; y,*

*c) La persona solicitante deberá haber cumplido el 10% de la sentencia impuesta con un mínimo de un año, aunque este requisito se cumpla con posterioridad a la expedición de esta resolución.<sup>51</sup>*

Gracias a esta decisión legislativa, en el año 2008 quedaron en libertad aproximadamente 2000 PPL, encarcelados bajo la Ley 108: se trataba de pequeños comerciantes, y especialmente de consumidores de drogas.

Esta acción dio inicio a un proceso que trata al fenómeno de las drogas en el Ecuador desde otra perspectiva, y dio un fuerte golpe a las concepciones tradicionales y punitivas con las que se miraban a las drogas, claramente diferenciada de las concepciones norteamericanas.

## **2.2. Instituciones de drogas en el Ecuador**

### **Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, CONSEP**

El CONSEP es el organismo rector de la política de drogas del Ecuador, y fue creado el 17 de septiembre de 1990. Al ser un Consejo, por su naturaleza jurídica contempla un Consejo Directivo conformado por los Ministerios de Salud Pública, Educación, Inclusión Económica y Social, de Defensa, Relaciones Exteriores, Comercio e

---

<sup>51</sup> Registro oficial, 10 de julio de 2008 R.O N° 378. La resolución completa en anexo 4.

Integración, Interior y de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, cuyo Presidente es el Procurador General del Estado.

Esta entidad dentro del Estado no pertenece directamente al gabinete presidencial, fue concebida como una organización independiente, y tiene el “peso” político de una subsecretaría.

Este organismo se concentra en aplicar la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas 108, que tiene un marcado corte fiscalizador y punitivo. No obstante, desde hace unos pocos años acá, tal vez desde el 2010, el CONSEP por la dinámica misma de las drogas, ha tratado de consolidar un modelo distinto del meramente interdictivo.

En los objetivos estratégicos de esta institución están el fortalecimiento de las capacidades preventivas del uso de sustancias psicoactivas en los ámbitos educativo, comunitario y familiar, así como impulsar el sistema de tratamiento, rehabilitación y reinserción social.

El CONSEP presenta las nuevas iniciativas que dan cuenta del nuevo giro registrado en torno al tratamiento del fenómeno. Entre sus principales acciones se encuentran las siguientes:

- *Desarrollo Alternativo Preventivo*: es una política de Estado, aplicable en países que tienen actividades ilícitas de cultivo, producción, acopio y tráfico de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, que posibilita un conjunto de medidas encaminadas a potenciar la incorporación de la comunidad en programas y proyectos productivos, socioeconómicos y de protección del ambiente que reduzcan su vulnerabilidad a participar en actividades ilícitas y promuevan el desarrollo humano.
- *Red Nacional de Prevención Integral de Drogas*: Estrategia de prevención que vincula los esfuerzos de gobiernos locales, instituciones públicas y privadas, y de la sociedad civil para la construcción de estrategias y políticas de prevención focalizadas.

- *Proceso de prevención al desvío de precursores químicos:* A través de la creación y uso por parte de las personas naturales y jurídicas que manejan sustancias controladas, de la plataforma tecnológica denominada SISALEM, permite registrar las operaciones de importaciones, exportaciones y distribución de sustancias catalogadas y medicamentos que las contengan.<sup>52</sup>

Estos esfuerzos se muestran como una nueva estrategia para enfrenar al narcotráfico desde un lado más social, y menos punitivo, que vincula a más actores en el fenómeno, al tiempo que fortalece el principio de responsabilidad compartida. No se desconoce que en sus inicios el CONSEP fue parte instrumental del modelo norteamericano de combate a las drogas, lo que puede ser evidente desde la premisa de que funcionarios de la institución fueron capacitados por los Estados Unidos en repetidas ocasiones en muchos ámbitos del problema de las drogas, y realizaron campañas preventivas, con propagandas al estilo de “dile no a las drogas” que como hemos constatado en los más de 40 años de *lucha contra las drogas* han tenido un relativo fracaso en disuadir a los consumidores.

## **Ministerio del Interior**

El Ministerio del Interior lleva a su cargo acciones relacionadas al combate al fenómeno de las drogas desde el ámbito interdictivo, para lo cual centraliza sus acciones en dos instancias la Dirección Nacional Antidrogas de la Policía Nacional y la Dirección de Control de Drogas Ilícitas.

### **a) Dirección Nacional Antinarcóticos, DNA**

La DNA fue creada en julio de 1998 con la intención de planificar, dirigir, coordinar y supervisar las operaciones policiales de prevención, investigación y represión de los delitos tipificados en la Ley de sustancias estupefacientes y sicotrópicas, Ley 108. Consecuentemente, la Dirección Nacional de Antinarcóticos constituye la mayor instancia de control y represión de las políticas de drogas.

---

<sup>52</sup> Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, CONSEP, Boletín Institucional 2012. (No publicado)

Entre sus principales objetivos<sup>53</sup> se encuentran:

- Definir, precisar y ejecutar la responsabilidad compartida en la lucha contra las drogas ilícitas.
- Garantizar la implementación de procedimientos, normas y reglamentos internos adecuados, a fin de obtener resultados efectivos en la lucha Antidrogas.
- Contar con un plan de manejo económico integral, que incluya formas alternas de financiamiento.

Por su naturaleza, este organismo necesariamente percibe al problema desde un lado de seguridad. No obstante, frente a las nuevas políticas de drogas, de las que se hablarán posteriormente, no se justifica al menos desde la perspectiva nacional, el uso desmedido de la fuerza y coerción hacia los sujetos víctimas del fenómeno.

Al tiempo que esta unidad de policía ha sido ratificada por muchos como el principal eje de cooperación con los Estados Unidos, tan sólo en el 2007 en un proyecto entre los EE.UU y Ecuador, la Policía recibió algo más de 4 millones de dólares en cooperación que no fueron entregados directamente, sino que incluían infraestructura, capacitación y operaciones específicas. (Anexo 2)<sup>54</sup> Además otra serie de capacitaciones para la policía antinarcóticos fueron establecidas en la Enmienda al Convenio de Cooperación entre Ecuador y Estados Unidos del 2009.

Esto no puede sino ser entendido como un mecanismo de adoctrinamiento desde los Estados Unidos a las fuerzas policiales desde la mirada propia de este país, cuya principal preocupación de las drogas es la detención del narcotráfico, evidentemente será la de detener el ingreso y producción de las mismas.

Por consiguiente, la mirada realista tal como la vio Morgenthau sigue dominando el interés, en sus palabras

---

<sup>53</sup> Objetivos tomados en Internet: <http://dna.policiaecuador.gob.ec/index.php?id=570>

<sup>54</sup> Convenio de Proyecto entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno del Ecuador

“...el realismo político presenta una construcción teórica de una política exterior racional que la experiencia nunca llega a asumir por completo (...) el realismo tiene en común con cualquier teoría social la necesidad de enfatizar los factores racionales de la realidad política para aspirar a una completa comprensión teórica. En última instancia estos factores racionales son los que dan inteligibilidad a la realidad en el marco de la teoría (19)”<sup>55</sup>

Realidad muy alejada a los principios que ahora guían las acciones del CONSEP en el mismo tema.

#### **b) Dirección de Control de Drogas Ilícitas**

Por Acuerdo Ministerial<sup>56</sup> en 2010 en el Ministerio del Interior se crea la Dirección de Drogas con la finalidad de que sea el órgano encargado de diseñar, proponer, elaborar y evaluar planes y proyectos en el ámbito de control de drogas ilícitas, trabajo que debería hacerse en coordinación con las entidades competentes. Además de esto, también ha gestionado cooperación en políticas de drogas a nivel nacional e internacional para la reducción de la demanda del consumo de drogas como el tabaco, alcohol y sustancias psicotrópicas.

La operación de esta Dirección además establece líneas de cooperación con organismos internacionales, especialmente para fortalecer el accionar punitivo de la DNA. Tal como se hizo referencia anteriormente la Policía Nacional ha recibido fondos por parte de agencias estadounidenses de control (interdictivos) de drogas.

Por otro lado, el Ministerio del Interior, a través de la Dirección de Drogas Ilícitas trabaja en coordinación interinstitucional con el Ministerio de Relaciones Exteriores, Unidad de Análisis Financiero y CONSEP para la definición de políticas nacionales e internacionales sobre drogas. Sin embargo, por los ámbitos propios de cada una de estas instituciones, las competencias se cruzan unas con otras.

---

<sup>55</sup> Morgenthau, Hans, Escritos sobre política internacional. Ed. Tecnos. Madrid 1990

<sup>56</sup> Acuerdo Ministerial 1784

Por ejemplo; la prevención de drogas es uno de los temas trabajados desde el CONSEP, sin embargo, la Policía Nacional también realiza campañas preventivas, que con seguridad tendrán diferentes enfoques por la naturaleza misma de las instituciones.

Por un lado, el CONSEP cuenta con mayor número de personal, así como con mejores recursos técnicos, sin embargo el apoyo político lo recibe la Dirección de Drogas Ilícitas por ser parte de un Ministerio, y por tener a su cargo el manejo de la Policía, lo que implica que las coordinaciones interinstitucionales entre estas áreas no siempre sean efectivas, y su accionar a veces se ve marcado por diferencias ideológicas y logística, pues mientras el Ministerio del Interior persigue fines punitivos, el CONSEP preventivos.

### **2.2.1. Observaciones finales sobre las instituciones**

Pese a la aparente definición de funciones entre las instituciones antes mencionadas, existe una relativa competencia interna entre ellas, que no solo se da en el ámbito financiero-presupuestario, sino que sobre todo impide que se consolide una estrategia nacional para enfrentar el problema de las drogas. La visión del CONSEP (preventiva), se plantea contraria y distante de la del Ministerio del Interior, pese a que su representante forma parte del Consejo Directivo del CONSEP.

Por otro lado, por principios propios de este gobierno, las relaciones (entiéndase como cooperación) con los Estados Unidos han cambiado, dejando sin lugar aparente a las presiones externas. Sin embargo, el adoctrinamiento de la policía supone el aprendizaje de las prácticas punitivas para combatir el fenómeno, por lo que entendemos que no es necesario que exista una directa inserción de los Estados Unidos para que la policía del Ecuador replique las prácticas represivas de su modelo, pues ya las aprendieron.

Finalmente, no podemos dejar de mencionar que por el principio mismo de la “Interdependencia”, los Estados no alcanzan a conocer el fenómeno de las drogas, tal vez por sus limitaciones (presupuestarias, técnicas y operativas), por lo que las naciones han emprendido campañas regionales para abordar el fenómeno. Ello debe ser entendido como aumento en los niveles de cooperación regional, que incluyen colaboración entre

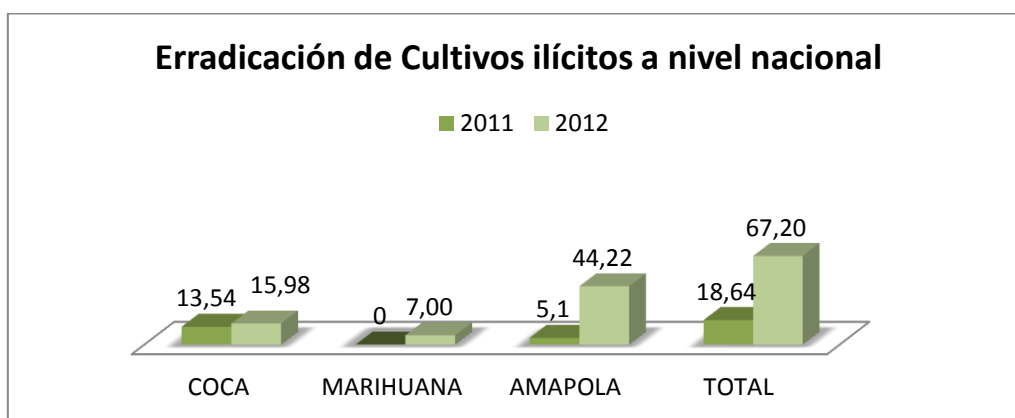
países, así como incremento de instrumentos regionales de participación como UNASUR o CAN, que cuentan con áreas específicas para el abordaje de las drogas.

### 2.3. Política Antinarcóticos del Ecuador: principios, normas, procedimientos, recursos e instituciones

Para analizar las políticas de drogas, es necesario considerar a la información como un recurso fundamental para entender la real dimensión del fenómeno. De aquí que los datos de aprehensiones de droga y detección de laboratorios constituirán una base indispensable de comprensión de una parte del fenómeno.

La información contenida en los siguientes cuadros y gráficos muestra el problema de drogas del Ecuador desde la perspectiva del control.

**Gráfico 6: Erradicación de cultivos en Ecuador**

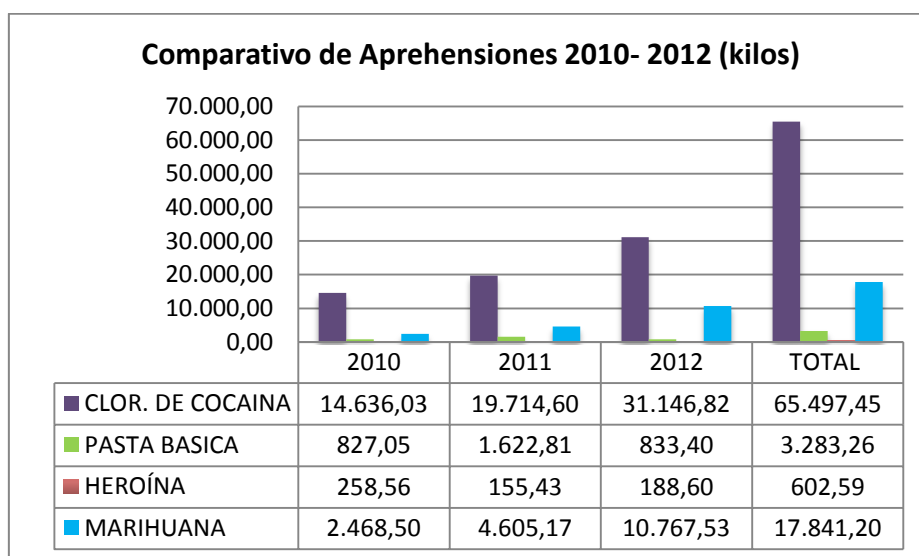


Fuente: Ministerio del Interior  
Elaboración: Autores

Para los años 2011-2012 la destrucción de hoja de coca es poco significativa si se compara con el total de destrucciones en zonas de cultivo colombianas. La erradicación que llama la atención es la de la planta de amapola que subió considerablemente en un solo año, y que de hecho este porcentaje refleja el crecimiento significativo del total de cultivos erradicados.

En este último aspecto en particular debemos indicar que la amapola en nuestro país es una plana de crecimiento regular en muchas zonas, y de no ser por la modo de cultivo controlado, para mucha de la gente no sería vista más que una simple planta. Sin embargo, de esta planta se obtienen opiáceos de los que se derivan la heroína, opio y morfina; que podría estar relacionado con la producción de heroína en Ecuador.

**Gráfico 8: Aprehensiones del Ecuador**



Fuente: Ministerio del Interior  
Elaboración: Autores

Por otro lado, el cuadro comparativo de aprehsiones nos permite ver el comportamiento de las drogas ilegales incautadas en Ecuador. Vemos que la droga que más se incauta en el país es la cocaína en clorhidrato, seguida de marihuana, pasta base y heroína. Estas incautaciones generalmente se dan en las zonas de frontera y los puertos marítimos cercanos a Colombia, no es causa de asombro entonces que con éstas acciones se justifique las intervenciones militares y armadas en la frontera con Colombia, siendo ese país el mayor productor de cocaína en el mundo.

Los laboratorios descubiertos y destruidos de procesamiento de cocaína en el Ecuador entre el 2005 al 2012 fueron 30, en comparación con los 19.537 en Colombia. Si comparamos estos datos es muy notoria la diferencia, de lo que se deduce que Ecuador no es un país productor o menos uno a gran escala (para exportación), ni siquiera podría

considerarse que estos laboratorios sean para la elaboración de drogas para consumo interno. Los laboratorios descubiertos en Ecuador se localizaban en las provincias fronterizas con Colombia por lo que al parecer pertenecían a grupos de narcotraficantes de ese país.

**Tabla 6: Laboratorios de procesamiento de cocaína destruidos en Ecuador y Colombia 2005 - 2012<sup>57</sup>**

<b>AÑOS</b>	<b>ECUADOR</b>	<b>COLOMBIA</b>
<b>2005</b>	1	1937
<b>2006</b>	2	2247
<b>2007</b>	1	2500
<b>2008</b>	3	2942
<b>2009</b>	10	2888
<b>2010</b>	5	2623
<b>2011</b>	5	2400
<b>2012</b>	3	2000
<b>TOTAL</b>	<b>30</b>	<b>19.537</b>

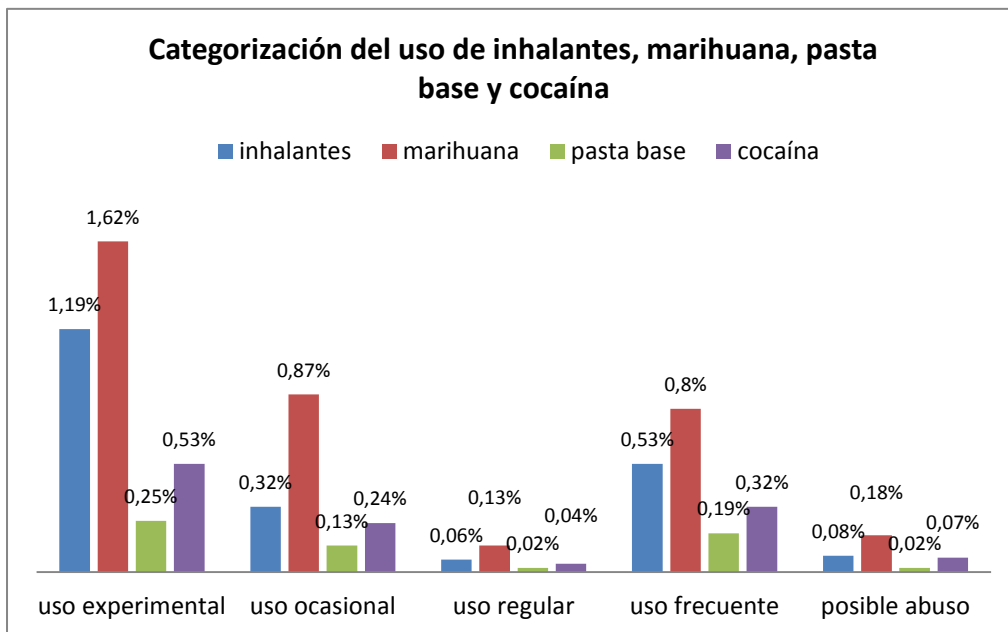
Fuentes: ONUDD, Ministerio del Interior, CONSEP  
Elaboración: Autores

Cabe destacar que el total de laboratorios destruidos entre 2009-2012 se cuadruplicó frente a los del período 2005-2007.

Sin embargo, para construir estrategias de drogas integrales y reales, es necesario considerar otras dimensiones del problema como el número de consumidores de drogas, las demandas de tratamiento, y la violencia asociada al consumo.

<sup>57</sup> Los datos de laboratorios destruidos en Colombia de 2012 son aproximados de informes de prensa, no existe aún datos oficiales.

**Gráfico 9: Categorización del uso de inhalantes, marihuana, pasta base y cocaína en Ecuador**



Fuente: Cuarta encuesta sobre uso de drogas en estudiantes de 12 a 17 años 2012, Observatorio Nacional de Drogas, CONSEP

En todas las categorías de uso, la marihuana es la droga ilícita más usada en Ecuador, aproximadamente 2 de cada 100 estudiantes usan esporádicamente la sustancia, y menos del 1% podría tener un posible abuso.

Por otra parte, los porcentajes presentados de las categorías de drogas de uso regular, frecuente y posible abuso, reflejan la necesidad de tratamiento. Sin embargo, la demanda de tratamiento para uso de alcohol es mucho mayor. El 33,2% de los estudiantes a nivel nacional ha bebido alcohol durante el último año, de donde el 2,0% podría presentar un uso abusivo de alcohol.

**Tabla 7: Categorización de uso de alcohol en Ecuador**

	Porcentaje
<b>uso esporádico</b>	20,6
<b>uso regular</b>	7,0
<b>uso frecuente</b>	3,6
<b>posible abuso</b>	2,0

Fuente: Cuarta encuesta sobre uso de drogas en estudiantes de 12 a 17 años 2012, Observatorio Nacional de Drogas, CONSEP

Ésta tabla nos permite hacer una comparación con los efectos nocivos que produce las drogas ilícitas en relación con el alcohol. Los porcentajes presentados permiten establecer algunos hechos. Primero, el uso de sustancias ilegales es mucho menor al de alcohol, por lo tanto ésta sustancia representa el mayor problema. Por otro lado los efectos de esta droga legal están asociados a la violencia intrafamiliar y social, y en igual escala a la mortalidad derivada de por problemas concernidos a tales problemáticas sociales, pues de las 2.138 muertes atribuibles al consumo de drogas en el período 2007-2010, el 97,43% están relacionadas al consumo de alcohol.<sup>58</sup>

En segundo lugar, pese al crecimiento en el número de incautaciones y laboratorios descubiertos, estos no representan un fuerte problema, por lo que las estrategias de drogas punitivas deberán ser iguales o menores a las que se establezcan para el tratamiento de usos. Es decir, el dinero que el Estado invierte en seguridad para combatir el narcotráfico, deberá ser igual o incluso menor al invertido en prevención y tratamiento, especialmente del alcohol.

---

<sup>58</sup> Boletín Informativo “*Observando*” del Observatorio Nacional de Drogas del CONSEP, Año 1, Edición N°5, Quito – Ecuador, diciembre 2012.

## 2.4. Estrategias de drogas del Ecuador

### La ley de drogas en el Ecuador

Según sostiene Michel Foucault, en *Nacimiento de la Biopolítica* el problema del consumo de la droga y narcotráfico, es un problema económico, es “*en sí mismo un fenómeno de mercado, supone un análisis económico, una economía de la criminalidad mucho más accesible*”<sup>59</sup>(Foucault, 2004: 299)

Foucault diserta sobre las políticas antidrogas promulgadas en 1960: política del *enforcement* de la ley. Es decir, la política de la aplicación de la ley que rigió en las sociedades norteamericana y europeas. Esta ley apuntaba en esencia a reducir la oferta de estupefacientes, y por extensión la reducción del narcotráfico, del crimen relacionado con la droga y todas las derivaciones sociales que se generan alrededor del tema.

En palabras de este autor lo que se quería es reducir la cantidad de sustancias colocadas en el mercado. Para ello era necesario atacar las raíces mismas del problema, no solo los síntomas del mismo, debería eliminarse o al menos controlar el intento de producción en las primeras fases de la cadena productiva de la droga. Por obvias razones esto conllevaba a intervenir directamente en las regiones productoras del alcaloide, de ahí que se desarrolla la intervención en países sudamericanos como tierra propicia para el proceso de la hoja de coca. Podemos entender entonces que el “combate” se debe dirigir hacia la eliminación de cultivos ilícitos de hoja de coca y de ácido clorhídrico, como el precursor más importante para la elaboración de pasta y base de cocaína.

En segunda instancia, se pretendía controlar y dismantelar las redes de distribución de la droga. Según Foucault con estas iniciativas solo se logró que el precio unitario de los estupefacientes en el mercado se elevara. Este fue el primer efecto negativo de ésta política de drogas. Ahora en Ecuador el problema solo se evidenció entre la década del 80 al 90, de ahí la promulgación de la Ley 108. Las políticas del *enforcement* cobijaron, como paraguas, la iniciativa del control y dismantelamiento de laboratorios de refinamiento de la droga en el país. Es evidente que el precio de la droga por unidades

---

<sup>59</sup> Foucault, Michel (2004) *Nacimiento de la biopolítica*. Ed. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires. Pag. 299

no experimenta un cambio en su precio en el mercado, por una sencilla razón la demanda interna era reducida.

Según el Informe Mundial sobre las Drogas 2012 editado por las Naciones Unidas, en la década entre 1980 y 1990 se registró un marcado aumento en la producción de opiáceos ilegales en la región, la misma que creció hasta el 2000. Así “en 1990 se incautaron aproximadamente 14.4 kilogramos por habitante, y diez años después este número creció a 173 kg.”<sup>60</sup>

En los últimos años el número de incautaciones ha tendido a crecer. Pero como vimos en el apartado anterior, este incremento no necesariamente demuestra la existencia de un problema de narcotráfico en el Ecuador, pero significa una alerta. El incremento en el decomiso de droga, además demuestra la intensificación de los sistemas de control, o tal vez la vulnerabilidad al momento de la aplicación de la ley.

La pregunta inmediata que se deriva de la última afirmación es ¿Si la ley realmente es la ineficaz, o la estrategia de abordaje no es correcta? pues la Ley 108 sólo termina siendo un producto de la política antidrogas. La ley 108 sintetiza toda la serie de normativas de drogas que rigieron en nuestro país a lo largo del último siglo.

- Ley de control del opio de 1916;
- Ley sobre importación, Venta y Uso del opio y sus derivados y de los preparados de la Morfina y de la cocaína de 1924
- Ley sobre el tráfico de Materias Primas, drogas y Preparados estupefacientes de 1958
- Ley de control y Fiscalización del tráfico de estupefacientes de 1970
- Ley de control y Fiscalización del tráfico de estupefacientes y sustancias Psicotrópicas de 1974
- Ley de control y Fiscalización del tráfico de estupefacientes y sustancias Psicotrópicas de 1987; y,

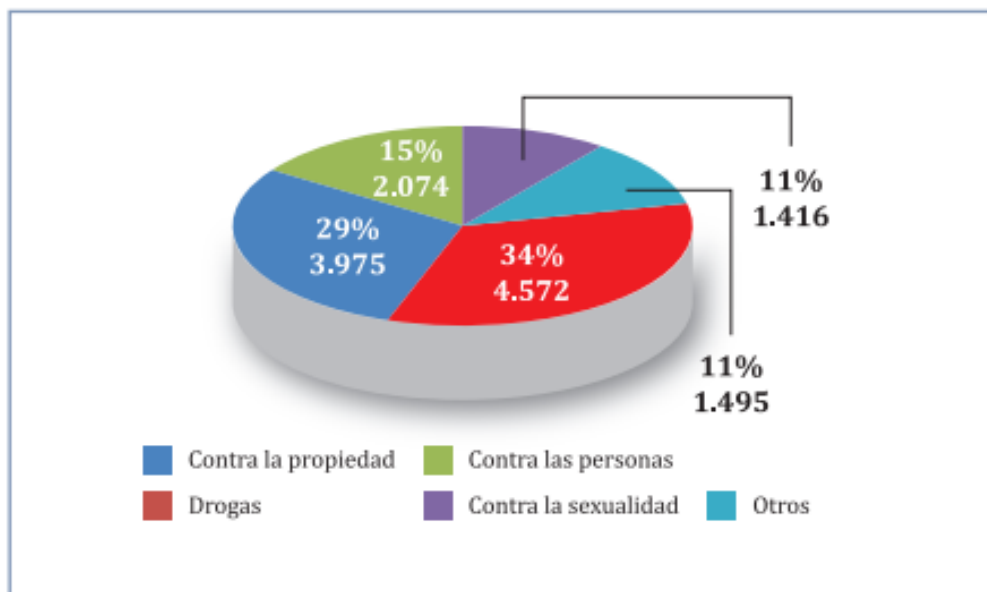
---

<sup>60</sup>Informe de seguridad ciudadana y violencia. 1990 – 1999, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, 2000

- Ley de sustancias estupefacentes y Psicotrópicas de 1990<sup>61</sup>

Es necesario es revisar el verdadero enfoque de las estrategias de drogas, aplicadas en Ecuador, como en la mayor parte de países del mundo, se centra en el combate al objeto droga, dejando de lado a los individuos vulnerados por el sistema del narcotráfico: usuarios y microtraficantes.

**Gráfico 10: Personas Privadas de Libertad por delitos de drogas 2010-2011**



Fuente: Defensoría Pública

Elaboración: Jorge Paladines, *La (Des) proporcionalidad de la ley y la justicia de drogas en el Ecuador 2012*

En los datos presentados se puede evidenciar que los delitos relacionados con las drogas son los más altos, en ellos se incluye el delito por tenencia de drogas, este de particular atención. Por un lado incluirá a los individuos que tenían drogas para expendio o microtráfico, y por otro, existe la posibilidad (casi real) de que muchos de los presos por este delito sean consumidores. Al no existir una cantidad mínima admisible, el juez es quien determinará si el acusado poseía droga para su consumo o para su venta, dejando un importante espacio para la arbitrariedad, a ello se debe indicar que en Ecuador el consumo de drogas no es penado por la ley, pero no existen parámetros reales que

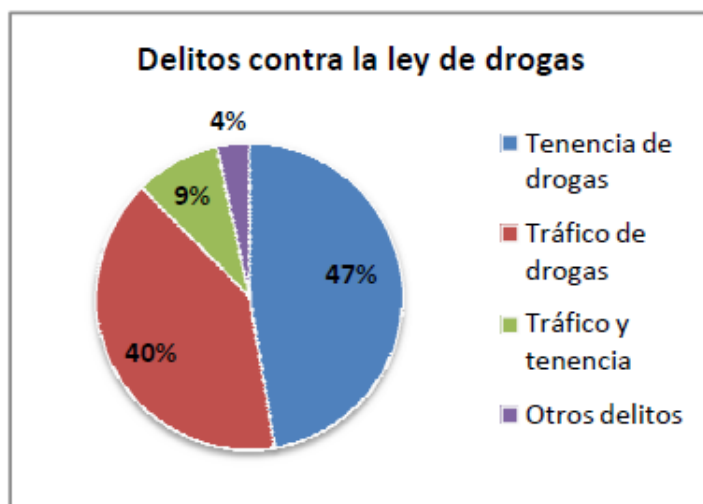
<sup>61</sup> Jorge, Paladines, *La (Des) proporcionalidad de la ley y la justicia de drogas en el Ecuador*, Quito, Defensoría Pública del Ecuador y Colectivo de Estudios Drogas y Derechos, 2012.

indiquen ello, de ahí que la decisión de que un usador esté en la cárcel se reduce al discreción del juez.

De ahí que en materia de políticas de drogas, indultar a las “mulas” del narcotráfico en 2008, significó un salto cualitativo para ver diferente al tema de las drogas, al tiempo que marcó un avance para continuar con el análisis de la proporcionalidad de la pena. En este punto es preciso aclarar la diferencia en la tipificación de delitos de drogas, por un lado está la tenencia, que implica posesión de drogas para consumo personal, el microtráfico que comprende el expendio de drogas en pequeñas cantidades, y el narcotráfico considerado como la venta en grandes cantidades de droga.

En este sentido, del 100% de los delitos por drogas, el 47% fue por tenencia, evidenciando la alta probabilidad de que existan consumidores en las cárceles de nuestro país, a pesar de que los consumidores por ley no pueden ir a las cárceles. Entonces existe una línea muy delgada que separa un problema de salud pública con un delito.

**Gráfico 11: Delitos contra la ley de drogas en Ecuador 2012**



Fuente: CONSEP <sup>62</sup>

Siguiendo la reflexión foucaultiana las cifras y los números, hacen de un problema social un reduccionismo que lo condena al simplismo. Es necesario entonces preguntarse cuál deberá ser la solución a esta contrariedad, pues tener a individuos

<sup>62</sup> Investigación realizada en Centros de Rehabilitación Social del Ecuador en 2011 por el CONSEP. Esta investigación no fue publicada oficialmente.

usadores en las cárceles, solo aísla el problema y lo agudiza, pues un uso problemático de drogas no se resuelve en una cárcel sino en un centro de tratamiento. Además no dejemos de lado el alto porcentaje de mujeres presas por ser “mulas”.

“Es la pobreza, la pobreza y tener hijos pequeños. Y a veces, una piensa que solo esto da plata, eso me pasó, quizás por no pensar bien las cosas. Yo creo que saliendo de aquí, créamelo, ya no quiero saber nada de esto. Que Dios no me castigue, pero no quiero saber nada de nada porque, imagínese, los que sufren son los hijos de una, porque ellos son los primeros que sufren, y también todo es por ellos, porque yo lo que sufrido aquí es por mis hijos. Ah, una cosa es contarle y otra cosa es vivir la realidad, sentirla.”<sup>63</sup>

Es por estas razones, que el gobierno actual, a través de organismos de drogas y la Asamblea Nacional, trabajó en un proyecto de ley para reformular el código penal, que de cierto modo deroga a la ley 108 y con ello se devela que la ley punitiva de drogas ha sido inefectiva y que poco ha logrado en el tema de eliminar (meta imposible) el problema en cuestión.

Continuando con lo expuesto por Foucault, los números convierten en estadísticas a un problema social, lo cosifican, cuando lo que se necesita es un tratamiento a las drogas en términos cualitativos. Al dismantelar los laboratorios clandestinos de droga, o eliminar los cultivos de droga, solo se provoca que el comercio de opiáceos se concentren en mafias definidas, para usar las palabras de este teórico, se fortalece la situación monopólica u oligopólica de los grandes carteles de la droga. Y como efecto de mercado, se experimenta un alza en el precio del producto. De ahí que debemos concretar esfuerzos para evitar esta situación, y reflexionar en la importancia de los sujetos consumidores.

Es necesaria una la ley que mire al problema en términos cualitativos como un tema social y de salud, no como un tema de números y netamente judicial. Al criminalizar el tráfico y la tenencia de droga se atiende no a las causas sino a los efectos. Las leyes punitivas sancionan el hecho, no los motivos. Las condiciones de pobreza de

---

<sup>63</sup> *Ibíd.*

determinadas zonas del país son el espacio indicado para que el narcotráfico encuentren sujetos dispuestos a correr riesgos y a enfrentar cargos legales ante la ley, a fin de obtener un ingreso económico que le permita subsistir a él y a su familia (en caso de tenerla).

Foucault expone que “la criminalización de los delitos derivados de la droga no es considerada en su contexto socio – antropo – bio – social, de ahí que al mirar la ley en el país, no se debe re – escribir nuevas constituciones o reformar códigos penales enteros, sino recurrir a una vieja estrategia: la educación.”<sup>64</sup>

No obstante, la reformulación del Código Penal, que actualmente se encuentra para aprobación de la Asamblea Nacional es un significativo avance para ver el problema de drogas desde una óptica más realista. De ahí que, considerar umbrales o cantidades máximas admisibles para tenencia de drogas, permitirá que en las cárceles no haya un hacinamiento de consumidores.<sup>65</sup>

**Tabla 8: Cantidades máximas admisibles para consumo personal 2012**

Cantidades máximas admisibles para la posesión o tenencia de sustancias estupefacientes y psicotrópicas para uso o consumo personal	
SUSTANCIAS	CANTIDAD (Gramos)
Marihuana	10
Pasta base de cocaína	2
Clorhidrato de cocaína	1
Heroína	0.1
MDA - MDMA	0.015
Anfetaminas	0.040

Fuente: CONSEP  
Elaboración: Autores

<sup>64</sup> Cfr. Foucault op. cit.

<sup>65</sup> Es preciso indicar que para inicios del 2013, las cantidades máximas admisibles para tenencia de drogas ya no son parte del Código Penal sino del Código Integral de Salud. Pero para efectos de la presente tesis, implica lo mismo. Es decir, los sujetos que sean encontrados con algún estupefaciente dentro de las cantidades máximas admisibles no serán sentenciados.

## La legalización como ejemplo de una nueva política de drogas

Si erradicar cultivos, intentar controlar el comercio de la droga y eliminar laboratorios clandestinos de procesamiento no sirve, se debe atrever, en este caso la política, a mirar y considerar una idea hasta osada: la legalización. Esta puede ser una idea descabellada. Sobre todo en un país como el Ecuador, que en ciertos temas es por demás conservador (aborto, matrimonio entre personas del mismo sexo, pastilla del día después, etc.).

De aplicarse la legalización de la droga en Ecuador, así como plantea el gobierno de Mujica en Uruguay y que se revisará más adelante, se consideraría esta especie de fórmula bio-social, a raíz de la propuesta realizada por Eatherly y Moore, y que distingue entre consumidores eventuales (quienes comienzan a consumir) y consumidores frecuentes. Es decir, la demanda inelástica considerará al consumidor frecuente o “*drogadicto grave*” (Foucault, 2004) como alguien que se procurará de la droga sin importar los medios. En la demanda inelástica hay que dar droga a los usuarios graves o frecuentes.

“(…) a aquellos cuya demanda es inelástica, que están dispuestos de todas formas a pagar cualquier precio, habrá que darles la droga al mejor precio posible, es decir el más bajo para que no estén obligados – pues lo harán de un modo u otro – a procurarse dinero por cualquier medio para comprarlas; en otras palabras para que su consumo de drogas sea menos criminógeno posible. Entonces, hay que dar a los drogadictos drogas a bajo precio”<sup>66</sup> (Foucault, 2004: 301)

Cuando Foucault reflexiona acerca de que el consumidor obtenga el producto de la manera menos violenta hace referencia a que el usuario grave ya no recurrirá a procedimientos violentos a fin de conseguir dinero para la adquisición de la droga.

En tanto que los consumidores eventuales (quienes empiezan a consumir) tienen una demanda elástica. Es decir, consumidores que considerarían en el valor a pagar por una droga costosa a cambio de los beneficios que ésta pueda acarrearles, y que por tanto

---

<sup>66</sup> Foucault, Op. cit. Pág. 300

renunciarían a la adquisición y consumo de cualquier tipo de estupefacientes. En palabras de Foucault.

“(…) los precios para los nuevos consumidores, sean lo más altos posible, de manera tal que el precio sea en sí mismo un elemento de disuasión, y que los pequeños consumidores, los consumidores eventuales, no puedan a causa de un problema de nivel económico dar el paso que los lleve al consumo habitual”<sup>67</sup> (Foucault, 2004: 300)

El presidente uruguayo Mujica lo tiene muy claro: la droga responde a una cuestión de mercado, por tanto la política de drogas punitiva se ancla en las leyes del mercado, en base a una racionalidad económica, dice Foucault.

A los comerciantes de estupefacientes se les cierra la única puerta de acceso a la venta de sus productos: la demanda. Al consumidor eventual, el ofertante le ofrece sustancias sicotrópicas a precios bajos con el objetivo de convertirlo a la larga en un consumidor habitual. Este práctico y simple ejercicio de mercado permite controlar la distribución de drogas en cualquier esquina y por defecto captar más potenciales consumidores.

“En ofrecer un precio de mercado relativamente bajo a los consumidores cuya demanda es elástica, es decir, a los principiantes, a los pequeños consumidores, y una vez – y sólo una vez- que éstos se han convertido en consumidores habituales, o sea, cuando su demanda se ha transformado en inelástica, suben los precios, y las drogas que se les proporcionan en ese momento resultan tener esos precios monopólicos extremadamente elevados que inducen, por lo tanto, fenómenos de criminalidad.”<sup>68</sup> (Foucault, 2004: 300)

No se puede legalizar el consumo de una droga por la sola necesidad de controlar el mercado expropiándose al narcotráfico. Esta política debe responder a un real análisis de la dimensión de la prohibición punitiva en cada Estado, pues los efectos, a largo plazo, del consumo de marihuana podrían ser menos graves que los efectos de una política criminalizadora, que deja de lado las motivaciones sociales de los individuos y

---

<sup>67</sup> Foucault, Op. cit. Pág. 300

<sup>68</sup> Foucault, Op. cit. Pág. 300

que llena las cárceles de consumidores, y no permite contar con una real política de salud pública.

“Existe un mercado muy peligroso ligado al narcotráfico que provoca la explosión de violencia. En Uruguay la inmensa mayoría de las personas que consumen marihuana, que me dicen que es una droga alegre y que no exagera dentro de ciertos límites, se encuentra en la juventud y el consumo es esporádico o de aventura”<sup>69</sup>

La iniciativa del presidente José Mujica puede ser considerada como una propuesta aventurada, la excepción se convierte en norma. Pero no se debe entender que si se libera la droga, y el consumo y la violencia aumentan. Foucault ha explicado que precisamente es lo que se evita con la legalización del consumo. Porque al legalizar el consumo, se proporciona a los consumidores habituales drogas a precios económicos, y buscarán satisfacer su vicio a través de drogas permitidas y controladas. De ello se puede entender que sujetos que tienen consumos problemáticos con “drogas duras”, puedan preferir usar marihuana, que a largo plazo tienen efectos menos nocivos que la cocaína, por ejemplo.

Para los consumidores eventuales esa misma droga será de un precio más elevado lo que los disuadirá convertirse en consumidores habituales. Por ello se rescata la reflexión de Mujica al considerar menos adictivo y menos peligros el consumo del cannabis que el consumo de la pasta base. “Se autoanestesian defensivamente intentando aprender a vivir con este flagelo y terminan subestimando la amenaza creciente que significa el narcotráfico muy por encima de la droga” dice Mujica<sup>70</sup>.

No obstante, el tratamiento de este tema solo ha sido puesto como un parámetro de análisis de una nueva mirada a las políticas de drogas, no abordaremos más en el tema en virtud de que el mismo sobrepasa los objetivos de la presente investigación.

---

<sup>69</sup> Declaraciones del presidente José Mujica en entrevista del 19 de julio 2012. Internet: [www.tn.com.ar/internacional/mujica-ratifica-que-enviara-proyecto-para-legaliza-la-venta-de-drogas\\_262676](http://www.tn.com.ar/internacional/mujica-ratifica-que-enviara-proyecto-para-legaliza-la-venta-de-drogas_262676)

<sup>70</sup> Ibid.

## **El relacionamiento como estrategia para abordar las drogas**

Como decíamos, los Estados tienen la necesidad de interrelacionarse o cooperar cuando se dan cuenta de que por sí solos no puede resolver situaciones de alcance global, como el problema de drogas.

El Ecuador ha procurado contar con instrumentos internacionales sobre drogas como una estrategia para luchar contra las drogas. Estos instrumentos reflejan el carácter punitivo con el que se mira al fenómeno, en especial porque los mismos fueron firmados en la época de los 90's, tomando en cuenta el contexto de la época, y porque no decir, la misma incidencia de los Estados Unidos en el tema. (Anexo 3)

Queda claro entonces, que la voluntad política por parte del gobierno norteamericano se concentra en fortalecer logísticamente a las autoridades locales. Dirige sus esfuerzos hacia la capacitación de la Policía Nacional y del Ejército Ecuatoriano para que puedan enfrentar con mayor eficiencia al crimen organizado. No obstante, no podemos dejar de admitir que esta cooperación en medianos términos ha consolidado un modelo en las fuerzas del orden, pero lamentablemente esta no debe ser la única estrategia para enfrentar el problema de drogas.

Esto evidencia que los instrumentos internacionales que tienen el Ecuador con otras Naciones también se dirigen al abordaje de otras aristas del fenómeno como la prevención, control al desvío de sustancias y desarrollo alternativo preventivo. Aunque junto a las buenas intenciones de cooperar en estos ámbitos, también hay un marcado corte estigmatizador en estos instrumentos, de donde deducimos que la visión antropo-bio-socio-cultural que sugiere Foucault aún no alcanza a darse en el tema de drogas, es decir se debe abordar el tema de forma integral, hay que entender que se deben considerar las motivaciones para el consumo, las características sociales, y otras.

Por ello, la necesidad de que los tratados en materia de drogas no sean un llamado a la *guerra antidroga*, reos en prisión por tenencia de pequeñas cantidades (consumidores). Sino más bien deberían plantearse como instrumentos que entiendan y atiendan los problemas, sociales y de salud de los sujetos que usan drogas, que promuevan la educación e información sobre drogas, el incremento e impulso de nuevas fuentes de

empleo a fin de evitar que poblaciones sean vulneradas por el narcotráfico, todo esto en respeto de las particularidades de cada nación.

## **La Comunidad Andina**

Desde la motivación de mirarnos a nosotros como suramericanos, es que se crearon y se fortalecen políticas regionales de drogas, en el caso particular del Ecuador a nivel de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la Unión de Naciones Suramericanas, (UNASUR)

La CAN aborda el tema de drogas desde programas puntuales, el que actualmente está vigente desde el 2008 es el Programa PRADICAN (Anti-Drogas Ilícitas de la CAN), y es financiado por la Unión Europea.

En sus inicios este programa fue coordinado en el Ecuador por el CONSEP, actualmente lo hace el Ministerio del Interior, dejando un espacio para que desde el enfoque nacional se trabaje este mecanismo desde lo punitivo, por la misma naturaleza de este Ministerio. Sin embargo, el programa mencionado pretende el abordaje del fenómeno de las drogas desde algunas artísticas como la prevención, la información y el desarrollo alternativo, en nuestro modo de ver muy aplaudible.

En términos normativos, el PRADICAN se apoya en decisiones andinas que lo soportan:

- Decisión 712: Proyecto de Cooperación DCI-ALA/2007/019-670, “Programa Anti-Drogas Ilícitas de la Comunidad Andina
- Decisión 614: Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible
- Decisión 602: Normativa Andina para el Control de Sustancias Químicas que se utilizan en la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.
- Decisión 587: Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina
- Decisión 549: Creación del Comité Andino para el Desarrollo Alternativo (CADA)

- Decisión 505: Plan Andino de Cooperación para la lucha contra las drogas ilícitas y delitos conexos.<sup>71</sup>

La última fue revisada por propuesta del Ecuador en el año 2012, en virtud de que respondía a un abordaje del fenómeno coercitivo que limitaba el ámbito de acción de la CAN, y sobre todo no daba cuenta de las particularidades de los cuatro países que la conforman, especialmente del Ecuador, que como hemos visto tiene un realidad muy distante a sus vecinos, especialmente Colombia.<sup>72</sup>

De los muchos intentos de relacionamiento para abordar el fenómeno de las drogas, el de la CAN ha sido el que más y mejores resultados ha dado, pues desde sus primeros programas (PRECAN, DROSICAN) ha impulsado la generación de actividades favorables para los Estados. Para citar algunos ejemplos:

- Capacitaciones en ámbitos de control de la oferta, control de la demanda, investigación sobre drogas
- Investigación y publicaciones regionales sobre consumo de drogas y centros de tratamiento
- Intercambios de experiencias y buenas prácticas en prevención y desarrollo alternativo.

De este tipo de cooperación se desprende la utilidad de los mecanismos de interdependencia para dar respuesta al fenómeno de las drogas, pero es claro que esta interdependencia deberá hacerse tanto en cuanto existan motivaciones similares y objetivos comunes, pues de lo contrario el modelo solo servirá para explicar relaciones de poder.

A pesar de que naciones como Perú y Colombia pueden tener interés muy distantes a los andinos, sobre todo por el financiamiento que reciben de los Estados Unidos para su lucha contra las drogas, interrelacionarse como región ha funcionado pues las

---

<sup>71</sup> Normativa Andina en materia de drogas. Internet:  
<http://www.comunidadandina.org/DS/normativa.htm>

<sup>72</sup> La nueva estrategia andina de drogas, que remplazará a la Decisión 505, se encuentra aprobada por los organismos de drogas de la región, y está a la espera de la Aprobación por parte de los Ministros de Relaciones Exteriores.

actividades antes descritas no han interferido en las políticas de drogas de los Estados, y en las relaciones que puedan ellos mantener con Estado Unidos u otros.

## **UNASUR**

La Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR se crea en 2008 por impulso de los Presidentes de los doce Estados que lo conforman con el convencimiento de que la integración regional será el motor del desarrollo de estas Naciones.

Bajo los principios de responsabilidad compartida y en pro del tratamiento regional a las drogas, en el 2009 se crea el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas, CSPMD, por Ministros del Interior y Seguridad, para un abordare regional e integral de este fenómeno.

El Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas es una instancia permanente de la UNASUR, de consulta, cooperación y coordinación para enfrentar el problema mundial de las drogas.<sup>73</sup>

A pesar de que el principio de creación de UNASUR y el Estatuto del CSPMD exigen que el problema de drogas sea visto desde los mismos ojos de las Naciones, y desde el reconocimiento de las particularidades, los integrantes de las agencias de drogas, Ministerios del Interior u otras agencias sobre drogas no han impulsado estrategias plausibles para abordar los diversos ámbitos de la problemática.

De ello se deriva la debilidad de este Consejo Suramericano, en el que pese a contar con 6 grupos específicos (Reducción de la Demanda, Desarrollo Alternativo, Fortalecimiento Institucional y Armonización Legislativa, Lavado de Activos, Reducción de la Oferta y Control), estos en cada uno de sus ámbitos de acción no han realizado actividades y estrategias regionales para tratar a las drogas.

Es lamentable que por descuido, por intereses particulares de cada nación, o porque el fenómeno de las drogas es tratado ya en muchos otros foros, el CSPMD ha resultado

---

<sup>73</sup> Estatuto del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas.

inoperante. Desde su creación se han realizado solo reuniones anuales en las que se ratifican los principios de cooperación e integración pero que a decir verdad no son más que palabras plasmadas en un acta final.

Desde los principios mismos de UNASUR ello resulta ser negativo para la consolidación de un modelo de políticas de drogas regionales, al tiempo que no brinda el verdadero espacio de abordaje a las drogas que en teoría iba a ser.

Pese a ello, si los esfuerzos se realizaran y las voluntades políticas así lo exigieran, el CSPMD resultará ser una instancia real de tratamiento a las drogas que podría abordar el fenómeno desde los espacios clásicos de la oferta y la interdicción, y desde los factores sociales, económicos y culturales que inciden en esta realidad.

### **La nueva visión del CONSEP**

El Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, ha intensificado sus esfuerzos nacionales e internacionales para procurar un abordaje a las drogas desde una óptica diferente, este Consejo intenta mirar el lado humano del problema de la droga. Así, en boletín institucional dan a entender que cualquier meta en la lucha contra el narcotráfico y la droga no se ha de concentrar en la oferta en el mercado sino en la prevención del consumo.

En la actualidad hemos cambiado las visiones, y con ello el tratamiento que le damos a este fenómeno, en el que se da primordial importancia a la mirada preventiva, centrada en el sujeto; consecuencia lógica se ha procurado que el enfoque interdictivo y de seguridad deje de ser el dominante en nuestras agendas, pues priorizaba el combate al objeto, antes que el cuidado y la prevención de los sujetos.<sup>74</sup>

Michel Foucault diría que se le ha dado un rostro humano al tema de la droga. La sociedad normativa ha dejado de centrarse en la punición como medio de disuasión.

---

<sup>74</sup> Boletín informativo de la Dirección de Relaciones Internacionales del CONSEP, 2012. (No publicado)

Desde este modo, el CONSEP ha creado estrategias nacionales de abordaje del problema de las drogas, que además han sido expuestas en foros de drogas internacionales. De esta última se deriva la propuesta del Sello Mundial de Desarrollo Alternativo Preventivo, la misma que fue presentada y aprobada por la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas en Viena en 2012.<sup>75</sup>

“El Sello Mundial de Desarrollo Alternativo Preventivo consiste en un mecanismo de concreción del principio de responsabilidad compartida, y del apoyo económico y político de los países desarrollados a programas, proyectos e iniciativas regionales para América Latina y El Caribe, África y Asia, que comprendan actividades productivas lícitas en las que intervengan sectores de la población de zonas de alto riesgo vinculadas al cultivo, producción, acopio y tráfico de sustancias estupefacientes y psicotrópicas ilegales, así como programas, proyectos y actividades de inclusión social y económica de ciudadanos víctimas del desplazamiento forzoso interno y transfronterizo relacionado a la fenomenología de las drogas.”<sup>76</sup>

Además en esta Institución se ha procurado *desnarcotizar* los lenguajes que apela a eliminar las estigmatizaciones, con el fin crear una suerte de conciencia distinta a las que antes usaban y que de hecho criminalizaba al usuario de drogas. Entiendo de este modo la existencia de distintos niveles de uso de drogas y de las diversas motivaciones. Pues no será la misma droga la que usa un niño de la calle para evitar el hambre, como la que usa alguien que desea experimentar, pero ninguna de las dos deberá ser juzgada o estigmatizada.

Es importante mencionar que en los temas de cooperación que ha mantenido esta agencia de drogas, ha procurado una cooperación distante de los intereses económicos, de ahí que se ha procurado colaboración en ámbitos técnicos y tecnológicos. Es decir, no ha recibido dinero de forma directa, lo que de cierto modo puede ser leído como una estrategia que limita en cierto grado la presión que terceros puedan ejercer.

---

<sup>75</sup>Esta propuesta fue aprobada por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas mediante resolución E/CN.7/2012/L.11/Rev.1

<sup>76</sup> Propuesta del Sello Mundial DAP, Boletín CONSEP, 2012.

Pese a estas, al parecer buenas intenciones del CONSEP, es necesario muchos más esfuerzos para imponer una mirada distinta al problema de drogas, pues los proyectos preventivos que esta institución se encuentra manejando son poco difundidos. Pero sobre todo podrán ser efectivos siempre y cuando lleguen a constituirse como una política nacional, y mientras aún el apoyo político y económico este direccionado hacia las áreas interdictivas (entiéndase como policía), la prevención quedará reducida a un ámbito de acción de una entidad y no será un lineamiento nacional.

## **2.5. Las drogas como un tema de salud pública y social**

A pesar de no ser objeto de estudio es necesario mencionar uno de los ejes fundamentales para el tratamiento las drogas, los sistemas de salud pública y la perspectiva social del fenómeno. ¿Cuáles son los efectos del consumo en los individuos? ¿Cómo afecta a las sociedades? o ¿Qué alternativas tenemos frente a éste problema? Son interrogantes que nacen cuando pensamos subjetivamente en la “lucha contra las drogas”.

La seguridad, el control de tráfico, la militarización de fronteras, entre otros, son aristas importantes que invariablemente están en las agendas políticas nacionales e internacionales; pero en éste punto queremos señalar lo necesario que es hacer una valoración más cuidadosa de los efectos del problema. Asuntos que han quedado pendientes como la prevención, el tratamiento, control de adicciones, la rehabilitación, o la salud mental de los consumidores que están entre los efectos más nefastos que tiene cualquier tipo de drogas.

Es decir, los ámbitos mencionados son temas indispensables para el tratamiento de este fenómeno, no obstante fueron subordinados por el abordaje *clásico* y realista. Si bien es claro que durante años los Estados priorizaron sus recursos humanos, técnicos y financieros al campo de la seguridad y la erradicación de cultivos; han dejado limitados, o insuficientes los recursos para la capacitación de especialistas en tratamiento, o para la construcción de centros especializados en adicciones. Tanto así, que hasta la actualidad, el sistema de salud pública del Ecuador no cuenta con un centro de tratamiento para usuarios de drogas.

La Constitución del Ecuador en su Artículo 364 indica que:

“Las adicciones son un problema de salud pública. Al Estado le corresponderá 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 vulnerarán sus derechos constitucionales.”<sup>77</sup>

Siguiendo la Ley, corresponde al Estado ecuatoriano proveer los recursos necesarios para atender este problema desde los sistemas de salud pública. No obstante, hasta ahora estos no han sido fortalecidos.

Es importante considerar que muchos de los sujetos que usan drogas podrían llegar a crear patrones adictivos, es en éste caso que el Estado deberá tener dispositivos de tratamiento para atender el problema. No obstante también existirán personas que pese a haber tenido usos experimentales con estupefacientes no crean adicción.

Será necesario fortalecer el trabajo preventivo, para, por un lado detener la edad de inicio de consumo de sustancias, atenuando el posible riesgo de dependencia. Sobre todo porque nuestro país mantiene un rango de edad muy bajo de consumidores de las llamadas “drogas duras”, que no es comparable a los niveles de usuarios en Europa. En éste caso instituciones como el Ministerio de Salud Pública y el CONSEP deberán centrarse en fortalecer sus campañas y acciones preventivas para evitar el aumento de consumidores y extender o estabilizar la edad de inicio de drogas.

“El contacto de los estudiantes con las diferentes drogas se produce a edades tempranas. La edad de inicio de consumo de inhalantes se muestra como la menor de todas las sustancias analizadas (12.5 años), seguida muy de cerca por el alcohol (12.8 años) y cigarrillos (12.9 años). La marihuana (14.6 años),

---

<sup>77</sup> Internet. URL: [http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf). Acceso 2012.

cocaína y el éxtasis (14.4 años, en cada caso) son las drogas cuyo consumo da comienzo a edades más avanzadas.”<sup>78</sup>

Los efectos patológicos en la salud del usador pueden ser permanentes de no existir un control a tiempo, sobre todo en la parte neurológica. Pese a que se trate de sustancias “poco nocivas” aparentemente o que en algunos casos que sea popularizada con fines médicos. Hablamos específicamente de la *Cannabis sativa* que afecta directamente a la parte neuronal de la persona, disminuyendo la memoria, la atención, y originando alteraciones cognitivas.<sup>79</sup>

Otras drogas, sin embargo; pueden ser mucho más agresivas. La cocaína por ejemplo; altera los estímulos nerviosos, puede llegar a comprometer el sistema circulatorio y provocar contracciones cardíacas que a largo plazo causarían atrofia cerebral. Otra con la misma popularidad es la heroína, que al ser una droga de administración vía intravenosa llega con mayor velocidad al cerebro, por lo que activa receptores celulares específicos que provocan sensación de bienestar, lo que la vuelve más adictiva, siendo el peligro más constante causar una sobredosis letal para el organismo o adquirir una enfermedad de tipo infecciosas. No obstante y de acuerdo a la organización Mundial de la Salud una de las sustancias más peligrosas es el alcohol, siendo la causante de más de 60 tipos de enfermedades, y responsable de cerca de 2,5 millones de muertes por año.<sup>80</sup>

Como sea, la lista de alucinógenos, opiáceos e inhalables es más amplia, pero queremos explicar con esto lo nocivo que resultan ser cada tipo de droga, añadiendo que en el mercado ilegal cualquiera de éstas no se la encuentra en estado “puro”, sino mezclada con variedad de adulterantes que acrecientan su letalidad al consumidor.

Es importante, por lo tanto, reconocer a las drogas como un problema de salud pública, una enfermedad crónica que debe ser tratada como tal, con pleno compromiso de las estructuras sanitarias y respeto por los derechos de los pacientes.

---

<sup>78</sup> Tercera Encuesta Nacional sobre Consumo de Drogas en Estudiantes de Enseñanza Media, CONSEP, 2008.

<sup>79</sup> Cfr. Internet. URL: <http://www.drugabuse.gov/es/publicaciones/abuso-de-la-marihuana/como-afecta-la-marihuana-al-cerebro-y-al-resto-del-cuerpo>. Acceso 2012

<sup>80</sup> OMS, Organización Mundial de la Salud, *Global Status Report on alcohol and health*, Ginebra 2011

Como alternativa para reducir los efectos nocivos de las drogas, todo debe empezar por cambiar el trato a los consumidores. Es decir, históricamente solo ha existido un tipo de procedimiento, que consiste en detenerlos y recluirllos en cárceles convencionales ya sean usadores habituales o eventuales, distinción que tampoco ha existido.

Entrar en tratamiento no ha constado como alternativa en el sistema de justicia, y de haber existido tampoco hay la infraestructura necesaria. Los pocos “centros de tratamiento”, rehabilitación y reinserción social de drogadictos que existen son privados, y se ha demostrado que mantienen metodologías poco convencionales y menos aún efectivas. Por ende, la salud queda relegada a segundo plano por la imposición del castigo.

El seguimiento que necesitan los usadores debe girar en torno al problema de salud física y sobre todo mental, que es lo más comprometido en los consumidores. Se debe pensar en programas de detección temprana y atención en el nivel primario de consumo, además es necesario contar con unidades que faciliten la desintoxicación y al mismo tiempo un manejo acertado del síndrome de abstinencia. El tratamiento en si debe estar pensado para todos los niveles del problema, igualmente; debe enfocarse en determinados grupos o poblaciones vulnerables de la sociedad.

Sabemos que las condiciones sociales, el entorno, la población, incluso la cultura, determinan el nivel de adicción o de “uso” de alguna droga. Uno de estos grupos vulnerables son los jóvenes menores de 13 años de edad como ya lo habíamos señalado, otro son las personas privadas de libertad, las personas de la calle, en sí, grupos sociales con altas posibilidades de involucrarse en este problema.

Paralelamente, en nuestro país coexisten comunidades indígenas que hacen uso de alucinógenos para fines religiosos y culturales. En estas actividades el efecto de los mismos es menos pernicioso, por razones obvias de control y cantidades usadas, sin embargo; las mismas sustancias pueden producir otros efectos cuando se utiliza en otras condiciones.

Para amortiguar este problema, el control de sustancias estupefacientes, debe estar normado mediante leyes y programas de prevención e información que adviertan del

uso natural de determinadas drogas que tienen un simbolismo cultural, de aquellas que generan dependencia y adicción, drogas como lo señala en el Manual Diagnóstico y Estadístico de Desórdenes Mentales de la Asociación Americana de Psiquiatría,<sup>81</sup> que provocan efectos nocivos en el consumidor, y están asociadas con sustancias psicoactivas.

Para que haya un correcto tratamiento y consideración del problema de las drogas, sobre todo desde la perspectiva de la salud pública, primero debe mejorar la cobertura de salud, prevención y tratamientos de drogodependencia, conjuntamente, hay que optimizar la atención por parte de profesionales especializados en sustancia psicoactivas que trabajen conjuntamente con el sistema de justicia penal a manera de tampoco limitarse a tratar a los consumidores como enfermos, que limita de igual modo el tratamiento del fenómeno.

Finalmente, lo que se procura es que las drogas sean analizadas y tratadas desde un mirada integral que no sacrifique las miradas sociales y culturales del mismo problema como de los usuarios. La estigmatización puede causar más problemas de los que se espera solución, clasificar a un individuo por delito, enfermedad trastorno, complica cualquier tipo de proceso de rehabilitación.

Los problemas relacionados a las drogas, en especial aquellos en los que están involucrados los hombre y mujeres consumidores, deben considerar en sus abordajes las realidades específicas de cada individuo, pues solo desde los componentes sociales, psicosociales y culturales podrán entenderse y tratarse mejor los problemas. Cabe aclarar que no está tan solo en la falta de centros de tratamiento o desintoxicación, sino (partiendo de la génesis del problema), la existencia misma de usadores conlleva un serio inconveniente en ésta problemática. Definitivamente, Para la ejecución de políticas eficaces de salud pública, se requiere información actualizada, de calidad y cantidad necesaria, además es preciso invertir en capital humano y en infraestructura acorde a las demandas de la problemática.

---

<sup>81</sup> American Psychiatric Association, Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders – Text Revision 4<sup>th</sup> ed. (Washington: American Psychiatric publishing, 2000)

## CAPÍTULO 3

### 3. INCIDENCIA DE LA POLÍTICA DE DROGAS NORTEAMERICANA EN LA POLÍTICA DE DROGAS DEL ECUADOR

En este capítulo revisaremos lo que sucedió en el Ecuador luego de la aplicación de la política de drogas de matriz norteamericana, sumada al ejercicio de poder por parte de los organismos interventores y del propio Estado, concluyendo con una crítica al modelo americano y la interdependencia en materia económica política y de negociaciones que existe entre estos dos países frente a las drogas. Finalmente afirmamos cuan oportuno es desarrollar una independencia política muy aparte de las tendencias internacionales, haciendo prevalecer nuestros principios, normas y procedimientos de cara al tema en cuestión.

#### 3.1. El poder de la política y su aplicación en la sociedad

Cuando hablamos de drogas, es preciso revisar los mecanismos de poder que estas políticas ejercen sobre el control de los individuos, en especial al cuestionamiento de las leyes de interdicción que gobiernan en este espacio.

El Estado ejerce el control de la sociedad en base a leyes, normas, instituciones etc., no obstante los fenómenos presentes en la sociedad disocian éste orden preestablecido y componen problemáticas que deben ser tratadas directamente en sus raíces más no en los receptores de ella. Foucault señala en la biopolítica que se debe “procurar racionalizar los problemas planteados a la problemática gubernamental por los fenómenos propios de un conjunto de seres vivos constituidos como población: salud, higiene, natalidad, longevidad, razas, etc.”<sup>82</sup>

La Ley 108 de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas es esencialmente un cuerpo orgánico de “control”, que basa su autoridad en el ámbito punitivo del cuerpo antes que en la dimensión delito. La privación de libertad e intento de corrección (dígase

---

<sup>82</sup> Michel, Foucault, *Nacimiento de la biopolítica*, Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires. 2004. Pág. 358.

rehabilitación) reitera el carácter disciplinario que mantiene este tipo de políticas, mientras que la real dimensión del fenómeno va más allá de los usuarios que muchas veces son confundidos como comerciantes.

El lenguaje sí es capaz de alterar cualquier imposición interdictiva y/o punitiva, ejemplo de ello están las intenciones de *desnarcotizar* el lenguaje. Pero de no hacerlo de la manera acertada como sucede en Uruguay, Guatemala o los mismo Estados Unidos, incurre en el riesgo de caer en utopías académicas. El mismo discurso de legalizar puede ser considerado como un ideal académico, sino se sostiene sobre sólidos argumentos.

Las leyes que se crean como norma penal para sancionar un delito o al infractor se reducen de acuerdo a lo expuesto por Foucault en una clara interposición del poder sobre los individuos. El mencionado autor mira al castigo y a las cárceles como una función social completa no solo como un mecanismo de represión, pues para él las prisiones y los condenas no son una cuestión solamente jurídica o reflejo de las estructuras sociales, sino que hay que entender a estos como una técnica específica de poder, ya que el castigo es tanto político como legal.<sup>83</sup>

Sin duda las leyes ejercen un determinado control en la psiquis del individuo, mediante ellas se rige el comportamiento, la conducta o lo que se puede y no se puede hacer, dicho de otra manera es la consolidación del poder del Estado sobre su territorio. Por lo tanto, el poder es cuestionado por realizar imposiciones al consumidor, desde él se funda el discurso y se establecen cargos morales y penales a ese usuario si mencionar el estigma social que causa en la persona afectada, todo ello mediante los cuerpos orgánicos en el ámbito legislativo del Ecuador.

---

<sup>83</sup> Cfr. Foucault, Michelle, *Vigilar y Castigar: nacimiento de la prisión*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2002.

**Tabla 9: Comparativo entre algunas de las penas de la Ley 108 y el Código Penal en el Ecuador 2012**

<b>DELITO Ley 108</b>	<b>PENA (todas las penas se acumulan hasta 25 años)</b>	<b>DELITO Código Penal</b>	<b>PENA</b>
<b>Art. 57 Cultivo ilícito</b>	12 a 16 años	Art. 169 Terrorismo	4 a 8 años
<b>Art. 58 Fabricación Ilícita</b>	12 a 16 años	Art. 190 Tráfico Ilegal de órganos	3 a 5 años
<b>Art. 60 Tráfico Ilícito</b>	12 a 16 años	Art. 449 Homicidio	8 a 12 años
<b>Art. 61 Transporte Ilícito</b>	12 a 16 años	Art. 513 Violación	12 a 16 años
<b>Art. 62 Tenencia y posesión ilícita</b>	12 a 16 años	Art. 552.1 Secuestro express	3 a 6 años
<b>Art. 66 Destinación de bienes para depósito o consumo</b>	12 a 16 años	Art. 190 Trata de personas	6 a 9 años
<b>Art. 73 Enriquecimiento Ilícito por drogas</b>	12 a 16 años	Art. 189.1 Plagio-secuestro con liberación de la víctima	6 meses a 2 años

Fuente: La (des) proporcionalidad de la ley y la justicia antidrogas en el Ecuador, Jorge Paladines  
Elaborado: Autores

Esta tabla muestra el carácter agresivo y desmedido que tiene las penas emitidas en la ley 108 en comparación con algunos otros delitos descritos en el código penal. Estas condenas revelan la tendencia norteamericana (endurecimiento de la ley) para delitos de narcotráfico, será precisamente porque estos reglamentos devienen de recomendaciones norteamericanas.

La estrategia más “fácil” para enfrentar este problema ha sido desde siempre el encarcelamiento, procesar a un infractor mediante el sistema de justicia y encerrarlo por largos periodos en supuestos “centros de rehabilitación”. Muchos de éstos sujetos, como lo hemos mencionado, encarcelados con pequeñas cantidades de droga y que presumiblemente pueden ser consumidores. En contraste, las consecuencias de estas políticas, lejos de ser positivas para la sociedad han terminado ocasionando más problemas de los que se esperó solucionar.

Sobre población, hacinamiento e insalubridad, son solo algunos de los problemas que resultan de la inadecuada aplicación de la ley. Es preocupante saber que gran porcentaje de internos que agravan esta situación, están detenidos con por delitos menores relacionados con la droga y en ciertos casos no violentos como el caso de las mujeres utilizadas como mulas del narcotráfico. No obstante aún la ley sigue satanizando a los pequeños infractores en lugar de generar alternativas para el tratamiento de estos. La prisión por lo tanto se convierte, en palabras de Foucault, en la materialización del poder sobre los individuos, una “física del poder”.

Cabe resaltar, que la ley 108 en nuestro país, sobrelleva en su ejercicio las últimas instancias de discusión, pues está en pleno debate su continuidad en el sistema jurídico, debido precisamente al carácter superficial y poco humano que mantiene en la práctica.

### **3.2. Instrumentos internacionales, leyes, principios y la incidencia de la política de drogas norteamericana**

En el capítulo anterior se analizaron principales convenios establecidos entre algunos gobiernos y el Ecuador, de ahí que resulta innecesario repetirlos en este acápite. Sin embargo, para motivos de este análisis, hacemos mención a la enmienda al “Convenio de cooperación entre la República del Ecuador y los Estados Unidos de América relacionado con el fortalecimiento de la capacidad institucional de la República del Ecuador para controlar la producción y tráfico de drogas ilícitas” firmada en el 2002, y que en esencia sustituye el Art. II “Descripción del proyecto” por el siguiente texto:

## **“Art II. Descripción y metas de los proyectos**

1. Las metas de los proyectos de operaciones, instalaciones e infraestructura para la Policía Nacional del Ecuador consisten en asegurar que de conformidad con sus requerimientos, la Policía Antinarcóticos cuente con instalaciones, equipos y entrenamiento adecuados para la interdicción efectiva de narcóticos en ubicaciones estratégicamente importantes; la remodelación, construcción y/o mejoras de instalaciones; la dotación de vehículos, sistemas y equipos de comunicación así como otro tipo de equipamiento; y la provisión de cursos especializados de capacitación.”<sup>84</sup>

La interdicción nuevamente vuelve a ser el eje de la enmienda. En consecuencia con el espíritu de esta propuesta, se cuestiona el rol de la política internacional en ámbitos locales, pero por cuestionar no se ha de entender un enfrentamiento divergente entre los discursos de quienes manejan la parte teórica operativa de los convenios, y de quienes aquí dedican su esfuerzo a estructurar un discurso propositivo.

Se pretende aclarar o cuestionar el carácter intervencionista de la política internacional de los Estados Unidos, y sobre todo el intento de entablar en un régimen internacional sus aristas de carácter político; ¿Cuáles son estas? Promover el fortalecimiento de las fuerzas del orden para asegurar fronteras propias e internacionales.

Si para los gobierno de ambos países es más importante la interdicción es porque suponen que eliminando de las calles a los micro comerciantes, a veces usadores, y erradicando los cultivos en las zonas de frontera se da solución al tema de la droga.

La interdicción no puede ser la respuesta a corto, mediano o largo plazo, debe ser considerada como el último recurso de los gobiernos en su “guerra” contra las drogas y más cuando las secuelas que deja esta lucha se refleja en la sociedad con desplazamientos, cierre de fronteras y militarizaciones.

---

<sup>84</sup> Enmienda convenio de cooperación firmado Quito, 19 de septiembre de 2012 (Anexo 2).

El intelectual y activista político Noam Chomsky señaló a la guerra contra las drogas por parte de los Estados Unidos como “fracasos intencionales”<sup>85</sup>, no porque las medidas tomadas al respecto no hayan sido efectivas, sino porque se recurre insistentemente al control de la droga, y no al tratamiento del usador.

Además señala que “en esta guerra contra las drogas que ha durado cerca de 40 años Estados Unidos ha fracasado en sus objetivos declarados. Y es que todos saben que la prevención y el tratamiento es la forma más eficiente para abordar el problema de las drogas, y que operaciones en el extranjero es la manera más ineficiente”.<sup>86</sup>

En el ámbito internacional, a lo largo de las últimas cuatro décadas cada convenio firmado por el Ecuador significó para el país una serie de buenos y malos efectos, nosotros ponderamos las ganancias y ventajas que tuvo el Ecuador en materia de exportaciones y crecimiento económico, sin embargo hay que señalar que resultado de estas relaciones bilaterales asimétricas también fuimos calificados como el patio trasero de Estados Unidos.

Las relaciones internacionales hoy han cambiado, Ecuador se mantiene al margen de ciertos convenios, y las relaciones bilaterales con Estados Unidos ya no son tan asimétricas, más bien hemos dejado de lado las imposiciones internacionales y hemos generado un espacio en el ámbito internacional. Los convenios firmados fueron entonces una lección aprendida y hoy proponemos iniciativas propias a cada problemática nacional o internacional.

Un ejemplo de esto es la nueva perspectiva que se le pretende dar al tema drogas, el cambio en las relaciones de poder Estado población, en el potencial escenario de la legalización, Es decir, la adaptación de la ley al sujeto consumidor, y no la adaptación de éste a la ley.

Concebir una legislación que se enfoque directamente en el individuo como eje de las políticas de drogas, y no poner consumidor como resultado del problema. Finalmente si

---

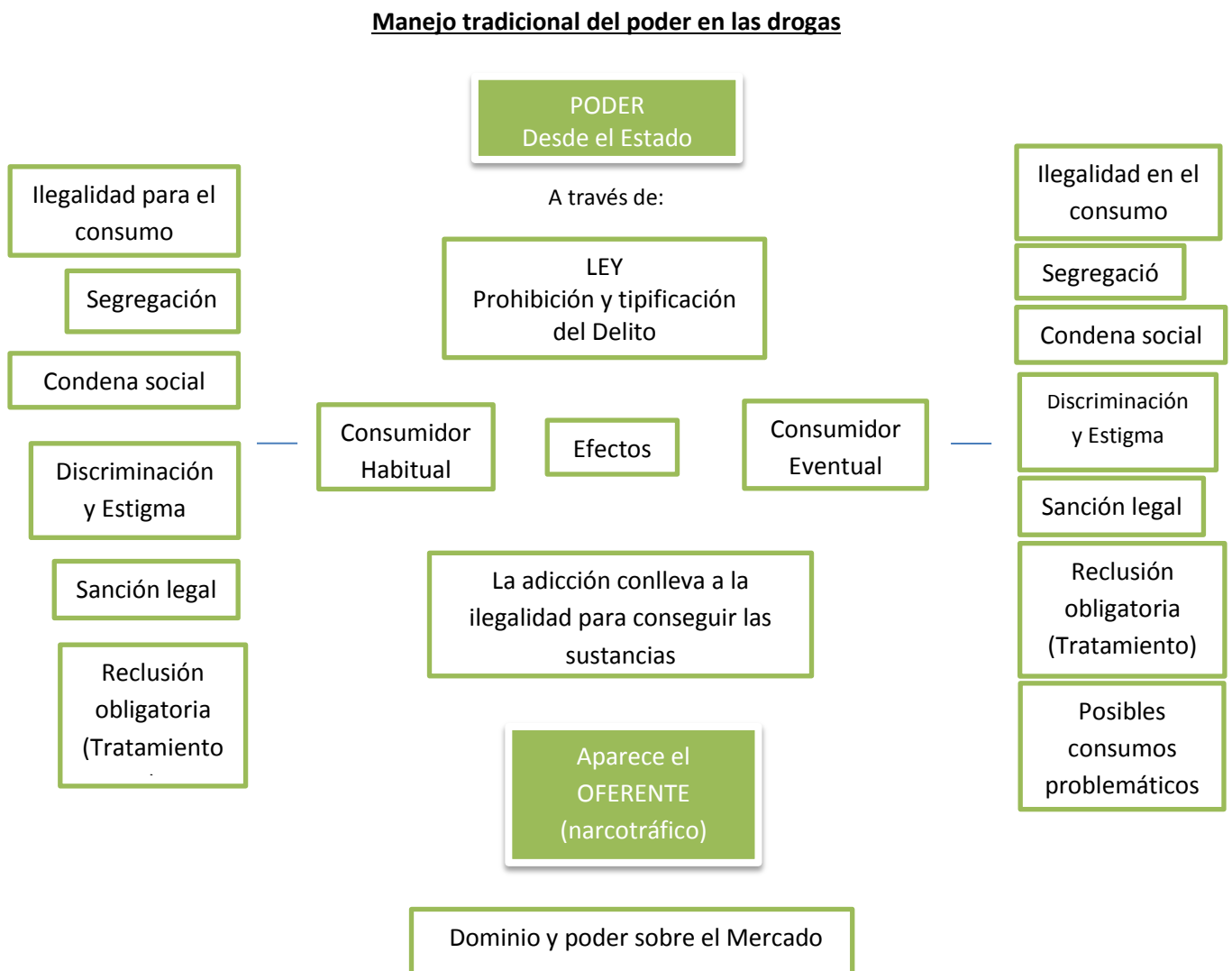
<sup>85</sup>Noam Chomsky durante su intervención en el 45 aniversario de la revista NACLA (North American Congress on Latin America) en Nueva York en 2012.

<sup>86</sup>Andrés Reliche, *Noam Chomsky sostiene que fracasos en la guerra contra las drogas son "intencionales*. Internet: <http://www.andes.info.ec/es/internacionales/2370.html>

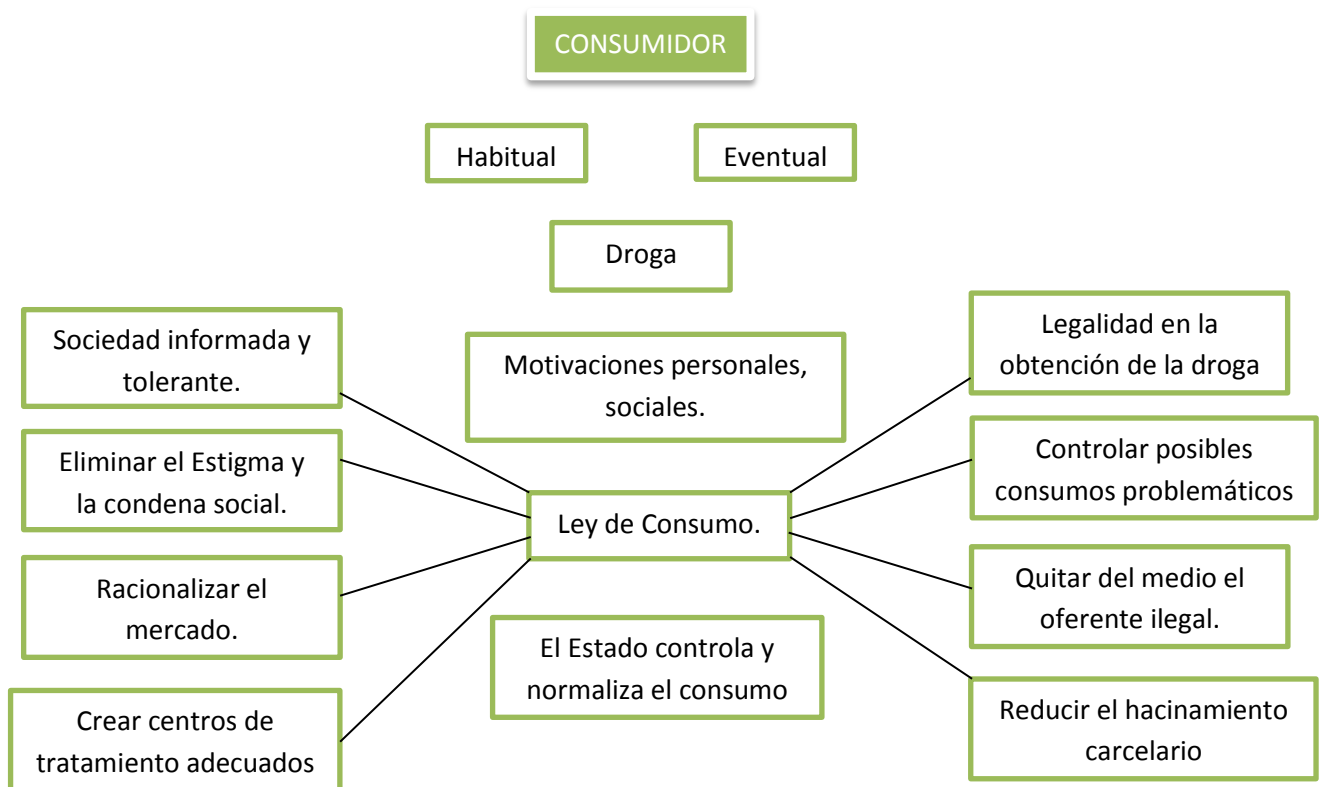
con legalizar el consumo se le devuelve algo de poder al consumidor cualquier convenio o enmienda es innecesaria.

De ello, no hay que malentender que el poder cambiara ahora de manos, de una ley normalizadora a una sociedad que controla y regula el consumo; lo que se pretende sugerir es que el usador ya no sea objeto de castigo (moral y jurídico).

**Gráfico 12: Dinámica de revitalización del poder en el consumidor**



## Manejo del poder en las drogas desde el sujeto - consumidor



Elaborado: Autores

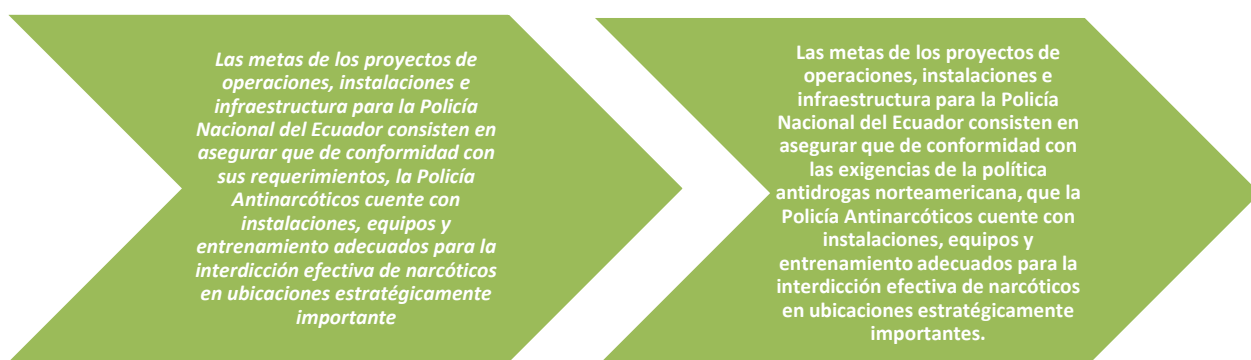
Si se pretende una legalidad del consumo necesitamos una sociedad tolerante con respecto al tema o equivalentemente bien informada, demostrar cuales son los efectos positivos que se obtiene al legalizar y confrontar con la realidad social haciendo referencia a los delitos relacionados con el narcotráfico como: sicariato, trata de personas, lavado de activos entre otros. La opción de elegir entre dos escenarios distintos nos lleva a la racionalidad económica, la legalización y una posible solución al conflicto o la continuidad de un modelo caduco de la lucha armada al problema y el endurecimiento de las penas. Será entonces la población que ejecute su poder para dar alternativa a un nuevo tratamiento.

Al no existir estigmas sociales, el tema se incorpora en un nuevo espacio para ser tratado; por poner un ejemplo vano, puede imaginarse las drogas como otras sustancias más, tales como el tabaco o el alcohol que están en la racionalidad del mercado, una racionalidad donde el oferente clandestino, ilegal y productor no tiene espacio, es decir donde la ilegalidad será desprovista de su monopolio y por lo tanto del aparato criminal

que necesita para sostenerse. La ley que regiría no victimiza al usador sino más bien crea espacio y reconocimiento en una sociedad cambiante y moderna, donde se tejen siempre todo tipo de relaciones de poder.

Los convenios, leyes y tratados emanados desde Estados Unidos han sustentado su carácter punitivo, pues fueron concebidos en su mayoría en la década de los 90s donde el tratamiento al fenómeno tenía como eje transversal la interdicción. De ahí que la interdicción es una prohibición o un impedimento entre el individuo y la práctica consumista que pueda tener, por tanto el consumidor es sujeto de interdicción. Además estos convenios venían con condicionamientos que de una u otra manera ejercían presión en el Estado ecuatoriano.

Para ver esto, citamos a continuación uno de los propósitos de los convenios de los Estados Unidos en el Ecuador, y como lo traducimos para fines críticos de la investigación.



Las metas de los proyectos de operaciones realizadas en Ecuador no son parte de la política de nuestro país, siempre han sido parte de la política antidroga de Estados Unidos, país que extendió su *guerra contra las drogas* porque la supo perdida en su propio seno. Por eso nuestra comprensión se manifiesta en el diagrama de la derecha con la expresión “de conformidad con las exigencias de la política norteamericana”

Es decir, el problema de la droga no es atacar con armas a quienes armados la distribuyen o comercian con ella. Eso solo ha traído más perjuicios de los que intentan evitar. De ahí que:

En el escrito, todos apostaron por reevaluar la Convención Única sobre Estupefacientes de la ONU y por otorgar a los países la libertad de elegir las políticas de drogas que mejor se adecuen a sus necesidades internas.

“Ya que no podemos erradicar la producción, demanda o uso de drogas, debemos encontrar nuevas maneras de minimizar los daños”, aseguraron los firmantes, al remarcar que es imperativo estudiar nuevas políticas basadas en evidencia científica y que éste es el momento de actuar.”<sup>87</sup>

La incidencia histórica, como queda evidenciada, es el trabajo por reconocer que si no se puede erradicar este mal se lo debe incluir como agenda política de salud pública. Dotarle de una corporeidad y de un rostro humano, es decir dar cabida a un enfoque de prevención y tratamiento.

### **3.3. Estados Unidos y Ecuador en las políticas de drogas**

En la aplicación de leyes antidrogas, EE. UU. y Ecuador han manejado una política parecida históricamente, ninguno de estos países contemplaron nunca al consumidor como persona sino como un agente a ser reprimido, como un infractor. La celeridad que se da a esto casos, en las instancias judiciales (ingresándolos rápidamente a la cárcel), demuestra el carácter poco social que tiene la ley.

Si bien el fenómeno de la droga ha alcanzado un carácter internacional y sobre todo una preocupación global, las formas o mecanismos de control y tratamiento no necesariamente tienen porque aplicarse de la misma forma. El problema tiene diversas instancias, y por eso hemos creído conveniente que siempre debería abordárselo desde sus instancias más vulnerables en la sociedad, es decir donde la gente que está involucrada no necesariamente comete crímenes o delitos mayores, dígame cultivadores de plantaciones y usadores ocasionales, y esto simplemente se lo realiza con la prevención y control debido.

---

<sup>87</sup> *El fracaso de la guerra contra las drogas*. Internet: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-209377-2012-12-07.html>, Acceso 2012

La relación ecuatoriana-norteamericana, también ha estado marcada innegablemente por pactos de cooperación que han existido entre estos dos países. Y la incidencia de la droga concibió aún más estos espacios, incluso mercados que sirvieron justamente para la negociación e intervención de Estados Unidos en nuestro país.

ATPDEA, USAID y Base de Manta son los tratados y sistemas de cooperación más importantes de los muchos firmados con E.U. Cada uno se gestionó ámbitos distintos, sin embargo su fundamento fue el mismo, lucha contra las drogas. No vamos a recapitular nuevamente estos temas pues ya se lo realizó páginas anteriores, no obstante cabe mencionar como parte del análisis que la principal estrategia para la cooperación entre Estados fue el maximizar los beneficios económicos para el Ecuador.

Así, entre 2000 y 2007, el gobierno de Estados Unidos, a través de USAID, ha proporcionado aproximadamente \$78 millones de dólares a nuestro país. Financiamiento que fue distribuido para mejorar el desempeño de las instituciones (fuerzas de control), aumentar la disponibilidad de infraestructura básica y dar soporte a iniciativas lícitas en la frontera norte del país. Ello como parte de sus estrategias de drogas.<sup>88</sup>

Entonces la cooperación económica recibida por los Estados Unidos, no fue sino una suerte de condicionante para las instituciones que percibieron estos fondos, a cambio de un correcto enfoque en lucha contra las drogas, ejemplo la base de Manta.

“La participación de este país en la guerra contra las drogas se hizo relevante a partir del establecimiento del FOL (Puesto de Operaciones Avanzadas) de Manta”. Esto implicó para Ecuador un considerable incremento de sus ingresos durante 1999, año en el cual recibió 3 veces más dinero en razón de la FOL que por concepto de ayuda económica y social durante el período 2000-2001, adicionalmente si se suma el total de asistencia militar más lo invertido en la Base de Manta, podemos encontrar que los recursos de tipo militar sobrepasaron en un 80% a aquellos entregados a sectores sociales. En el mismo período se dio

---

<sup>88</sup> Internet:

[http://ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news\\_user\\_view&id=30419&umt=estados\\_unidos\\_reconoce\\_esfuerzos\\_ecuador\\_en\\_combate\\_a\\_drogas](http://ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=30419&umt=estados_unidos_reconoce_esfuerzos_ecuador_en_combate_a_drogas). Acceso 2012

entrenamiento militar en Estados Unidos a más de 2.000 militares” ecuatorianos que, naturalmente, se convirtieron en sirvientes incondicionales de los intereses geopolíticos y estratégicos del imperio, pero esos militares perciben sus sueldos de los contribuyentes ecuatorianos, es decir que el pueblo paga a sus soldados para defiendan intereses ajenos.”<sup>89</sup>

El convenio con los Estados Unidos por la Base de Manta, permitió que este país se instalara en el Ecuador para realizar operaciones únicamente de control de drogas. Sin embargo, en el tiempo que estuvo en operaciones esta base, se realizaron otro tipo de incursiones en el espacio marítimo ecuatoriano, un fuerte atentado a la soberanía, amparándose en el discurso de que su presencia era la garantía para impedir que nuestro problema de drogas crezca, una visión netamente simplista, pues se refería únicamente a la oferta de sustancias psicotrópicas, sabiendo que parte de nuestro problema es solamente el consumo y el almacenamiento, o como se lo a denominado país de paso. De ahí que esta base no fue precisamente una buena estrategia para contrarrestar el problema.

Por otro lado, para países como el nuestro, las exportaciones significan un gran motor económico, de ahí que Estados Unidos a través de los beneficios arancelarios que otorgan la ATPDEA encontraron el mejor aliado para asegurar su *guerra contra las drogas* en la región, y nosotros consecuentemente un mecanismo para exportar.

Como ya explicamos, el ATPDEA se nos confirió con la condición de combatir las drogas con un enfoque norteamericano. Para cumplir con esto, el Ecuador debió postergar sus iniciativas frente a las drogas y en su lugar tendría que distribuir aquellos recursos en la defensa de fronteras y formación de grupos especializados para el combate a las drogas, dejando a un lado la prevención y el tratamiento.

La erradicación de cultivos como un mecanismo para luchar contra el narcotráfico también ha sido una estrategia norteamericana, pero con esta se evidencio que al obligar la eliminación de cultivos, se eliminan también las fuentes de trabajo de muchas

---

<sup>89</sup>Comité Independencia y Soberanía para América Latina (CISPAL) ¿Cómo funciona la dependencia neocolonial? Disponible en: <http://www.safiqy.org/perspectivas/la-politica/636-la-cooperacion-estados-unidosecuador.html>, Acceso 2012.

familias, así que la “guerra contra las drogas” se convierte en una “guerra contra el ser humano”. Estas poblaciones a pesar de estar concientes que el cultivo de coca es ilícito, se arriesgan por ser este su único medio de sobrevivencia, en respuesta a ello la posición que hemos tomado es de generar un desarrollo alternativo.

Por su parte, llevar una política de erradicación de drogas mediante el riego de glifosato, como ocurrió en las provincias fronterizas colombianas, afectaba al agua, a la tierra, y a la vida de pobladores de las provincias fronterizas ecuatorianas.

“Dado que el envenenamiento de cosechas en lugares como Colombia a través de la fumigación antidrogas beneficia a los grandes intereses agrarios y destruye la vida de los campesinos, que la violencia ha desplazado o destruido el tejido social de comunidades en varios países de América Latina y debido a que las políticas antinarcóticos aplicadas dentro de Estados Unidos se ha encarcelado a un vasto sector de la población pobre, sobre toda la afroestadounidense y latina, se tiene que preguntar si estas son consecuencias predecibles, o sea intencionales, de las políticas antinarcóticos.”<sup>90</sup>

Es importante decir que EE.UU. ya no es más el principal actor que dirige el destino de las naciones sudamericanas, pero la interdependencia no se corrige ni se elimina, como hace años atrás lo definieron los teóricos Keohane y Nye. Esto se ve claramente analizando los múltiples convenios firmados entre Ecuador y Norteamérica.

No, la guerra, mal llamada guerra contra las drogas, no tiene asidero, ya lo dejó mencionado Chomsky, esta práctica solo acarrea desventajas y pérdidas económicas, políticas y sociales. Prevenir e sinónimo de educar y es precisamente lo que se necesita en un mundo en el que la droga no dejará de existir.

Estrategias como las antes mencionadas, no son sino una intermediación del problema con sus efectos. EE.UU. optó por mirar a los países del sur del continente como mediadores para contrarrestar el ataque de la droga, cuando las políticas y aplicación de

---

<sup>90</sup> Declaración de Noam Chomsky, *La guerra antidrogas tiene un propósito diferente al anunciado*, disponible en <http://pijamasurf.com/2012/05/la-guerra-antidrogas-tiene-un-proposito-diferente-al-anunciado-noam-chomsky/>

las mismas, podrían ser usadas en suelo norteamericano sobre todo sabiéndose el primer país consumidor de sustancias estupefacientes.

Esto además si se considera un aspecto importante. Estados Unidos es uno de los mayores productores y el segundo exportador de ácido clorhídrico, principal precursor para la elaboración de cocaína, por el que además percibe grandes ingresos económicos. De ahí que este país debería controlar su producción de ácido clorhídrico, y sobre todo sus exportaciones.

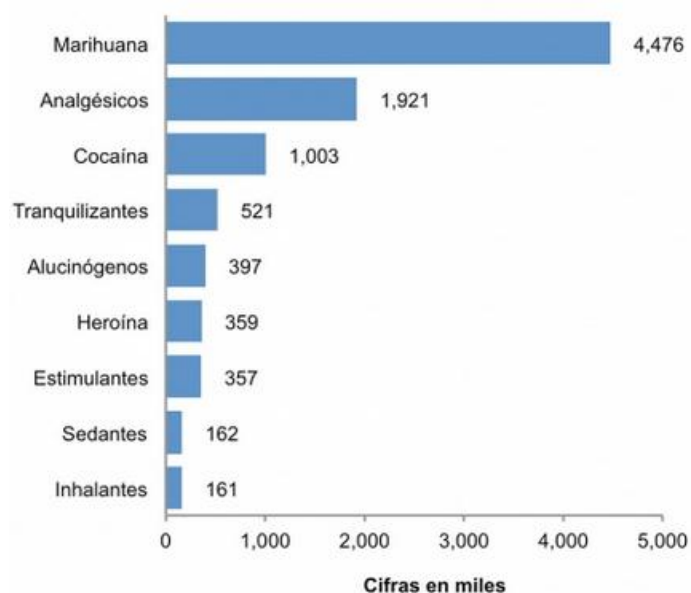
**Tabla 10: Lista de exportadores de ácido clorhídrico (miles de dólares)**

Exportadores	valor exportada en 2008	valor exportada en 2009	valor exportada en 2010	valor exportada en 2011▼	valor exportada en 2012
Mundo	262.438	213.961	251.283	271.655	
<a href="#">Alemania</a> ⓘ	47.793	46.073	52.056	58.643	55.398
<a href="#">Estados Unidos de América</a> ⓘ	22.849	19.547	20.959	29.097	36.226
<a href="#">Japón</a> ⓘ	13.040	12.850	19.771	22.917	28.427
<a href="#">Canadá</a> ⓘ	30.115	29.382	23.736	22.356	30.930
<a href="#">Bélgica</a> ⓘ	12.677	12.684	12.060	12.612	13.020
<a href="#">Omán</a> ⓘ	28.140	1.350	2.226	11.467	

Fuente: TradeMap

Por otro lado, los Estados Unidos deben entender que el problema de drogas no solo ha significado un problema de seguridad nacional, sino también es uno de salud pública. Más aún si se considera que es el país con las mayores tasas de consumo de drogas del mundo, y lo que más preocupa su demanda de tratamiento por abuso de drogas.

**Gráfico 13: Número de personas con dependencia y abuso de drogas en los Estados Unidos, 2010 (Miles de personas)**



Fuente: Encuesta Nacional sobre el Uso de Drogas y la Salud, Estados Unidos, 2010

“Después del alcohol, la marihuana tiene la tasa más alta de dependencia o abuso entre todas las drogas. En el 2010, hubo 4.5 millones de americanos que reunieron el criterio clínico de dependencia o abuso de la marihuana durante el año anterior a la encuesta, más del doble de la cifra de dependencia/abuso de los analgésicos (1.9 millones) y cuatro veces la cifra de dependencia/abuso de la cocaína (un millón).”<sup>91</sup>

A pesar de que en último año, los Estados Unidos han tenido interés por la prevención al consumo de drogas, a través de los programas desarrollados por la “National Drug Control Strategy”<sup>92</sup> (Estrategia Nacional de Control de las Drogas), la principal preocupación para la detención de estas actividades, evidentemente ha sido detener el ingreso y producción de las mismas.

<sup>91</sup> Datos de la Encuesta Nacional sobre el Uso de Drogas y la Salud, Internet en: <http://www.drugabuse.gov/es/publicaciones/drugfacts/tendencias-nacionales>, Acceso: 2012.

<sup>92</sup> Esta estrategia es operacionalizada y actualizada anualmente, sobre todo desde que Barack Obama asumió el poder.

Por consiguiente, la mirada realista tal como la vio Morgenthau sigue dominando el interés, en sus palabras

“El realismo político presenta una construcción teórica de una política exterior racional que la experiencia nunca llega a asumir por completo (...) el realismo tiene en común con cualquier teoría social la necesidad de enfatizar los factores racionales de la realidad política para aspirar a una completa comprensión teórica. En última instancia estos factores racionales son los que dan inteligibilidad a la realidad en el marco de la teoría.”<sup>93</sup> (Morgenthau, 1990)

### **De la incidencia política hacia la aplicación de la ley**

En el ámbito del jurídico-legal, la interdicción es sinónimo de privación o control, producto de ello la ley antidrogas que rige en el Ecuador es como lo mencionamos una clara manifestación del poder que ejerce el Estado sobre los individuos.

Según la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas el objetivo de la misma es: “Combatir y erradicar la producción, oferta, uso indebido y tráfico ilícito de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, para proteger a la comunidad de los peligros que dimanen de estas actividades.”<sup>94</sup>

Las estadísticas demuestran que el mayor porcentaje de personas privadas de libertad por tenencia de drogas se encuentra en la provincia de Guayas: 26.54%. como hablábamos anteriormente las cárceles se siguen llenando de mulas del narcotráfico, mientras que las reales cabezas, que han hecho de la droga su modo de vida, se hallan libres.

Si la aplicación de la ley es una incidencia de los convenios, es porque se entiende que a nivel regional cada convenio está tutelado por Washington. Precisamente el poder hegemónico de EE.UU ha permitido que las naciones de Sudamérica entiendan el valor de la agenda común regional.

---

<sup>93</sup>Hans, Morgenthau,*Escritos sobre política internacional*. Ed. Tecnos. Madrid, 1990

<sup>94</sup> Codificación de la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (2004)

En el estudio de consultoría presentado por Jorge Núñez Vega (2008)

“Análisis de la ley de drogas desde una perspectiva socio-política: Diagnóstico de la ley de sustancias estupefacientes y psicotrópicas” se dice que: “La posibilidad de construir una agenda regional que permita contar con una política autónoma sobre el tema es muy remota, debido principalmente a dos factores. Las condiciones que impone el tipo de poder hegemónico que Estados Unidos ejerce sobre la región mediante el sistema financiero internacional y la debilidad institucional de los procesos de integración en América del Sur.”<sup>95</sup>

El autor hace referencia a UNASUR al señalar la posibilidad de construir una agenda regional, pero al mismo tiempo señala dos factores que no permiten la consolidación de este modelo impulsado desde nuestro continente. La iniciativa resulta comparada con otros organismos internacionales, dígase Unión Europea, o la OEA, tiene grandes expectativas, sobre todo porque compondríamos un bloque de negociación, que a nivel internacional impondría a largo plazo cierta hegemonía como ahora la ostenta los Estados Unidos.

La integración regional es el mejor mecanismo para entender la complejidad del fenómeno, pese a la particularidad de cada nación, las sociedades sudamericanas mantienen cierto paralelismo y similitud en su desarrollo a diferencia de Europa o Estados Unidos. Compartimos fronteras, relaciones comerciales incluso el lenguaje, esto nos ubica como un todo en la geografía política, y ahora más cuando fenómenos como el narcotráfico han atravesado fronteras vecinas.

Finalmente lo que se pretende es llegar a consolidar una posición definida desde la realidad sudamericana o ecuatoriana, intentando romper con las imposiciones y tendencias internacionales, pese a lo que cita el Doctor Jorge Paladines de la Defensoría

---

<sup>95</sup>Hobsbawm, Eric. 1998. *Las Hegemonías de Gran Bretaña y Estados Unidos y el Tercer Mundo*; en Núñez Vega, Jorge (2008) *Análisis de la ley de drogas desde una perspectiva socio-política: Diagnóstico de la ley de sustancias estupefacientes y psicotrópica*, Quito, 2008. Pág. 21

Pública del Ecuador “No podría decir que la Ley de los Estados Unidos es la misma que la del Ecuador, todas son similares, fueron creadas con los mismos principios.”<sup>96</sup>

### **3.4. Asistencia**

#### **3.4.1. Asistencia económica asignada por los Estados Unidos para la lucha antidrogas**

La ley no es un resultado que se obtiene de un momento a otro, por ello esta actividad no se deriva de la “buena voluntad” que realizan los gobiernos de los países, en su desigual lucha contra la droga. Desigual porque como se ha expuesto en los capítulos anteriores la droga tiene muchas aristas, y no todas abordadas en la lucha contra las drogas.

En este acápite se revisa la asistencia económica que los Estados Unidos asignan a programas antidrogas. A pesar de su pérdida de hegemonía en la región, a pesar de no haber sido renovado el acuerdo de la base de Manta, a pesar de que el gobierno ecuatoriano expulsó a los representantes del FMI (Fondo Monetario Internacional) y del BM (Banco Mundial), a pesar de haber expulsado a la embajadora norteamericana Heather Hodges del Ecuador, el gobierno norteamericano no ha dejado de apoyar las iniciativas de lucha contra la droga.

Es preciso entender que la soberanía no está en riesgo por el hecho de firmar tratados de libre comercio, países vecinos lo han hecho y su economía se ha fortalecido, todo gira en saber manejar las condiciones en las que se firman determinados instrumentos internacionales en el que se dejen intactos los intereses soberanos del país.

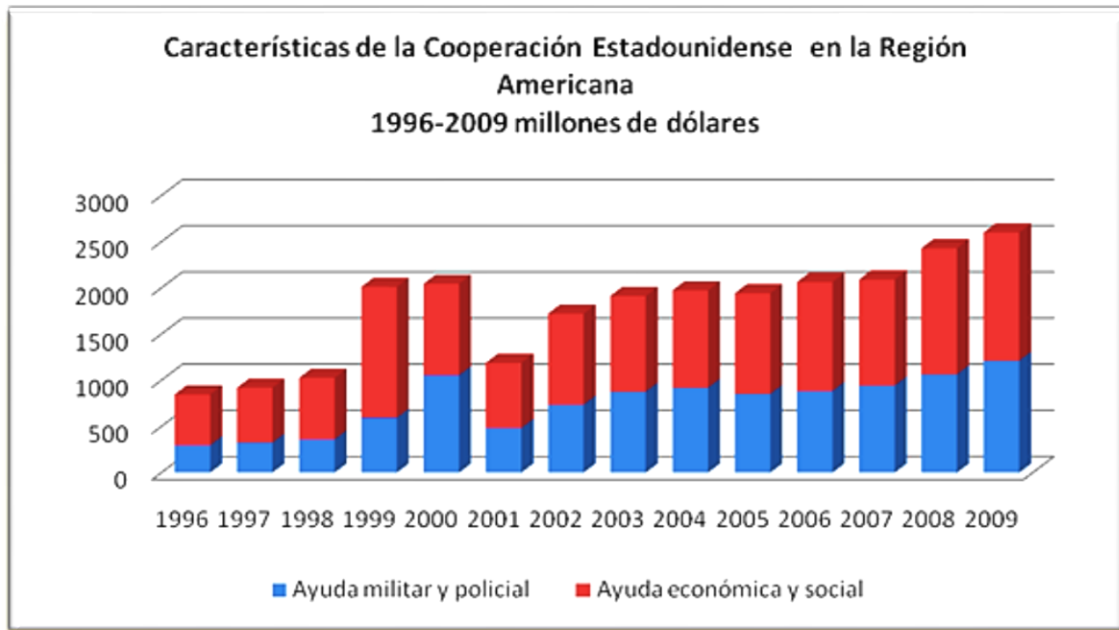
La ayuda que los países de la región reciben por parte de los EE.UU., puede responder asimismo al aparente fracaso de este país en su propia lucha contra las drogas, descargar responsabilidades en otros Estados no es noticia nueva, Estados Unidos precisamente se ha caracterizado por volcar todos sus esfuerzos a pelear fuera de sus límites guerras propias.

---

<sup>96</sup>Entrevista realizada por Cristina Núñez al Doctor Jorge Paladines.

En la investigación realizada por Jorge Núñez Vega (2008) se visualiza el nivel de apoyo en millones de dólares para la región.

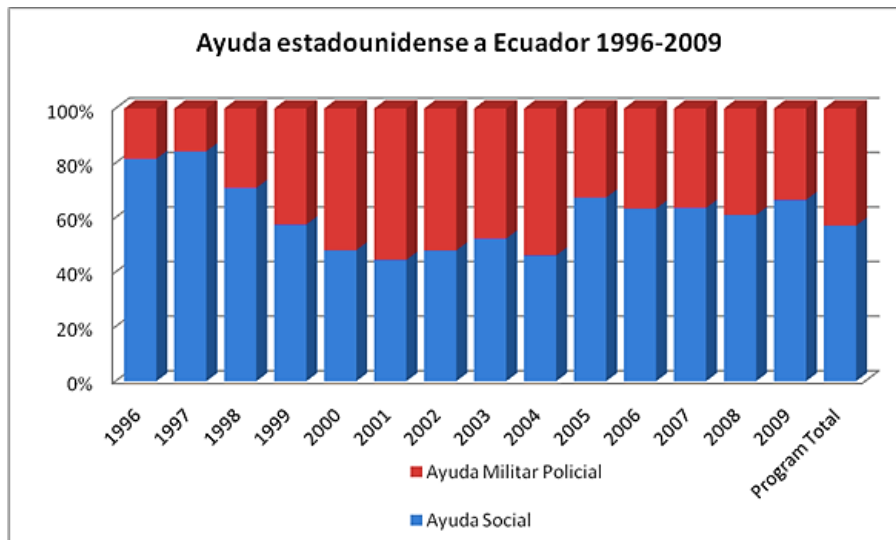
**Gráfico 14: Cooperación de EE.UU en la Región 2009**



Fuente: Grant U.S. Aid Listed By Program, 1996-2009.  
Elaborado: J.N Vega

Para el año 1996 la ayuda económica destinada para los sectores militares y policiales alcanzaba apenas un 35 % del total del presupuesto destinado. Relevante es la cifra destinada a la ayuda económica y social. Puede ser que el interés de los EE.UU se concentre en la ayuda al sector militar y policial, pero es más significativo atender a la población, a la comunidad de la que se hablaba. Sin embargo estos datos fueron tomados desde una agencia norteamericana, creando un sesgo natural en la información.

**Gráfico 15: Cooperación de EE.UU hacia el Ecuador**



Fuente: Grant U.S. Aid Listed By Program, 1996-2009.  
Elaborado por: J.N Vega

La “ayuda” estadounidense para Ecuador, según el cuadro, ha tenido un equilibrio con cierta tendencia hacia la ayuda social sobre la “ayuda” militar policial. Claro que la misma tendencia que en un principio fue elevada bordeando el 80%, comienza a declinar poco a poco alcanzando su nivel más bajo en los años 2001 a 2004 cerca de un 40%, sin embargo vuelve a elevarse para los años siguientes al 2005 cerca del 60%.

Cuando hablamos de asistencia o ayuda militar y policial, ésta nos solo viene dada en base a financiamientos, armas, municiones o seminarios de capacitación, sino que es efectiva incluso en el entrenamiento de soldados y policías. A continuación una cuadro detallado precisamente de esta asistencia (los datos ahí expuestos se contabilizan en elemento u individuos entrenados).

**Tabla 11: Asistencia técnica de EE.UU para Ecuador**

<b>Entrenamiento de Militares y Policías Ecuatorianos por Programas 1999-2006<sup>97</sup></b>									
<b>Programa de ayuda</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>Total</b>
Asistencia contra las drogas sección 1004	353		650	984	323	106	451	258	3125
Fiscalización internacional de estupefacientes y aplicación de la Ley.			30					98	128
Educación y entrenamiento militar internacional	162	94	108	104	116	10			594
Venas extranjeras militares/Departamento de Defensa de asistencia no para seguridad		2	28	156	42	36	5	15	284
Departamento de Estado/Departamento de Defensa de asistencia no para seguridad.	100		30		60		25	12	227
Financiamiento militar extranjero	60				89		22		171
Programa de becas para lucha contra el terrorismo						14	133	14	161
Centro de Estudios de Defensa Hemisférica	5	12	11	21	24	12	32	27	144
Asistencia no para seguridad. Comando Unificado	1	40	40		1				82
Servicio de Academias				1	3	3	4	3	14
Programas de liderazgo de aviación				1	4	5	1	1	12
Entrenamiento de inter cambio		2	2						4
<b>TOTAL</b>	<b>681</b>	<b>150</b>	<b>899</b>	<b>1267</b>	<b>662</b>	<b>186</b>	<b>673</b>	<b>428</b>	<b>4946</b>

Fuente: Just the fact. A civilian guide to U.S defense and security assistance to Latin American and Caribbean<sup>98</sup>

Elaborado: Autores

<sup>97</sup> No se ha encontrado información de un año más reciente.

<sup>98</sup> Internet, URL, [http://www.justf.org/All\\_Grants\\_Country?year1=1996&year2=2009&funding=Counter-Narcotics+Programs&subregion=Andes](http://www.justf.org/All_Grants_Country?year1=1996&year2=2009&funding=Counter-Narcotics+Programs&subregion=Andes). Acceso 2012.

Hacia el año 1999 se evidencia una gran participación de los EE.UU en la capacitación a la fuerza pública ecuatoriana, sobre todo en el tema “Asistencia contra las drogas sección” y “Fiscalización internacional de estupefacientes y aplicación de la Ley”.

“A raíz de la ejecución del Plan Colombia y la creciente participación de las agencias policiales ecuatorianas en la lucha antinarcóticos, generó que la institución haya recibido entre los años 2001, 2002 y 2003 un total de \$10.700.000.00 sólo en la categoría Law Enforcement Support; lo cual es un rubro destinado a labores de seguridad pública. Sin embargo, la Policía Nacional también está contemplada en los paquetes de ayuda antinarcóticos estadounidense en dos rubros: en el de NarcoticsLawEnforcementSupport y en el NorthernBorder Security. La última categoría se concentra en las fuerzas militares; sin embargo, parte del monto se destina a mejorar la coordinación entre las FFAA y la Policía Nacional.”<sup>99</sup>

“...la ayuda que ofrecen los Estados Unidos al Ecuador vemos que la lucha antidrogas y otros temas de seguridad como: tráfico de personas, lavado de dinero y otros delitos internacionales, reciben alrededor de 11 millones de dólares (2006), el presupuesto de la Sección Antinarcóticos (NAS, por sus siglas en inglés) presenta para ese mismo año un monto total de 19’933.000 de dólares, gran parte del cual se destina a operaciones e infraestructura policial (12 millones aproximadamente) y a proyectos militares (6 millones)”<sup>100</sup>

### **3.4.2. La nueva relación con los Estados Unidos**

Como mencionamos anteriormente, la relación con los Estados Unidos ha cambiado, especialmente por los principios que guían al Ecuador (gobierno) con este país. De ahí que el ámbito de las drogas no es la excepción. A ejemplo de ello está la terminación del convenio de uso de la Base de Manta y, la posible no renovación de la ATPDEA.

---

<sup>99</sup> Jorge, Núñez Vega, *Análisis de la ley de drogas desde una perspectiva socio-política: Diagnóstico de la ley de sustancias estupefacientes y psicotrópicas*, Quito, 2008. Pág. 40

<sup>100</sup> Torres, Andreina, *Cooperación internacional y seguridad ciudadana en el Ecuador: tendencias contradictorias*, Flacso Sede Ecuador, Programa Estudios de la Ciudad, noviembre 2006, Pág. 8.

Desde el CONSEP la relación con los Estados Unidos ha sido de cooperación no vinculante, es decir cooperación que no tenga condicionantes de por medio. Sobre todo considerando que esta institución ha procurado llevar un enfoque distante, donde el fenómeno de las drogas es visto desde lo preventivo, y ya no exclusivamente desde la seguridad.

Hoy las relaciones con EE.UU. en el ámbito de las drogas se han reducido a estrictamente a las necesarias, mostrando que el nivel de cooperación ha bajado drásticamente y en los casos que las veces que se ha dado esta “cooperación” ha sido esencialmente en cuestiones técnicas, es decir se han recibido capacitaciones sobre los temas de interés de esta institución.

Sin embargo, esta autonomía o independencia de Estados Unidos como quiera llamársela, esta contrastada con las políticas que mantiene el Ministerio del Interior de Ecuador, que percibe una cooperación más puntual con el país del norte, y que está dirigida hacia los ámbitos de control, adoctrinamiento, dotamiento de infraestructura y auspicio para eventos. Este Ministerio por lo tanto sigue siendo un aliado en políticas de drogas y mediante la NAS coordina con la embajada norteamericana todas las acciones de drogas, incluso temas de prevención.

Parafraseando lo expuesto anteriormente las relaciones bilaterales de Ecuador con este país han cambiado drásticamente, no estamos en el mismo escenario de los años 90s, ahora no es una prioridad o necesidad recibir recursos de esta nación, el país ha pensado en nuevas estrategias de sustentabilidad de los modelos y las políticas de tratamiento de drogas. Tanto es así que en el 2012 el Ecuador no suscribió el Convenio de Cooperación Bilateral con los Estados Unidos, donde existía un importante rubro para el tema de drogas.

Para finalizar diremos que el Ecuador tiene el deber y derecho de crear sus estrategias de drogas en función de las realidades de nuestra Nación, considerándolo no solo un tema vinculado a la seguridad, sino sobre todo como un tema social y de salud pública. Y no sobre la base de intereses particulares con otros Estados ni grupos de poder.

“Las adicciones son un problema de salud pública. Al Estado le corresponderá 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 vulnerarán sus derechos constitucionales...”<sup>101</sup>

---

<sup>101</sup> Artículo 364 de la Constitución de la República del Ecuador.

#### 4. CONCLUSIONES

Las políticas públicas que circundan al tema drogas, históricamente han tenido un carácter punitivo con fines reformativos en los individuos, las sociedades se han vuelto más estigmatizadoras y con ello se ha instaurado un entorno de paranoia que rige la conducta colectiva. A nivel internacional, la realidad es la misma, pues casi la totalidad de estas políticas se redireccionan a una tendencia mundial que exige el endurecimiento de las penas, la criminalización de los portadores de drogas, aun cuando éstos son usuarios, y una férrea lucha armada contra el narcotráfico. Políticas en su mayoría desproporcionadas.

En la aplicación de las leyes, el objeto de las mismas es el dismantelamiento de los carteles y la interdicción del consumo y tráfico de estupefacientes. No obstante, las condenas y procesos penales los absorben por lo general los pequeños infractores, (llámese consumidor) por su condición vulnerable en la cadena de producción de las drogas.

A esto se suma la desproporción en la aplicación de las penas, pues siguiendo el Código Penal vigente, los consumidores, de ser encontrados “culpables” por tenencia de drogas deberán permanecer en un Centro de Rehabilitación Social entre 12 y 16 años. De ello, se deriva la urgente necesidad de la aplicación de la tabla de cantidades máximas admisibles para usuarios de drogas, de lo contrario continuaremos llenando las cárceles con consumidores, que en su lugar deberán ser direccionados a un centro de tratamiento.

“Por ello es evidente la necesidad del Proyecto de Código Integral Penal, que pretende diferenciar los tipos de tráfico de drogas, los de gran escala con los de menor rango, y con ello buscar que la pena del narcotraficante no le sea impuesta a los instrumentos del delito o traficantes menores, y menos aún a consumidores.”<sup>102</sup>

Repensar la ley actual, no solo tendrá que ser “favorable” para los sujetos usuarios, deberá pretender un enfoque integral del fenómeno. En el que además de considerar

---

<sup>102</sup> Paladines, Op. cit. Pág. 49

enfoques preventivos y de salud pública para dotarle de un carácter más social al fenómeno, tendrá que tener componentes de seguridad, los que no deberán sino responder a la realidad de nuestro país, y desde ahí plantear estrategias de control no criminalizadoras sino reales.

Y es que a lo largo de las políticas de drogas, muchas de las estrategias aplicadas y otras que se siguen realizando en nuestro país, responden a un mismo concepto originario: la interdicción, que no es más que el control armado del problema, y que a su vez fueron exportados por los Estados hegemónicos económica y políticamente en la época de los 80s y 90s, y que con seguridad respondían a las visiones de aquel tiempo, y los intereses de esos mismos Estados.

Por esta razón es que en el ámbito de las drogas dentro de la comunidad internacional está siendo manejado un mismo discurso, la premisa es fortalecer la ley y con ello consolidar la mediación extranjera, aplicando los mecanismos que sean oportunos y las instituciones que sean necesarias. De este modo, es que la intervención extranjera ha intentado instaurar un *régimen internacional* aprovechando la coyuntura y el carácter global de esta problemática.

Sin embargo, los resultados obtenidos tanto en la consolidación de un modelo mundial para hacerle frente al fenómeno de drogas, cuanto la “eliminación” del problema no han sido posibles. En primer lugar porque la influencia que tuvieron países como los Estados Unidos a finales de la década de los 80 y 90, ya no está tan consolidada, pues sus políticas sobre drogas han mostrado un rotundo fracaso, ejemplos de ello el incremento en los patrones de consumo y el número de presos en las cárceles. En segundo lugar, porque otros Estados simplemente buscaron actuar desde otra ideología. Y, en tercer lugar, porque si muchos pretendieron la eliminación de las drogas como la meta a conseguir, solo seguirán luchando eternamente, pues las drogas han sido y son parte de la realidad de muchas culturas.

Los discursos, estrategias y condiciones de los Estados Unidos en su *guerra contra las drogas*, vienen desde todas las instituciones de este país que tratan el fenómeno, como la DEA, Interpol y organismos no gubernamentales que se afincan en todos los países de América Latina, y junto a estos, también la intervención de las Embajadas

norteamericanas que enraízan nexos en las instituciones de Estado, para fundar estrategias que respondan a sus intereses. En otras palabras, hemos querido demostrar cuan dilatada es la interdependencia que se mantiene con estos países y como ésta incidió en la libertad y autonomía de cada país con respecto a sus problemas sociales relacionados a las drogas.

Siendo uno de los primeros países que abordan la prohibición de ciertas drogas desde 1914, Estados Unidos comienza a generalizar ésta tendencia a lo largo del continente, pretendiendo hacerle contra a la producción y el tráfico ilegal de drogas. De este modo, sus principales puntos de intervención han sido los países donde se producen estas sustancias (países productores), para el caso del presente estudio: Ecuador.

Los términos son claros, al estar nuestro país en medio del conflicto internacional, es decir ser vecino del mayor productor de cocaína en el mundo y su ubicación geográfica que lo convierte en un destino inevitable para el tráfico, lavado o incluso procesamiento de esta mercadería. Ecuador es arbitrado por los organismos internacionales que manejan esta problemática en los escenarios internacionales, y sobre todo parece ser que esta condición geopolítica ha puesto una bandera de ayuda, que los Estados Unidos han interpretado como una puerta abierta para instituirse en nuestro país. Nada más alejado de lo real, pues pese a esta condición geográfica, el Ecuador no es si quiera comparable con las realidades, en niveles de producción de drogas, tráfico, lavado de activos y violencia asociada, en países como Colombia.

El Departamento de Estado de los Estados Unidos se convierte en el órgano representante de las agencias de asuntos exteriores y con todo lo referente al desarrollo de políticas, planes y programas para objetivos de política exterior. Por su parte, la Oficina de Asuntos Internacionales sobre Narcóticos y Aplicación de la Ley, es encargada del fortalecimiento de la justicia penal, y para el manejo de cada ámbito del problema de drogas, como lo abordamos en el Primer Capítulo existen una serie de instituciones y estrategias. Parece ser que para este país, y para casi todos los Estados del mundo, las drogas son más que un fenómeno de seguridad y de salud pública es un instrumento político.

El poder político de los Estados Unidos es entonces muy debatible pues hace uso de su ventaja internacional para injerir en temas de soberanía y seguridad nacional, incluso de institucionalidad jurídica, pese a que este sea un tema de interés global. Mantenemos el criterio de que hay que hacer respetar la autodeterminación de cada pueblo, como lo dicta el principio internacional, frente a cada problema, sobre todo si la perspectiva nacional va más allá de lo que a nivel internacional se espera, básicamente el endurecimiento de la ley y el combate al problema en su menor instancia.

Es decir, fuera de toda esta discusión, se deja de lado un tema de total importancia con referencia a las drogas y es que si bien el gasto efectuado por los Estados Unidos en la lucha contra el narcotráfico, seguridad nacional, y justicia es bastante elevado, nosotros resaltamos que hay que pensar a este tema como un problema de salud pública y social, no solo como un asunto realista.

Pensar a las drogas sólo desde el ámbito de la seguridad, limita el tratamiento del fenómeno y deja en manos de la policía, sector judicial y militar el establecimiento de las políticas. Es claro que solo hacerlo desde la salud pública, entiéndase como la prevención y el tratamiento, también termina siendo limitado. Por ello, estamos conscientes de que un abordaje en el que coexistan equilibradamente enfoques de salud pública, sociales, culturales, de seguridad y control es el modo más adecuado por medio del cual se puede analizar y hacerle frente a las drogas.

Si se considera a la cooperación como un medio de análisis, no se puede negar que la “ayuda” económica, técnica y social ha sido condicionada a la aceptación de la política de drogas. O, en otro de los casos no se han clarificado los alcances de las “cooperaciones” como el caso de la Base de Manta.

En esta misma línea de análisis, la Ley de Preferencias Arancelarias para la Región Andina, ATPDEA es una buena iniciativa para los exportadores, no así para el combate a las drogas, pues su corte punitivo no ha permitido una real disminución del problema de drogas ni en Ecuador, ni en la región. La ATPDEA no modificó nunca sus enfoques, su espíritu constitutivo fue el de una estrategia punitiva anti-drogas, y ello dejó de lado el verdadero “combate” al fenómeno de las drogas: el consumo. Dando por sentado, la primacía del objeto droga, sobre el sujeto – consumidor.

La ATPDEA en el Estado ecuatoriano, y norteamericano, ha sido discutida principalmente como una estrategia de comercio, aun cuando su implementación fue justificada como una medida antinarcoóticos. Cuando se analiza la no-renovación de la misma solo se han considerado los impactos socioeconómicos sobre las exportaciones, el dinero que deberán asumir los exportadores, el presunto desempleo que se puede generar, y las medidas que el Estado de ecuatoriano debe implementar; sin embargo no se han hecho distinciones sobre los efectos del enfrentamiento al problema de drogas.

Los beneficios arancelarios estipulados en la ATPDEA ya no son parte primordial de los ejercicios comerciales de la región, pues Colombia y Perú cuentan con Tratados de Libre Comercio con los Estados Unidos, por tanto el espíritu de esta estrategia (lucha contra drogas), resulta ser inefectiva, al menos para esos países, y considerando que estos son los mayores productores de hoja de coca y cocaína en el mundo.

Cabe decir además que si los Estados Unidos han ofrecido beneficios arancelarios a la Región Andina por su lucha contra las drogas, está podría seguirse dando. Pues lo que importa es *frenar* las drogas, y si consideramos que existen otras estrategias que le hacen frente como la prevención al uso de drogas, la prevención al desvío de precursores químicos, la mejora a la normativa, entre otras, no existiría aparente razón para no ofrecer beneficios comerciales. Sin embargo, el hecho es que estos “estímulos” arancelarios fueron condicionados a la lucha armada del fenómeno, a la militarización de fronteras, a la erradicación de cultivos, tan dañina para la salud y el ambiente.

A pesar de la necesidad evidente de crear un régimen internacional sobre drogas, claro y efectivo; el dinero y esfuerzos, nacionales e internacionales, que se inviertan para el enfrentamiento al problema de drogas, deberán responder a las particularidades del fenómeno en cada región.

Los Estados Unidos tienen un gran número de consumidores por lo que sus políticas se centran en combatir ese lado del problema, sin embargo, la premisa de la solución está, para este país, en reducir la oferta de drogas controlando tanto el mercado de drogas interno como externo. Cuando es menos costoso y más efectivo centrarse en intervenir

sobre los sujetos, es decir en reducir la demanda, para lo cual su inversión debería estar centrada en la prevención y tratamiento.

Las políticas de drogas punitivas que prefieren combatir a las drogas desde el mercado han tenido aproximadamente 45 años para fortalecerse y ser efectivas. Sin embargo la historia ha demostrado que gastar recursos económicos en armas, cárceles y militarización han resultado inoperantes frente al narcotráfico.

Este tipo de desaciertos en las políticas de drogas han servido de lección para que otras naciones intenten construir un modelo distinto. De ahí que las iniciativas que nacen desde las instituciones nacionales como el CONSEP, en el caso del Ecuador, están direccionadas a pensar en una nueva estrategia, en la que pretenden ubicar al ser humano, y los consumos como una prioridad.

De esta voluntad institucional surge la necesidad de repensar las estrategias y políticas que se han usado desde siempre para combatir a las drogas. Las estrategias de la Red de Prevención integral, el Desarrollo Alternativo Preventivo y Sello Mundial de Desarrollo Alternativo Preventivo, cuanto cambiar los lenguajes que estigmatizan, son planteamientos que significan un salto cualitativo para un abordaje más social del tema.

Estos planteamientos no han sido esfuerzos aislados de un solo Estado, México y Uruguay, también han considerado el tratamiento de las drogas desde una mirada distinta, incluso los estados de Washington y Colorado en los Estados Unidos, han decidido regular los mercados de marihuana. Aun cuando causen grandes conflictos frente a las Convenciones de Estupefacientes de Naciones Unidas, y la reducción de la cooperación de muchos Estados.

Ver la cooperación con agencias y países extranjeros desde un lado distante a los condicionamientos políticos y económicos, es el verdadero camino para constituir el pleno ejercicio de la soberanía de los Estados; y desde ahí crear nuevas y diversas estrategias para hacerle frente al cambiante mundo de las drogas.

Por ello la importancia del fortalecimiento de los espacios regionales de cooperación en el tema de drogas. Pese a que el CSPMD de UNASUR no ha tenido la suficiente

voluntad política y operativa, creemos que es indispensable que el ámbito de las drogas en este organismo, mire al problema desde nuestra realidad y se fortifique.

Contar con un mecanismo regional fuerte sobre drogas, asegura que si existiesen nuevos mecanismos de intervención, ir a negociar en bloque restringe presiones de otros. Y, al mismo tiempo, desde una realidad similar se puede tratar el fenómeno de las drogas desde un enfoque más real que no sobre dimensiona o disminuya los efectos y alcances del problema.

Como lo vemos, el problema transnacional de las drogas no puede ser tratado por un solo Estado, debe ser un compromiso real de muchos; desde visiones integrales y serias que permitan el encuentro de políticas de drogas que armonicen y respeten las realidades de nuestras naciones.

Hasta ahora, todas las nuevas motivaciones institucionales, en el Ecuador, y las voluntades de los Estados antes referidos para ver el fenómeno de las drogas desde otra óptica no han sido lo suficientemente monitoreados, ni evaluados. Es decir no existe, aun, la evidencia de que han sido procesos exitosos.

Ello nos indica que todas las políticas sobre drogas deben ser construidas sobre la base del conocimiento, estar respaldadas en las realidades de los usos, usuarios, niveles de violencia y contextos sociales y económicos. Al tiempo que deberán ser monitoreadas y evaluadas, para constatar el real alcance de las políticas y sus implicaciones y efectos.

Sin embargo, aun sin las evaluaciones, es necesario reconocer que los avances en cuanto a proyectos diferentes, y sobre todo la revisión de la normativa legal y la instauración de una tabla de cantidades máximas de tenencia para el consumo en el Ecuador significan un gran avance para no criminalizar a los sujetos-usadores.

Según datos del CONSEP, existen aproximadamente 24.847 procesados por el delito de tenencia de marihuana entre 1992 y 2012, de los cuales 11.178 (44.9%) por tener menos de 10 gramos, que según la tabla presentada por esta misma institución podrían ser considerados consumidores. Y seguramente, otro porcentaje, o incluso dentro del mismo, podría ser de microtraficantes.

Estos dos grupos (consumidores y microtraficantes) criminalizados, el primero por un patrón de uso cultural o experimental o por un problema de salud, y el otro por su condición de pobreza, la falta de empleo o la necesidad inmediata.

Ello solo revela la necesidad de las políticas antidrogas, y la necesidad de la aprobación del nuevo Código Integral Penal, así como la urgencia con la que se debe revisar la actual Ley 108 de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas. Sino seguiremos abriendo cárceles y condenado el problema de salud de muchos, y la pobreza de otros.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

### Libros:

Adrián, Bonilla, *National Security Decision-Making in Ecuador: The Case of the War on Drugs (Toma de Decisiones sobre Seguridad Nacional en Ecuador: El Caso de la Guerra contra las Drogas)*, Miami, Universidad de Miami, 1992.

Andrea Torres, *Cooperación internacional y seguridad ciudadana en el Ecuador: tendencias contradictorias*, Flacso Sede Ecuador, Programa Estudios de la Ciudad, noviembre, 2006.

Foucault, Michel, *El nacimiento de la Biopolítica. Curso en el collegue de France: 1978-1979*. Fondo de cultura económica. Buenos Aires. 2007.

Foucault, Michel, *Microfísica del Poder*. Edissa. Madrid, 1979.

Foucault, Michel, *Vigilar y Castigar. El nacimiento de la prisión*. Siglo XXI Editores. Buenos Aires, 2005.

Guillaume, Le Blanc, *El Pensamiento Foucault*, 1er ed. Amorrortu, Buenos Aires, 2008.

Hans Morgenthau, *Escritos sobre política internacional*. Ed. Tecnos. Madrid, 1990.

Jorge Núñez Vega, *Análisis de la ley de drogas desde una perspectiva socio-política: Diagnóstico de la ley de sustancias estupefacientes y psicotrópicas*, Quito, 2008.

Jorge, Paladines, *La (Des) proporcionalidad de la ley y la justicia de drogas en el Ecuador*, Defensoría Pública del Ecuador y Colectivo de Estudios Drogas y Derechos, Quito, 2012.

Judith, Revel, *Diccionario Foucault* 1er ed. Clave Problemas, Buenos Aires, 2009.

Luis, Saavedra; Liset, Caba, ¿OPERACIONES DE AVANZADA O BASE MILITAR OPERATIVA? Un análisis de la Base de Manta, INREDH, Ecuador, 2007.

Stephen Krasner. *Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables*. Massachusetts, Cornell University Press, 1983.

Varios, *Herramientas para el debate: Información del gobierno federal de los EEUU sobre la prohibición del cannabis*, Centro Internacional para la ciencia de las políticas de drogas, ICSDP, Vancouver, 2010.

### **Informes:**

Varios, *Informe Mundial Sobre Drogas*, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Nueva York, 2005.

Varios, *Informe Mundial Sobre Drogas*, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Nueva York, 2006.

Varios, *Informe Mundial Sobre Drogas*, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Nueva York, 2007.

Varios, *Informe Mundial Sobre Drogas*, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Nueva York, 2008.

Varios, *Informe Mundial Sobre Drogas*, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Nueva York, 2009.

Varios, *Informe Mundial Sobre Drogas*, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Nueva York, 2010.

Varios, *Informe Mundial Sobre Drogas*, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Nueva York, 2011.

Varios, *Policy and Program Development, South America*, Departamento de Estado, INCSR Volume I, 2005.

Varios, *Policy and Program Development, South America*, Departamento de Estado, INCSR Volume I, 2006.

Varios, *Policy and Program Development, South America*, Departamento de Estado, INCSR Volume I, 2007.

Varios, *Policy and Program Development, South America*, Departamento de Estado, INCSR Volume I, 2008.

Varios, *Policy and Program Development, South America*, Departamento de Estado, INCSR Volume I, 2010.

Varios, *Policy and Program Development, South America*, Departamento de Estado, INCSR Volume I, 2011.

### **Revistas:**

Arlene Tickner B, “Hacia un modelo normativo del consenso en las instituciones internacionales”. Revista # 38, Abril – Junio, Universidad de los Andes, Bogotá, 1997.

Colleta Youngers, Eileen Rosin, *Resumen Ejecutivo del libro Drogas y Democracia en América Latina: El impacto de la política de Estados Unidos*, Publicación Especial de WOLA, Volumen 3, Washington 2005.

Davis Brooks, “Cumple 40 años de fracasos la guerra de EU contra el narco”. La Jornada, UNAM, 17 de junio, México D.F. 2011.

Facultad latinoamericana de Ciencias Sociales, *Informe de seguridad ciudadana y violencia. 1990 – 1999*, FLACSO, 2000.

Josefina Del Prado, “Globalización, interdependencia e integración”. Derecho y Sociedad, Nº 24, Lima, 2006.

Juan Carlos, Castrillón, “Ecuador y la extensión de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y la erradicación de la drogas-ATPDEA”, *Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior Ecuatoriano, AFECE*, Quito, 2010.

Raúl, Benítez, “Las drogas vs. La democracia en América Latina”, *Foreign Affairs*, # 2, Nueva York, 2005.

## Internet:

Andrés Reliche, *Noam Chomsky sostiene que los fracasos en la Guerra contra las drogas son “intencionales”*, Internet. <http://www.andes.info.ec/es/internacionales/2370.html>.

Bou I Novensá, Marc. *Una reflexión sobre los regímenes internacionales*. Internet. [bounovensa.blogspot.com/2006/01/una-reflexin-sobre-los-regmenes.html](http://bounovensa.blogspot.com/2006/01/una-reflexin-sobre-los-regmenes.html).

Comité Independencia y Soberanía para América Latina (CISPAL) *¿Cómo funciona la dependencia neocolonial?* Internet. <http://www.safiqy.org/perspectivas/lapolitica/636-la-cooperacion-estados-unidosecuador.html>.

Hidalgo, Juan Carlos, *“El fracaso de la guerra contra las drogas”*. Internet. <http://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/el-fracaso-de-la-guerra-contra-las-drogas>.

Instituto Nacional sobre el Abuso de Drogas, 2010. Internet. <http://www.drugabuse.gov/es/publicaciones/drugfacts/tendencias-nacionales>.

Observatorio nacional de drogas, *Boletín Informativo “Observando”*, CONSEP, Año 1, Edición N<sup>o</sup> 5, Quito – Ecuador, diciembre 2012.

Marqués E. José. *El sujeto moderno y el derecho penal, una mirada arqueológica desde Michel Foucault*. Internet. [http://www.academia.edu/612881/EL\\_SUJETO\\_MODERNO\\_Y\\_EL\\_DERECHO\\_PENAL\\_UNA\\_MIRADA\\_ARQUEOLOGICA\\_DESDE\\_MICHEL\\_FOUCAULT](http://www.academia.edu/612881/EL_SUJETO_MODERNO_Y_EL_DERECHO_PENAL_UNA_MIRADA_ARQUEOLOGICA_DESDE_MICHEL_FOUCAULT). Artículo

Mujica José, *Declaraciones del presidente José Mujica en entrevista del 19 de julio 2012*. Internet: [www.tn.com.ar/internacional/mujica-ratifica-que-enviara-proyecto-para-legaliza-la-venta-de-drogas\\_262676](http://www.tn.com.ar/internacional/mujica-ratifica-que-enviara-proyecto-para-legaliza-la-venta-de-drogas_262676).

Nathaly, Cely Entrevista Embajadora del Ecuador en Estados Unidos, 22 de abril 2013. Internet: [www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/nathalie-cely-no-da-por-perdida-la-atpdea-579290.html](http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/nathalie-cely-no-da-por-perdida-la-atpdea-579290.html).

Policía Nacional Internet: <http://dna.policiaecuador.gob.ec/index.php?id=570>

Rodríguez, Manuel, *Las relaciones Internacionales*. Internet.  
[www.robertexto.com/archivo11/relac\\_intern.htm](http://www.robertexto.com/archivo11/relac_intern.htm).

**Tesis:**

Diana Morales, *Elementos para Evaluar la Efectividad de la Política Antinarcóticos de Washington en Colombia y Ecuador 2000-2007*, Quito, Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

**Entrevistas:**

Jorge Paladines, especialista en leyes drogas y encarcelamiento, actual Asesor de la Defensoría Pública del Ecuador, Marzo, 2013.

## 6. ALCANCE EN EL PROCESO DE INVESTIGACIÓN

En consideración de la fecha de la publicación del presente trabajo de investigación, y los cambios surgidos sobre los procesos respecto a la temática de estudio, es necesario presentar al lector las siguientes consideraciones:

El 21 de mayo de 2013, el Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP) emite la Resolución 001 CONSEP CD-2013, la misma que se incluye en el Segundo Suplemento del Registro Oficial N° 19 del 20 de junio de 2013, y mediante el cual se acoge la propuesta de cantidades máximas admisibles de tenencia para el consumo personal.<sup>103</sup>

La referida Resolución permitirá cumplir con lo dispuesto en el artículo 364 de la Constitución de la República del Ecuador, que habla de la no criminalización de los consumidores, así como sienta precedentes respecto a mirar el fenómeno de las drogas desde un ámbito distante al tradicional tratamiento securista.

La Resolución se ha dispuesto como una guía para que los jueces y administradores del sistema de justicia del Ecuador puedan distinguir entre las cantidades máximas para el porte para consumo personal. Al ser una resolución de un Consejo no se establecía como obligatoria. Es decir, los jueces podían o no considerar las cantidades de la tabla.

Sin embargo, tras la aprobación del Código Orgánico Integral Penal (COIP) el 10 de febrero de 2014, las cantidades máximas al porte consideradas en la tabla de la resolución antes referida fueron incorporadas en el mismo, haciéndolas parte del proceso penal de Ecuador, y por tanto de obligación para los administradores de justicia, tal como lo dicta la Disposición Transitoria Décimo Quinta del COIP:

“La autoridad competente en materia de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, en el plazo de noventa días a partir de la publicación de este Código en el Registro Oficial, emitirá la tabla de cantidades de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización para producción o tráfico de mínima, mediana, alta y gran escala, con

---

<sup>103</sup> Para referencia de las cantidades se recomienda la revisión de la tabla 8 del presente estudio, Capítulo 3, pág. 76.

el fin de establecer la normativa referente a las cantidades establecidas en la Sección sobre los delitos por producción o tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización. En los casos de tenencia para el consumo, hasta que se emita la tabla correspondiente, se aplicará la Resolución No. 001 CONSEP-CD-2013, publicada en el Segundo Suplemento No. 19 de 20 de junio de 2013.”<sup>104</sup>

En la Disposición Transitoria Décimo Quinta además se indica que el organismo competente en materia de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización deberá establecer las escalas para sancionar el tráfico ilícito de drogas. Ello en el marco del artículo 220 del COIP, que indica lo siguiente:

“Art. 220.- Tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización.- La persona que directa o indirectamente sin autorización y requisitos previstos en la normativa correspondiente:

1. Oferte, almacene, intermedie, distribuya, compre, venda, envíe, transporte, comercialice, importe, exporte, tenga, posea o en general efectúe tráfico ilícito de sustancias estupefacientes y psicotrópicas o preparados que las contengan, en las cantidades señaladas en las escalas previstas en la normativa correspondiente, será sancionada con pena privativa de libertad de la siguiente manera:

- a) Mínima escala de dos a seis meses.
- b) Mediana escala de uno a tres años.
- c) Alta escala de cinco a siete años.
- d) Gran escala de diez a trece años.

2. Oferte, almacene, intermedie, distribuya, compre, venda, envíe, transporte, comercialice, importe, exporte, tenga, posea o en general efectúe tráfico ilícito de precursores químicos o sustancias químicas específicas, destinados para la elaboración ilícita de sustancias estupefacientes y psicotrópicas o preparados que las contengan, será sancionada con pena privativa de libertad de cinco a siete años.

---

<sup>104</sup> Suplemento, Registro Oficial N° 180, Código Orgánico Integral Penal, Lunes 10 de febrero de 2014, Disposición Transitoria Décimo Quinta, pág. 120.

Si las sustancias estupefacientes y psicotrópicas o preparados que las contengan, se oferten, vendan, distribuyan o entreguen a niñas, niños o adolescentes, se impondrá el máximo de la pena aumentada en un tercio.

La tenencia o posesión de sustancias estupefacientes o psicotrópicas para uso o consumo personal en las cantidades establecidas por la normativa correspondiente, no será punible.”

De ello se puede inferir que no se podrá juzgar de la misma forma a un microtraficante de droga, que por limitaciones sociales, educativas o económicas se vio en la necesidad de cometer el ilícito como el medio más fácil y rápido para conseguir su sustento, que a un traficante a gran escala cuyas motivaciones ya no será las de satisfacer una necesidad sino mantener un negocio.

Por otro lado en los Estados Unidos, en el año 2013, en el Estado de Colorado entra en vigencia la Enmienda 64 y su reglamento, por medio de los cuales se regula el cultivo, procesamiento, venta y distribución de marihuana bajo un sistema de licencias para uso recreativo de la sustancia. El mismo permite la concesión de tres tipos de licencias: productor, procesador y minorista. Una entidad o persona natural o jurídica podría tener las licencias de productor y procesador, pero no la de vendedor minorista.<sup>105</sup>

A través de este sistema lo que se pretende es que el mercado de la sustancia, especialmente la venta, no quede en manos de un solo dueño, en virtud de los rubros que podrían percibir. Al momento Colorado cuenta con 4 centros licenciados para la producción de la sustancia.<sup>106</sup> Sin embargo, es importante mencionar que por el tiempo transcurrido desde la instauración del modelo de regulación de cannabis, Colorado aún se encuentra aún en fases experimentales del sistema de licencias.

Para realizar la fiscalización o control de la producción de marihuana, este Estado cuenta con una oficina especializada denominada la División de Control de Marihuana, que es una suerte de dirección policial.

---

<sup>105</sup> Clarke, Pernell; Pardo, Bryce, *What does legal marijuana look like?, Findings from Colorado*, Presentación ejecutiva ante la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), Organización de Estados Americanos (OEA), Octubre, 2013. Traducción realizada por Cristina Núñez.

<sup>106</sup> Ídem.

La siguiente tabla resume el proceso de regulación del mercado de cannabis en el Estado de Colorado:

Proceso de reforma hacia la regulación en Colorado		
FECHA	PROCESO	OBSERVACIONES
Noviembre 2012	Elección: Iniciativa 502	Aprobado por voto popular, después de que fuera presentado por primera vez en 2011. Esta iniciativa ganó por el 55.6% a favor.
Mayo 2013	Reglamento	Enviado a los involucrados del Estado (salud, defensa, etc.)
Noviembre 2013	Efectivo el Reglamento	En el mes de noviembre de 2013 entra en vigencia el reglamento.
Mayo/ abril de 2014	Sistema de licencias	El sistema para las licencias será similar al del alcohol, y al de la marihuana en Colorado. Es decir, tres tipos de licencias, y controles regulados para la venta.

El Estado de Washington, es otro de los lugares en los Estados Unidos donde es legal el uso recreativo de marihuana, el mismo que entra en vigencia posterior a la aprobación electoral de la Iniciativa 502, celebrada el noviembre de 2012.<sup>107</sup>

Al igual que en Colorado, este Estado cuenta con un sistema de regulación de mercado de la marihuana a través de la concesión de tres tipos de licencias: productor, procesador y minorista. Hasta la fecha, Washington ha adoptado las reglas del sistema, es decir el proceso de la cadena de producción y venta de la sustancia.

Estos dos Estados son los únicos de los Estados Unidos en aceptar el uso recreativo de marihuana. Sin embargo, existen 17 Estados más de país en donde el uso de cannabis medicinal es permitido.<sup>108</sup>

<sup>107</sup> Ídem.

<sup>108</sup> Clarke, Pernell; Pardo, Bryce, *What does legal marijuana look like?, Findings from Colorado*, Presentación ejecutiva ante la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), Organización de Estados Americanos (OEA), Octubre, 2013. Traducción realizada por Cristina Núñez.

Estas medidas, que pese a no ser pronunciamientos federales en el caso de los Estados Unidos, y la nueva normativa ecuatoriana dan cuenta de la existencia de nuevas formas de dar tratamiento al fenómeno de las drogas.

## 7. ANEXOS

## ANEXO 1

### Gasto federal en control de drogas por agencia (millones de dólares)

	FY2011 Final	FY2012 Enacted	FY2013 Request
<b>Department of Agriculture</b>			
U.S. Forest Service	15.3	15.3	14.7
<b>Court Services and Offender Supervision Agency for the District of Columbia</b>	52.8	53.1	52.4
<b>Department of Defense</b>			
Drug Interdiction and Counterdrug Activities /OPTEMPO <sup>1</sup>	1,743.3	1,828.8	1,630.3
Defense Health Program	93.3	96.9	94.9
<b>Total DoD</b>	1,836.5	1,925.3	1,725.2
<b>Department of Education</b>	123.9	64.9	108.3
<b>Federal Judiciary</b>	1,126.9	1,133.3	1,164.5
<b>Department of Health and Human Services</b>			
Administration for Children and Families	20.0	20.0	20.0
Centers for Medicare & Medicaid Services <sup>2</sup>	4,643.8	4,467.4	4,751.1
Health Resources and Services Administration	16.9	18.1	18.3
Indian Health Service	96.0	98.1	96.8
National Institute on Alcohol Abuse and Alcoholism	56.9	57.0	56.8
National Institute on Drug Abuse	1,048.3	1,052.1	1,054.0
Substance Abuse and Mental Health Services Administration <sup>3</sup>	2,576.8	2,565.8	2,470.9
<b>Total HHS</b>	8,459.2	8,278.6	8,467.9
<b>Department of Homeland Security</b>			
Customs and Border Protection	2,238.3	2,280.3	2,276.4
Federal Emergency Management Agency <sup>4</sup>	8.3	7.5	0.0
Federal Law Enforcement Training Center	47.8	18.5	46.3
Immigration and Customs Enforcement	504.5	523.5	503.1
United States Coast Guard <sup>5</sup>	1,408.1	977.3	1,124.9
Office of Counterterrorism Enforcement	2.9	1.2	0.0
<b>Total DHS</b>	4,209.9	3,838.9	3,950.7
<b>Department of Housing and Urban Development</b>			
Community Planning and Development	454.2	446.0	542.4
<b>Department of the Interior</b>			
Bureau of Indian Affairs	10.0	10.0	10.0
Bureau of Land Management	5.1	5.1	5.1
National Park Service	3.3	3.3	3.3
<b>Total Interior</b>	18.4	18.4	18.4
<b>Department of Justice</b>			
Assets Forfeiture Fund	214.7	224.8	236.0
Bureau of Prisons	3,287.7	3,396.9	3,517.3
Criminal Division	12.3	12.3	12.6
Drug Enforcement Administration	2,305.9	2,347.0	2,387.9
Organized Crime Drug Enforcement Task Force Program	527.5	527.5	524.8
Office of Justice Programs	226.3	162.0	244.6
National Drug Intelligence Center	34.0	20.0	0.0
U.S. Attorneys	82.2	79.5	80.6
U.S. Marshals Service	237.7	248.9	250.8
U.S. Marshals Service - Federal Prisoner Detention	533.0	580.0	604.0
<b>Total Justice</b>	7,461.3	7,508.9	7,858.5
<b>Department of Labor</b>			
Employment and Training Administration	6.6	6.6	6.5
<b>Office of National Drug Control Policy</b>			
High Intensity Drug Trafficking Areas	228.5	238.5	200.0
Other Federal Drug Control Programs	140.6	105.6	118.6
Salaries and Expenses	27.1	24.5	23.4
<b>Total ONOCP</b>	406.2	368.6	342.0
<b>Small Business Administration</b>	1.0	0.0	0.0
<b>Department of State</b>			
Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs <sup>6</sup>	575.3	513.2	507.8
United States Agency for International Development	193.6	282.3	179.1
<b>Total State</b>	773.9	796.5	686.9
<b>Department of Transportation</b>			
Federal Aviation Administration	27.9	28.7	28.8
National Highway Traffic Safety Administration	2.7	2.7	4.0
<b>Total Transportation</b>	30.6	31.4	32.8
<b>Department of the Treasury</b>			
Internal Revenue Service	60.1	60.3	60.6
<b>Department of Veterans Affairs</b>			
Veterans Health Administration <sup>7</sup>	532.9	548.7	568.2
<b>Total</b>	<b>25,579.7</b>	<b>25,184.7</b>	<b>25,599.9</b>

**ANEXO 2**

**Enmienda al Convenio de Cooperación entre Ecuador y Estados Unidos del 2007**

**CONVENIO DE COOPERACION ENTRE LA REPUBLICA DEL ECUADOR Y  
LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA  
RELACIONADO CON EL FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD  
INSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR PARA CONTROLAR LA  
PRODUCCIÓN, Y TRÁFICO DE DROGAS ILCITAS**

**I. GENERAL**

La República del Ecuador, y los Estados Unidos de América, (de aquí en adelante individualmente la "Parte y, colectivamente "Las Partes") acuerdan la enmienda al Convenio de Cooperación entre la República del Ecuador y los Estados Unidos de América Relacionado con el Fortalecimiento de la Capacidad Institucional de la República del Ecuador para Controlar la Producción y Tráfico de Drogas Ilícitas, firmado en Quito el 24 de septiembre de 2002, (El Acuerdo), para el apoyo de proyectos bajo los términos de este acuerdo, con las modificaciones de esta enmienda. Las provisiones del Acuerdo se aplican en su totalidad, excepto lo modificado por esta enmienda. Los fondos asignados por el Gobierno de los Estados Unidos de América en virtud de este acuerdo se detallan por separado (distribución de fondos) en un total de \$8,311,000. Fondos a futuro para estos proyectos están sujetos a la disponibilidad de fondos autorizados y asignados por el Congreso de los Estados Unidos de América y aprobados por el Departamento de Estado, Oficina para Asuntos Internacionales de Narcóticos y Aplicación de la Ley (INL).

**II. Artículo II, Descripción del Proyecto, se enmienda de manera que el nuevo texto es el siguiente:**

**II. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO, METAS DE EVALUACIÓN, Y VERIFICACIÓN DE RESULTADO**

1. Operaciones de Policía y proyecto de construcción: La meta de estos proyectos es decomisar volúmenes de cocaína, heroína, marihuana y drogas sintéticas. La meta se logrará incrementando los decomisos que sean al menos cinco por ciento mayor que los del proyecto del año anterior. El proyecto incluye construcciones de nuevas bases para la Policía Nacional Ecuatoriana, controles integrados en las carreteras e instalaciones para inspección; incorporación de mejoras a las instalaciones de la Policía; dotación de vehículos para Policía, comunicaciones por radio y otros equipos, y provisión de cursos especializados de capacitación. El Gobierno del

Ecuador, realizará operaciones de interdicción antinarcóticos dentro del país y en áreas de la costa, así como operativos para identificar y destruir cultivos de plantas ilícitas y lugares de producción de droga, mediante operaciones de la Policía Nacional. Las Fuerzas Armadas participaran dentro del alcance de sus responsabilidades, de conformidad con el ordenamiento jurídico ecuatoriano. El Gobierno del Ecuador asegurará el título de propiedad a favor de la Policía Nacional en los sitios donde las instalaciones serán construidas bajo este proyecto y proveerá a las instalaciones recién construidas, a la brevedad posible, del personal suficiente para hacer uso eficaz de éstas. Usando los recursos entregados por este proyecto, la Policía Nacional Ecuatoriana ampliará sus actividades interdicción y de inteligencia por lo menos en un diez por ciento más sobre el proyecto del año anterior, concentrándose en las áreas objetivo que hasta la fecha han tenido menor cobertura policial. Por ejemplo: esta ampliación debe incluir, pero a la vez no está limitado de incrementar operativos más frecuentes a través de la Unidad Móvil Antinarcóticos GEMA y las unidades provinciales y personal de inteligencia. El monto máximo de los fondos asignados a este proyecto por el Gobierno de los Estados Unidos de América consta en el Anexo A.

El progreso en el cumplimiento de las metas del proyecto se medirá por el incremento en la cantidad de narcóticos (5 por ciento), armas, municiones y químicos ilícitos incautados (10 por ciento); el aumento en el número de detenciones y procesamientos de personas acusadas de tráfico de estupefacientes y delitos conexos (10 por ciento); el mejoramiento en el control de las rutas usadas por narcotraficantes, y el incremento en el número de operaciones antidrogas, de investigaciones y procesos penales instaurados, en comparación con los logros del año anterior del proyecto.

2. La meta del proyecto de Entrenamiento Policial y Judicial a largo plazo es capacitar a los operadores del sistema policial y judicial en el cumplimiento del Código de Procedimiento Penal Ecuatoriano. Comprende, además, la provisión de asistencia técnica en la revisión y aplicación de otras leyes ecuatorianas de naturaleza penal, de conformidad con lo que por separado acuerden las Partes. El proyecto incluye entrenamiento y suministros para mejorar el servicio de los laboratorios forenses de la policía. Los montos máximos específicos a ser asignados a este proyecto por el Gobierno de los Estados Unidos de América constan en el Anexo A.

El progreso será determinado bajo la medición y mejoramiento en el número de casos concluidos exitosamente en cada etapa del proceso judicial, analizado por el personal del proyecto del Gobierno del Ecuador y del Gobierno de los Estados Unidos de América. La meta consiste en el progreso en todas las categorías claves sobre un punto de comparación establecido conjuntamente por el Gobierno del

Ecuador y el Gobierno de los Estados Unidos de América al inicio del año del proyecto.

3. La meta del proyecto de Lavado de Dinero a largo plazo es fortalecer las iniciativas del Gobierno del Ecuador contra las transacciones financieras ilícitas relacionadas con el crimen transnacional. El Gobierno del Ecuador se compromete a desarrollar e implementar planes y cooperación interinstitucionales de carácter integral para fortalecer el control sobre el lavado de dinero derivado de actividades ilícitas. Las metas son la iniciación de Unidades de Inteligencia e Investigación Financiera para aplicar la ley contra el lavado de dinero; y continuar con un seguimiento exitoso de los casos de lavado de dinero bajo la nueva ley. El monto máximo de los fondos asignados a este proyecto por el Gobierno de los Estados Unidos de América consta en el Anexo A.

Su logro se medirá por la aplicación de la Ley de Lavado de Activos, por la iniciación de Unidades de Inteligencia e Investigación Financiera y por el mejoramiento del control de químicos que identificará, investigará y procesará penalmente los casos de desvío ilícito de dinero. El logro se medirá conjuntamente en términos de la investigación y procesamiento de los casos iniciados y concluidos, usando como punto de comparación las estadísticas del año 2005.

4. La meta del proyecto de Prevención del Abuso de Drogas es hacer conciencia pública acerca del impacto nocivo de la producción y el consumo de drogas y reducir el consumo de drogas ilícitas en la República del Ecuador por un 10% en el 2010. El Gobierno de los Estados Unidos de América asistirá al Gobierno del Ecuador para que lleve a cabo los programas destinados a monitorear y reducir la demanda de drogas ilícitas en el Ecuador. El Gobierno del Ecuador establecerá mecanismos los cuales se encarguen de coordinar las actividades en los Ministerios y organismos responsables y relacionados con este esfuerzo. La meta es una medida de reducción en el nivel del abuso de drogas entre la población Ecuatoriana. El monto máximo de los fondos asignados a este proyecto por el Gobierno de los Estados Unidos de América consta en el Anexo A.

El logro se medirá sobre la base de un punto de comparación establecido en el año calendario 2005, usando los métodos de medición acordados por las Partes.

5. La meta del proyecto de Asistencia Militar Antinarcoóticos es fortalecer la capacidad de las Fuerzas Armadas Ecuatorianas para proveer seguridad en las áreas vulnerables al narcotráfico y otras actividades delictivas en la frontera y en las vías acuáticas del Ecuador. El Gobierno de los Estados Unidos de América proveerá apoyo material y entrenamiento a las Fuerzas Armadas Ecuatorianas, en conformidad con los convenios específicos entre El Comando Conjunto de las

Fuerzas Armadas Ecuatorianas y la Embajada de los Estados Unidos de América. El monto máximo de los fondos asignados a este proyecto por el Gobierno de los Estados Unidos de América consta en el Anexo A.

En tanto las adquisiciones y el entrenamiento se ejecutaran bajo la vigencia del proyecto, los logros posteriores se medirá mediante la comparación de las actividades de interdicción exitosa y patrullaje de las Fuerzas Armadas Ecuatorianas respecto de un punto de comparación obtenido de las estadísticas del año 2005.

6. Los proyectos de La Unidad de Apoyo de Investigaciones e Iniciativa Andina prestan apoyo operativo de investigaciones vinculados con el narcotráfico a Unidades de la Policía Nacional Ecuatoriana de acuerdo con los Convenios existentes por separado, el monto asignado consta en el Anexo A.
7. La duración de este proyecto es de tres años. La provisión de los fondos del Gobierno de los Estados Unidos de América más allá del presente año fiscal, estará condicionada al progreso satisfactorio, evaluado de común acuerdo, en el logro de los objetivos de la enmienda, y está sujeto a la disponibilidad de fondos autorizados y asignados sobre una base anual por el Congreso de los Estados Unidos de América y aprobados por el Departamento de Estado, Oficina para Asuntos Internacionales de Narcóticos y Aplicación de la Ley (INL).

**III. El Artículo III, La Verificación de Resultados se enmienda y su nuevo Texto es el siguiente:**

### **III. VERIFICACIÓN DE RESULTADOS**

El progreso hacia la ejecución de los objetivos de este proyecto será evaluado anualmente. Los logros del proyecto se verificarán conjuntamente por las dos Partes, a través de una comisión, integrada por representantes que éstos designen, que analizará los informes que el Gobierno Ecuatoriano le presente a la Embajada de los Estados Unidos de América.

### **IV. ENTRADA EN VIGENCIA**

Esta enmienda entrará en vigencia a partir de la fecha de suscripción de los representantes de ambos Gobiernos.

**V. TEXTOS IGUALMENTE AUTÉNTICOS**

La presente enmienda se redacta en dos ejemplares en las lenguas española e inglesa, siendo cada uno de estos textos igualmente auténticos.

**VI. FIRMA**

Firmado en Quito el de septiembre de 2007.

**POR EL GOBIERNO DE LA  
REPUBLICA DEL ECUADOR**



María Fernanda Espinosa  
**MINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES,  
COMERCIO E INTEGRACION**

**POR EL GOBIERNO DE LOS  
ESTADOS UNIDOS DE AMERICA**



Linda Jewell  
**EMBAJADORA EXTRAORDINARIA  
Y PLENIPOTENCIARIA DE LOS  
ESTADOS UNIDOS DE AMERICA**

ANEXO A

PRESUPUESTO DEL PROYECTO

OPERACIONES DE POLICÍA	US\$ 3,000,000
CONSTRUCCIÓN INFRAESTRUCTURA POLICIAL	US\$ 500,000
ENTRENAMIENTO POLICIA Y JUDICIAL ANTI-DROGAS	US\$ 1,100,000
CONTROLES QUÍMICOS Y LAVADO DE DINERO	US\$ 440,000
PREVENCIÓN DEL CONSUMO	US\$ 60,000
PROYECTOS MILITARES	US\$ 3,000,000
APOYO DE INVESTIGACIONES	US\$
DEA INICIATIVA ANDINA	US\$ 106,000
G-TIP	US\$ 105,000
<b>TOTAL</b>	<b>US\$ 8,311,000</b>

**LETTER OF AGREEMENT BETWEEN THE UNITED STATES OF AMERICA  
AND THE GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF ECUADOR**

**Distribution of Funding by Project and Cost Component**

Project Number	Project Title	Personnel	OP Support	Commodities	Other Costs	Total
01181214	Police Operations	400,000	800,000	1,500,000	300,000	3,000,000
01181215	Police Construction	100,000	100,000	390,000		500,000
01181206	Police / Judicial Training	200,000		250,000	650,000	1,100,000
01181207	Money Laundering, Chemicals				440,000	440,000
01181309	Military Projects				1,000,000	3,000,000
01181010	Drug Awareness / Public Diplomacy		20,000	20,000	20,000	60,000
01183913	Migration Control Project					0
01185210	Sensitive Investigative Unit					0
01185211	Andean Initiative Project				106,000	106,000
	Anti-Crime Programs G-TIP				105,000	105,000
<b>Summary</b>	<b>Total of All Projects</b>	<b>700,000</b>	<b>830,000</b>	<b>4,160,000</b>	<b>2,621,000</b>	<b>8,311,000</b>

**ANEXO 3**

**Instrumentos de política exterior entre Ecuador y Estados Unidos**

**ENMIENDA AL CONVENIO DE COOPERACIÓN ENTRE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR Y LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA RELACIONADO CON EL FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR PARA CONTROLAR LA PRODUCCION Y TRÁFICO DE DROGAS ILÍCITAS**

**I. GENERAL**

La República del Ecuador y los Estados Unidos de América, a quienes en adelante y para efectos de este instrumento se las denominará como la Parte ecuatoriana y la Parte estadounidense, respectivamente, acuerdan la presente Enmienda al Convenio de Cooperación entre la República del Ecuador y los Estados Unidos de América Relacionado con el Fortalecimiento de la Capacidad Institucional de la República del Ecuador para Controlar la Producción y Tráfico de Drogas Ilícitas, firmado en Quito el 24 de septiembre de 2002, al que, en adelante se lo denominará simplemente el Convenio 2002. La Enmienda cubrirá la ejecución de proyectos bajo los términos del Convenio 2002, actualmente en vigencia, con las modificaciones introducidas en el presente documento.

Los fondos en el futuro para estos proyectos estarán sujetos a la disponibilidad de fondos autorizados y asignados por el Congreso de los Estados Unidos de América y aprobados por el Departamento de Estado de los Estados Unidos de América.

**II. Se sustituye el Artículo II "Descripción del Proyecto", del Convenio 2002, por el siguiente texto, Artículo II bis:**

**II. bis DESCRIPCIÓN Y METAS DE LOS PROYECTOS.**

1. Las metas de los Proyectos de Operaciones, Instalaciones e Infraestructura para la Policía Nacional del Ecuador consisten en asegurar que de conformidad con sus requerimientos, la Policía Antinarcoóticos cuente con instalaciones, equipos y entrenamiento adecuados para la interdicción efectiva de narcóticos en ubicaciones estratégicamente importantes; la remodelación, construcción y/o mejoras de instalaciones; la dotación de vehículos, sistemas y equipos de comunicación así como otro tipo de equipamiento; y la provisión de cursos especializados de capacitación.

El Estado Ecuatoriano dará continuidad a las operaciones de interdicción antinarcoóticos dentro del país, en su mar territorial y espacio aéreo nacional, que incluirán la detección e interdicción de drogas ilícitas así como operativos para identificar y destruir, en la eventualidad de existir, cultivos de plantas ilícitas y lugares de producción de droga, mediante operaciones de la Policía Nacional; las Fuerzas Armadas participarán, dentro del alcance de sus responsabilidades, de conformidad con el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

El Estado Ecuatoriano adoptará las medidas necesarias para asegurar el uso permanente de la Policía Nacional de los sitios donde las instalaciones sean construidas y/o mejoradas bajo este proyecto y proveerá el personal necesario para hacer uso eficaz de las instalaciones que sean construidas y/o mejoradas.

El proyecto incluye la entrega de equipos y asistencia técnica para Correos del Ecuador y otras entidades públicas, con miras al fortalecimiento de la interdicción de drogas en ubicaciones estratégicas, en cooperación con la Policía Nacional

2. La meta del Proyecto de Capacitación a Largo Plazo de Policías, Fiscales y Jueces busca el fortalecimiento y apoyo de las iniciativas del Estado ecuatoriano en la lucha contra la droga, narcotráfico y delitos conexos, y la aplicación de las normas del sistema penal, en especial las del Código de Procedimiento Penal ecuatoriano.

El proyecto incluye la dotación de equipos y suministros para mejorar el servicio de los laboratorios forenses de la Policía Nacional; y apoyo técnico y equipos para fortalecer la labor de los policías, fiscales y jueces en la sustanciación e investigación dentro de los procesos penales relacionados con sustancias psicoactivas.

3. La meta del Proyecto de Lavado de Activos, a largo plazo, es fortalecer las iniciativas de protección del Estado Ecuatoriano destinadas a combatir las transacciones y operaciones económicas de origen ilícito y el contrabando de dinero relacionados con el crimen transnacional.

El Estado Ecuatoriano se compromete a desarrollar e implementar planes y mecanismos de cooperación interinstitucionales, de carácter integral, para fortalecer la prevención, detección y sanción del delito de lavado de activos

Las metas son:

a) El fortalecimiento y desarrollo de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) y las Unidades Anti Lavado de Activos establecidas en la Ley para reprimir el Lavado de Activos y su Reglamento General; y,

b) Continuar con un seguimiento exitoso de casos de lavado de activos bajo la mencionada ley.

El proyecto proveerá capacitación, asistencia técnica y equipos para fortalecer en sus tareas a la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), fiscales, jueces y a las unidades de Policía y Fuerzas Armadas responsables de realizar la detección e interdicción de dinero de contrabando.

4. La meta del Proyecto de Control en la Zona de Frontera, Espacios Acuáticos y Espacio Aéreo Nacional es apoyar las iniciativas del Estado ecuatoriano para fortalecer

la capacidad de las Fuerzas Armadas Ecuatorianas para proveer seguridad a lo largo de la zona de frontera, espacios acuáticos y espacio aéreo nacionales vulnerables al narcotráfico y delitos conexos. El proyecto provee equipos, material y apoyo para la capacitación de las Fuerzas Armadas Ecuatorianas, cuyo contenido se establecerá de conformidad con acuerdos específicos entre la Embajada de Estados Unidos y el Ministerio de Defensa Nacional.

5. La meta del Proyecto de Abuso de Drogas y Reducción de la Demanda es apoyar los programas del Estado ecuatoriano para la prevención, monitoreo y reducción de la demanda de drogas ilícitas en el Ecuador, y proteger a la población vulnerable del uso indebido de sustancias psicoactivas, a través de la concientización, sensibilización e impulso del conocimiento sobre sus efectos en la salud, la familia y la sociedad con la finalidad de reducir el uso indebido y prevenir la demanda de drogas.

Este proyecto incluye infraestructura y equipamiento para el tratamiento y la rehabilitación de drogodependientes.

6. El Proyecto de Combate a los Delitos de Tráfico de Migrantes y Trata de Personas apoya las actividades de la Policía Nacional del Ecuador en la detección y desmantelamiento de organizaciones delictivas que promueven el tráfico de migrantes y/o la trata de personas. El apoyo incluirá equipos, capacitación y asistencia técnica según lo convenido por las Partes.

7. Los proyectos de La Unidad de Apoyo de Investigaciones e Iniciativa Andina prestan apoyo operativo a investigaciones vinculados con el narcotráfico a Unidades de la Policía Nacional Ecuatoriana de acuerdo con los Convenios existentes por separado.

8. La duración planificada de los proyectos establecidos en el artículo II de esta Enmienda, es de tres años. La provisión de los fondos del Gobierno de los Estados Unidos de América, más allá del presente año fiscal, se hará sobre la base de los progresos en el logro de los objetivos de esta Enmienda establecidos en la evaluación conjunta de las Partes, y está sujeta a la disponibilidad de fondos autorizados y asignados sobre una base anual por el Congreso de los Estados Unidos de América y aprobados por la Oficina para Asuntos Internacionales de Narcóticos y Aplicación de la Ley (INL) del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América.

**III. Se sustituye el Artículo III "Verificación de Resultados", del Convenio 2002, por el siguiente texto; Artículo III bis:**

### **III. bis PLAN DE EVALUACIÓN**

El progreso en la ejecución de los objetivos de este proyecto será medido anualmente. Los logros del proyecto se verificarán conjuntamente por las dos Partes, a través de una comisión integrada por los representantes que éstas designen. La comisión analizará los

informes que el Estado ecuatoriano elabore sobre los proyectos que se remitan a la Embajada de los Estados Unidos de América.

Ambas Partes definirán la metodología, parámetros e indicadores sobre el cumplimiento de los proyectos y metas, los mismos que constarán en un instructivo que servirá para la evaluación anual establecida en el párrafo anterior.

La evaluación de los proyectos se efectuará exclusivamente sobre la base del instructivo antes señalado, y no tomará en cuenta otras consideraciones."

**IV. Sustitúyase la letra B "Personal" del numeral 3 del artículo IV, del Convenio 2002, por el siguiente texto, "B bis":**

**"B. bis PERMANENCIA DE PERSONAL ENTRENADO.**

Las instituciones ecuatorianas mantendrán al personal que reciba entrenamiento financiado en virtud del presente convenio, en las funciones para las cuales recibieron capacitación, de acuerdo con las normas legales y reglamentarias aplicables a cada institución, y propenderán, en la medida de lo posible, a la estabilidad del personal en dichas funciones."

#### **V. ENTRADA EN VIGENCIA**

Esta Enmienda entrará en vigencia a partir de la fecha de suscripción por parte de los representantes autorizados de ambos gobiernos.

#### **VI. TEXTOS IGUALMENTE AUTÉNTICOS**

La presente Enmienda se redacta en dos ejemplares, en idiomas español e inglés, siendo cada uno de estos textos igualmente auténticos.

#### **VII. FIRMA**

Firmado en Quito el 25 de Agosto de 2009.

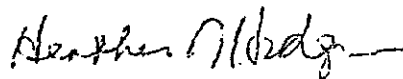
**POR EL GOBIERNO DE LA REPUBLICA DEL  
ECUADOR**

**POR EL GOBIERNO DE LOS  
ESTADOS UNIDOS DE AMERICA**



**FANDER FALCONI**

**Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio  
e Integración**



**HEATHER HODGES**

**Embajadora de los Estados Unidos  
de América**



**CARTA DE ENTENDIMIENTO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA  
DEL ECUADOR Y EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA  
REFERENTE AL FUNCIONAMIENTO DEL PROGRAMA DE UNIDADES DE  
INVESTIGACIONES SENSITIVAS ANTIDROGAS EN EL ECUADOR**

**ANTECEDENTES**

El Programa de Unidades de Investigaciones Antidrogas Sensitivas (SIU) (de aquí en adelante "Programa carta de entendimiento SIU") es una iniciativa global donde la Agencia Federal Antidrogas (DEA) de los Estados Unidos de América, trabajando conjuntamente con sus contrapartes en los países participantes, apoyando aquellos países participantes para establecer Unidades de Investigaciones Antidrogas, dedicado a investigar casos de narcotráfico. El Gobierno del Ecuador y el Gobierno de los Estados Unidos de América (de aquí en adelante "los dos Gobiernos") tienen el conocimiento de la naturaleza de trabajo de estas Unidades de Investigaciones Antidrogas Sensitivas que ponen a todos los participantes de las operaciones conjuntas en alto riesgo; y por consiguiente, existe una necesidad común para asegurar que los participantes mantengan los más altos estándares personales y profesionales. La misión del Programa SIU es para facilitar el entrenamiento, equipamiento y apoyo necesario para ayudar a los países participantes en la conformación de unidades especiales dentro de sus fuerzas policiales que reúnen los estándares acordados establecidos. Estos estándares verifican la integridad, calibre profesional, competencia y confiabilidad de cada miembro de las unidades verificadas de tal manera que estas unidades y la DEA puedan realizar operaciones conjuntas. Una vez conformado, estas Unidades de Investigaciones Antidrogas Sensitivas, siempre actuando en todo momento bajo la supremacía y autoridad del país anfitrión, y conforme con la ley del país anfitrión, realizar acciones investigativas legales para neutralizar, dismantelar, procesar grandes redes de narcotráfico a nivel nacional e internacional. El Programa SIU actualmente posee como miembros a trece naciones, incluyendo de Sudamérica a los países de Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú.

Esta carta de entendimiento conmemora las expectativas de los dos Gobiernos con lo que se refiere al Programa SIU. Una vez firmado este MDE, los dos Gobiernos tomarán en cuenta la cooperación multilateral sobre antinarcóticos establecido por la Convención de las Naciones Unidas sobre Estupefacientes en 1961; como la enmienda del Protocolo de 1972; La Convención de Naciones Unidas sobre Sustancias Sicotrópicas; y La Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, de los cuales ambos países Estados Unidos y el Ecuador forman parte. Ambos Gobiernos también recuerdan el contenido del arreglo Cooperativo de 1971 donde se intercambió notas entre los Estados Unidos y Ecuador para una cooperación más cercana en el intercambio de información útil relacionado al control de drogas, apoyo mutuo en investigaciones, y la coordinación de programas de control para incrementar la efectividad de los esfuerzos para el control de estupefacientes entre los dos Gobiernos. Esta carta de entendimiento promueve el beneficio mutuo por medio del intercambio de información para llevar a cabo las investigaciones que son profesionales y legales. Los dos Gobiernos entienden que todas



Las actividades de los participantes del Programa SIU en el Ecuador se registrarán bajo las leyes del Ecuador y convenios internacionales vigentes entre los dos Gobiernos.

Los dos Gobiernos entienden que esta carta de entendimiento estará implementada por la DEA y por la Policía Nacional de la República del Ecuador a través de la SECCIÓN DE INVESTIGACIONES ANTINARCÓTICOS—SIAN, que recae bajo la competencia de la Dirección Nacional Antinarcóticos DNA.

Los dos Gobiernos entienden que las actividades bajo esta carta de entendimiento están sujetas a la disponibilidad de fondos y de otros recursos.

#### EL PROCESO DE IDENTIFICACIÓN DEL PERSONAL POLICIAL PARA EL PROGRAMA

La Policía Nacional del Ecuador identificará a los candidatos policiales para el Programa SIU entre sus miembros con el grado requerido para el cumplimiento de esta carta.

La Policía Nacional del Ecuador calificará a los candidatos con sujeción a parámetros profesionales, psicológicos, físicos, y éticos idóneos y estrictos para integrar el Programa SIU con el objetivo de lograr investigaciones exitosas. Esta calificación será de exclusiva responsabilidad de la Policía Nacional del Ecuador.

#### PROCESO DE SELECCIÓN/RECLUTAMIENTO/CONSERVACIÓN PARA EL PROGRAMA

La participación de los miembros de la Policía Nacional del Ecuador en el Programa SIU es voluntaria. La selección/reclutamiento y aceptación de un miembro de la Policía Nacional del Ecuador está supeditada a la aprobación exitosa de los protocolos de seguridad establecidos por la DNA.

Entre otros criterios, el candidato que integrará parte del Programa SIU está supeditado a la aprobación exitosa de los protocolos de seguridad que incluye lo siguiente:

- \* Estudio y verificación de antecedentes en cuanto a la posibilidad de su participación en el pasado en cuanto a acciones que promuevan a las violaciones de los derechos humanos u otras actividades ilegales.
- \* Llenar una declaración de historia personal y entrevistas psicológicas a cargo de personal especializado de la DNA.
- \* Análisis de consumo de drogas.
- \* Una prueba de polígrafo, que demuestren la idoneidad y confiabilidad del candidato para el manejo seguro de la información relacionada con la lucha contra el narcotráfico. Esta prueba será aplicada por el personal especializado de la DNA en coordinación conjunta con la DEA, utilizando los equipos y personal técnico de la DEA, mientras que

DE :

Nº. DE TEL :

12 JUN. 2007 11:42PM P3

El personal ecuatoriano realice las preguntas. Los dos Gobiernos decidirán sobre las preguntas antes de realizarlas. Los dos Gobiernos evaluarán en conjunto los resultados de las pruebas realizadas de ser necesario.

\* Declaración juramentada con referencia a la revelación de información sobre bienes y estado financiero.

Durante el periodo de este programa, el personal será re-evaluado periódicamente a través de pruebas técnicas y psicológicas, incluyendo otras pruebas de polígrafo aplicada en conjunta coordinación con la DEA y pruebas de uso de drogas por especialistas de la DNA.

#### PROCESO DE ENTRENAMIENTO PARA EL PROGRAMA

Una vez completado exitosamente el proceso de selección/reclutamiento, la DEA y DNA, con la aprobación del Ministerio de Gobierno y Policía coordinarán y determinarán los tipos de cursos y número de participantes para la especialización y entrenamiento relacionado con el Programa SIU. Es responsabilidad de la Policía Nacional del Ecuador tramitar los pasos necesarios para obtener la respectiva autorización del Ministerio de Gobierno y Policía para el proceso de especialización y entrenamiento.

Todos los gastos de transporte, alimentación e implementos académicos, como también otros materiales requeridos para el entrenamiento del Programa SIU, será de responsabilidad de la DEA en coordinación con la Embajada de los Estados Unidos en Quito.

La Policía Nacional del Ecuador asegurará que todo el personal seleccionado para participar en el entrenamiento debe encontrarse médica y psicológicamente apto para el entrenamiento. El personal que durante el desarrollo de los cursos de capacitación en el exterior presentare problemas médicos será regresado al país inmediatamente, sin que ello sea considerado como un curso no aprobado.

#### RECURSOS DEL PROGRAMA

El Gobierno del Ecuador proveerá el recurso humano necesario para respaldar esta carta de entendimiento.

La DEA proveerá los recursos administrativos y económicos operacionales requeridos para llevar a cabo el programa bilateral SIU, investigaciones DNA-DEA contemplado bajo esta carta de entendimiento, sujeto a la disponibilidad de fondos y otros recursos. El Gobierno del Ecuador podrá auditar todos los fondos previstos con el fin de promover un proceso de rendición de cuentas interna.

Los recursos administrativos y económicos operacionales son para el apoyo de:


- Operaciones de Policía

La cooperación bajo esta carta de entendimiento tiene la intención de ser consecuente con los acuerdos internacionales en vigencia entre Ecuador y los Estados Unidos.

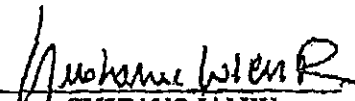
Las actividades bajo esta carta de entendimiento se prevé estar en funcionamiento por un periodo de cuatro (4) años y podrán extenderse o modificarse por consentimiento escrito de ambos Gobiernos. Cualquiera de los dos Gobiernos podrá discontinuar las actividades bajo esta carta de entendimiento pero debe comprometerse a dar una notificación escrita por adelantado con tres (3) meses a la otra parte.

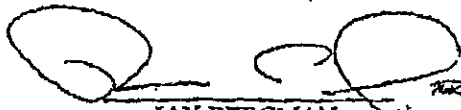
En caso de expiración o discontinuidad de las actividades bajo este MDE, y así convenir a los intereses de ambos Gobiernos, todas las dotaciones logísticas entregados de un Gobierno a otro bajo esta carta de entendimiento deberán devolverse al Gobierno que envió dicha dotación consecuente con el procedimiento expuesto en el Acuerdo de Cooperación entre la República del Ecuador y los Estados Unidos de América respecto al Fortalecimiento de la Capacidad Institucional de la República del Ecuador para Controlar la Producción y Tráfico Ilícito de Drogas, firmado el 24 de septiembre del 2002.

FIRMAN

  
FANDER FALCONI  
Ministerio de Relaciones Exteriores,  
Comercio e Integración

  
HEATHER HODGES  
Embajadora de los Estados Unidos  
de América

  
GUSTAVO JALKH  
Ministro de Gobierno y Policía

  
JAY BERGMAN  
Director Regional, DEA

Quito, a 25 días del mes de agosto de 2009

CERTIFICO QUE ES PIEL COPIA  
DEL DOCUMENTO  
QUE SE ENCUENTRA EN LOS  
ARCHIVOS DE LA DIRECCION  
GENERAL DE TRATADOS DEL  
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

26 AGO. 2009

  
Leonardo Arizaga S.  
DIRECTOR GENERAL DE TRATADOS (e)



*Handwritten notes:*  
Fourn  
...  
...

**COUNTRY ASSISTANCE AGREEMENT  
CONVENIO DE ASISTENCIA AL PAIS**

**BETWEEN  
ENTRE**

**THE GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF ECUADOR  
EL GOBIERNO DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR**

**AND  
Y**

**THE GOVERNMENT OF THE UNITED STATES OF AMERICA  
EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA**

**September 7, 2007  
Septiembre 7, 2007**

asistencia externa en el Marco de Cooperación Externa ("Marco"). Los Objetivos del Programa ("Objetivos") de este Convenio, bajo este Marco, son los siguientes:

1. *Paz y Seguridad*: Para apoyar a las naciones a establecer efectivamente las condiciones y capacidad para alcanzar la paz, seguridad y estabilidad; y para responder efectivamente a las amenazas que puedan surgir en contra de la seguridad nacional e internacional.

2. *Gobernar Justa y Democráticamente*: Para promover y fortalecer democracias efectivas en las naciones para que puedan avanzar hacia la consolidación democrática.

3. *Inversión Social*: Para apoyar a las naciones a lograr mejoras sostenibles en el bienestar y productividad de sus poblaciones, a través de inversiones eficientes y responsables en educación, salud y otros servicios sociales.

4. *Crecimiento Económico*: Para generar un amplio crecimiento económico, incluyendo un manejo sostenible de los recursos naturales renovables del cual depende.

5. *Asistencia Humanitaria*: Para salvar vidas, aliviar el sufrimiento y minimizar el impacto económico de conflictos, desastres y desplazamientos, en caso de que estos eventos ocurran.

Esta sección 2.1 no podría ser cambiada sin una emienda formal del Convenio.

assistance goals in a foreign assistance framework (the "Framework"). The Program Objectives ("Objectives") of this Agreement under the Framework are the following:

1. *Peace and Security*: To help nations effectively establish the conditions and capacity for achieving peace, security and stability; and for responding effectively against arising threats to national or international security and stability.

2. *Governing Justly and Democratically*: To promote and strengthen effective democracies in recipient states and move them along a continuum toward democratic consolidation.

3. *Investing in People*: To help nations achieve sustainable improvements in the well-being and productivity of their populations through effective and accountable investments in education, health and other social services.

4. *Economic Growth*: To generate broad-based economic growth, including the sustainable management of renewable natural resources on which it depends.

5. *Humanitarian Assistance*: To save lives, alleviate suffering, and minimize the economic costs of conflict, disasters and displacement, should any such events occur.

This Section 2.1 may not be changed without formal amendment to the Agreement.

## Sección 2.2 Resultados Esperados

En los primeros cuatro Objetivos del Programa de la Sección 2.1, el Convenio busca alcanzar los siguientes resultados:

### 1. Paz y Seguridad

Familias que adoptan medios de vida alternativos como resultado de mayores oportunidades de empleos lícitos.

La provisión de mejores servicios por parte de los gobiernos locales, incluyendo sistemas de agua, mantenimiento de vías y otra asistencia que las municipalidades y comunidades identifiquen como prioritarias.

### 2. Gobernar Justa y Democráticamente

Gobiernos locales que están mejor preparados para cumplir sus funciones, incluyendo el desarrollo de presupuestos, provisión de servicios, planeación y participación comunitaria e implementación de políticas.

Organizaciones de la sociedad civil fortalecidas en su capacidad para participar de manera efectiva en la promoción de valores democráticos y reformas claves en el ámbito electoral, judicial, o político.

Organizaciones locales fortalecidas para promover transparencia en el funcionamiento de organizaciones democráticas y en el desarrollo de procesos democráticos incluyendo la

## Section 2.2 Expected Results

Within the first four Program Objectives in Section 2.1, the Agreement seeks to achieve the following results:

### 1. Peace and Security

Families adopt alternative livelihoods as a result of greater licit employment opportunities.

Improved service provision by local governments, including water systems, road maintenance, and other assistance that municipalities or communities identify as top priorities.

### 2. Governing Justly and Democratically

Local governments are better prepared to fulfill their functions, including development of budgets, provision of services, community planning, participation, and policy implementation.

Civil society groups are strengthened to effectively participate in promoting democratic values and key reforms in the electoral, political or judicial arena.

Local organizations strengthened to promote transparency in the performance of democratic institutions and development of democratic processes including observation and

observación y el seguimiento en procesos electorales.

monitoring of elections.

Ciudadanos empoderados para participar en la toma de decisiones sobre temas que los afecta y que tengan la capacidad de actuar como agentes de reforma.

Citizens are empowered to participate in decision-making on matters affecting them and have the capacity to act as agents of reform.

3. Inversión Social

3. Investing in People

Población con mejores condiciones de salud, especialmente mujeres y niños, a través de la expansión de servicios básicos, como agua y saneamiento.

Improved health of people, especially women and children, through the expansion of basic health services, such as water and sanitation.

4. Crecimiento Económico

4. Economic Growth

Reducción de los niveles de pobreza con la promoción de la inversión, el comercio, la competitividad y el empleo.

Poverty is reduced by promoting investment, trade, competitiveness and employment.

Mayores inversiones, exportaciones, empleos, diversificación del mercado e ingresos de los pequeños negocios.

Increase investments, exports, employment, market diversification and incomes of small businesses.

Empresas con mejor capacidad para crear cadenas productivas y de servicios que puedan.

Improved capacity of businesses to create clusters of products and services that can compete nationally and internationally.

El ambiente y recursos naturales de los cuales depende la vida humana y su sustento son manejados de manera que mantengan la productividad, el crecimiento y el bienestar humano.

The environment and natural resources upon which human lives and livelihoods depend are managed in ways that sustain productivity, growth and human well being.

Esta Sección 2.2 podría cambiar con acuerdo escrito por los representantes autorizados de las Partes, sin una enmienda formal al Convenio, por medio de una Carta de Implementación.

This Section 2.2 may be changed by written agreement of the authorized representatives of the Parties, without formal amendment to the Agreement, by means of an Implementation Letter.

### Sección 2.3 Descripción Ampliada

La descripción de los Objetivos del Programa y Resultados Esperados están ampliados en el Anexo I, (Descripción Ampliada) adjunto a este Convenio. Dentro de los límites de la descripción anterior de los Objetivos del Programa en la Sección 2.1 y Resultados Esperados en la Sección 2.2, el Anexo I podría ser modificado con acuerdo escrito por los representantes autorizados de las Partes, sin una enmienda formal al Convenio, con una Carta de Implementación.

### ARTICULO 3. Contribuciones de las Partes

#### Sección 3.1 Contribución de USAID

(a) Los Fondos No-Recambiables. Para ayudar a lograr los Objetivos del Programa y Resultados Esperados establecidos en este Convenio, USAID de conformidad con el Acta de Ayuda al Exterior de 1961, y sus enmiendas, por este medio otorga al Beneficiario bajo los términos del Convenio, un monto que no excederá de Veinte y Tres Millones Setecientos Veinte y Dos Mil Novecientos Treinta y Ocho Dólares de los Estados Unidos (US \$23,722,938), ("Fondos No-Recambiables") distribuidos entre los Objetivos del Programa como sigue:

1. Paiz y Seguridad: Ocho Millones Seiscientos Siete Mil Novecientos Cincuenta y Siete Dólares de los Estados Unidos de América (US \$8,607,957).

### Section 2.3 Amplified Description

The Program Objectives and Expected Results are amplified in Annex I (Amplified Description) attached to this Agreement. Within the limits of the above described Program Objectives in Section 2.1 and Expected Results in Section 2.2, Annex I may be changed by written agreement of the authorized representatives of the Parties without formal amendment of the Agreement, by means of an Implementation Letter.

### ARTICLE 3. Contributions of the Parties

#### Section 3.1 USAID Contribution

(a) The Grant. To help achieve the Program Objectives and Expected Results set forth in this Agreement, USAID, pursuant to the Foreign Assistance Act of 1961, as amended, hereby grants to the Grantee under the terms of the Agreement an amount not to exceed Twenty Three Million Seven Hundred Twenty Two Thousand Nine Hundred Thirty Eight U.S. Dollars (US \$23,722,938), (the "Grant"), allocated among the Program Objectives as follows:

1. Peace and Security: Eight Million Six Hundred Seven Thousand Nine Hundred Fifty Seven U.S. Dollars (US \$8,607,957).

2. *Gobernar Justa y Democráticamente:* Tres Millones Quinientos Un Mil Dólares de los Estados Unidos de América (US \$3,501,000).

3. *Inversión Social:* Dos Millones de Dólares de los Estados Unidos de América (US \$2,000,000).

4. *Crecimiento Económico:* Nueve Millones Seiscientos Trece Mil Novecientos Ochenta y Un Dólares de los Estados Unidos de América (US \$9,613,981).

2. *Governing Justly and Democratically:* Three Million Five Hundred One Thousand U.S. Dollars (US \$3,501,000).

3. *Investing in People:* Two Million U.S. Dollars (US \$2,000,000).

4. *Economic Growth:* Nine Million Six Hundred Thirteen Thousand Nine Hundred Eighty One U.S. Dollars (US \$9,613,981).

(b) Retiro de la Cantidad Excedente. Si en cualquier momento USAID determina que su contribución bajo la Sección 3.1(a) excede la cantidad que razonablemente puede comprometerse para lograr los Objetivos de Programa y los Resultados Esperados durante el presente o siguiente año fiscal de los Estados Unidos, USAID podrá, por medio de notificación escrita al Beneficiario, retirar la cantidad en exceso, reduciendo de esta forma el monto de la Fondos No Reembolsables mencionada en la Sección 3.1(a).

(c) Instrumentos de Ejecución. El Beneficiario acuerda que USAID adjudicará contratos, acuerdos de cooperación o cualquier otro instrumento de ejecución con terceros, como USAID lo considere necesario para alcanzar los Objetivos de Programa y Resultados Esperados. Tales instrumentos serán financiados usando los fondos no-reembolsables y adjudicados de conformidad con las políticas y procedimientos de USAID sin documentación adicional entre las Partes.

(b) Withdrawal of Excess Amounts. If at any time USAID determines that a contribution under Section 3.1(a) exceeds the amount which reasonably can be committed for achieving the applicable Program Objectives and Expected Results during the current or next U.S. fiscal year, USAID may, upon written notice to the Grantee, withdraw the excess amount, thereby reducing the amount of the Grant set forth in Section 3.1(a).

(c) Implementing Instruments. The Grantee agrees that USAID will award such contracts, grants, cooperative agreements or other implementing instruments to third parties as USAID deems necessary to achieve the Program Objectives and Expected Results. Such instruments will be financed using Grant funds and awarded pursuant to USAID's policies and procedures without further documentation between the Parties.

**Sección 3.2 Contribución del Beneficiario**

**Section 3.2 Grantee Contribution**

(a) El Beneficiario acuerda proveer o hacer que se provean todos los fondos, en adición a aquellos provistos por USAID y cualquier otro donante identificado en el Anexo I, y cualquier otro recurso requerido para completar, en o antes de la Fecha de Terminación, todas las actividades necesarias para alcanzar los Objetivos de Programa y los Resultados Esperados.

(a) The Grantee agrees to provide or cause to be provided all funds, in addition to those provided by USAID and any other donor identified in Annex I, and all other resources required to complete, on or before the Completion Date, all activities necessary to achieve the Program Objectives and Expected Results.

(b) La contribución del Beneficiario, en base a la contribución de USAID descrita en la Sección 3.1(a), no será menor al equivalente de Trescientos Cuarenta y Cuatro Mil Setecientos Cincuenta Dólares de los Estados Unidos (US \$344,750), incluyendo contribuciones en especie. El Beneficiario reportará al menos anualmente de la contribución en efectivo y en especie, en un formato acordado con USAID.

(b) The Grantee's contribution, based on USAID's contribution in Section 3.1(a), will not be less than the equivalent of Three Hundred Forty Four Thousand Seven Hundred Fifty U.S. Dollars (US \$344,750), including in-kind contributions. The Grantee will report at least annually in a format to be agreed upon with USAID on its cash and "in-kind" contributions.

**ARTICULO 4: Fecha de Terminación**

**ARTICLE 4: Completion Date**

(a) La Fecha de Terminación es el 30 de Septiembre del 2009, o cualquier otra en la que las Partes convengan por escrito, la misma que será la fecha en la que las Partes estimen que todas las actividades necesarias para lograr los Objetivos de Programa y los Resultados Esperados serán completadas.

(a) The Completion Date, which is September 30, 2009, or such other date as the Parties may agree to in writing, is the date by which the Parties estimate that all the activities necessary to achieve the Program Objectives and Expected Results will be completed.

(b) A excepción de que USAID acuerde lo contrario por escrito, USAID no emitirá o aprobará documentación que autorice el desembolso de fondos de los Fondos No Reembolsables para servicios realizados o bienes proporcionados después de la Fecha de Terminación.

(b) Except as USAID may otherwise agree to in writing, USAID will not issue or approve documentation that would authorize disbursement of the Grant for services performed or goods furnished after the Completion Date.

(c) Las solicitudes de desembolso, acompañadas de la documentación de respaldo necesaria descrita en Cartas de Implementación, deberán ser recibidas por USAID a más tardar a los nueve (9) meses siguientes a la fecha de terminación, o cualquier otro período anterior o posterior a la fecha de terminación, acordada por escrito por USAID. Después de dicho período, USAID podrá, en cualquier momento, notificar por escrito al Beneficiario, y reducir parcialmente o totalmente la cantidad de Fondos No Reembolsables, por las recibidas por las cuales no se hayan recibido solicitudes de desembolso, acompañadas de la documentación de apoyo necesaria establecida en Cartas de Implementación, antes de la expiración de dicho período.

**ARTICULO 5: Condiciones Previas al Desembolso**

**Sección 5.1 Primer Desembolso**

Previo al primer desembolso de los Fondos no Reembolsables, o a la emisión por USAID de documentación para efectuar los desembolsos, con excepción a acciones realizadas directamente por USAID, el Beneficiario proporcionará a USAID en forma y contenido satisfactorio lo siguiente:

(a) Un dictamen del Procurador General del Ecuador, en el sentido de que (i) este Convenio ha sido debidamente autorizado y/o ratificado por el Beneficiario y celebrado en su nombre, (ii) este Convenio constituye una obligación válida y legalmente exigible del Beneficiario en conformidad con todos

(c) Requests for disbursement, accompanied by necessary supporting documentation prescribed in Implementation Letters, are to be received by USAID no later than nine (9) months following the Completion Date, or such other period as USAID agrees to in writing before or after such period. After such period USAID, at any time or times, may give notice in writing to the Grantee and reduce the amount of the Grant by all or any part thereof for which requests for disbursement, accompanied by necessary supporting documentation prescribed in Implementation Letters, were not received before the expiration of such period.

**ARTICLE 5: Conditions Precedent to Disbursement**

**Section 5.1 First Disbursement**

Prior to the first disbursement under the Grant, or to the issuance by USAID of documentation pursuant to which disbursement will be made, the Grantee will, except for actions executed directly by USAID, furnish to USAID in form and substance satisfactory to USAID:

(a) An opinion of counsel acceptable to USAID that (i) this Agreement has been duly authorized or ratified by, and executed on behalf of the Grantee, (ii) this Agreement constitutes a valid and legally binding obligation of the Grantee in accordance with all of its terms, and (iii) all

sus términos, (iii) todas las acciones internas y aprobaciones necesarias para dar efecto al Convenio han sido obtenidas por o a nombre del Beneficiario; y

internal actions and approvals necessary to give effect to this Agreement have been obtained by or on behalf of the Grantee; and

(b) Una certificación del nombre de la persona que actúa a nombre del Beneficiario especificada en la Sección 7.2, y del nombre y cargo de cualquier representante adicional que podrá actuar de acuerdo a la Sección 7.2, junto con una muestra de la firma de cada persona especificada en dicha certificación.

(b) A signed statement in the name of the person holding or acting in the office of the Grantee specified in Section 7.2, which designates by name and title any additional representative, each of whom may act pursuant to Section 7.2, together with a specimen signature of each person specified in this statement.

#### **Sección 5.2 Notificación**

#### **Section 5.2 Notification**

USAID notificará de inmediato al Beneficiario cuando haya determinado que las condiciones previas han sido cumplidas.

USAID will promptly notify the Grantee when USAID has determined that a condition precedent has been met.

#### **Sección 5.3 Fechas de Terminación para Condiciones Previas**

#### **Section 5.3 Terminal Dates for Conditions Precedent**

(a) La fecha de terminación para cumplir con las condiciones especificadas en la Sección 5.1 son sesenta (60) días a partir de la fecha de firma de este Convenio, o cualquier otra fecha que USAID haya acordado por escrito, anterior o posterior a la fecha de terminación antes mencionada. Si las condiciones previas de la Sección 5.1 no han sido cumplidas en la fecha de terminación antes mencionada, USAID podrá, en cualquier momento, terminar este Convenio por medio de notificación escrita al Beneficiario.

The terminal date for meeting the conditions specified in Section 5.1 is sixty (60) days from the date of this Agreement, or such later date as USAID may agree to in writing before or after the above terminal date. If the conditions precedent in Section 5.1 have not been met by the above terminal date, USAID, at any time, may terminate this Agreement by written notice to the Grantee.

**ARTICULO 6: Estipulaciones Especiales****ARTICLE 6: Special Covenant****Sección 6.1 Visas, Permisos, Etc.****Section 6.1 Visas, Permits, Etc.**

El Beneficiario, en conjunto con los correspondientes ministerios y oficinas del Gobierno del Ecuador, se comprometen a emitir, renovar y/o extender libre de cargos y de manera oportuna todos los permisos, visas, extensiones y cualquier otro permiso (incluyendo todas las aprobaciones que se podrían requerir para asegurar acceso a información, a los sitios de los proyectos o a oficinas relevantes) para las "Personas Pertinentes" (definidas posteriormente) que realizan las actividades financiadas por USAID bajo este Convenio (colectivamente denominados "Documentos Requeridos"). Para propósitos de esta provisión, "Personas Pertinentes" se define como: (a) empleados y consultores de cualquier contratista, beneficiario u otra organización que ejecuta las actividades financiadas por USAID bajo este Convenio, y (b) miembros de familia y dependientes de tales empleados o consultores. Cualquier renovación o extensión de tales Documentos Requeridos que son solicitados o podrían ser solicitados para tales empleados, consultores y miembros dependientes de sus familias para residir legalmente en Ecuador y realizar las actividades contempladas y financiadas bajo este Convenio serán emitidos libre de cargos.

The Grantee, in conjunction with the appropriate Government of Ecuador ministries and offices, hereby covenants and agrees to issue, renew and/or extend free of charge and in a timely manner all official permits, visas, exemptions and any other permissions (including all approvals as may be required from time to time to ensure full access to information, project sites and relevant offices) for the "Applicable Persons" (as defined below) carrying out activities financed by USAID under this Agreement (collectively, the "Required Documents"). For purposes of this provision, "Applicable Persons" is defined as: (a) employees and consultants of any contractors, grantees and other organizations carrying out activities financed by USAID under this Agreement and (b) members of such employees' and consultants' households. Any renewals or extensions of such Required Documents that are required, or become required, in order for such employees, consultants and dependent family members to legally reside in Ecuador and undertake the activities contemplated by and financed under this Agreement shall also be issued free of charge.

**Sección 6.2 Modificación por Crisis****Section 6.2 Crisis Modifier**

USAID y el Beneficiario reconocen que en cualquier momento podría surgir una crisis en Ecuador. Las Partes reconocen que, para permitir una mayor flexibilidad en caso de que ocurra una crisis, las actividades

USAID and the Grantee recognize that crises may arise from time to time in Ecuador. The Parties recognize that, in order to allow for greater flexibility after the occurrence of a crisis, the activities

descritas en este Convenio podrían necesitar ser reenfocadas o reprogramadas para responder a nuevas circunstancias que no pueden ser previstas con anticipación a los eventos de crisis.

El Beneficiario acuerda que, si en caso de que USAID plantee al Beneficiario, posteriormente a una crisis, una modificación a este Convenio por causa de los efectos de la crisis, el Beneficiario trabajará con USAID para aprobar rápidamente tales modificaciones. El Beneficiario comprende que todos los fondos bajo el Convenio deben continuar usándose para los propósitos para los que fueron destinados por el Congreso de los Estados Unidos, y que la aprobación de ciertas modificaciones a este Convenio relacionadas con las crisis podrían requerir aprobación de USAID/Washington y notificación al Congreso de los Estados Unidos, previo a su ejecución.

#### Sección 6.3 Impuestos

Tal como lo establece el Convenio General para la Asistencia Económica, Técnica y Relacionada firmado por los Gobiernos del Ecuador y de los Estados Unidos, en efecto desde el 17 Abril de 1962, la asistencia otorgada con los fondos bajo este Convenio estará exenta de todos los impuestos, como se describe en el Anexo 2.

#### ARTICULO 7: Misceláneos

##### Sección 7.1 Comunicaciones

Cualquier notificación, solicitud, documento u otra comunicación entregada por cualquiera de las Partes a la otra bajo este Convenio, será por escrito o por telegrama, telefax,

described in this Agreement may need to be refocused or reprogrammed to account for changed circumstances that could not have been anticipated prior to the crisis event.

The Grantee agrees that, if USAID approaches the Grantee subsequent to such a crisis event and requests modifications to this Agreement related to the effects of the crisis, the Grantee shall work with USAID to expeditiously approve such modifications. The Grantee understands that all funds under the Agreement must continue to be used for purposes for which they were appropriated by the United States Congress, and that approval for certain modifications to this Agreement related to the crisis may require further approval from USAID/Washington and notification to the United States Congress prior to implementation.

#### Section 6.3 Taxation

As established in the General Agreement for Economic, Technical and Related Assistance signed by the Governments of Ecuador and the United States, which entered into force on April 17, 1962, assistance provided with funding under this Agreement shall be exempt from all taxes, as further described in Annex 2.

#### ARTICLE 7: Miscellaneous

##### Section 7.1 Communications

Any notice, request, document, or other communication submitted by either Party to the other under this Agreement will be in writing or by telegram, telefax, cable, or

cable, o correo electrónico y deberá considerarse debidamente entregada o enviada cuando sea entregada a dicha Parte en la siguiente dirección:

electronic mail, and will be deemed duly given or sent when delivered to such Party at the following address:

**A USAID:**

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID/Ecuador)  
Av. Colombia 1573 y Queseras del Medio  
Quito, Ecuador  
Teléfono: 223-2100  
Fax No. 250-0379  
Atención: Director

**To USAID:**

United States Agency for International Development (USAID/Ecuador)  
Av. Colombia 1573 y Queseras del Medio  
Quito, Ecuador  
Telephone: 223-2100  
Facsimile: 250-0379  
Attn: Mission Director

**Al Beneficiario:**

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración  
Av. 10 de Agosto y Carrión  
Quito, Ecuador  
Teléfono: 255-7507  
Fax No. 299-3231  
Atención: Ministra de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración

**To the Grantee:**

Ministry of Foreign Affairs, Trade and Integration  
Av. 10 de Agosto y Carrión  
Quito, Ecuador  
Telephone: 255-7507  
Facsimile: 299-3231  
Attn: Minister of Foreign Affairs, Trade and Integration

Todas las comunicaciones de USAID serán en inglés (o en inglés y castellano) y las del Beneficiario serán en inglés o castellano, a menos que las Partes acuerden lo contrario por escrito. Las direcciones arriba mencionadas podrán ser cambiadas por medio de notificación escrita.

All such communications from USAID will be in English (or both English and Spanish) and from the Grantee will be in English or Spanish, unless the Parties otherwise agree in writing. Other addresses may be substituted for the above upon written notice.

**Sección 7.2. Representantes**

Para todos los propósitos relacionados con este Convenio, el Beneficiario estará representado por el Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración y USAID estará representada por la persona que

**Section 7.2 Representatives**

For all purposes relevant to this Agreement, the Grantee will be represented by the individual holding or acting in the Office of the Minister of Foreign Affairs, Trade and Integration, and USAID will be represented

desempeñe o actúe en el cargo de Director de USAID/Ecuador, cada uno de los cuales, a través de notificación escrita podrá designar representantes adicionales para todos los propósitos, excepto para firmar emendas formales al Convenio. Los nombres de los representantes del Beneficiario, con la muestra de sus firmas, deberán ser notificados a USAID de acuerdo a la Sección 5.1(b), la cual puede aceptar como debidamente autorizado cualquier instrumento firmado por tales representantes en la ejecución de este Convenio de acuerdo a esta Sección 7.2, hasta recibir notificación por escrito de la revocación de la autoridad de dichos representantes.

#### **Sección 7.3. Anexo de Estipulaciones Generales**

Se adjunta el "Anexo de Estipulaciones Generales" (Anexo 2), el cual forma parte de este Convenio.

#### **Sección 7.4. Idioma del Convenio**

Este Convenio está preparado tanto en inglés como en castellano. En caso de ambigüedad o conflicto entre las dos versiones, la versión en inglés es la que prevalece.

#### **Sección 8. Vigencia**

El presente Convenio entrará en vigencia, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial, una vez firmada por la Ministra de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración y por la Directora de USAID en el Ecuador.

by the individual holding or acting in the Office of the Mission Director, USAID/Ecuador, each of whom, by written notice, may designate additional representatives for all purposes other than signing formal amendments to the Agreement. The names and titles of the additional representatives of the Grantee, with specimen signatures, will be provided pursuant to Section 5.1(b) to USAID, which may accept as duly authorized any instrument signed by such additional representatives in accordance with this Section 7.2, until receipt of written notice of revocation of their authority.

#### **Section 7.3 Standard Provisions Annex**

A "Standard Provisions Annex" (Annex 2) is attached to and forms part of this Agreement.

#### **Section 7.4 Language of Agreement**

This Agreement is prepared in both English and Spanish. In the event of ambiguity or conflict between the two versions, the English language version will control.

#### **Section 7.5 Force and Effect**

This Agreement will come into effect, irrespective of its publication in the Official Register of Ecuador, once it is signed by the Minister of Foreign Affairs, Trade and Integration and the USAID/Ecuador Mission Director.

EN TESTIMONIO DE LO CUAL, el Beneficiario y el Gobierno de los Estados Unidos de América, a través de sus representantes debidamente autorizados, suscriben el presente Convenio en dos (2) originales, en su nombre y en la fecha inicialmente mencionada.

IN WITNESS WHEREOF, the United States of America and the Grantee, each acting through its duly authorized representatives, have caused this Agreement to be signed in two (2) originals in their names and delivered as of the day and year first above written.

GOBIERNO DE LA REPUBLICA DEL  
ECUADOR

GOVERNMENT OF THE  
UNITED STATES OF AMERICA



Doctora María Fernanda Espinosa  
Ministra de Relaciones Exteriores, Comercio  
e Integración



Linda Sewell  
Ambassador of the United States of America



Paul Bonicelli  
Assistant Administrator for Latin America and the Caribbean  
U.S. Agency for International Development

Date: September 7, 2007

FINANCIAL PLAN  
 PLAN FINANCIERO

FUNCTIONAL OBJECTIVE OBJETIVO FUNCIONAL	TOTAL USAID CONTRIBUTION CONTRIBUCION DE USAID	GRANTEE CONTRIBUTION CONTRIBUCION DEL BENEFICIARIO
Alternative Development <i>Desarrollo Alternativo</i>	2,827,987	
Local Government and Organization <i>Gobiernos Locales y Organizaciones</i>	1,791,000	344,750 *
Electoral and Political Processes <i>Elecciones y Procesos Politicos</i>	450,000	
Civic Participation <i>Participación Ciudadana</i>	1,280,000	
Maternal and Child Health <i>Salud Materno-Infantil</i>	500,000	
Water Supply and Sanitation <i>Agua Potable y Saneamiento</i>	1,500,000	
Trade and Investment Enabling Environment <i>Condiciones Favorables para el Comercio y la Inversión</i>	1,278,000	
Private Sector Productivity <i>Productividad del Sector Privado</i>	1,882,740	
Natural Resources and Biodiversity <i>Recursos Naturales y Biodiversidad</i>	2,452,241	100,000 *
<b>TOTAL</b>	<b>23,722,838</b>	<b>344,750</b>
<b>TOTAL</b>		

\* Grantee contribution represents 25% of USAID's contribution to activities that will directly benefit the Government of Ecuador. This contribution may be in cash or in-kind.

\* La Contribución del Beneficiario representa el 25% de la contribución de USAID para actividades que beneficiarán directamente al Gobierno del Ecuador. Esta contribución podrá ser en efectivo o en especie.

#### **ANEXO 4**

**Proyecto de Resolución aprobado con el informe de mayoría sobre el indulto de las personas que transportan pequeñas cantidades de sustancias psicotrópicas y estupefacientes**



ASAMBLEA CONSTITUYENTE



REPUBLICA  
DEL ECUADOR

**EL PLENO DE  
LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE**

**CONSIDERANDO**

- Que,** la Asamblea Constituyente, de acuerdo al Mandato Constituyente No. 1, aprobado el 29 de noviembre del 2007, asumió los Plenos Poderes;
- Que,** en el mencionado Mandato la Asamblea Constituyente asumió las atribuciones y deberes de la Función Legislativa;
- Que,** respetar y hacer respetar los derechos humanos es el más alto deber del Estado;
- Que,** es necesaria una reforma integral al sistema penitenciario en el Ecuador que se encuentra en emergencia por el hacinamiento de internos, la ausencia de verdaderos programas de reinserción social, el mal estado de sus instalaciones, produciendo una crisis humanitaria para todas las personas que se encuentran en los Centros de Rehabilitación Social;
- Que,** varios artículos de la Ley de Sustancias Psicotrópicas y Estupefacientes, establecen para la tenencia, posesión ilícitas y transporte de sustancias psicotrópicas y estupefacientes sanciones con penas de doce a diez y seis años de reclusión mayor extraordinaria y con multa de sesenta a ocho mil salarios mínimos vitales generales, sin distinguir el peso de las sustancias sujetas a fiscalización, por lo que no existe proporción en la determinación de la pena en relación a los hechos juzgados;
- Que,** la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha considerado que las disposiciones de la Ley de Sustancias Psicotrópicas y Estupefacientes, ha provocado perjuicios indebidos a las personas;
- Que,** es deber del Estado cumplir con el principio internacional de los Derechos Humanos de no discriminación y atender el carácter humanitario de las personas privadas de la libertad, quienes tienen derecho a vivir en condiciones de detención compatibles con su dignidad personal;



ASAMBLEA CONSTITUYENTE



REPUBLICA  
DEL ECUADOR

**Que**, en el caso concreto de las personas que transportan pequeñas cantidades de sustancias psicotrópicas y estupefacientes, denominadas "mulas", o que se dedican al pequeño comercio de las mismas, han recibido sentencias desproporcionadas entre el ilícito cometido y la sentencia, sin que exista la debida proporcionalidad entre el daño causado y la pena impuesta;

**Que**, la pérdida de la libertad, origina la desintegración, desestabilización social y económica de las familias, en especial, en el caso de las hijas e hijos de las mujeres infractoras que permanecen en los Centros de Rehabilitación Social;

**Que**, de acuerdo con el Mandato Constituyente No.1, artículo 2, incisos segundo y tercero, "Las decisiones de la Asamblea son jerárquicamente superiores a cualquier otra norma del orden jurídico y de obligatorio cumplimiento para todas las personas naturales, jurídicas y demás poderes públicos sin excepción alguna. Ninguna decisión de la Asamblea Constituyente será susceptible de control o impugnación por parte de alguno de los poderes constituidos.

Los jueces y tribunales que tramiten cualquier acción contraria a las decisiones de la Asamblea Constituyente serán destituidos de su cargo y sometidos al enjuiciamiento correspondiente. De igual manera, serán sancionados los funcionarios públicos que incurran o promuevan, por acción u omisión, el desacato o desconocimiento de las disposiciones de la Asamblea Constituyente".

Por lo que en uso de sus facultades contempladas en el Mandato Constituyente No. 1 y en el Reglamento de la Asamblea Constituyente; expide la siguiente

**RESOLUCIÓN PARA EL INDULTO DE LAS PERSONAS QUE  
TRANSPORTAN PEQUEÑAS CANTIDADES DE SUSTANCIAS  
PSICOTRÓPICAS Y ESTUPEFACIENTES**

**Artículo 1.-** Indúltese a toda persona que estuviere sentenciada a pena privativa de libertad por los delitos de tráfico ilícito, transporte, tenencia y posesión ilícitas de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, de acuerdo con los siguientes requisitos:

MONTECRISTI - MANABI



ASAMBLEA CONSTITUYENTE



REPUBLICA  
DEL ECUADOR

- a) Haber recibido sentencia condenatoria, al momento de la publicación de la presente Resolución, en cualquiera de los delitos previstos en este artículo 1 y no haber reincidido en ellos;
- b) El peso neto de la sustancia estupefaciente y psicotrópica por la que fue sentenciado, debió ser equivalente o menor a 2 kilogramos, de acuerdo con la pericia que conste en el proceso correspondiente; y,
- c) La persona solicitante deberá haber cumplido el 10% de la sentencia impuesta con un mínimo de un año, aunque este requisito se cumpla con posterioridad a la expedición de esta resolución.

**Artículo 2.-** El presente indulto también beneficiará a aquellas personas sentenciadas por los Tribunales Penales, cuyas causas se encuentren en consulta o casación, siempre que se cumplan los requisitos del artículo anterior.

**Artículo 3.-** Los Tribunales Penales, Salas Penales de la Corte Superior y Salas Penales de la Corte Suprema, según sea el caso, de oficio o a petición de parte, una vez que se cumplan los requisitos establecidos en esta Resolución, en el plazo máximo de treinta días, dictarán la orden de excarcelación.

**Artículo 4.-** Los extranjeros, que no estén regularizados en el Ecuador y que obtengan la libertad por efecto de esta resolución, serán deportados de conformidad con las normas legales pertinentes, para lo cual se notificará a las Embajadas o Consulados de sus respectivos países.

**Artículo 5.-** Para los casos de adolescentes infractores que estén cumpliendo internamiento preventivo por los delitos establecidos en la presente Resolución, se dictará la revocatoria del mismo por parte de los jueces competentes.

#### DISPOSICIONES GENERALES

**Primera.-** Para los casos de indulto, el retardo de los Jueces o Magistrados en el cumplimiento de esta Resolución será causal de destitución de los mismos por parte del Consejo Nacional de la Judicatura o del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, sin perjuicio de las acciones penales, civiles y administrativas en contra de los Magistrados, Jueces, autoridades administrativas o policiales que no cumplan con el procedimiento o con la orden de excarcelación.



ASAMBLEA CONSTITUYENTE



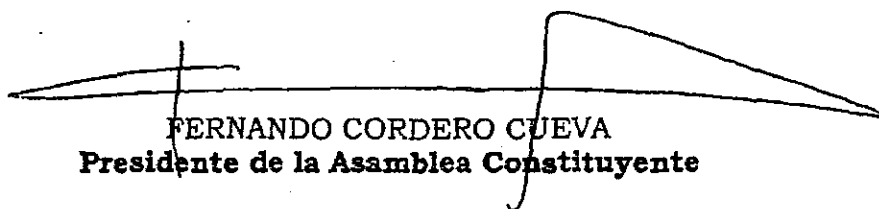
REPÚBLICA  
DEL ECUADOR

**Segunda.-** El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos prestará todas las facilidades para que esta resolución sea cumplida eficazmente.

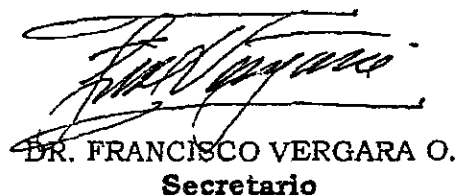
### DISPOSICIÓN FINAL

**Única.-** La presente Resolución entrará en vigencia de forma inmediata, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

Dado y suscrito en el Centro Cívico "Ciudad Alfaro", cantón Montecristi, provincia de Manabí, a los cuatro días del mes de julio de dos mil ocho.



FERNANDO CORDERO CUEVA  
Presidente de la Asamblea Constituyente



DR. FRANCISCO VERGARA O.  
Secretario



## INFORME DE MAYORÍA

### INFORME SOBRE EL SISTEMA DE REHABILITACIÓN SOCIAL

#### ANTECEDENTES.-

La crisis del sistema carcelario, la inexistencia de políticas de rehabilitación social, la ineficacia de la pena, en definitiva el fracaso del "*ius punendi*" del Estado, ha dado como resultado el incumplimiento de uno de sus deberes fundamentales como es respetar y hacer respetar los Derechos Humanos en los Centros de Rehabilitación Social del país.

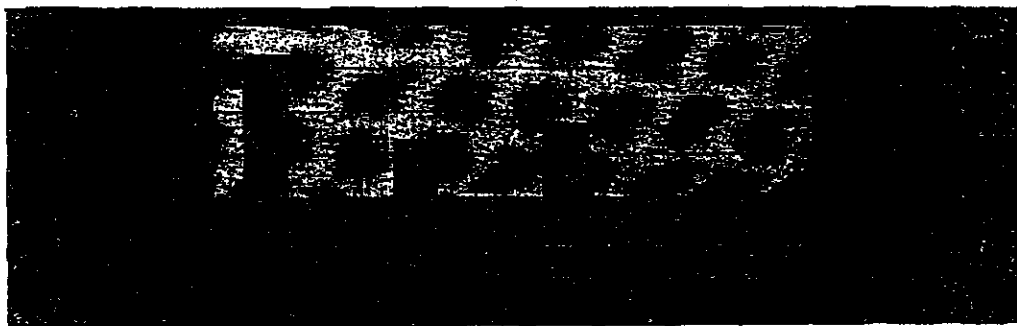
Las condiciones de las cárceles del país, reproducen y recrean la violencia y el delito, el interno durante su encarcelamiento se plantea sobrevivir y recuperar prontamente su libertad, sin que el Estado cumpla con su rehabilitación y resocialización. Por otro lado, la legislación de ejecución de penas es obsoleta, represiva y agudiza las condiciones de inequidad social.

El hacinamiento en los treinta y cinco centros de rehabilitación social del país, es alarmante: según estadísticas de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, existen 16.557 internos, de los cuales 6.748 o el



40.76% se encuentran con sentencia ejecutoriada; 8.509 o el 51.45% son procesados y 1.290 o el 7.79% son contraventores. El porcentaje de sentenciados no llega al 50% de la población carcelaria, por lo tanto, el restante 51.45% son encarcelados a pesar de ser legalmente inocentes.

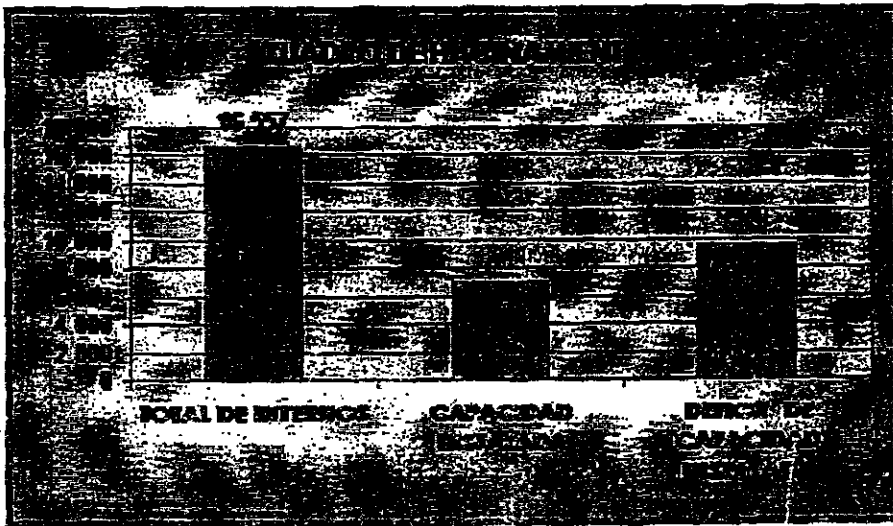
### POBLACION CARCELARIA



Este informe aspira a entregar elementos para que la Asamblea Constituyente considere una Resolución para la humanización del sistema de rehabilitación social reforma legal pertinente. Esto beneficiaría a los internos que cuentan con sentencia condenatoria, pero excluye a la mayoría de internos encarcelados del país, por su condición de procesados. Con respecto a estos últimos, es necesario crear una legislación adecuada a su condición, pues sobre ellos pesa la presunción de inocencia, y si bien se encuentran cumpliendo con una medida cautelar de carácter personal que los priva de libertad, mientras no se pruebe su culpabilidad mediante una sentencia, deben pasar a centros de detención apropiados, con recursos



materiales e instalaciones adecuadas para atender su salud física y psíquica. Esto no ocurre, debido a que las medidas cautelares como la prisión preventiva se cumplen en los centros de rehabilitación que están previstos para albergar a personas sentenciadas, por lo que la medida cautelar de prisión preventiva, en realidad, se ha convertido en una sentencia adelantada, que vulnera los Derechos Humanos de personas inocentes, quienes en algunos casos, luego de permanecer reclusos, reciben sentencia absolutoria.



Entre los indicadores funcionales para un internamiento humanitario, tenemos normas internacionales que establecen "...que debe existir 20 metros cuadrados de construcción de habitabilidad por interno"<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Estadística del CNRS a enero de 2008



En el Ecuador, del total de 16.557 internos, existe un déficit de capacidad instalada de 9.546 internos a enero de 2008, esto evidencia que el hacinamiento se produce por la superpoblación de internos e internas, que se encuentran cumpliendo medidas cautelares de prisión preventiva y por los contraventores y contraventoras, que deberían encontrarse en centros especializados de detención provisional, mientras subsista su presunción de inocencia.

Esta sobrepoblación carcelaria y el hacinamiento hacen que ningún recurso entre otros, guardias, guías, asistencia sanitaria, alimentos, para la rehabilitación y control de los internos sea efectivo ni suficiente.

**PROPUESTA.-** Consideramos importante que la Asamblea determine, una Resolución que considere los casos de los Enfermos en etapa terminal de su enfermedad y otra que considere la situación de las personas denominadas "mulas del narcotráfico" a fin de que puedan beneficiarse de una medida excepcional como es un indulto.

De la misma manera, consideramos importante que al contar con un Ministerio de Justicia, se pueda proponer una reforma al Código de Ejecución de Penas que considere una nueva integración del Consejo Nacional de Rehabilitación Social y adicionalmente, un sistema de concesión de rebajas cuando se han cumplido determinados requisitos.

**a. Indulto a enfermos en etapa terminal sentenciados penalmente.**



La vida y la muerte dignas, están sobre la acción punitiva del Estado, que no puede soslayar la condición humana con relación a la dignidad de morir. Por lo dicho, las personas que sufren de enfermedades en etapa terminal se han convertido en el grupo más vulnerable que requiere de una inmediata acción humanitaria, pues para ellos particularmente, el sistema de rehabilitación social no se encuentra preparado para asumir ni siquiera sus necesidades mínimas, ni brindarles la posibilidad de acceder a un servicio de salud que les permita una vida digna. Por otro lado, en el caso de las personas enfermas en etapa terminal, su propia condición hace que no sea necesario tomar prevenciones en relación a su peligrosidad, dado que en esas circunstancias, los enfermos en etapa terminal, no tienen posibilidad de delinquir y su privación de libertad es irrelevante.

Para determinar los casos de enfermos en etapa terminal, será necesario contar con los documentos médico legales que certifiquen su condición de enfermos terminales para lo que se propone la creación de una Comisión Especial Médica que se conformará por el Ministro de Salud o su delegado, quien la presidirá; un delegado de la Federación Nacional de Médicos; y un delegado de la Sociedad de Lucha contra el Cáncer (SOLCA). Esta Comisión analizará caso por caso las solicitudes presentadas y emitirá informes médicos concluyentes dirigidos al Ministro de Justicia y Derechos Humanos.

**b. Indulto a sentenciados por delitos relacionados con la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas.**



La Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, en adelante "Ley de drogas", establece sanciones con penas de doce a diez y seis años de reclusión mayor extraordinaria y multa de sesenta a ocho mil salarios mínimos vitales generales, a quienes compren, vendan, entreguen, distribuyan, comercialicen, importen, exporten, posean o tengan sustancias estupefacientes o psicotrópicas en su cuerpo, ropas, valijas, muebles, en su domicilio o cualquier otro sitio del que sean propietarios, arrendatarios, tenedores u ocupantes a cualquier título, o que esté bajo su dependencia o control.

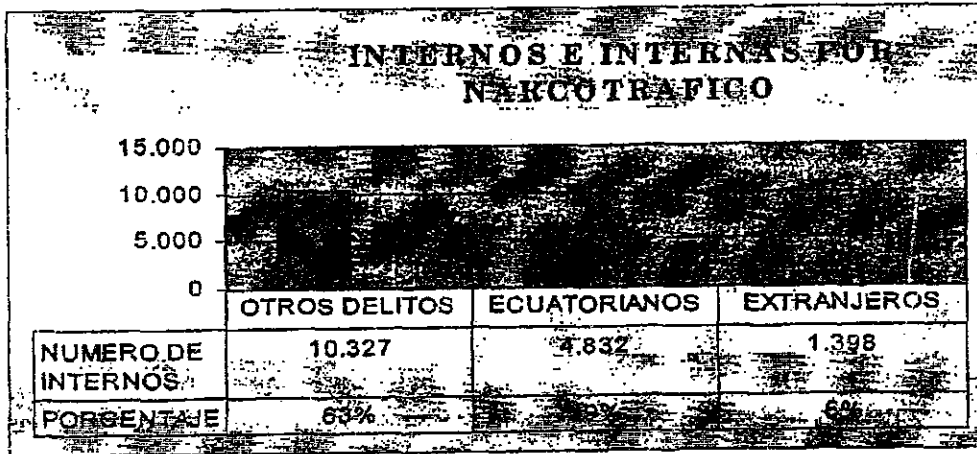
Para esos casos, la Ley de Drogas ha establecido penas desproporcionadas con respecto del delito cometido, pues en la realidad, la mayoría de personas condenadas, no son grandes traficantes o expendedores, sino personas denominadas "mulas", mujeres en su mayoría, que no tienen control sobre el narcotráfico sino más bien son personas que alquilan su cuerpo para que sea instrumentalizado o usado para contener drogas a cambio de sumas de dinero que no guardan ninguna relación con la cantidad a obtenerse por la venta de las sustancias ilícitas que transportaban. De ahí que verificamos que la Ley vigente, establece sanciones completamente exageradas y desproporcionadas entre el delito cometido y la sentencia impuesta, y reflejan una Ley que tiene que ser revisada íntegramente por cuanto resulta atentatoria para el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

En las cárceles podemos encontrar personas que han cometido estos delitos, sentenciadas con pena de hasta 25 años, penas que superan a las que se



imponen en otros casos como en los de delitos contra la vida, asalto y robo o delitos sexuales. En el Ecuador, un alto porcentaje de la población carcelaria corresponde a procesados por narcotráfico.

Bajo estos argumentos, la propuesta de Resolución para la Humanización del Sistema de Rehabilitación Social, establece el cumplimiento de ciertos requisitos que posibilitarán que, previa solicitud, se pueda aplicar la Resolución, cuando se verifique: la existencia de sentencia condenatoria; la no reincidencia en delitos establecidos en la Ley de Drogas, la cantidad de droga y el cumplimiento del 10% de la sentencia, pues es importante reconocer una sanción proporcionada entre el delito cometido y la sentencia impuesta.





que permitan que las personas privadas de libertad se incentiven y como estímulo por su desempeño y buen comportamiento, obtengan su libertad y reinserción social. Para que este procedimiento sea eficiente y garantice el respeto del debido proceso, se propone que el mismo Director de cada centro, conceda las rebajas, en una audiencia pública que cuente con la presencia del defensor público y del fiscal, para evitar, de este modo, cualquier tráfico de influencias o actos de corrupción.

Actualmente la rebaja de la pena se obtiene de forma poco técnica, por el mero transcurso del tiempo, de forma burocrática y discrecional; por otro lado, los criterios de evaluación que se encuentran en los informes emitidos por la Dirección de Evaluación y Diagnóstico de la Dirección de Rehabilitación Social no son técnicamente verificables.

Con los antecedentes indicados y considerando las reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977 y acogiendo las observaciones y recomendaciones contenidas en el último Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) del año 1997, el estado ecuatoriano realizará los esfuerzos integrales y necesarios para iniciar las reformas a un sistema penalizador que ha demostrado ser inequitativo e injusto, así como para mejorar la situación crítica de hacinamiento que viven los internos en el Ecuador. No es sino hasta ahora que se han



recogido las observaciones y recomendaciones internacionales que fueron realizadas hace más de diez años, tiempo durante el cual, el Estado no asumió oportunamente estas recomendaciones para la población carcelaria.

Por lo expuesto es imprescindible que la Asamblea Constituyente resuelva sobre la situación de los internos que presentan las condiciones descritas en el presente informe además de impulsar las reformas al Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social y su Reglamento y de contar con la atención prioritaria del Gobierno para lograr la rehabilitación y reinserción de los presos, aspecto que no ha estado en la agenda de los gobiernos anteriores, ni ha sido un tema prioritario, o asunto de interés público.

Atentamente,



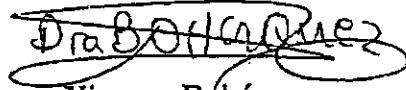
César Rodríguez,  
PRESIDENTE



María Paula Romo,  
VICEPRESIDENTA



Rosana Alvarado,  
ASAMBLEÍSTA



Ximena Bohórquez,  
ASAMBLEÍSTA

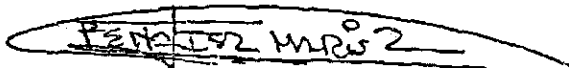


ASAMBLEA CONSTITUYENTE



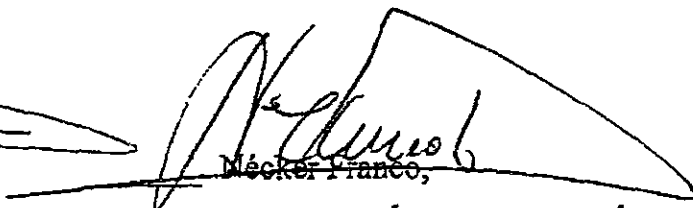
REPUBLICA  
DEL ECUADOR

11



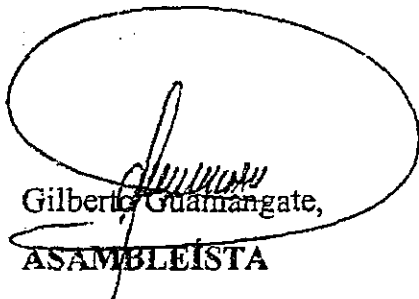
Marisol Peñafiel,

ASAMBLEÍSTA



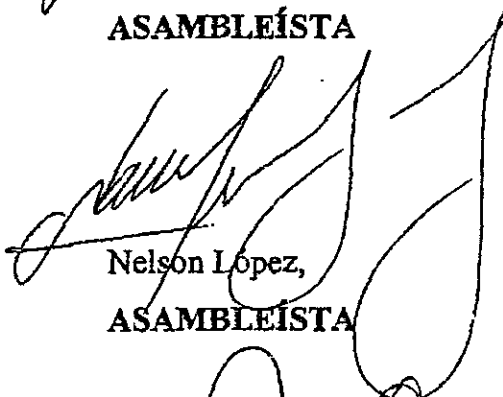
Nécker Franco,

ASAMBLEÍSTA



Gilberto Guamanágate,

ASAMBLEÍSTA



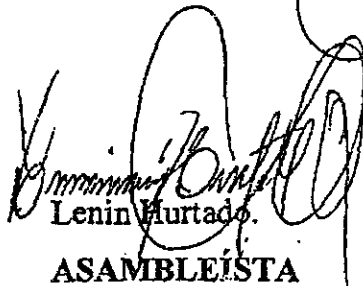
Nelson López,

ASAMBLEÍSTA



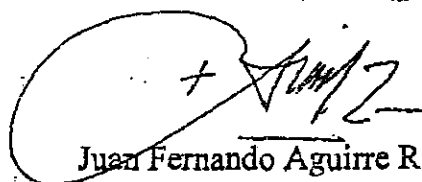
María Cecilia Pacheco,

ASAMBLEÍSTA



Lenin Hurtado,

ASAMBLEÍSTA



Juan Fernando Aguirre R.

SECRETARIO RELATOR

PARA GRADOS ACADÉMICOS DE LICENCIADOS (TERCER NIVEL)

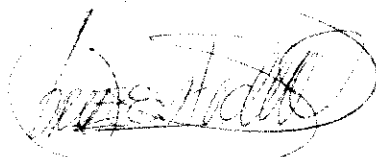
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

DECLARACIÓN y AUTORIZACIÓN

Yo, **JORGE GUSTAVO OCHOA ASTUDILLO** C.I. 1103782056 autor del trabajo de graduación intitulado: **"Poder Político y Tratamiento del Problema Mundial de las Drogas: Incidencia de Estados Unidos en la Política de Drogas del Ecuador"**, previa a la obtención del grado académico de **SOCIOLOGÍA CON MENCIÓN EN CIENCIAS POLÍTICAS** en la Facultad de **Ciencias Humanas**:

- 1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.
- 2.- Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través de sitio web de la Biblioteca de la PUCE el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de Universidad.

Quito, 9 de febrero del 2012



JORGE GUSTAVO OCHOA ASTUDILLO

C.I. 110378205-6

PARA GRADOS ACADÉMICOS DE LICENCIADOS (TERCER NIVEL)

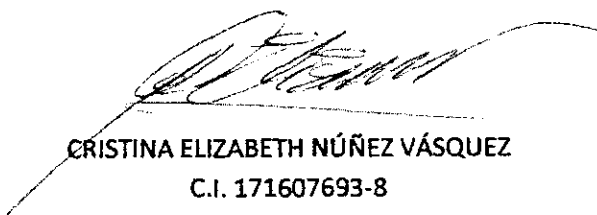
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

DECLARACIÓN y AUTORIZACIÓN

Yo, CRISTINA ELIZABETH NÚÑEZ VÁSQUEZ C.I. 1716076938 autor del trabajo de graduación intitulado: "Poder Político y Tratamiento del Problema Mundial de las Drogas: Incidencia de Estados Unidos en la Política de Drogas del Ecuador", previa a la obtención del grado académico de SOCIOLOGÍA CON MENCIÓN EN RELACIONES INTERNACIONALES en la Facultad de Ciencias Humanas:

- 1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.
- 2.- Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través de sitio web de la Biblioteca de la PUCE el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de Universidad.

Quito, 9 de febrero del 2012



CRISTINA ELIZABETH NÚÑEZ VÁSQUEZ  
C.I. 171607693-8