

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES CON MENCIÓN EN
RELACIONES INTERNACIONALES**

CONVOCATORIA 2006-2008

**LA POLÍTICA ECUATORIANA DE LUCHA CONTRA LA DROGA EN EL
PERIODO 2003-2006**

MARÍA GABRIELA VALLEJO SALAZAR

MARZO 2009

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES CON MENCIÓN EN
RELACIONES INTERNACIONALES**

CONVOCATORIA 2006-2008

**LA POLÍTICA ECUATORIANA DE LUCHA CONTRA LA DROGA EN EL
PERIODO 2003-2006**

MARÍA GABRIELA VALLEJO SALAZAR

**ASESORA: GRACE JARAMILLO
LECTORES: ADRIÁN BONILLA
JENNY PONTÓN**

QUITO, MARZO 2009

AGRADECIMIENTO

A Dios, por ser la luz que siempre ilumina mi existencia.

A mis queridos padres, quienes con su incondicional amor, comprensión y apoyo me han acompañado durante todas las etapas de mi vida; y han sido un pilar fundamental para la feliz consecución del presente trabajo de investigación.

ÍNDICE

	PÁGINA
Resumen	5
Introducción	6
CAPÍTULO I	
Política antidroga en el Ecuador y esferas teóricas relacionadas	9
1.1 Rol del Ecuador en la cadena del narcotráfico (2003-2006)	10
1.2 Narcotráfico y política antidroga en el Ecuador	14
1.2.1 Teorías del Realismo	14
1.2.2 Teorías de la Interdependencia	18
1.3 Análisis y Conclusiones	22
CAPÍTULO II	
Estados Unidos y su influencia en la política de lucha contra la droga del Ecuador	24
2.1 La Iniciativa Regional Andina: Política estadounidense de control regional	24
2.2 Estados Unidos y su guerra contra las drogas en los años noventa	27
2.2.1 Plan Colombia	27
2.2.2 Base de Manta	31
2.3 Influencia de los Estados Unidos	35
2.3.1 Influencia de las instituciones de aplicación de la ley estadounidenses en Latinoamérica	35
2.3.1.1 Agencia Antidrogas de Estados Unidos (DEA)	35
2.3.1.2 Unidades de Investigación Sensible (SIU)	37
2.3.1.3 Oficina Federal de Investigación (FBI)	37
2.3.1.4 Agencia de Asuntos Internacionales de Narcóticos y Aplicación de la Ley	38
2.3.1.5 La Guardia Costera	39
2.3.2 Convenios de cooperación entre Ecuador y Estados Unidos	39
2.4 Estados Unidos: Política Nacional de Control de Drogas	41

2.5 Ecuador: Política Nacional de Lucha contra la Droga	42
2.6 Análisis y Conclusiones	45

CAPÍTULO III

El Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP) en la guerra contra las drogas de Ecuador	48
3.1 Breve historia y Funcionamiento institucional	49
3.2 Proyectos	53
3.2.1 Reducción de la demanda de drogas	53
3.2.2 Reducción de la oferta de drogas	56
3.2.3 Observatorio Ecuatoriano de Drogas (OED)	58
3.3 Diagnóstico	60
3.4 Análisis y Conclusiones	66
Conclusiones	69
Bibliografía	74

RESUMEN

El presente trabajo de investigación desarrolla el tema del narcotráfico y la influencia de los Estados Unidos en la aplicación de la ley de lucha contra las drogas del Ecuador. La investigación, además introduce una nueva temática referente al análisis del rol del Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP) en la guerra contra las drogas del Ecuador, que constituye, un análisis que no se ha realizado antes a partir de un enfoque teórico y académico. En este contexto, el objetivo principal de esta investigación es responder a la pregunta ¿Cómo se aplicó la política ecuatoriana de lucha contra la droga en el período 2003-2006?

La investigación se desarrolla a través de tres capítulos. El primer capítulo se titula “Política antidroga en el Ecuador y esferas teóricas relacionadas”, el segundo “Estados Unidos y su influencia en la política de lucha contra la droga del Ecuador”; el tercero “El Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP) en la guerra contra las drogas de Ecuador” y finalmente se presentan las conclusiones de la tesis.

INTRODUCCIÓN

Los temas relacionados con el narcotráfico han sido abordados en varias ocasiones, a partir de diferentes enfoques teóricos, de tal manera que no es una temática nueva. Este trabajo de investigación se centra en el tema del narcotráfico y la influencia de los Estados Unidos en la aplicación de la ley de lucha contra las drogas del Ecuador. La investigación, además introduce una nueva temática referente al análisis del rol del Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP) en la guerra contra las drogas del Ecuador, que constituye, un análisis que no se ha realizado antes a partir de un enfoque teórico y académico, de ahí la relevancia de la presente investigación que se desarrolla a partir de las principales teorías de las relaciones internacionales como son las teorías del realismo y de la interdependencia con el fin de realizar un acercamiento verosímil teóricamente fundamentado que le permita al lector una mejor comprensión de la aplicación de la política de lucha contra las drogas del Ecuador y el desempeño del CONSEP.

La presente investigación busca responder a la pregunta ¿Cómo se aplicó la política ecuatoriana de lucha contra la droga en el período 2003-2006?; considerando el período 2003-2006, ya que en primer lugar en diciembre del 2003, el gobierno publicó un decreto mediante el cual confrontar el problema de la droga y sus efectos se convirtió en “Política de Estado”. Esto fue seguido por la publicación de un Plan Nacional de Prevención, desarrollo alternativo preventivo y control de droga 2004-2008. El plan reconoce que Ecuador ya no es más simplemente un país de tránsito pero está sintiendo los efectos del tráfico en productos químicos controlados y de un aumento del abuso de droga a nivel nacional. Es también uno de los países en la región utilizada para traficar con armas, usadas en el conflicto actual en Colombia. El plan adopta un acercamiento equilibrado al problema de la droga con responsabilidades compartidas, participación de la comunidad, legislación moderna, nueva tecnología y leyes adecuadas (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2006: 7); y en segundo lugar entre 2005-2006, los traficantes regionales de Colombia, México y Perú apuntaron cada vez más al Ecuador para la recolección, el almacenaje y el trasbordo de enormes cantidades de cocaína y crecientes cantidades de heroína destinadas hacia los mercados

consumidores en Europa y Norteamérica (Centro de Inteligencia y Coordinación Conjunta de la Dirección Nacional Antinarcoóticos, 2005-2006).

El objetivo central de esta investigación es explicar la aplicación de la política ecuatoriana de lucha contra la droga en el período 2003-2006; y los objetivos específicos están encaminados a describir el rol del Ecuador en la cadena del narcotráfico en el período 2003-2006; explicar la influencia que los Estados Unidos ejercen en la política antidroga del Ecuador; y determinar el rol que el Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP) ha desempeñado para aplicar la política antidroga en el Ecuador durante el período de análisis.

La presente investigación se realiza en base a las premisas de la teoría realista y las teorías de la interdependencia. Por un lado, en cuanto a las teorías realistas, las categorías que se consideran para el análisis son el Estado como una unidad racional, la seguridad nacional y los intereses estatales para entender la aplicación de la política antidroga en el Ecuador. Por otro lado, en lo que respecta a las teorías de la interdependencia, las categorías que se utilizan para el análisis son: el marco legal e institucional, las estrategias, planes nacionales y procedimientos bajo los cuales se aplica la política antidroga en el Ecuador.

La investigación se desarrolla a través de tres capítulos. El primer capítulo titulado “Política antidroga en el Ecuador y esferas teóricas relacionadas” detalla el rol del Ecuador en la cadena del narcotráfico en el período 2003-2006; y posteriormente, explica la generación de la política antidroga en el Ecuador, considerando al narcotráfico a partir de las teorías realistas y de las teorías de interdependencia.

El segundo capítulo titulado “Estados Unidos y su influencia en la política de lucha contra la droga del Ecuador” explica la influencia que los Estados Unidos ejercen en la política antidroga del Ecuador en el marco de las premisas de la teoría realista. En ese sentido, se aborda la Iniciativa Regional Andina, como política estadounidense de control regional; la guerra contra las drogas ejercida por los Estados Unidos en los años noventa a través del Plan Colombia y la Base de Manta; la influencia de Estados Unidos

a través de las agencias de aplicación de la ley y los convenios de cooperación; y los planes nacionales de lucha contra las drogas de ambos países.

El tercer capítulo titulado “El Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP) en la guerra contra las drogas de Ecuador”, en el marco de las premisas teóricas de la interdependencia, explica el rol que el CONSEP ha desempeñado para aplicar la política antidroga en el Ecuador durante el período de análisis 2003-2006. El capítulo aborda una breve historia del organismo, analiza el funcionamiento institucional, los proyectos que se han realizado en el área de reducción de la demanda y oferta de drogas y en el Observatorio Ecuatoriano de Drogas (OED); y se realiza un diagnóstico del funcionamiento. Finalmente, se presentan las conclusiones de la tesis.

En cuanto al tipo de metodología, se utilizó el estudio de caso: La política ecuatoriana de lucha contra la droga en el período 2003-2006, a través de un método descriptivo. En lo que respecta a las técnicas de investigación, se realizó por una parte un análisis documental; considerando informaciones cuantitativas y cualitativas que incluyen estadísticas, documentos legales e institucionales y por otro lado, se realizaron entrevistas. La entrevista fue de mucha utilidad especialmente al momento de determinar el rol que el Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP) ha desempeñado para aplicar la política antidroga en el Ecuador durante el período de análisis, ya que no existen archivos escritos o una memoria institucional que permita realizar este análisis.

Para la recopilación de información se utilizaron fuentes de información primarias tales como entrevistas a funcionarios y ex autoridades nacionales del Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP), así como fuentes de información secundarias tales como libros, revistas, periódicos y páginas de Internet. Finalmente, para el registro de las fuentes se utilizaron fichas bibliográficas y hojas de resumen.

CAPÍTULO I

Política antidroga en el Ecuador y esferas teóricas relacionadas

El narcotráfico como expresión del crimen organizado ocupa un lugar prioritario en la agenda latinoamericana bajo la premisa de que es un tema que involucra a cada uno y a todos los países. (Rojas, 2006: 15). El narcotráfico es un problema que ha sido concebido desde diferentes puntos de vista y percepciones de acuerdo a la conveniencia de los intereses políticos, económicos, sociales y geopolíticos de cada uno de los Estados que conforman el sistema internacional.

Las diferentes teorías ofrecen una caja de herramientas muy diversas para la mejor comprensión del complejo mundo de las relaciones internacionales, de tal forma que el presente capítulo busca principalmente explicar la generación de la política antidroga en el Ecuador, considerando al narcotráfico a partir de las teorías realistas y de las teorías de interdependencia, las cuales explican de mejor manera esta temática a lo largo de la presente tesis.

De esta manera, este trabajo abordará desde el realismo, basado en una serie de supuestos considerados como hechos dados, tales como la naturaleza anárquica del sistema internacional, el rol central y unitario del Estado, y el tema de la seguridad nacional como prioridad en las agendas de los estados (Sheehan, 2005: 23); hasta las teorías de la interdependencia, que comprenden una diversidad de temas que se presentan sin una jerarquía clara, en el que el enfoque ya no está centrado en el estado y en su seguridad nacional y territorial, sino más bien se trata de una visión que pasa de lo nacional a lo global en la cual los estados-naciones son actores preponderantes de la política internacional, pero no los únicos ya que existen múltiples actores subnacionales y transnacionales que también influyen en las relaciones internacionales (Orozco, 2006: 176-177).

Rol del Ecuador en la cadena del narcotráfico (2003-2006)

La Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988 define al narcotráfico como el “tráfico ilícito” que comprende la producción, la fabricación, la extracción, la preparación, la oferta, la venta, el envío y la importación o exportación de cualquier tipo de estupefaciente o sustancia sicotrópica (Naciones Unidas, 1988: 11-12).

El narcotráfico constituye un problema global que se encuentra en constante crecimiento ya que los traficantes buscan expandir cada vez más sus mercados y las actividades ilícitas conexas tales como el crimen transnacional organizado¹, el lavado de activos², el tráfico ilegal de personas³, el tráfico ilícito de armas⁴ y hasta actos de terrorismo⁵. Posterior a la caída de la Unión Soviética, las grandes organizaciones rusas, latinoamericanas y caribeñas de crimen transnacional organizado se expandieron considerablemente (Bagley, Abril-Junio 2003).

El Ecuador se encuentra ubicado entre Perú y Colombia, dos grandes productores de drogas ilícitas (cocaína y en menor grado heroína). En los dos países se siembran aproximadamente 130 mil hectáreas de coca, con una producción potencial de 1,800 toneladas de pasta básica de cocaína, lo que equivale a 600 toneladas de cocaína cada año. Estos países proveen el 85% de la cocaína mundial a los mercados internacionales, mediante organizaciones criminales (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), 2005: 4). El Ecuador ha sido descrito por mucho

¹ El crimen transnacional organizado se refiere a un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material (Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos, 2004: 5).

² 1.- La conversión o transferencia de bienes, a sabiendas de que esos bienes son productos del delito, con el propósito de ocultar o disimular el origen ilícito de los bienes o ayudar a cualquier persona involucrada en la comisión del delito determinante a eludir las consecuencias jurídicas de sus actos; 2.- La ocultación o disimulación de la verdadera naturaleza, origen, ubicación, disposición, movimiento o propiedad de bienes o del legítimo derecho a éstos, a sabiendas de que dichos bienes son producto del delito (Ibid: 8).

³ Por “trata de personas” se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos (Ibid: 44-45).

⁴ Por “tráfico ilícito” se entenderá la importación, exportación, adquisición, venta, entrega, traslado o transferencia de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones desde o a través del territorio de un Estado al de otro Estado si cualquiera de los Estados interesados no lo autoriza o si las armas de fuego no han sido marcadas conforme a lo dispuesto en los Protocolos suscritos por los Estados (Ibid: 75).

⁵ Actos criminales encaminados o calculados para provocar un estado de terror en el público general, un grupo de personas o personas particulares para propósitos políticos son injustificables en cualquier circunstancia, cualesquiera que sean las consideraciones políticas, filosóficas, ideológicas, raciales, étnicas, religiosas o de cualquier otra naturaleza que puedan ser invocadas para justificarlos (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1996).

tiempo como un país de tránsito de drogas ilícitas con destino a los mercados extranjeros, sin embargo, aunque el término “tránsito” pueda parecer ingreso y salida inmediata de drogas ilícitas no se debe olvidar el establecimiento de vínculos, costos socio-políticos y los valores que se generan por este “tránsito”, ya que el valor que se agrega en el trayecto desde el laboratorio hacia el mercado final es superior al valor agregado por las otras fases de la cadena del narcotráfico tales como el cultivo y el procesamiento (Espinosa, 2006: 4-5).

El Ecuador es un centro importante para la recolección y distribución de drogas que transitan a través de contenedores de carga marítima, por vía terrestre y a través de los aeropuertos internacionales; constituye una fuente de abastecimiento de precursores químicos que son transportados hacia Colombia, en donde son usados para la producción de pasta de cocaína; y un centro de lavado de activos (ONUDD, 2005: 4).

En el año 2003, cifras oficiales reportan la incautación de 9,834.15 kilogramos de drogas; para el año 2004, se reporta un total de 5,691.71 kilogramos de drogas incautadas, así como una cantidad considerable de precursores químicos utilizados en su producción. Durante el período 2005-2006, se evidenció más claramente, el hecho de que los traficantes regionales de Colombia, México y Perú apuntan cada vez más al Ecuador para la recolección, el almacenaje y el trasbordo de enormes cantidades de cocaína y crecientes cantidades de heroína destinadas hacia los mercados consumidores en Europa y Norteamérica. Esto se vio reflejado, en parte, por las incautaciones sin precedentes de drogas en el año 2005 que suman 41,855.94 kilogramos, principalmente de clorhidrato de cocaína con 39,589.10 kilogramos, una proporción significativa fue descubierta en los barcos de pesca ecuatorianos interceptados en aguas internacionales, y en algunas ocasiones en las vecinas Islas Galápagos (Centro de Inteligencia y Coordinación Conjunta (CICC) de la Dirección Nacional Antinarcoóticos (DNA), 2003-2004).

La tendencia marítima continuó en el 2006, finalizando el año con un total de 35,513.49 kilogramos de drogas incautadas (CICC-DNA, 2005-2006). Esta situación es la consecuencia de mejores controles y mayor tráfico por el Ecuador, así como el

resultado de los exitosos programas de interdicción en países vecinos (principalmente Colombia); lo que ha producido un cierto desplazamiento de la actividad criminal hacia otros países como el nuestro (Espinosa, 2006: 5).

A las redes de narcotraficantes que operan en el puerto de Manta y en menor grado en Guayaquil, también se las conoce por estar implicadas en otras actividades del crimen organizado, que incluyen: (i) el contrabando de emigrantes en embarcaciones repletas de gente y no aptas para la navegación desde el Ecuador hacia los Estados Unidos vía América Central, y (ii) descargas de contrabando desde cargueros costeros Panameños que esperan en aguas internacionales y se trasladan hacia playas alejadas en el Ecuador, en donde se recoge y se acarrea a los centros de distribución en Guayaquil. Los implicados tanto en el tráfico de emigrantes y el contrabando parecen actuar con total impunidad (ONUDD, 2006).

TABLA No. 1
TOTALES APREHENSIONES DE DROGAS 2003- 2006
MEDIDA EN KILOS

TIPO DE DROGAS	2003	2004	2005	2006
CLORHIDRATO DE COCAINA	6,246.34	3,783.58	39,589.10	27,054.46
PASTA BASE DE COCAINA	624.20	995.18	1,505.17	7,194.64
HEROÍNA	286.28	288.25	238.44	233.41
MARIHUANA	2,673.36	624.08	522.81	1,030.30
EXTASIS	3.97	0.62	0.42	0.68
TOTAL	9,834.15	5,691.71	41,855.94	35,513.49

Fuente: Estadísticas CICC-DNA, 2003-2006.

Se ha dado un aumento en el abuso de drogas especialmente en las áreas urbanas. Al igual que la mayoría de los países en América Latina, el Ecuador tiene un creciente problema de abuso de drogas, son los jóvenes y adolescentes los más vulnerables a su consumo. La micro comercialización de sustancias en diversas ciudades ha incrementado el riesgo de consumo, por la facilidad y disponibilidad de sustancias, como lo mencionan los jóvenes. La Marihuana es la sustancia de mayor consumo, se da entre los estudiantes en un 4.1% (consumo en los últimos 12 meses) y se inicia su uso a los 14 años aproximadamente, los inhalables son consumidos por el 2.5% y cocaína por el 1.3% de escolares (ONUDD-CICAD/OEA-CONSEP, 2005).

Mientras muchos químicos esenciales se han puesto bajo cierto grado de control, la investigación sugiere que el robo sistemático del éter de petróleo de la refinería petrolera estatal en la provincia norte de Sucumbíos sigue siendo un continuo y serio problema. Las organizaciones de criminales perforan de forma indiscriminada en la extensa red del oleoducto. Enormes cantidades de este solvente altamente volátil se desvían hacia piscinas de recolección y posteriormente aprovechando la oscuridad, éstas son transportadas en camión a los remotos cruces fronterizos y las pasan de contrabando a través del río hacia Colombia, en donde son usadas para la producción de pasta de cocaína. En el 2005, cerca de 50 perforaciones fueron descubiertas comparadas con 40 del año anterior. Esta tendencia ascendente se mantuvo en el 2006, con un promedio de 6 nuevas perforaciones descubiertas cada mes. Cada nueva perforación, se estima que cuesta a la industria USD 6,500 diarios, lo que equivale a más de USD 14 millones anualmente. El daño al medio ambiente causado a través del derramamiento, fuego y explosión es considerable y aún no ha sido cuantificado (ONUDD, 2006: 5).

Aún no existe evidencia de ningún cultivo extenso o comercialmente viable de coca o de amapola de opio en Ecuador. Durante el 2005, se encontraron algunos terrenos de coca muy pequeños y dispersos en áreas alejadas de las provincias del norte y del este de la frontera y fueron erradicados manualmente. Adicionalmente, un lugar pequeño y parcialmente cultivado con amapola de opio fue descubierto en las montañas centrales al sur de Quito. En marzo del 2006, dos áreas similares de cultivos de coca fueron encontradas al noroeste de la provincia de Esmeraldas, cerca de la frontera con Colombia (ONUDD, 2006: 4-5).

Por su parte, el alcance completo del lavado de activos resulta difícil de cuantificar debido a la falta de datos empíricos. La última encuesta oficial llevada a cabo en 1996 (antes de la dolarización) estimaba que aproximadamente entre USD 2.5 a USD 3.0 mil millones eran lavados anualmente a través de unas 30 diversas modalidades de lavado de activos que incluyen actividades bancarias y transacciones en el exterior, inversión en agricultura, industria, distribuidores al por menor y las propiedades inmobiliarias. A partir del 2005, se cuenta con la Ley para Reprimir el Delito de Lavado de Activos y entra en vigencia su Reglamento General en abril del

2006. Bajo esta ley se creó el Consejo Nacional Contra el Lavado de Activos, cuyos órganos ejecutores son el Directorio del Consejo y la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF). Todas las instituciones del sistema financiero, de seguros y personas que ingresen o salgan del país con US\$10,000 a más deben informar a la UIF las transacciones financieras que realicen. Sin embargo, la ley no contempla esta medida a los casinos, notarías, ni inmobiliarias. Los implicados continúan aprovechándose de los controles débiles y de la economía dolarizada. Como resultado, enormes cantidades de efectivo continúan fluyendo hacia Ecuador desde el país vecino de Colombia, con poca o ninguna investigación y ninguna idea clara de su origen o destino final (ONUDD, 2006).

Narcotráfico y política antidroga en el Ecuador

Teorías del Realismo

En el caso específico del Ecuador, la guerra contra las drogas se ha llevado a cabo considerándolo como un problema de “seguridad nacional” para los Estados Unidos; sin embargo, no se ha logrado atacar al problema de fondo, sino más bien se ha generado superposición de tareas y conflictos entre los policías y militares, violaciones a los derechos humanos, y un gran debilitamiento del proceso de toma de decisiones de los gobiernos nacionales. La industria del narcotráfico sigue creciendo mientras que la política antidroga en el Ecuador se concentra en estadísticas referentes a la cantidad de drogas incautadas, el número de detenidos/as, y a las superficies de cultivos ilícitos erradicadas; como indicadores de éxito de su aplicación.

Fue en 1986 cuando el presidente Ronald Reagan declaró por primera vez que las drogas ilícitas eran una amenaza a la seguridad nacional. Tres años más tarde, el presidente George H. W. Bush lanzó la Iniciativa como parte de su estrategia de intensificar la guerra contra las drogas. La columna vertebral de la Iniciativa Andina fue la inclusión de las fuerzas armadas y policiales de América Latina en los esfuerzos antidrogas, y a las fuerzas que aceptaron esta misión Estados Unidos les dio considerable entrenamiento y apoyo (Youngers y Rosin, 2005: 3-4).

En tales circunstancias, la relación entre ambos países se vio definida por las políticas de la guerra contra las drogas estadounidense, políticas que son el resultado de

decisiones tomadas en base a la racionalidad, la seguridad nacional y los intereses norteamericanos, de tal modo que los Estados Unidos en base a su política realista ha “seguritizado” al Ecuador.

Desde la concepción de los realistas, la “seguridad nacional” es fundamental para un estado-nación, en este sentido, se pone de manifiesto la política de los Estados Unidos que en su calidad de país hegemón del sistema internacional considera tener la obligación y el derecho de persuadir a los estados subordinados en la lucha contra las drogas con el fin de salvaguardar su “seguridad nacional” y la estabilidad del sistema internacional (Bagley, 1991: 178). En este contexto, las relaciones entre los Estados Unidos y la región andina son totalmente asimétricas (Bonilla, 2002).

El enfoque teórico realista considera que los estados-nación son las unidades fundamentales en política internacional, las élites estatales actúan y toman decisiones de manera racional, la seguridad nacional es prioritaria en las agendas de los estados (Bagley, 1991:178), y los estados nación están en un sistema de auto-ayuda, no en la búsqueda de su bienestar sino para protegerse de las otras unidades (Waltz, 1986: 155). En este marco, la seguridad aparece como un concepto directamente relacionado con la integridad del Estado que constituye la unidad competente a nivel geográfico, jurídico y material (Orozco, 2006: 164). De ahí que según Hobbes “... el *Leviatán* tiene la tarea de preservar la integridad de sus ciudadanos y de librar al individuo de las incertidumbres de la naturaleza anárquica del mundo” (Orozco, 2006: 164).

El realismo presenta una situación de constante “guerra de todos contra todos” en el marco de un sistema donde no existe un poder hegemónico. Desde esta perspectiva, los estados no se guían por la moral, sino más bien por los intereses, de modo que con tal de preservarlos y aumentar su poder pueden hacer uso de cualquier medio (Hobbes, 1994: 261-263); en este contexto, se puede entender que las relaciones entre los estados se determinan por la fuerza, de ahí que este enfoque me es útil, ya que permite establecer el proceso de toma de decisiones de los Estados Unidos que en su papel de “hegemón” del sistema internacional, ha implementado la guerra contra las drogas con el fin de preservar su seguridad nacional y, en ese sentido, ha involucrado al

Ecuador en esta lucha a partir de los principios realistas, estableciéndolo como un país de recolección, almacenaje y trasbordo de drogas.

Los Estados Unidos ha aplicado su estrategia antidrogas a través de su expansión militar hacia el Ecuador y a través de la legislación. Los países andinos han acogido la legislación internacional sin guardar concordancia con la legislación nacional, sin establecer un criterio de proporcionalidad entre el delito y la pena, y sin diferenciar entre los campos de control tales como consumo, cultivo, procesamiento y tráfico (Irigoyen y Soberón: 1994). Este es el caso del Ecuador cuya normativa legal se basa en la Ley 108 de Sustancias Estupeficientes y Psicotrópicas promulgada en 1990 que prevé combatir y erradicar la producción, suministro y el uso indebido de drogas y sustancias psicotrópicas; y, establece mecanismos de coordinación para los programas de prevención, educación, tratamiento y rehabilitación (Ley de Sustancias Estupeficientes y Psicotrópicas).

El Congreso del Ecuador aprobó esta ley en un ambiente de total desconocimiento y presión externa. En 1990, el gobierno ecuatoriano publicó dos informes que contenían datos citados principalmente por el Departamento de Estado de los Estados Unidos, los mismos que eran alarmantes y exagerados respecto de la realidad; en este sentido, estos informes fueron preponderantes para mostrar que en el Ecuador existía un serio problema de narcotráfico y que en esa medida era de suma importancia aprobar una ley que demuestre la mano dura del gobierno ecuatoriano (Edwards, 2007: 2-3).

Durante la década de los 80 las políticas estatales ecuatorianas frente al narcotráfico estuvieron marcadas por el desconocimiento que el fenómeno representaba para el país, firmando todo convenio que se le presentaba para combatir el consumo y el tráfico de estupeficientes. El Ecuador seguía al pie de la letra los diagnósticos estadounidenses que asociaban de manera general guerrilla y narcotráfico (Rivera, 2005: 297).

“ En 1997, el Estado discriminizó la tenencia de sustancias controladas para el propio consumo (...). Los cambios introducidos a la ley también han resultado problemáticos ya que no definen claramente la cantidad límite para el consumo personal” (Rivera, 2005: 317). Adicionalmente, los jueces tratan los casos de narcotráfico basados

únicamente en los partes judiciales y muchos de ellos no siguen el debido proceso constitucional, sumado todo esto a la desconfianza en el sistema de justicia; sin embargo, el número de personas detenidas por este delito se ha mantenido estable a partir del 2000 según datos de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social: 2.538 en 2002, 2.844 en 2000 y 2.505 en 2001. Esto pone de manifiesto, por un lado, la ineficacia de los organismos de control y por otro lado, la premisa de que la Policía Nacional debe fijar una especie de cuota anual de detenidos para asegurar la cooperación estadounidense (Rivera, 2005: 318).

Todo esto parecería confirmarse con el número de detenidos/as reportados por la Policía por concepto de tráfico de drogas en el período 2003-2006 como se detalla en el cuadro abajo:

TABLA No. 2
DETENIDOS/AS POR TRÁFICO DE DROGAS
A NIVEL NACIONAL PERÍODO 2003-2006

2003	1.485
2004	1.161
2005	1.269
2006	1.021

Fuente: Estadísticas CICC-DNA, 2003-2006.

Posteriormente, en al año 2002, una vez que las Fuerzas Armadas ecuatorianas dejan de lado la preocupación por el conflicto territorial entre Ecuador y Perú, empiezan a replantear los temas de seguridad nacional de tal manera que el narcotráfico se constituye en un nuevo tema de seguridad nacional que puede afectar la integridad del Estado y la nación (Rivera, 2005: 299).

En este contexto de “seguritización” del narcotráfico, los actores fundamentales encargados de la seguridad del Ecuador, como son la Policía y las Fuerzas Armadas, entran en una competencia por la asistencia financiera de los Estados Unidos. Por un lado, la ayuda financiera a los militares supone una mayor participación de éstos en los programas antinarcóticos especialmente en la frontera, lo que ha generado una especie de “policialización” de las fuerzas militares; por otro lado, la asistencia financiera estadounidense entregada a la Policía especialmente para la interdicción y represión ha

traído consigo una especie de “militarización” de la Policía Nacional. Por consiguiente se ha dado una superposición de responsabilidades que ha generado confusión respecto al papel que cada institución debe cumplir y que a la vez ha promovido competencia entre ambas instituciones y una mutua desconfianza (Rivera, 2005: 299-303).

Adicionalmente a esto, la confidencialidad de los programas y asistencias financieras para la lucha antidrogas para la policía y las fuerzas armadas pone de manifiesto una total ausencia de fiscalización civil, de tal manera que se pueden generar actos de corrupción al exponerlos al contacto directo con el comercio de drogas sin ninguna clase de control o rendición de cuentas (Youngers y Rosin, 2005: 7).

En definitiva, “la estrategia anti-narcóticos actual de Ecuador está fuertemente moldeada por la guerra contra las drogas norteamericana. Se basa en la filosofía prohibicionista, sigue las recetas de la D.E.A. (Drug Enforcement Agency) y depende del financiamiento de la asistencia anti-narcóticos norteamericana” (Espinosa, 2006: 7). Los Estados Unidos en base a su política realista han “seguritizado” al Ecuador y lo han involucrado en la “guerra contra las drogas” a través del Plan Colombia y la Base de Manta (Rivera, 2005: 287-289). La medición del éxito de los programas y políticas antidrogas estadounidenses se basa en indicadores que no reflejan la solución del problema en sí mismo que es la reducción en el consumo de drogas, por el contrario, se concentran en indicadores como las hectáreas de coca erradicadas y las estadísticas respecto al número de detenidos/as y a la cantidad de incautaciones de drogas (Youngers y Rosin, 2005: 4-5).

Estados Unidos viene librando la guerra contra las drogas desde hace décadas en su propio territorio y en todo el hemisferio (..) sin embargo, después de veinticinco años e inversiones de 25 mil millones de dólares, no estamos más cerca de la resolución del problema – es decir, la reducción en el consumo de drogas y la disponibilidad de drogas en Estados Unidos. En realidad, parece que estamos más lejos que nunca (Youngers y Rosin, 2005: 1).

Teorías de la Interdependencia.

En 1988, se puso de manifiesto la ineficiencia de los acercamientos realistas para entender a un sistema internacional cada vez más interdependiente (Bagley, 1991: 18).

En este marco se inscriben las teorías de la interdependencia que manifiestan que el realismo no posee una explicación para todos los aspectos inmersos en las relaciones internacionales; "... las teorías del equilibrio de poder y de la seguridad nacional resultan muy pobres para el análisis de los problemas de la interdependencia económica o ecológica" (Keohane y Nye, 1988: 21). Una respuesta del tipo militar no da solución a los problemas sociales aún cuando existan elementos de fuerza presentes, probablemente este es el caso del narcotráfico (Rojas, 2006: 48).

"En política mundial, interdependencia se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países" (Keohane y Nye, 1988: 22), de ahí que, una gran y primera falencia del realismo es el hecho de considerar que los estados-naciones son los actores preponderantes de la política internacional sin tomar en cuenta que existen múltiples actores subnacionales y transnacionales que también influyen en las relaciones internacionales (Bagley, 1991: 181). En segundo término, la interdependencia compleja comprende una diversidad de temas que se presentan sin una jerarquía clara, de tal manera que la seguridad militar no domina las relaciones interestatales; y en tercer lugar, la fuerza militar no es relevante, aunque en algunos casos puede ser aplicada (Keohane y Nye, 1988: 41).

El hecho de que exista interdependencia no significa que la guerra desaparezca, por el contrario ésta se mantiene, pero se presenta de nuevas maneras, las cuales el realismo no puede explicar (Keohane y Nye, 1988: 22). "... La coerción es siempre posible en la política mundial y (...) los conflictos de intereses jamás desaparecen, ni siquiera cuando existen importantes intereses comunes" (Keohane, 1988: 67). En este sentido, el manejo del narcotráfico en las relaciones internacionales es clave ya que

... en el estado actual y en la perspectiva previsible de las relaciones mundiales estamos muy distantes de una suerte de "paz perpetua" kantiana en la cual la política armoniza, finalmente, con la moral, identificándose con "la ética y benevolencia universal", desplazando así al uso y al abuso de la fuerza en el ámbito del sistema internacional (Tokatlián, 1994: 115).

Las relaciones de interdependencia se presentan en un marco de normas y procedimientos que regulan y controlan las relaciones entre los estados (Keohane y Nye, 1988: 35). La definición de los regímenes internacionales se encuentra en

... el volumen editado por Steven Krasner en 1982 (como número especial de *International Organization* y en 1983 (como volumen independiente): Los regímenes internacionales son principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones en torno a los cuales las expectativas de los actores convergen en un área determinada de las relaciones internacionales (Salomón, 2002: 18)

Gracias a los regímenes internacionales y a la convergencia de intereses de los principales estados capitalistas se ha dado lugar a una cooperación sostenida (Keohane, 1988: 63-64). La cooperación entre los estados en base a los regímenes internacionales, los tratados y normativas son fundamentales para limitar el alcance de las actividades ilícitas y generar políticas que coadyuven a eliminarlas (Rojas, 2006: 29).

En este sentido, cabe mencionar que existen regímenes internacionales que el Ecuador ha aceptado, tales como la Convención Única de las Naciones Unidas sobre Sustancias Estupefacientes de 1961, el Convenio de las Naciones Unidas sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988; asimismo, el Ecuador ha ratificado la Convención contra Delitos Organizados Transnacionales así como sus protocolos contra el tráfico de personas y el contrabando de emigrantes, pero todavía no ha ratificado el protocolo del tráfico de armas de fuego. El Ecuador también ha firmado la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ONUDD, 2006: 6). Sin embargo, en la práctica, el Ecuador no ha cumplido con las resoluciones acordadas en dichos instrumentos internacionales por falta de conocimiento y personal capacitado, de ahí que los organismos gubernamentales generalmente solicitan asistencia técnica a la Organización de las Naciones Unidas para la implementación de los compromisos asumidos.

A nivel nacional, existe la Ley 108 de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas promulgada en 1990 que constituye la normativa legal antidroga

ecuatoriana, según la cual, se crea el Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP) como la institución oficial de coordinación del Gobierno del Ecuador para la aplicación a nivel nacional e internacional de dicha normativa. El Consejo Directivo del CONSEP formula políticas de control y está conformado por los Ministros de Salud, Educación, Gobierno y Policía, Defensa, Relaciones Exteriores y Bienestar Social, siendo presidido por el Procurador General del Estado. El Secretario Ejecutivo del CONSEP es responsable de la coordinación e implementación de las políticas y promover la cooperación interinstitucional (Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas).

En el marco de la Ley 108, en diciembre del 2003, el gobierno publicó un decreto mediante el cual confrontar el problema de la droga y sus efectos se convirtió en “Política de Estado”. Esto fue seguido por la publicación de un Plan Nacional de Prevención, desarrollo alternativo preventivo y control de droga 2004-2008. El plan reconoce que el Ecuador ya no es más simplemente un país de tránsito y adopta un acercamiento equilibrado al problema de la droga con responsabilidades compartidas, participación de la comunidad, legislación moderna, nueva tecnología y leyes adecuadas (ONUDD, 2006: 7).

A este marco institucional, se suma el papel de las fuerzas militares y policiales del Ecuador que compiten por la asistencia financiera de los Estados Unidos. Por un lado, la ayuda financiera a los militares supone una mayor participación de éstos en los programas antinarcóticos especialmente en la frontera, lo que ha generado una especie de “policialización” de las fuerzas militares; por otro lado, la asistencia financiera estadounidense entregada a la Policía especialmente para la interdicción y represión ha traído consigo una especie de “militarización” de la Policía Nacional, por consiguiente se ha dado una superposición de responsabilidades que ha generado confusión respecto al papel que cada institución debe cumplir y que a la vez ha promovido competencia entre ambas instituciones y una mutua desconfianza (Rivera, 2005: 299-303). Adicionalmente a esto, la confidencialidad de los programas y asistencias financieras para la lucha antidrogas para la policía y las fuerzas armadas pone de manifiesto una total ausencia de fiscalización civil, de tal manera que se pueden generar actos de

corrupción al exponerlos al contacto directo con el comercio de drogas sin ninguna clase de control o rendición de cuentas (Youngers y Rosin, 2005: 7).

Análisis y Conclusiones

El Ecuador es un país de tránsito de drogas debido principalmente a su situación geográfica respecto a Perú y Colombia, países productores de drogas ilícitas, situación que se puso de manifiesto de manera clara durante el periodo 2005-2006, en el que los traficantes regionales de Colombia, México y Perú apuntaron cada vez más al Ecuador para la recolección, el almacenaje y el trasbordo de enormes cantidades de cocaína y crecientes cantidades de heroína destinadas hacia los mercados consumidores en Europa y Norteamérica. El hecho de que el Ecuador sea un país de tránsito de drogas, ha dado como resultado la generación de actos ilícitos conexos tales como el lavado de activos, el contrabando, la trata de personas y el desvío de sustancias químicas para la producción de drogas.

Las teorías del realismo y la interdependencia proporcionan de mejor manera los elementos necesarios para abordar la temática de análisis. Por un lado, en base a las categorías del realismo: el estado como una unidad racional, la seguridad nacional y los intereses estatales, se explica la percepción realista de los Estados Unidos, de ahí que la política antidroga aplicada por el Ecuador en la guerra contra las drogas, constituye el resultado de decisiones tomadas en base a la racionalidad, la seguridad nacional y los intereses norteamericanos.

Por otro lado, desde las teorías de la Interdependencia, el narcotráfico puede ser entendido como un tema de interdependencia compleja, en el cual los estados-naciones continúan siendo actores fundamentales del sistema internacional, pero no los únicos ya que en un mundo interdependiente existen otros actores subnacionales y transnacionales. La interdependencia que se da sobre un tema específico, en este caso el narcotráfico puede generar cooperación entre los estados en base a regímenes internacionales que establecen “las reglas de juego”, sin que esto elimine la posibilidad de que se genere la guerra.

En suma, existen varias teorías de las relaciones internacionales que pueden explicar el tema del narcotráfico; sin embargo, la teoría del realismo y las teorías de la interdependencia proporcionan las categorías teóricas que permiten explicar de mejor manera la aplicación de la política antidroga en el Ecuador en el período 2003-2006 de una forma integral.

CAPÍTULO II

Estados Unidos y su influencia en la política de lucha contra la droga del Ecuador

El presente capítulo busca explicar la influencia que los Estados Unidos ejercen en la política antidroga del Ecuador en el marco de las premisas de la teoría realista. En ese sentido, se abordará la Iniciativa Regional Andina como política estadounidense de control regional; la guerra contra las drogas ejercida por los Estados Unidos en los años noventa a través del Plan Colombia y la Base de Manta; la influencia de Estados Unidos a través de las agencias de aplicación de la ley; y, los convenios de cooperación; y, los planes nacionales de lucha contra las drogas de ambos países.

La Iniciativa Regional Andina: Política estadounidense de control regional

Los Estados Unidos han implementado su política de lucha contra las drogas a nivel internacional bajo la premisa de que atacando a las raíces de la oferta de drogas, se disminuirá su consumo en el mercado estadounidense; ya que en teoría el precio más alto disuade la demanda de drogas e incentiva a los consumidores a disminuir el uso o a buscar tratamiento (Walsh, 2005: 1).

En este contexto, el tráfico ilícito de sustancias estupefacientes es entendido como un mercado internacional, de ahí que los Estados Unidos consideran que se debe atacar a las bases de este mercado. “Para administrar de manera eficaz nuestros esfuerzos, definiremos el mercado mejor al estimar el flujo de las drogas ilícitas desde sus orígenes hasta nuestras calles. Mediremos nuestro éxito según nuestra capacidad de reducir la oferta de drogas” (Oficina de Política Nacional de Control de Drogas, 2002: 22).

Según los Estados Unidos, la lucha contra las drogas no se puede desarrollar solamente al interior de sus fronteras ya que existen eslabones de la cadena de la industria del tráfico de drogas ilegales que se llevan a cabo fuera de ellas, de modo que a nivel internacional, los programas estadounidenses están enfocados en eliminar el

cultivo, la producción, la transportación y la comercialización de drogas (Oficina de Política Nacional de Control de Drogas, 2002: 24).

Al nivel internacional, nosotros y nuestros aliados atacaremos el poder y las finanzas de las organizaciones internacionales terroristas y delictivas que amenazan nuestra seguridad nacional. Apoyaremos a nuestros socios internacionales en sus esfuerzos para atacar el comercio de las drogas dentro de sus fronteras y trabajaremos a través de las instituciones bancarias y financieras internacionales para combatir las actividades de lavado de dinero relacionadas contra las drogas y el terrorismo. Asimismo, haremos todo lo posible para fortalecer las instituciones democráticas y el estado de derecho en las naciones aliadas que están bajo el ataque del comercio de las drogas ilegales (Oficina de Política Nacional de Control de Drogas, 2002: 24).

La Iniciativa Andina fue inicialmente introducida por el Presidente Bush en el año de 1989, con el fin de enfocar esfuerzos en los países productores y de tránsito de drogas; los objetivos de esta estrategia de cinco años comprendían el fortalecimiento político e institucional de los gobiernos de la región andina para luchar contra las drogas; una mayor efectividad en la aplicación de la ley a nivel local; el trabajo conjunto para dismantelar las organizaciones de narcotraficantes; y el fortalecimiento y diversificación de las economías legales que hagan frente al efecto desestabilizador que provocaría la eliminación de ingresos por concepto del cultivo y producción de drogas. Todo esto a través del apoyo estadounidense a las fuerzas militares y policiales de la región andina (Youngers, 2002: 4).

Posteriormente, aún cuando la administración de Clinton trató de enfocarse en el tratamiento y la educación para enfrentar el tema de las drogas, no fue posible, de modo que en el marco de un congreso republicano a mediados de 1990, los fondos para las operaciones antinarcóticos se incrementaron considerablemente (Youngers, 2002: 4). “Adicionalmente, a los cerca de USD 300 millones aprobados a través de los procesos normales, un paquete emergente de ayuda complementaria fue aprobado para el Plan Colombia. El total del paquete era de USD 1.3 billones para un período de dos años, la mayor parte estaba destinada para Colombia” (Youngers, 2002: 4).

En el 2001, el nuevo gobierno de George W. Bush lanzó la nueva Iniciativa Regional Andina (ARI por sus siglas en inglés), como un programa que apoya la lucha

contra el narcotráfico en Colombia y a la vez asiste a sus países vecinos tales como Perú, Bolivia, Ecuador, Brasil, Venezuela y Panamá para hacer frente a los efectos del conflicto en Colombia (Youngers, 2002: 5). Se trata de una estrategia que incluye las siguientes áreas:

- La ARI continúa la ayuda a Colombia, la principal fuente de producción de drogas y violencia, a la vez que aumenta la ayuda a los vecinos de Colombia para fortificar sus esfuerzos por adelantarse a los efectos secundarios del conflicto colombiano.
- La ARI contiene aumentos importantes en la ayuda para asistir a Bolivia y Perú a protegerse, por medio de la interdicción y los programas de desarrollo alternativo, del resurgimiento del cultivo de coca, y respalda los esfuerzos por Ecuador de lograr un mejor control de su región fronteriza noroeste.
- La ayuda a Venezuela, Panamá y Brasil se centra en los controles fronterizos, el desarrollo económico, las mejoras judiciales y la ayuda a programas contra el narcotráfico.
- La ARI proporciona un equilibrio entre la ejecución de la ley y los programas de seguridad, y el desarrollo social y económico. El desarrollo alternativo, las reformas judiciales y los proyectos de desarrollo económico son componentes importantes de este grupo de medidas (Casa Blanca, Office of the Press Secretary, 2002).

El presupuesto para el año fiscal de 2003 fue de USD 731 millones, que incluye un aumento de USD 106 millones respecto a la cantidad asignada en el 2002 (Oficina de Política Nacional de Control de Drogas, 2002). Para el año 2004 y 2005, se solicitó USD 731 millones (Oficina de Política Nacional de Control de Drogas, 2003) (Oficina de Política Nacional de Control de Drogas, 2004); mientras que para el 2006 se solicitó USD 734.5 millones (Oficina de Política Nacional de Control de Drogas, 2005). Las cifras demuestran que los Estados Unidos han destinado fondos de manera constante para continuar con la lucha contra las drogas a nivel internacional.

Luego de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, los Estados Unidos pusieron de manifiesto su vulnerabilidad y la importancia de proteger sus fronteras, de ahí que empezaron a aplicar todos sus esfuerzos y estrategias para llevar a cabo no solamente la guerra contra las drogas, sino la guerra contra el narco-terrorismo, aplicando todas las estrategias posibles con el fin de proteger su “seguridad nacional”, aún a costa de los graves efectos que esta guerra ha acarreado para Colombia y los países parte de la Iniciativa Regional Andina, tales como la violación de los derechos

humanos, la inclusión en asuntos internos y la afección a la consolidación democrática de la región (Youngers, 2002: 11).

Estados Unidos y su guerra contra las drogas en los años noventa.

Plan Colombia.

El Plan Colombia: Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado, se establece en el gobierno del Presidente colombiano Andrés Pastrana. En el texto de dicho Plan se menciona que es fundamental hacer frente a las fuerzas del narcotráfico con el fin de asegurar la democracia, la aplicación de la justicia, la integridad territorial, generar fuentes de empleo, y promover el respeto por los derechos humanos y la conservación del orden público (*Plan Colombia: Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado*, 2000).

Para tal efecto, el Plan contempla diez estrategias: 1) Una estrategia económica, para generar empleo y fortalecer la capacidad del Estado, 2) Una estrategia fiscal y financiera para fomentar la actividad económica, 3) Una estrategia de paz con la guerrilla, 4) Una estrategia para la defensa nacional para que la Policía y las Fuerzas Armadas fortalezcan el estado de derecho y brinden seguridad nacional, 5) Una estrategia judicial y de derechos humanos, 6) Una estrategia antinarcóticos coordinada con los países involucrados en la cadena del narcotráfico, 7) Una estrategia de desarrollo alternativo, 8) Una estrategia de participación social con el fin de generar el compromiso de la comunidad en general, 9) Una estrategia de desarrollo humano con especial atención a los grupos vulnerables, y 10) Una estrategia de orientación internacional que aborde el tema de la droga a partir de los principios de corresponsabilidad, acción integrada y tratamiento equilibrado (*Plan Colombia: Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado*, 2000).

En este contexto, el Plan Colombia nace como la respuesta a la amenaza del narcotráfico, lo que pone de manifiesto la influencia de los Estados Unidos, que bajo la premisa de hacer frente a una amenaza global han incluido a todos los países en su lucha contra las drogas. De ahí que, en el marco de las premisas realistas y de la aplicación de la Iniciativa Regional Andina, los Estados Unidos han promovido el Plan Colombia con

el fin de combatir el narcotráfico en el Ecuador considerado como un país de tránsito de drogas; lo cual representa una amenaza para la “seguridad nacional” de los Estados Unidos; es así que la Embajada de los Estados Unidos en reiteradas ocasiones ha hecho mención de la inclusión del Ecuador en la lucha contra las drogas:

El Ecuador está involucrado en el conflicto colombiano porque el problema de Colombia es regional y los países vecinos deben ayudar para encontrar una solución al conflicto. (...) El Ecuador ya está involucrado porque por sus fronteras transitan libremente narcotraficantes y guerrilleros, y el flujo de armas y drogas es considerable (El Comercio, 17 de mayo de 2003).

La idea del Plan Colombia es el resultado de la competencia entre los dos partidos políticos dominantes de los Estados Unidos que competían en vísperas de las elecciones en ese país en el año 2006. En el año 2000, se concretaron USD 860 millones de ayuda inicial para Colombia y el excedente estaba destinado para los países que de una u otra manera se veían amenazados por el conflicto interno colombiano (Youngers, 2007: 111). “Entre los años fiscales de 2000 y 2005, Colombia recibió aproximadamente cuatro mil millones de dólares norteamericanos, de los cuales el 80% fue destinado a las fuerzas militares y policiales” (Youngers, 2007: 111).

En los últimos años de la década de los noventa, la asistencia financiera de los Estados Unidos destinada a Colombia estaba principalmente asignada a la policía colombiana, para misiones antinarcóticos y programas de interdicción. En el año 2000, con el nacimiento del Plan Colombia, se empezó a destinar una gran cantidad de fondos para las fuerzas armadas de Colombia (Isacson, Olson, Haugaard, 2007: 19). El carácter militar del Plan fue respaldado e impulsado totalmente por la administración Clinton. Del costo total del plan de USD 7.500 millones, USD 4.360 millones estaban destinados a la lucha contra las drogas enfocada principalmente en la interdicción sistemática que permita controlar los cultivos ilícitos y el tráfico de drogas (Policía Nacional del Ecuador, 2004: 1-2).

El carácter militar del Plan Colombia ha sido totalmente respaldado por el presidente colombiano Alvaro Uribe, quien concuerda con las directrices de la política estadounidense que buscan intensificar las fumigaciones, los programas de interdicción,

y establecer relaciones con los gobiernos de la región, tales como Ecuador, para que la guerra contra las drogas sea entendida como un problema regional en el que todos deben colaborar (Rivera, 2005: 296).

La visión militarista del Plan Colombia se ha visto reflejado por las acciones emprendidas por los mandos militares y policiales a partir de su aplicación, tales como controles migratorios en los límites fronterizos; controles móviles de patrullas policiales y militares en los distintos pasos fronterizos; erradicación de plantaciones y laboratorios clandestinos; y control de las principales vías que conducen a la frontera con Colombia para evitar el paso de precursores químicos, armas y municiones (Policía Nacional del Ecuador, 2004: 18).

La militarización de la zona fronteriza ha complicado la situación de la frontera con efectos en varios ámbitos; éstos incluyen: (i) el desplazamiento de refugiados/as colombianos/as, (ii) un descenso drástico en la economía local causado por una combinación del proceso de dolarización y la pérdida en el comercio fronterizo y el empleo (gran parte del cual está concentrado en campos colombianos de coca), (iii) desplazamiento interno de ecuatorianos/as, (iv) preocupación por la salud y las consecuencias ambientales de la fumigación en el aérea de cultivos ilícitos cerca de la frontera con Ecuador, (v) un aumento de delitos serios y violentos causados por los grupos ELN, las AUC y grupos de las FARC, y (vi) temor de que la producción y fabricación de cocaína, que evidentemente se da en cantidades pequeñas, pero en aumento, puedan trasladarse al Ecuador en mayor escala (Bonilla, 2002).

El conflicto respecto a la fumigación aérea de cultivos ilícitos entre Colombia y Ecuador se ha producido debido a que el concepto de “seguridad” es entendido de diferente manera por cada país. Por su parte, Colombia en base a las directrices norteamericanas insiste en agrupar todos los problemas bajo la categoría de “narcoterrorismo”, mientras que al Ecuador le preocupan los efectos negativos que este conflicto acarrea (Youngers, 2007: 121-122). Luego de los ataques terroristas del 11 de septiembre, los Estados Unidos iniciaron una “campana unificada” para luchar contra las drogas y las guerrillas de las FARC y del ELN, y los paramilitares de las AUC,

utilizando todos los recursos posibles, aún a costa de las consecuencias nefastas para los países vecinos (Isacson, Olson, Haugaard, 2007: 19).

En este marco, si bien el Ecuador en su perspectiva de seguridad nacional no ha deseado ser parte del conflicto colombiano, no le ha quedado otra opción que hacerlo debido a las constantes presiones diplomáticas, comerciales y políticas (Bonilla, 2002); de ahí que uno de los más grandes castigos y presiones por parte de los Estados Unidos es el proceso de certificación a través del cual los Estados Unidos, el mayor consumidor de droga a nivel mundial, califica los logros obtenidos por otros países para reducir la oferta de drogas; de tal manera que si no cumplen con esta certificación no se extienden las preferencias arancelarias en el marco de la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga, por sus siglas en inglés ATPDEA (Andean Trade Preference and Drug Enforcement Act) (Youngers y Rosin, 2005: 12-13).

La Ley de Preferencia Comercial Andina (ATPA, por sus siglas en inglés), como antecedente del ATPDEA, fue aprobada el 4 de diciembre de 1991, con el fin de conceder a Bolivia, Colombia, Perú y Ecuador una entrada libre de aranceles a las importaciones de determinados productos provenientes de dichos países, los que a cambio se comprometen a luchar contra la cadena del narcotráfico (La Ley de Preferencia Comercial Andina de 1991).

El mecanismo del ATPA expiró en 2001 y fue sustituido por la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de Drogas (ATPDEA) la cual concedía beneficios a casi 700 productos adicionales tales como confecciones, petróleo y derivados, atún, calzado y manufacturas de cuero. El ATPDEA como fue aprobado originalmente expiró a finales de 2006 y ha sido renovado en dos ocasiones consecutivas por plazos cortos (...) En términos generales, las preferencias arancelarias otorgadas por el ATPDEA desde el año 2003 han generado un incremento sustancial en las exportaciones de los países andinos a EEUU, tanto en conjunto para la CAN como en cada país individualmente (Comunidad Andina-Secretaría General, 2008: 2).

En el caso puntual del Ecuador, su principal socio comercial es Estados Unidos, “la balanza comercial entre USA y Ecuador ha sido positiva en los últimos años siendo el principal rubro de exportación los productos primarios como el petróleo y bienes agrícolas (91%) y las manufacturas basadas en recursos naturales (7%)” (Flores, 2007: 2).

Las preferencias arancelarias han apoyado la generación de empleo directo e indirecto, principalmente para los pequeños productores del sector agrícola, de ahí que de cierta manera ha generado empleo seguro y condiciones de estabilidad. “En el caso del brócoli se estima que una pérdida del ATPDEA generaría una reducción de 2.500 puestos/año, una reducción del área sembrada de 900 has/año y una reducción de las exportaciones de 1.5 millones de dólares/año” (Comunidad Andina-Secretaría General, 2008: 13). Asimismo, el ATPDEA ha permitido un aumento de volúmenes de exportación e ingresos al país por concepto de estas exportaciones, y sobre todo estabilidad política que establece un escenario para las inversiones estadounidenses y de otros países.

En este marco, los Estados Unidos han aplicado el ATPDEA como una herramienta de control ya que a través de esta influencia comercial, han generado una dependencia de los países andinos, de tal manera que éstos se han visto en la necesidad de cumplir con los condicionamientos y requerimientos de la guerra contra las drogas estadounidense para evitar la eliminación de las preferencias arancelarias. Al ser los Estados Unidos, el principal socio comercial del Ecuador, la terminación del ATPDEA para nuestro país significaría pérdidas significativas por los ingresos en las exportaciones, y a la vez el Ecuador quedaría en desventaja frente a los países andinos que seguirían siendo parte del ATPDEA.

Base de Manta.

El Comando Sur, que tiene a cargo las operaciones desde el Río Bravo hasta la Patagonia, está integrado por personal civil y militar de todas las ramas de FF.AA. Se remonta a 1903 cuando los primeros infantes de Marina desembarcaron en Panamá para vigilar el ferrocarril ‘Panamá Railroad’ que unía los océanos Atlántico y Pacífico por una estrecha franja del istmo panameño.

A partir de los tratados Torrijos-Carter, el Comando se reubicó en Miami en 1997. Y empezó a operar especialmente en el combate a lo que denominan “el peor flagelo social” (narcotráfico) (El Comercio, 29 de julio de 2007).

Los Centros Operativos de Avanzada (FOL) surgen en reemplazo a las operaciones que el gobierno estadounidense llevaba a cabo en la base aérea de Howard en Panamá. Se

crearon tres centros operativos de avanzada en base a acuerdos de diez años de duración en “el aeropuerto internacional Eloy Alfaro de Manta, Ecuador; en el aeropuerto internacional Reina Beatriz de Aruba y en el aeropuerto internacional de Hato en Curazao; y en el aeropuerto internacional de Comalapa en El Salvador” (Isacson, Olson, Haugaard, 2007: 22).

La Base de Manta nace como un puesto de Operaciones Avanzadas (FOL: forward operating location) que busca bloquear la cadena de distribución de drogas con la ayuda de los países productores y de tránsito como es el caso del Ecuador (El Comercio, 29 de julio de 2007). Estos centros de operaciones de avanzada se establecieron con el fin de ser usados en “misiones antinarcóticos, principalmente las de aviones que detectan y monitorean el contrabando de drogas ilegales en la enorme ‘zona de tránsito’ que hay entre los Andes y la frontera sur de Estados Unidos” (Isacson, Olson, Haugaard, 2007: 22).

Actualmente a estas bases militares se las conoce como “instalaciones de seguridad cooperativa” que técnicamente se encargan de realizar monitoreos antinarcóticos y operaciones de interdicción, pero en la práctica resulta muy complejo establecer todas y cada una de las operaciones que realiza la Base (Youngers, 2007: 112). La Base de Manta es un punto importante de apoyo al Plan Colombia impulsado por los Estados Unidos ya que en ésta se realizan operaciones secretas, inteligencia aérea y logística con el fin de combatir al narcotráfico (Policía Nacional del Ecuador, 2004: 3-4).

La Base aérea de Manta constituye una muestra clara de la militarización y securitización del tema del narcotráfico ya que cuenta con personal de las fuerzas militares y oficiales antinarcóticos estadounidenses (Rivera, 2005: 304-305). Lo anterior se ve reflejado también en los “... montos de las transferencias de EEUU hacia América Latina: entre 1997 y 2002, Washington gastó más de 2.737 millones de dólares en programas antidroga” (Núñez, 2007: 113).

El acuerdo de la Base de Manta, es una muestra de que los países de la región andina siguen las políticas antidrogas norteamericanas con el fin de evitar sanciones comerciales, de ahí que el acuerdo vigente que permite el establecimiento de esta Base por diez años a partir de 1999 es considerado como inconstitucional ya que no siguió el proceso normal de los Tratados Internacionales que deben ser ratificados por el Congreso ecuatoriano (Rivera, 2005: 304). En general, las leyes antidrogas de la región andina suelen presentarse ante los entes legislativos pertinentes no para que sean evaluadas sino como parte de un trámite meramente formal (Youngers y Rosin, 2005: 13).

En este contexto, la legitimidad del acuerdo de la Base de Manta fue cuestionada desde un principio por los ecuatorianos/as. El acuerdo fue considerado por los Estados Unidos como “notas diplomáticas” de tal manera que al no tratarse de un acuerdo internacional no era necesaria la ratificación del Congreso estadounidense. Adicionalmente, aún cuando el Acuerdo de Cooperación de 1999 y el Acuerdo de Operaciones de 2000 que rigen a la base, establecen que las operaciones de interdicción en el Ecuador son de exclusiva responsabilidad del gobierno ecuatoriano, el hecho de quien en realidad ejerce el control en las actividades de la base ha sido muy cuestionado (Edwards, 2007: 3).

Después del 11 de septiembre, la presencia de un FOL en territorio ecuatoriano trae nuevas implicaciones ya que no sólo se lo considera como un control al narcotráfico, sino que genera la posibilidad de que los actores de las redes terroristas colombianas o internacionales lo interpreten como un objetivo estratégico o militar. En definitiva, la Base se inscribe en el marco de la percepción realista de los Estados Unidos de mantener y expandir su estrategia regional de seguridad, que data desde el Fin de la Guerra Fría (Bonilla, 2002). En el año 2002, el gobierno estadounidense expandió la misión del Comando Sur en Colombia para llevar a cabo una “campana unificada” contra el narcotráfico y los grupos colombianos designados por los Estados Unidos como terroristas, de ahí que el Ecuador a través de la base ha sido incluido en el apoyo a misiones antiterroristas en Colombia (Edwards, 2007: 1).

La base de Manta fue creada con el único propósito de apoyar en la detección y monitoreo aéreo del tráfico de drogas, sin embargo, los vuelos de detección y monitoreo que realiza la base han servido como fuente de información de la Guardia Costera estadounidense que opera en aguas cercanas a la base. Aún cuando el gobierno estadounidense mantiene que la base y la Guardia costera operan de manera diferente, el gobierno ecuatoriano ha notado que las actividades de la Guardia Costera alrededor de la base constituyen parte del trabajo de la misma, de tal modo que la misión inicial de la base ha sido expandida por parte de los Estados Unidos de manera unilateral ya que no existe ningún tratado bilateral para operaciones marítimas antinarcóticos (Edwards, 2007: 3-4).

En el año 2002, la Asociación Latinoamericana de Derechos Humanos (ALDHU), empezó a documentar ocho casos en los cuales barcos de pesca ecuatorianos habían sido hundidos por la Guardia Costera estadounidense, sin encontrar cargos ilegales (Edwards, 2007: 3-4). Al respecto, el ministro consejero de la embajada estadounidense, Jefferson Brown “aseguró que desde 2005 no se ha hundido ningún barco de bandera ecuatoriana por un convenio con el Gobierno Nacional, aunque afirmó que las naves afectadas en ocasiones anteriores no han tenido bandera y se ha cumplido con las indemnizaciones” (El Comercio, 3 de junio de 2007); sin embargo, ALDHU, mantiene que en los ocho casos analizados, según los propios reportes de la Guardia Costera estadounidense los barcos fueron reconocidos como ecuatorianos y no existió indemnización (Edwards, 2007: 4).

Por todo lo anteriormente mencionado, la base de Manta constituye para el Ecuador un punto estratégico para los intereses geopolíticos de los Estados Unidos, una violación a la soberanía del Ecuador y la inclusión tácita del país en el conflicto colombiano. Adicionalmente, la inversión estadounidense en Manta se ha concentrado solamente en la base, no ha existido verdadera inversión en los negocios locales ya que toda la alimentación y suministros que ésta requiere son traídos directamente de los Estados Unidos, de modo que la inversión se ha dado solamente para la construcción y manutención de la base: “a la inversión original de 78 millones de dólares en la Base se han sumado más de 6 millones por año” (El Comercio, 3 de junio de 2007).

En más de una ocasión, la Base ha sido un punto conflictivo en las relaciones entre Ecuador y EE.UU. El último 'impasse' ocurrió el 16 de agosto pasado, cuando el canciller Francisco Carrión rechazó las declaraciones del comandante del Puesto de Avanzada de Operaciones de Manta, el estadounidense Javier Delucca. El militar dijo a diario Expreso que "Manta es muy importante dentro del Plan Colombia. Estamos muy bien ubicados para operar en esa área". Entonces, Carrión aclaró que Ecuador no forma parte del Plan Colombia y dio disposiciones para enviar una nota de protesta a Estados Unidos (El Comercio, 27 de noviembre de 2006).

Influencia de los Estados Unidos

Influencia de las instituciones de aplicación de la ley estadounidenses en Latinoamérica

La asistencia estadounidense destinada hacia las agencias de aplicación de la ley a nivel internacional se inició en 1949. La Guardia Costera estadounidense empezó a ser parte de investigaciones internacionales antinarcoóticos; y en 1973, se creó la DEA (Agencia Antidrogas de Estados Unidos), asimismo la asistencia para operaciones antinarcoóticos a las agencias de policía internacionales se inició en 1978 y la participación del FBI (Oficina Federal de Investigación) en programas antinarcoóticos a nivel internacional se inició en los ochentas, y aumentó en los noventas (Lumpe, 2002: 1).

Agencia Antidrogas de Estados Unidos (DEA)

En 1973, la DEA se creó como un esfuerzo para consolidar las funciones de control de drogas de varias oficinas y agencias.

La misión de la DEA es hacer cumplir las regulaciones y leyes de Estados Unidos en materia de sustancias controladas y llevar a las organizaciones y miembros involucrados en cultivo, fabricación o distribución de sustancias controladas que estén directa o aparentemente destinadas a ingresar a los Estados Unidos para tráfico ilícito, hacia las instancias civiles correspondientes dentro o fuera de Estados Unidos. De la misma forma, debe favorecer y apoyar programas enfocados a la reducción de la disponibilidad de sustancias controladas ilícitas en los mercados internos y externos (U.S. Drug Enforcement Administration, *DEA Mission Statement*).

Acción exterior de la DEA

En la década de 1990, la DEA aumentó su presencia a nivel internacional, tanto en número de países como en número de oficinas. En la actualidad, la DEA cuenta con 87 oficinas en 63 países, incluido el Ecuador (U.S. Drug Enforcement Administration,

DEA Office Locations). En 1996, el Congreso de Estados Unidos destinó cerca de \$60 millones de dólares para aumentar los esfuerzos de la DEA en Latinoamérica (Lumpe, 2002: 5).

En la región andina, que incluye Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, las acciones de la DEA están enfocadas en combatir la distribución de heroína, base de cocaína, y ácido industrial. Las cargas de cocaína transportadas por vía marítima en contenedores, lanchas y barcos pesqueros tienen como destino Estados Unidos y Europa, a través de México y América Central. En este marco, la DEA en esta región combate los métodos operativos de varios grupos de narcotraficantes regionales a través de la participación en investigaciones bilaterales y actividades de inteligencia, auspicio y organización de entrenamientos antinarcóticos, así como en funciones de enlace (U.S. Drug Enforcement Administration, *Andean Region and Southern Cone*).

Entrenamiento internacional

Desde 1950, la Agencia Central de Inteligencia (CIA) y el Departamento de Defensa han entrenado a efectivos policiales extranjeros. En un inicio, se trataba de misiones de contrainsurgencia; en la actualidad, el entrenamiento está enfocado a operativos antinarcóticos. La Sección de Entrenamiento Internacional (ITS, por sus siglas en inglés) comenzó sus operaciones en 1969; desde entonces, ha servido de modelo para un sinnúmero de entrenamientos alrededor del mundo. La Policía Extranjera recibe entrenamiento en varias instituciones de Estados Unidos, tales como la Escuela de las Américas (conocida en la actualidad como Instituto de Cooperación en Seguridad del Hemisferio Occidental), así como en el Centro de Entrenamiento en Justicia de la DEA.

En la actualidad, las actividades de esta rama van desde la consultoría y asesoría internacional a agencias de operativos antinarcóticos hasta el desarrollo de programas, infraestructuras organizacionales y reformas judiciales efectivas. El currículo de entrenamiento de técnicas de control antinarcóticos, incluye métodos de vigilancia, examen de drogas, colección de inteligencia y principios y destrezas de control de narcóticos. En la base de Quantico, Virginia, la DEA entrena a cerca de 2500 oficiales extranjeros cada año (U.S. Drug Enforcement Administration, febrero 2007).

Unidades de Investigación Sensible (SIU)

La base conceptual de esta área, llamada Programa SIU, es identificar y entrenar al personal de seguridad de las contrapartes de la DEA en el extranjero en investigaciones bilaterales sensibles. En julio de 2006, la DEA reportó que el Programa tiene 26 unidades operativas y 968 miembros en 11 países. La duración aproximada del entrenamiento y protección es de 6 meses a partir del momento en que los candidatos de la policía extranjera son seleccionados por los gobiernos locales para participar en el programa (U.S. Drug Enforcement Administration, febrero 2007).

TABLA No.3

**Programa de la Unidad de Investigación Sensible
de la DEA**

Países	Unidades	Número de miembros	Fecha de inicio del programa
Bolivia	3	138	1997
Brasil	2	34	1998
Colombia	7	203	1997
República Dominicana	1	40	2001
Ecuador	2	59	1999
Guatemala	1	12	2005
México	2	184	1997
Paquistán	1	60	1999
Perú	1	89	1997
Tailandia	5	124	1998
Uzbekistán	1	25	2003
TOTAL	26	968	

Fuente: (U.S. Drug Enforcement Administration, febrero 2007).

Oficina Federal de Investigación (FBI)

Tras su fundación en 1908, FBI ha tenido presencia en el extranjero durante más de 60 años. La FBI participa en investigaciones de tráfico de drogas y trabaja conjuntamente con la DEA dada su responsabilidad en grupos de crimen organizado. La función investigativa del FBI se remonta a los campos de derechos civiles, antiterrorismo, contrainteligencia foránea, drogas y crimen organizado, crímenes violentos y delitos financieros (Lumpe, 2002: 10-12).

El objetivo del programa antinarcoóticos de la FBI es identificar, desbaratar y dismantelar grandes organizaciones de tráfico de drogas a través del combate a las estructuras de comando y control. Desde 1991, la FBI ha llevado a cabo investigaciones junto con agencias fuera de su territorio en actividades antiterroristas que implican a norteamericanos en América Latina, específicamente en Bolivia, Panamá, El Salvador y Ecuador. Después de los ataques del 11 de septiembre de 2001, las prioridades cambiaron y tuvo lugar una reorganización de la FBI para asignar más efectivos a actividades antinarcoóticos (Lumpe, 2002: 10-12).

Entrenamiento internacional

La FBI también ha estado involucrada en entrenamiento de fuerzas militares y policiales en el extranjero. Este entrenamiento está enfocado en reforzar los operativos antidrogas, antiterrorismo y de crimen organizado, según la ley de Estados Unidos. La participación de efectivos extranjeros comenzó en 1930, pero fue en 1962, bajo el mandato de John Kennedy, que el proceso se institucionalizó. En 2005, se contaban en 2504 graduados provenientes de 152 países en el mundo entero (The FBI Academy, *Graduate Statistics*).

Agencia de Asuntos Internacionales de Narcóticos y Aplicación de la Ley

La Agencia de Asuntos Internacionales de Narcóticos y Aplicación de la Ley (por sus siglas en inglés, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs – INL)

El INL es consejera del Presidente, Secretario de Estado y agencias y departamentos en el Gobierno de Estados Unidos, en el desarrollo de políticas y programas para hacer frente al crimen y narcotráfico internacional. Los programas de INL se encauzan en dos de los objetivos estratégicos del Departamento: 1) disminuir la entrada de drogas ilegales en Estados Unidos; y 2) minimizar el impacto del crimen internacional en Estados Unidos y en sus ciudadanos. Los programas antinarcoóticos y en contra de delitos también complementan la lucha contra el terrorismo, tanto directa como indirectamente, al promover la modernización y apoyar las operaciones de los sistemas de justicia extranjeros y agencias de aplicación de la ley responsables de combatir el terrorismo (U.S. Department of State, *Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs*).

El INL provee entrenamiento en temas de aplicación de la ley a oficiales de policía, jueces, investigadores, fiscales y funcionarios en aduanas y fronteras.

Uno de los problemas que más preocupa al gobierno de Estados Unidos es el consumo de cocaína. De este, se estima que 90% proviene de la región andina: Colombia, Perú y Bolivia. La atención en este asunto ha aumentado desde los ataques del 11 de septiembre de 2001, por lo que las asignaciones materiales y de fondos han aumentado considerablemente. Asimismo, la institución del Plan Colombia en 1999 ha enfocado la atención del país del norte en la lucha contra el tráfico de drogas en la región. Para cumplir con los objetivos, desde 2000 hasta 2005, el gobierno de Estados Unidos, a través de los presupuestos del Departamento de Defensa y de Estado, ha asignado 5,400 millones de dólares para la Iniciativa Andina contra las Drogas (ACI) (Veillette, 2005).

La Guardia Costera

La Guardia Costera se centra en actividades de seguridad marítima, movilidad marítima, defensa nacional y protección de recursos naturales. Sus esfuerzos en la lucha contra las drogas se enmarcan en la seguridad marítima (Lumpe, 2002: 23). Desde el 2004, esta institución pasó del Departamento de Transportes al Departamento de Seguridad Interna. La Guardia Costera está encargada de organizar una asociación con el sector público y privado, gobierno federal, estatal y local, la industria, al mismo tiempo que fomenta la cooperación internacional con el fin de luchar contra el terrorismo marítimo. Para conseguir este propósito, la institución se asegura de que los objetivos de esta estrategia estén en línea con los objetivos de seguridad de otros gobiernos. Con el apoyo financiero del INL, la Guardia costera entrenó a más de 300 efectivos extranjeros hasta 2001. Para el año 2004, estableció su propia academia (United States Coast Guard, *Maritime Law Enforcement Academy*).

Convenios de cooperación entre Ecuador y Estados Unidos

En el marco de las premisas realistas, la seguridad aparece como un concepto directamente relacionado con la integridad del Estado que constituye la unidad competente a nivel geográfico, jurídico y material (Orozco, 2006: 164). De ahí que según Hobbes "... el *Leviatán* tiene la tarea de preservar la integridad de sus ciudadanos y de librar al individuo de las incertidumbres de la naturaleza anárquica del mundo" (Orozco, 2006: 164).

El realismo considera a la “seguridad nacional” como el tema fundamental para un estado-nación, de ahí que los países hegemónicos del sistema internacional consideran tener la obligación y el derecho de persuadir a los estados subordinados con el fin de preservar su seguridad nacional. La seguridad y la securitización son construcciones que se institucionalizan desde una visión de politización; a través del discurso se puede securitizar o des-securitizar un problema (Buzan, 1998: 21-29).

En este contexto, los Estados Unidos han suscrito convenios de cooperación con el Ecuador con el fin de luchar contra el narcotráfico y preservar su seguridad nacional. El 30 de septiembre del año 2003, el Ecuador y los Estados Unidos suscribieron un Convenio de Cooperación relacionado con el fortalecimiento de la capacidad institucional de la República del Ecuador para controlar la producción y tráfico de drogas ilícitas; dicho acuerdo constituye la renovación del acuerdo previamente suscrito por ambos gobiernos en el 2002 (Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, 2003).

El monto de la cooperación estadounidense que canalizará el Convenio es de quince millones setecientos cincuenta y dos mil novecientos noventa dólares (\$15.752.990), fondos que están destinados a financiar la construcción de nuevas bases para la Policía Nacional Ecuatoriana, controles integrados en las carreteras e instalaciones para inspección, dotación de vehículos para la Policía y las Fuerzas Armadas, comunicaciones por radio y otros equipos, así como cursos especializados de capacitación (Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, 2003).

Posteriormente, el 5 de octubre de 2005, el gobierno ecuatoriano firmó un convenio de cooperación con Estados Unidos por un monto de \$32.943.000 millones de dólares. Dicho convenio comprende asistencia para el desarrollo de la frontera Norte, la reducción de la pobreza, la integración de la frontera Sur, la conservación en las Islas Galápagos y el combate al narcotráfico (\$10.982.000), que constituye el segundo monto más alto luego del asignado para el tema de la frontera Norte y que comprende el “apoyo al fortalecimiento de la capacidad institucional del Estado ecuatoriano para controlar la producción y tráfico de drogas ilícitas, aseguramiento de fronteras y combate de lavado de activos y coyoterismo” (Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, 2005).

Lo anteriormente mencionado da cuenta de que la política estadounidense de cooperación en la región y en el caso particular del Ecuador está enfocada en equipar y capacitar a la Policía y a las Fuerzas Armadas con el fin de aumentar los operativos de restricción, en base a un enfoque netamente militarista que permita aumentar las incautaciones y los detenidos como indicadores del éxito de la “guerra contra las drogas”, sin considerar que el verdadero problema de los países de la región sudamericana no es la seguridad, sino más bien la pobreza y los problemas sociales que de ésta se derivan.

Estados Unidos: Política Nacional de Control de Drogas

Hace dos años, mi gobierno proclamó su Estrategia Nacional para el Control de las Drogas, por la cual se escogió un método equilibrado para reducir el consumo de narcóticos entre jóvenes y adultos. La Estrategia fijó ambiciosas metas a dos y cinco años: (i) reducir el índice de consumo de drogas en 10 por ciento en dos años, y (ii) reducir el índice en 25 por ciento en cinco años. El éxito de la estrategia se puede medir por sus resultados. Me complace notificar que hemos excedido nuestra meta a dos años, de reducir el consumo de drogas entre los jóvenes. La encuesta más reciente muestra una caída del 11 por ciento en el consumo de drogas ilegales por los jóvenes entre 2001 y 2003. Entre los adolescentes, algunas drogas como el LSD han descendido a niveles sin precedentes. Con respecto a otras, estamos viendo los niveles más bajos de consumo en casi diez años (“Carta de Notificación del Presidente George W. Bush al Congreso de los Estados Unidos de América.”, Oficina de Política Nacional de Control de Drogas, 2004: 65).

La política estadounidense de control de drogas busca reducir el consumo de éstas al interior del país atacando a todos los frentes a nivel interno y externo a través de una estrategia que incluye la prevención, el tratamiento y la aplicación de la ley, a través de un presupuesto en 2003 de USD 11,397 millones hasta USD 12,431.1 en 2006 (Oficina de Política Nacional de Control de Drogas, 2004) (Oficina de Política Nacional de Control de Drogas, 2005).

La Estrategia Nacional para el Control de Drogas en los Estados Unidos se centra en tres objetivos específicos:

- 1) Detener el consumo de drogas antes de que éste comience; con el fin de reducir el consumo de drogas en los jóvenes y evitar el inicio de consumo en los niños,

se contempla la aplicación de programas de prevención que incluyen el área educativa y comunitaria, así como exámenes de detección del consumo de drogas entre estudiantes. Se trata de promover los valores de responsabilidad y buena ciudadanía (Oficina de Política Nacional de Control de Drogas, 2003).

- 2) Rehabilitar a los usuarios de drogas en EE.UU.; en este sentido se busca brindar rehabilitación a los consumidores de drogas y brindarles apoyo a través de los familiares, amigos e instituciones.

El establecimiento de “tribunales de la droga”, según se les conoce, representa “otro enfoque del tratamiento de individuos drogodependientes a quienes se les detiene por infracciones no violentas, como por ejemplo el robo, que se generan a partir de su conducta de consumo de drogas ilícitas”, dice la ONDCP (Office of National Drug Control Policy-Oficina de Política Nacional de Control de Drogas). “Los tribunales de la droga utilizan la autoridad de un juez para coaccionar la abstinencia al combinar expectativas claras con una supervisión cuidadosa, lo cual sirve de ejemplo extraordinario de la unión entre un enfoque de salud pública y una estrategia de seguridad pública” (Monsen, 2005).

- 3) Desbaratar el mercado; se trata de crear todos los obstáculos posibles para que la industria del narcotráfico no sea rentable. Con el fin de dismantelar este mercado, es necesario colaborar estrechamente con los países productores y de tránsito como México y Colombia (Oficina de Política Nacional de Control de Drogas, 2003).

En este marco, se contempla el apoyo del gobierno estadounidense a la Iniciativa Regional Andina.

Ecuador: Política Nacional de Lucha contra la Droga

En el marco de la ley 108 (Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas), el 24 de diciembre de 2003 a través del Decreto No. 1180, el gobierno del Ecuador publicó un decreto mediante el cual confrontar el problema de la droga y sus efectos se convirtió en “Política de Estado”:

La lucha contra la droga y sus efectos, constituye una línea política permanente del Estado Ecuatoriano, con el fin de alcanzar y garantizar la coexistencia de los integrantes de la sociedad, en un ambiente sano que tienda al desarrollo humano sostenido y sustentable. Por tanto, es su responsabilidad y la de sus

instituciones, desarrollar, dirigir y ejecutar políticas y estrategias para el cumplimiento de ese propósito (Presidencia de la República del Ecuador, 24 de diciembre de 2003).

Asimismo, el decreto contempla la lucha contra la droga como un compromiso de todos/as en base al principio de responsabilidad compartida; establece una política enfocada en la reducción de la demanda así como el control de la oferta a través del combate al narcotráfico y delitos conexos; contempla el fortalecimiento de la colaboración internacional; y un sistema descentralizado que permita la aplicación adecuada de la política (Presidencia de la República del Ecuador, 24 de diciembre de 2003).

La lucha contra la droga se enfoca en los siguientes objetivos estratégicos:

Con relación a la oferta:

Reducir el cultivo, producción, fabricación, venta, tráfico y distribución ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, el desvío de sustancias controladas y los delitos conexos.

Con relación a la demanda:

Proteger la integridad psíquica y física de la comunidad, en especial de los niños, niñas y jóvenes, del uso indebido de sustancias psicoactivas; y asegurar el acceso a diferentes modalidades de diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y reinserción social a la población afectada por el consumo indebido de drogas (República del Ecuador, 2004: 32).

Las estrategias para dar cumplimiento a la política nacional incluyen enfrentar el problema en forma integral, contar con reglas que definan acciones y responsabilidades, contar con organismos sólidos y capacitados, generar recursos y aprovecharlos eficientemente, planificar y coordinar las acciones, explotar la tecnología y capacitar el recurso humano, recurrir a las organizaciones no gubernamentales y al sector privado, producir y utilizar información, aplicar programas de prevención en el sector educativo y comunitario, y llevar a cabo programas de tratamiento y rehabilitación que permitan recuperar a los individuos (Presidencia de la República del Ecuador, 24 de diciembre de 2003).

Para dar cumplimiento a la política nacional de lucha contra la droga, se establecen programas y proyectos en el marco del Plan Nacional de Prevención,

desarrollo alternativo preventivo y control de droga 2004-2008. El plan reconoce que el Ecuador ya no es más simplemente un país de tránsito y adopta un acercamiento equilibrado al problema de la droga con responsabilidades compartidas, participación de la comunidad, legislación moderna, nueva tecnología y leyes adecuadas (República del Ecuador, 2004).

Este plan constituye la estructura a través de la cual el Ecuador, sus entidades estatales, instituciones locales y la comunidad como un todo, confronten el problema de las drogas. La prevención del uso indebido de drogas, enmarcada en una estrategia más global de promoción de la salud y el bienestar integral del individuo, constituye el objetivo prioritario (República del Ecuador, 2004).

El plan recoge el mandato de los presidentes en la Cumbre de las Américas de Santiago de Chile de 1998, referente a la estrategia antidrogas en el hemisferio y los mecanismos de evaluación multilateral; y suscribe que el control de drogas constituye decisión y obligación irrenunciables del Gobierno del Ecuador. Asimismo, el plan recoge la premisa de que la lucha contra el problema mundial de las drogas ilícitas debe ser abordada por la comunidad internacional de manera integral, y que ésta debe involucrar la producción, tráfico, consumo y delitos conexos, fundamentados en el principio de “responsabilidad compartida” (República del Ecuador, 2004).

En el mencionado plan se propone que la prevención permite sensibilizar y movilizar a la sociedad para generar una cultura de rechazo a las drogas mediante el fomento de sus propios valores y recursos así como informar y educar a los ciudadanos/as, especialmente niños/as y jóvenes, para que desarrollen estilos de vida positivos, saludables y autónomos. En la consecución de estos objetivos deberán trabajar de forma coherente e integrada las distintas administraciones, las organizaciones sociales, los padres, madres, educadores/as, los medios de educación y, en suma, la sociedad en su conjunto. Las acciones y programas a impulsar, se aplican en los siguientes ámbitos de intervención: escolar, comunitario, laboral y con medios de comunicación (República del Ecuador, 2004).

Análisis y Conclusiones

En el caso del Ecuador, la guerra contra las drogas se ha llevado a cabo en base a las premisas realistas de los Estados Unidos que establecen a las drogas como un problema de “seguridad nacional”, de ahí que los Estados Unidos consideran que se deben proteger sus fronteras y sus ciudadanos/as mediante programas a nivel interno y a nivel internacional a través de cooperación financiera y técnica destinada especialmente hacia aquellos países productores y de tránsito de drogas, que representan una amenaza.

Los Estados Unidos han ejercido influencia en la aplicación de la política antidroga del Ecuador a nivel legal e institucional. Las políticas y objetivos de los planes nacionales de lucha contra las drogas de ambos países son los mismos; ambos en teoría apuntan a la consecución de programas que coadyuven a reducir el consumo de drogas; sin embargo, ambos planes se han enfocado en el objetivo de eliminar la oferta de drogas bajo la premisa de que el precio y la calidad de la droga influyen para que una persona inicie o continúe consumiendo.

Los esfuerzos de ambos países se han enmarcado en la eliminación de la oferta de drogas a través de programas de interdicción; en este sentido, los funcionarios/as estadounidenses y ecuatorianos señalan como indicadores de éxito las hectáreas de coca erradicadas, los laboratorios de cocaína destruidos, la cantidad de drogas incautadas y el número de detenidos/as. Sin embargo, estos indicadores no reflejan el camino para la consecución del objetivo real que busca la reducción del consumo.

En el marco legal, la política estadounidense de control de drogas ha influido en la política ecuatoriana a través de la suscripción de convenios de cooperación encaminados a la lucha antinarcóticos, con fondos destinados principalmente a operaciones antinarcóticos de interdicción. En este contexto, se inscribe también la Iniciativa Regional Andina, en cuyo marco se estableció la base de Manta y el Plan Colombia, ésta es una muestra clara de la “seguritización” y “militarización” del problema. Por un lado, la base de Manta responde a los condicionamientos de la política estadounidense, aún por encima de las leyes internas; por otro lado, el Plan Colombia, constituye la inclusión del Ecuador en un conflicto ajeno, que en un

principio respondía únicamente a la lucha antidroga y luego del 11 de septiembre se tornó en una lucha en contra del “narcoterrorismo”.

En lo que respecta al marco institucional, la política estadounidense de control de drogas también ha influido a nivel interno. Como se mencionó a lo largo del segundo capítulo, las instituciones estadounidenses que coadyuvan en la aplicación de la ley tales como la DEA, FBI, y la Guardia Costera se han involucrado con las instituciones ecuatorianas a través de la participación conjunta en actividades de interdicción e investigación, y a través de entrenamiento especializado a policías y militares. Adicionalmente, estas instituciones realizan operaciones que no están contempladas o definidas con el gobierno ecuatoriano, bajo la premisa de la lucha antidroga, sin ningún control sobre su gestión y transparencia.

A través de estas agencias, las fuerzas policiales y militares reciben capacitación, lo cual ha generado superposición de tareas y conflictos entre los policías y militares, que compiten por recibir fondos estadounidenses. Este hecho da cuenta de la intención de la política estadounidense de promover la mayor participación de las fuerzas militares en la lucha antidrogas:

Washington está expandiendo su rol y su misión, precisamente cuando debería estar buscando reducir el poder y la influencia de las fuerzas militares, especialmente en lo que respecta a mantener el orden público a nivel interno, una tarea que debería corresponder a la policía. A través de entrenamiento, el desarrollo de habilidades de inteligencia y sistemas informáticos militares, el gobierno de los Estados Unidos envalentona a las fuerzas militares locales y reduce la capacidad de los gobiernos civiles de ejercer un control efectivo sobre dichas fuerzas (Youngers, 2002: 14).

En este marco del realismo, en el cual el tema fundamental es la seguridad, no se toman en cuenta los nuevos temas emergentes luego de la Guerra Fría en el proceso de la globalización; es decir, que no se considera la intersección que se produce entre el investigador/a y el objeto de estudio que da como resultado nuevos temas de análisis que se extienden a los derechos humanos, seguridad humana, democrática, entre otros. De ahí que la política estadounidense de lucha contra las drogas y su influencia en la política ecuatoriana se han concentrado en la “seguritización” del tema.

Se han destinado miles de dólares en el marco de la Iniciativa Andina, a través de la cual los Estados Unidos han convertido a los países de la región en sus aliados estratégicos para luchar contra las drogas bajo sus directrices y programas, aún a costa de las consecuencias negativas para el Ecuador tales como la inclusión en el conflicto colombiano, un rol fortalecido de las fuerzas militares que puede afectar la democracia interna, la adopción de convenios de cooperación por vías poco transparentes y el debilitamiento del gobierno ecuatoriano para tomar decisiones y ejercer la política nacional de lucha contra las drogas de manera soberana.

El enfoque teórico realista permitió explicar la influencia que los Estados Unidos han ejercido en la aplicación de la política de lucha contra la droga del Ecuador, ya que en base a la seguridad nacional y a los intereses estadounidenses, este país ha influido de forma legal e institucional, de tal manera que el Ecuador ha seguido las directrices estadounidenses en una guerra que ha gastado millones de dólares en recursos para atacar a la oferta, sin lograr verdaderos resultados en la reducción de la demanda, se trata de una guerra fallida:

Si bien desde 1981 Estados Unidos ha dedicado casi 45.000 millones de dólares a los programas internacionales de control de la oferta en el exterior, ha fracasado en su objetivo de que se produzca un aumento en los precios de la droga. Aún si el gasto se mantiene estancado en el nivel que solicitó el gobierno del presidente Bush para el 2005 (3.750 millones de dólares), para fines del decenio el estado habrá gastado casi 19.000 millones de dólares adicionales en las actividades de control de la oferta en el exterior (Walsh, 2005: 17).

CAPÍTULO III

El Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP) en la guerra contra las drogas de Ecuador

En el marco del proceso de globalización, surge un mundo de interdependencia compleja que pone en escena a nuevos actores subnacionales y transnacionales y a una diversidad de temas que se presentan sin una jerarquía clara, de tal manera que el estado ya no es el único actor en las relaciones internacionales y la seguridad militar ya no domina las relaciones interestatales como lo explica la visión realista (Keohane y Nye, 1988: 41).

“En política mundial, interdependencia se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países” (Keohane y Nye, 1988: 22). El hecho de que exista interdependencia no significa que la guerra desaparezca, por el contrario ésta se mantiene, pero se presenta de nuevas maneras, las cuales el realismo no puede explicar (Keohane y Nye, 1988: 22). Estas relaciones de interdependencia se basan en regímenes internacionales que establecen las “reglas de juego” acerca de la cooperación entre los estados sobre ciertos temas específicos (Keohane y Nye, 1988: 18), según las teorías de la interdependencia, éstos regímenes constituyen el resultado de la maximización de intereses de los países (Orozco, 2006: 171).

En el marco de estas premisas teóricas, el presente capítulo busca explicar el rol que el Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP) ha desempeñado para aplicar la política antidroga en el Ecuador durante el período de análisis 2003-2006. El capítulo aborda una breve historia del organismo, analiza el funcionamiento institucional, los proyectos que se han realizado en el área de reducción de la demanda y oferta de drogas y en el Observatorio Ecuatoriano de Drogas (OED); se realiza un diagnóstico del funcionamiento, y finalmente se presentan las conclusiones. Cabe mencionar que la información detallada a lo largo de este capítulo se recopiló principalmente de fuentes primarias a través de entrevistas a funcionarios y ex

funcionarios del CONSEP, ya que en la institución no existe un centro de archivo que contenga documentos o memorias institucionales.

Breve historia y Funcionamiento institucional

En base a la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas publicada en el año de 1990, se crea el Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP), como la institución oficial de coordinación del gobierno del Ecuador para la aplicación de la ley a nivel nacional e internacional; se crea como una persona jurídica autónoma con patrimonio y fondos propios (Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas).

La creación del CONSEP constituye un resultado positivo de la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, conocida también como Ley 108, ya que por primera vez se crea una entidad que coordina a todas las instancias gubernamentales que trabajan en actividades de reducción de la oferta y demanda de drogas; con el fin de evitar acciones dispersas que significaban duplicidad de esfuerzos y de recursos financieros. Asimismo, gracias a la creación del CONSEP se empezó a regular el funcionamiento de los centros públicos y privados de tratamiento de drogadictos, lo cual no sucedía antes de la promulgación de la Ley 108, de manera que los centros de tratamiento existían sin ningún tipo de control y regulación por parte del Estado (Edwards, 2007: 4).

Antes de 1990, existía la División Nacional contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes (DINACONTES), una instancia de la Procuraduría encargada del área de represión y prevención de drogas. Esta División se convirtió en el CONSEP de acuerdo a lo establecido en la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas. La mayoría del personal de la antigua DINACONTES siguió trabajado en el entonces recién creado CONSEP, asimismo, el modelo de funcionamiento institucional fue absorbido completamente de la Procuraduría (Entrevista con el Dr. Cosme Ponce, Especialista de la Dirección de Planificación, 25 de febrero de 2009).

El CONSEP para su funcionamiento cuenta con un presupuesto anual independiente que proviene del Gobierno, de contribuciones de la sociedad civil, de la cooperación internacional y de la autogestión. Según el CONSEP, el presupuesto del que disponen anualmente no es suficiente para llevar a cabo todas las actividades, programas y proyectos que como ente rector y coordinador en el tema de drogas tiene a su cargo (Organización de los Estados Americanos (OEA) – Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), 2005-2006: 4). El presupuesto anual de CONSEP que se detalla abajo, no incluye los recursos asignados por la cooperación internacional:

TABLA No. 4
PRESUPUESTO DEL CONSEP
2004-2006

EJERCICIO FISCAL	PRESUPUESTO PROPUESTO (USD)	PRESUPUESTO EJECUTADO (USD)
2004	4.352.455	3.468.832
2005	9.532.338	4.759.916
2006	11.552.638	7.920.457

Fuente: Tomado de: Organización de los Estados Americanos (OEA) – Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), 2005-2006: 4.

En cuanto a la estructura, el Procurador General del estado es el encargado de vigilar y controlar el funcionamiento del CONSEP; y es quien preside el Consejo Directivo que constituye el organismo rector de la aplicación de la ley; este Consejo está conformado por los Ministros de Salud, Educación, Gobierno y Policía, Defensa, Relaciones Exteriores y Bienestar Social (actualmente Ministerio de Inclusión Económica y Social) (Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas).

La Secretaría Ejecutiva es el organismo técnico y operativo, encargado de orientar, coordinar y supervisar las actividades de prevención, realizar y coordinar investigaciones sobre el consumo de drogas, conceder autorizaciones para la producción de ciertos productos químicos, controlar las sustancias sujetas a fiscalización, actuar como depositaria de las sustancias o bienes incautados; y promover la cooperación interinstitucional. Esta Secretaría está representada por el Secretario Ejecutivo quien es elegido de una terna de candidatos presentada por el Procurador al Consejo Directivo,

asimismo el Secretario Ejecutivo nombra a los Directores departamentales con la autorización del Procurador (Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas). Esta situación pone de manifiesto el hecho de que el nombramiento de autoridades carece de un debido proceso de selección de personal en base a requisitos establecidos que permitan transparencia y rendimiento de cuentas a la ciudadanía, este proceso se ha tornado más bien en un tema político que pone autoridades afines a la tendencia política dominante; de ahí que el cambio constante de autoridades ha sido un factor recurrente en el funcionamiento del CONSEP, lo que ha generado principalmente la falta de continuidad en las actividades y proyectos. Asimismo, la mayoría de funcionarios/as que trabajan en la institución han ingresado debido a pedidos especiales y recomendaciones de autoridades del gobierno (Entrevista con el Dr. Cosme Ponce, Especialista de la Dirección de Planificación, 25 de febrero de 2009).

Como se ha mencionado, el CONSEP está conformado por el Consejo Directivo, como organismo rector de la ley, y por la Secretaría Ejecutiva, como organismo técnico, es decir que se trata de dos instancias diferentes; sin embargo, históricamente en la práctica nunca existió esa diferenciación, de ahí que el Consejo Directivo no ha asumido su papel de dictar políticas ya que funciona pocas veces al año y cuando se reúne trata otros temas; por todo esto se ha visualizado a la Secretaría Ejecutiva como el CONSEP en sí mismo (Entrevista con el Sr. Mauricio Tayupanta, Especialista Jefe de Desarrollo Humano y Capacitación del CONSEP, 30 de enero de 2009).

Desde su creación, el CONSEP no ha contado con la atención gubernamental necesaria, tal como lo menciona Cristian Córdova, Secretario Ejecutivo, en una entrevista al Comercio en el 2004 (El Comercio, 6 de septiembre de 2004). Para el año 2003, la Oficina de Servicio Civil y Desarrollo Institucional (OSCIDI) adscrita a la Presidencia de la República concluyó un diseño de reestructuración institucional del CONSEP, que incluía la creación oficial del Observatorio Ecuatoriano de Drogas, encargado de la investigación sobre la temática; así como la creación del Departamento de Planificación Institucional, que estaría a cargo de controlar los procesos y los proyectos de cooperación internacional. Esta reestructuración establecía al CONSEP como responsable de la reinserción social de los drogodependientes; y también incluía

reformas respecto a la selección y calificación del personal, que debía ser personal calificado y seleccionado a través de un concurso de merecimientos. En enero del mismo año, los empleados del CONSEP realizaron una huelga como muestra de preocupación por el proceso de reestructuración, ya que como resultado varios empleados perdieron su categoría (El Comercio, 5 de julio de 2003).

Posteriormente en el año 2006, se publicó el Estatuto Orgánico del Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacentes y Psicotrópicas que complementa la Estructura y Estatuto Orgánico por Procesos que previamente fueron aprobados por la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público - SENRES, antes la OSCIDI. En este Estatuto Orgánico se establece que la estructura institucional del CONSEP comprende macroprocesos, procesos y subprocesos. Los macroprocesos gobernadores comprenden el direccionamiento estratégico a cargo del Consejo Directivo y la gestión estratégica a través de la Secretaría Ejecutiva. Los procesos habilitantes de asesoría se encargan de la planificación y asesoría jurídica; los procesos habilitantes de apoyo se refieren al desarrollo organizacional, al área financiera y de recursos humanos; y finalmente los procesos agregadores de valor incluyen al Observatorio Ecuatoriano de Drogas, el área de Control de la Demanda, de Control y Fiscalización; y la Administración de Bienes en Depósito (Registro Oficial No. 367, 29 de septiembre de 2006).

Asimismo, en el Plan Nacional de Prevención, Desarrollo Alternativo Preventivo y Control de Droga 2004-2008, se hace referencia a la debilidad institucional del CONSEP y a la necesidad de un plan de fortalecimiento que incluya a todas las instituciones responsables de la ejecución de dicho plan. Las fallas en el funcionamiento del CONSEP han generado una imagen deteriorada de la institución así como la dificultad de acceder a la cooperación internacional (República del Ecuador, 2004: 27). Si bien existen recortes de presupuestos, cabe mencionar que los gastos en todos los años corresponden a cifras menores a lo presupuestado, debido principalmente a la falta de planificación institucional, ya que aún cuando existen los planes operativos anuales con presupuesto detallado, estos no se cumplen y en la mayoría de los casos, las actividades no se ejecutan a tiempo, los fondos no se gastan y se tiende a ejecutar las

actividades en el último trimestre del año (Entrevista Ex autoridad del CONSEP, 10 de octubre 2007).

La debilidad institucional se ha puesto de manifiesto en todas las áreas de acción del CONSEP. En lo que respecta a la prevención, la institución no ha podido realizar el respectivo control y seguimiento de los programas de prevención, ni tampoco ha cumplido con su tarea de investigación sobre la temática. En este contexto, el CONSEP no ha desempeñado su rol de ente rector y coordinador, y por el contrario existe una falta de coordinación a nivel interno y a nivel interinstitucional que ha generado la aplicación de varios programas de prevención de manera dispersa y por consiguiente un inadecuado aprovechamiento del financiamiento (República del Ecuador, 2004: 27-28). Además, no existen programas de prevención para el sector laboral, para población preescolar, jóvenes no escolarizados, niños de la calle, mujeres y grupos indígenas (Organización de los Estados Americanos (OEA) – Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), 2005-2006: 7).

En lo que respecta al diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y reinserción social, hay una falta de directrices claras, de modo que no existe información actualizada de los centros de tratamiento, de las técnicas aplicadas, y no se han dado procesos eficientes de control y supervisión de estos centros. La problemática institucional se ve reflejada también en el área de control y fiscalización de estupefacientes, psicotrópicos y químicos controlados; así como en el control de la producción, procesamiento y tráfico ilícito, especialmente debido a la falta de coordinación interinstitucional y a la excesiva centralización de las funciones, lo que no ha permitido que las actividades se lleven a cabo en todo el país (República del Ecuador, 2004: 28-29).

Proyectos

Reducción de la demanda de drogas

Como se ha mencionado, en el marco de la Ley 108, el CONSEP es el organismo encargado de aplicar la ley encaminada a erradicar la oferta y demanda de drogas, en ese sentido, es importante analizar principalmente las actividades que el organismo ha llevado a cabo en estos ámbitos. En lo que respecta a la reducción de la demanda, la

Dirección de Control de la Demanda es la encargada de la prevención de drogas “a través de la orientación, coordinación y supervisión de los subprocesos de prevención, de tratamiento y rehabilitación, y de reinserción social y laboral, con base en los principios de respeto y protección de los derechos humanos, inclusión social, así como calidad y calidez en los servicios” (Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, *Dirección Nacional de Control de la Demanda*).

El CONSEP no ha cumplido con su misión respecto a la reducción de la demanda, ya que según una ex autoridad del CONSEP, aún cuando el gobierno de Gutiérrez declaró la prevención como política de Estado, y a pesar de la existencia de una ley, no existe un presupuesto suficiente, de ahí que si no existe presupuesto, la aplicación de una política resulta imposible (Entrevista Ex autoridad del CONSEP, 10 de octubre 2007). La falta de presupuesto se pone en evidencia al revisar que esta institución cuenta con un solo proyecto de intervención preventiva con financiación del Estado de USD 205,700, vigente desde enero 2006 hasta diciembre 2009 (Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, *Principales proyectos ejecutados por la institución*).

En este contexto, aparece la cooperación internacional a través de los organismos internacionales que surgen como nuevos sujetos cuyo objetivo es satisfacer las nuevas exigencias que pone de manifiesto la vida internacional (Diez de Velasco, 2003: 37) que se presenta en un marco de interdependencia en base a normas y procedimientos que regulan y controlan las relaciones entre los estados (Keohane y Nye, 1988: 35), es decir, en base a “regímenes internacionales” entendidos como los procedimientos, normas y reglas que regulan y controlan las relaciones transnacionales e interestatales (Keohane y Nye, 1988: 18).

Los “regímenes internacionales” permiten entender a las organizaciones internacionales como la institucionalización de la cooperación (Cuppitt, 1997: 10), como administradores de los intereses comunes y como medios de vinculación de los estados débiles (Keohane y Nye, 1988: 54-55). En este contexto, se inscribe la

cooperación que el CONSEP ha recibido de organismos internacionales tales como las Naciones Unidas, la Unión Europea, y la OEA.

En este marco de interdependencia, los regímenes internacionales surgen para coordinar y organizar las diferentes áreas de cooperación entre los estados, de ahí que comprenden normativas y roles organizativos que les permiten administrar estas áreas (Kratochwill, 1997: 32), estos regímenes expresan los parámetros y los perímetros del accionar de las organizaciones internacionales a través de los cuales se puede analizar el desempeño de las mismas (Kratochwill, 1997: 33). En este contexto, el Ecuador es signatario de la Convención Única de las Naciones Unidas sobre Sustancias Estupefacientes de 1961, del Convenio de las Naciones Unidas sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 y de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988; así como de la Convención de las Naciones Unidas Contra el Crimen Transnacional Organizado (TOC) y sus protocolos contra el tráfico de personas y el contrabando de emigrantes. En septiembre del 2005, el Ecuador ratificó la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (CAC) (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2005: 6).

Dentro de este enfoque de los regímenes internacionales, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) constituye la institucionalización de la cooperación entre los estados que deciden ponerse de acuerdo en un tema en particular, como la lucha contra el tráfico ilícito y los delitos conexos. En el tema de prevención de drogas, la ONUDD ha apoyado con el Proyecto Prevención Integral de Drogas en Comunidades Urbanas de Quito, Guayaquil y Cuenca en 2006 y 2007, con un presupuesto de USD 200,000 (ONUDD, 2005: 1). Gracias a este programa, se logró por primera vez en el país tener un grupo de aproximadamente 500 profesionales preparados para evitar el consumo de drogas, esos preventólogos están listos para cumplir un rol muy importante, de ahí que corresponde a las instituciones del Estado tener la responsabilidad de aprovechar de la instrucción del personal capacitado para que puedan enfrentar los proyectos, programas y planes de prevención (Entrevista Ex autoridad del CONSEP, 10 de octubre 2007).

En lo que respecta a la OEA a través de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) en conjunto con la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), han implementado el proyecto de Descentralización de acciones de prevención a través de los municipios de los países andinos desde octubre del 2005 hasta noviembre del 2007 con un presupuesto total de USD 169,000 (57,000 con fondos de la cooperación; y 112,000 con fondos del Estado) (Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, *Principales proyectos ejecutados por la institución*). Este proyecto es también una muestra de la importante cooperación internacional ya que busca promover un rol más activo de los municipios, éstos como los órganos sectoriales de gran importancia que llegan a todos los pueblos, a todas las parroquias y a todas las comunidades, deben también cumplir con su rol de seguridad ciudadana y ser los órganos coordinadores para emprender grandes campañas de prevención con la participación de colegios, universidades, profesionales, instituciones públicas y privadas (Entrevista Ex autoridad del CONSEP, 10 de octubre 2007).

En cuanto al tratamiento, el Ecuador cuenta con normas mínimas para el tratamiento y rehabilitación de drogodependientes; a través del CONSEP y del Ministerio de Salud se realiza la acreditación y control de los centros de tratamiento, sin embargo, no se ha desarrollado una red de detección temprana (Organización de los Estados Americanos (OEA) – Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), 2005-2006: 9-10); y muchos de los centros existentes son manejados por ex toxicómanos, que implementan técnicas de tratamiento basadas en el maltrato físico y psicológico del consumidor (ONUDD, CICAD/OEA, CONSEP, 2005:96-97). “Esta práctica de violación de los derechos humanos ha producido temor en los consumidores de drogas y un alejamiento de los servicios de tratamiento, retardando una intervención más temprana del cuadro adictivo que debería producirse en los inicios de la relación con el psicoactivo” (ONUDD, CICAD/OEA, CONSEP, 2005: 97).

Reducción de la oferta de drogas

En lo que se refiere al tema de reducción de la oferta, la Dirección Técnica de Control y Fiscalización es la encargada de “preservar el bienestar de la población ecuatoriana y

apoyar al desarrollo armónico de la industria y comercio nacional, mediante el control y fiscalización de la producción, importación, exportación, industrialización y comercialización de las sustancias controladas y sujetas a fiscalización, y prevenir su desvío” (Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, *Dirección Técnica de Control y Fiscalización*).

En el área de la reducción de la oferta, en cumplimiento de la Ley Codificada de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas del 2004, el CONSEP a través de la Dirección Técnica de Control y Fiscalización debe ejercer el control de sustancias químicas sujetas a fiscalización y que pueden ser utilizadas en la fabricación de drogas, en este marco se cuenta con un mecanismo de seguimiento a las entidades y profesionales que tienen autorización para utilizar esas sustancias, asimismo los profesionales de esta Dirección brindan capacitaciones a las entidades involucradas; sin embargo, éstas no son suficientes, y el intercambio de información entre el CONSEP y las jefaturas provinciales no se da de manera oportuna (Organización de los Estados Americanos (OEA) – Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), 2005-2006: 22-23).

En este marco, el CONSEP en cooperación con ONUDD y la Organización Mundial de Aduanas (OMA) implementaron el Programa de Control de Contenedores en el Puerto Marítimo de Guayaquil con el fin de prevenir el tráfico de drogas y otras actividades ilícitas, y promover la aplicación efectiva de la ley e intercambio de información a nivel regional e internacional. Este proyecto se ejecutó desde 2004 hasta 2008, con un presupuesto de ONUDD/OMA de USD 330,823 (ONUDD, 2004).

Mediante la Dirección Técnica de Control y Fiscalización se implementó el Proyecto Regional de Control de Precursores Químicos en los Países Andinos (PRECAN) desde diciembre de 2004 hasta diciembre de 2006 en base a un aporte financiero de la Unión Europea y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de USD 285,592, este proyecto no contó con aporte financiero del Estado (Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, *Principales proyectos ejecutados por la institución*). El objetivo fue contribuir a la

reducción de los desvíos de sustancias controladas desde la industria química, mercados ilícitos, hacia la industria ilícita de drogas en los países andinos (ONUDD, 2006:5-6). Otro proyecto de cooperación internacional en esta área, se refiere al Proyecto de Prevención al desvío de productos farmacéuticos controlados implementado desde octubre del 2004 con duración hasta febrero de 2008, con un presupuesto de la CICAD de USD 54,000 (Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, *Principales proyectos ejecutados por la institución*).

Asimismo, en el año 2005, aún cuando el cultivo de coca en el Ecuador es mínimo, el CONSEP mostró su preocupación sobre el tema y decidió incorporarse al Programa Global de Monitoreo de Cultivos Ilícitos de ONUDD. Es así que, en 2005 suscribió un acuerdo de cooperación cuyo objetivo principal era determinar la extensión cultivada de coca en el Ecuador en base a un presupuesto de USD 35,000 entregados por ONUDD (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito).

Observatorio Ecuatoriano de Drogas (OED)

El Observatorio Ecuatoriano de Drogas (OED), constituye un área fundamental para dar cumplimiento con el mandato del CONSEP, ya que es la instancia encargada de realizar investigaciones científicas para proveer información actualizada y confiable sobre la demanda y oferta de drogas, como base para la toma de decisiones y adopción de políticas sobre la temática (Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, *Observatorio Ecuatoriano de Drogas*).

“Desde 1997, el Ecuador forma parte del Sistema Interamericano de Datos Uniformes sobre consumo de drogas, SIDUC-CICAD, OEA, cuyo objetivo es establecer un sistema de vigilancia estándar para mantener actualizado el diagnóstico de las tendencias del consumo de sustancias adictivas y sus consecuencias” (ONUDD, CICAD/OEA, CONSEP, 2005:4). Hasta el año 2005, el OED había realizado los siguientes estudios: 1) Investigación sobre consumidores de drogas en centros de tratamiento, SIDUC, CICAD, OEA, de 2002 a 2004; 2) Encuesta a estudiantes de secundaria sobre consumo de drogas en el Distrito Metropolitano de Quito, SIDUC, CICAD, OEA, 2002; 3) Estadísticas sobre los indicadores de oferta de drogas, de 1995

a 2005; y 4) Estudio piloto para conocer el funcionamiento de los Centros de Tratamiento para consumidores de drogas en la ciudad de Quito, 2005 (ONUDD, CICAD/OEA, CONSEP, 2005:3).

En el año 2005, el Procurador como Presidente del CONSEP suscribió un Memorando de Entendimiento con el Secretario Ejecutivo de la CICAD, mediante el cual se estableció cooperación técnica y financiera para realizar la Segunda Encuesta Nacional a Estudiantes de Educación Media sobre Consumo de Drogas – 2005; para tal efecto, el estado entregó USD 30,000. Esta investigación contó también con el apoyo de ONUDD a través del proyecto “Sistema Subregional de Información e Investigación sobre Drogas en Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Perú y Uruguay”, al cual el Ecuador se integró en el 2005, en este marco, el CONSEP recibió una contribución económica de USD 60,000 para completar dicha encuesta. En el año 2006, el CONSEP suscribió un Memorando de Entendimiento con el Secretario Ejecutivo de la CICAD para realizar la Tercera Encuesta Nacional a Hogares sobre consumo de drogas, para la cual ONUDD también aportó financieramente, entre ambos sumaron una contribución de USD 72,000; por su parte el país entregó un aporte de USD 35,000 (Entrevista con la Dra. Silvia Corella, Técnica del OED, 29 de enero de 2009).

En las conclusiones de la Segunda Encuesta Nacional a Estudiantes de Educación Media sobre Consumo de Drogas – 2005, se menciona que gracias al SIDUC se ha podido establecer una metodología estandarizada para los estudios que revelan la prevalencia del consumo, indicador que permite conocer la efectividad de los programas de reducción de la oferta y demanda de drogas. De ahí la importancia de la función del OED ya que al no existir informes sobre la ejecución, seguimiento y evaluación de los seis planes nacionales ejecutados históricamente por el país desde 1980, el OED constituye la única fuente de información, de modo que “los estudios de prevalencia adquieren importancia, puesto que prácticamente son los únicos que pueden brindar alguna información sobre la repercusión de los resultados alcanzados” (ONUDD, CICAD/OEA, CONSEP, 2005:95-96).

Diagnóstico

El CONSEP es un organismo que tiene muchas responsabilidades, no está definida su área de acción principal, a pesar de que la ley establece que la política fundamental del Estado es la prevención, el CONSEP no ha podido realizar a cabalidad actividades encaminadas al cumplimiento de esta política. Su accionar se ha visto limitado por falta de recursos, pero sobre todo por falta de voluntad política ya que al no tener poder coercitivo no puede obligar a los Ministerios que integran el Consejo Directivo para dar cumplimiento con la ley; en este marco, todo se ha realizado por la buena voluntad de las autoridades a cargo en un momento determinado, en definitiva, “puede existir una autoridad que es el organismo rector pero mucho se requiere del cambio de actitud de las autoridades y de las otras instituciones” (Entrevista Ex autoridad del CONSEP, 10 de octubre 2007).

No ha existido una verdadera integración entre el Consejo Directivo y la Secretaría Ejecutiva, de tal manera que ninguno de los dos organismos que conforman el CONSEP ha desempeñado las actividades que le corresponden de acuerdo a la ley. Esta situación se ha visto caracterizada principalmente por falta de voluntad política del Consejo Directivo que no ha asumido su rol de rectoría, por el desconocimiento y falta de preparación de las autoridades que como se mencionó anteriormente son elegidas sin necesidad de proceso de selección, y por problemas personales entre las autoridades ya que todo se ha manejado en base a las relaciones entre Procurador, Presidente del Consejo Directivo y el Secretario Ejecutivo; relaciones que en algunas ocasiones no han resultado profesionales ya que el mismo Procurador ha sido quien ha dado muy malas referencias del funcionamiento del CONSEP debido a enemistades personales con el Secretario Ejecutivo de turno. Adicionalmente, el cambio constante de autoridades ha generado una falta de continuidad en las políticas y programas ya que cada Secretario Ejecutivo de turno ha ingresado a la institución con sus nuevos lineamientos y su propio equipo de asesores, de tal manera que muchos de los proyectos y programas que en su momento estaban en curso se paralizaron y todo el personal ha tenido que adaptarse a las políticas de las nuevas autoridades (Entrevista con el Sr. Mauricio Tayupanta, Especialista Jefe de Desarrollo Humano y Capacitación del CONSEP, 30 de enero de 2009).

El CONSEP ha enfrentado problemas estructurales desde su creación, ya que al tener tantas obligaciones (entre la prevención, la administración de bienes, el control de las farmacias y laboratorios, y fiscalización de químicos) no ha podido cumplir con todas, y se ha dedicado principalmente a ordenar los bienes incautados, actividad a la cual se ha destinado el poco presupuesto que ha recibido. La administración de los bienes y sustancias incautados es la gran responsabilidad del CONSEP, de ahí que cuidar los bienes tales como haciendas, fincas, entres otros ha significado una fuerte inversión por parte de la institución para protegerlos de las invasiones. En varias ocasiones, la institución ha tenido que desalojar a invasores, lo que ha generado problemas ya que dichos bienes no son ni del CONSEP, ni de los narcotraficantes, ni del Estado, están en una situación “anormal” en la cual se requiere una ordenación del juez para poder venderlos. De modo que el CONSEP, no tiene otra opción que cuidar los bienes y en algunos casos hasta ha tenido que enfrentar demandas legales lo cual también ha implicado altos gastos en abogados (Entrevista Ex autoridad del CONSEP, 10 de octubre 2007).

En este contexto, el CONSEP se ha dado a conocer exclusivamente por sus actividades relacionadas con la administración de los bienes incautados en operaciones de narcotráfico. Para el año 2003, la situación de cerca de 300 inmuebles no era clara ya que no existían registros de la propiedad, se habían entregado bienes sin contratos, y realizado procesos de arrendamiento en condiciones dudosas (Diario HOY, 3 de agosto de 2003). A partir del año 2003, con el ingreso de Cristian Córdova como Secretario Ejecutivo, se iniciaron los primeros procesos públicos de venta de bienes, ya que anteriormente los bienes se manejaban bajo procesos carentes de transparencia y el CONSEP era conocido como una “cueva de ladrones”, todo esto generó una desgastada imagen del CONSEP a nivel de la sociedad civil en general y en la cooperación internacional (Entrevista con el Sr. Mauricio Tayupanta, Especialista Jefe de Desarrollo Humano y Capacitación del CONSEP, 30 de enero de 2009). La prensa en general contribuyó a promover la imagen de corrupción del CONSEP, ya que en repetidas ocasiones se publicaban supuestos casos de corrupción, sin la respectiva comprobación, dichos casos se registraban principalmente en las provincias (Entrevista con el Dr. Cosme Ponce, Especialista de la Dirección de Planificación, 25 de febrero de 2009).

Como se mencionó en el capítulo anterior, el Plan Nacional de Prevención, desarrollo alternativo preventivo y control de droga 2004-2008 se generó con el fin de dar cumplimiento a la política de estado de lucha contra la droga, cuyo objetivo prioritario es la prevención; sin embargo, en la práctica esto no se ha cumplido. Según el Dr. Ponce, el plan nació con tres problemas fundamentales: el primero, la falta de financiamiento; el segundo, la falta de aplicabilidad del plan ya que éste no se elaboró en consenso con los demás ministerios que conforman el Consejo Directivo, y fue centralizado ya que no se tomaron en cuenta las mesas de discusión provinciales, en definitiva, se contrató una consultora llamada “ALDIRES” quien finalmente se encargó de elaborar el plan. El tercer problema se relaciona con la falta de un mecanismo de evaluación, de tal modo que las actividades desarrolladas en el marco de dicho plan nunca fueron monitoreadas ni evaluadas (Entrevista con el Dr. Cosme Ponce, Especialista de la Dirección de Planificación, 25 de febrero de 2009).

En este contexto, la prevención ha sido el área más descuidada; en los últimos años, el CONSEP ha tratado de producir investigaciones que permitan poner en práctica actividades de prevención más dinámicas, ya que a través de los estudios se puede tener información sobre los avances o fallas de un programa. Sin embargo, la falta de decisión del Estado no ha permitido que el CONSEP coordine las acciones de prevención con las demás instituciones, ya que el gobierno no ha ejercido control sobre estas instituciones que también tienen su obligación en el área de la prevención, pero no la cumplen. Las instituciones han decidido concentrarse en ciertas áreas, en lugar de trabajar conjuntamente; por ejemplo, el Ministerio de Salud, se ha dedicado solamente al tratamiento físico y terapéutico, mientras que el Ministerio de Bienestar Social trabaja sus pequeños programas de niños y adolescentes. De ahí que existe personal suficiente en todos los ministerios, desde psicólogos, orientadores vocacionales, trabajadores sociales, pero la falta de decisión política no ha permitido un verdadero trabajo de prevención coordinado por el CONSEP como establece la ley (Entrevista Ex autoridad del CONSEP, 10 de octubre 2007).

En la Segunda Encuesta Nacional a Estudiantes de Educación Media sobre Consumo de Drogas – 2005, se indica que la prevalencia de vida del consumo de drogas

en estudiantes de enseñanza media se ubicó en 12.8% (ONUDD, CICAD/OEA, CONSEP, 2005: 96), lo que evidencia que los programas de prevención se han realizado sin tomar en cuenta criterios de efectividad, eficacia y eficiencia; de ahí que no se ha atendido las causas del consumo, ni se ha considerado un análisis de costo-beneficio de dichos programas (ONUDD, CICAD/OEA, CONSEP, 2005:101-102). La prevención se ha reducido a “una serie de iniciativas locales marcadas por el activismo, lo local, la heterogeneidad y, sobre todo, la ausencia de evaluación (...) En una palabra, no pueden demostrar que se dirigen hacia causas específicas del consumo, ni que producen mayores cambios que otros programas y a menor costo” (ONUDD, CICAD/OEA, CONSEP, 2005:102).

En el área de prevención no han existido lineamientos claros de trabajo, no existe una concepción clara de la prevención como tal, en ese sentido, todos los programas y actividades se han desarrollado con el fin de cumplir objetivos inmediatos; es decir cumplir con un número determinado de asistentes a los talleres de capacitación y llenar de asistentes un festival de prevención. Los programas y proyectos no han sido pensados a largo plazo, de tal modo que no se ha generado un impacto sostenible en la población, y por el contrario, se han desperdiciado los pocos fondos destinados a la prevención (Entrevista con el Dr. Cosme Ponce, Especialista de la Dirección de Planificación, 25 de febrero de 2009).

Los pocos programas de prevención que ha realizado el CONSEP se han concentrado en las tres ciudades principales del Ecuador, tales como Quito, Guayaquil y Cuenca; existe un proceso de total concentración de recursos humanos y financieros en la Dirección Nacional de Reducción de la Demanda que funciona en la ciudad de Quito, mientras que las Direcciones Regionales cuentan solamente con uno o dos especialistas en el área de prevención. Asimismo los recursos financieros generalmente no llegan a las Direcciones Regionales deben hacer autogestión para realizar pequeñas campañas de prevención. En lo que respecta a los cursos de capacitación y actualización de conocimientos, se ha evidenciado también un proceso de centralización, ya que solamente los funcionarios de la Dirección Nacional son enviados en repetidas ocasiones a capacitaciones en el extranjero, dejando de lado al personal de las otras

provincias que igualmente requiere entrenamiento (Entrevista con Ex Director Regional de CONSEP, 12 de diciembre de 2008).

En lo que respecta al área de la reducción de la oferta, el CONSEP tampoco ha podido cumplir a cabalidad con su misión debido principalmente a la falta de coordinación intra e interinstitucional, y a la falta de personal para capacitar sobre el tema a las demás instituciones involucradas. El tema del control y fiscalización de químicos ha sido muy complicado, ya que al interior de la misma institución han existido funcionarios que se encargaban de brindar información a los propios narcotraficantes (Entrevista con Ex Director Regional de CONSEP, 12 de diciembre de 2009); sin embargo, esta área es la que ha tenido mayor desarrollo dentro del CONSEP ya que existen lineamientos y un esquema de control establecido, lo cual no existe en el área de prevención (Entrevista con el Sr. Mauricio Tayupanta, Especialista Jefe de Desarrollo Humano y Capacitación del CONSEP, 30 de enero de 2009).

En el año 2005, el CONSEP inició un proceso de investigación a cuatro de sus funcionarios que estaban implicados en otorgar sin el control respectivo, el permiso para comercializar sustancias sujetas a fiscalización a un ex empleado del CONSEP, que fue inspector de Control y Fiscalización en Guayaquil hasta 1999, y fue removido precisamente por filtrar información a un traficante de precursores químicos que era investigado por el CONSEP, la Policía Antinarcóticos y la DEA (El Comercio, 21 de septiembre de 2005). Éste es solo un caso que pone en evidencia la corrupción enquistada dentro de la misma institución, ya que existe personal inadecuado que ha estado por años en esta área recibiendo coimas para otorgar permisos, filtrar información, causando serios problemas cuando se ha tratado de cambiar los procesos que se han convertido en un modus operandi por muchos años (Entrevista con Ex Director Regional de CONSEP, 12 de diciembre de 2008).

Desde su creación, alrededor de 50 funcionarios/as de un total de 250 que laboran en el CONSEP se han visto inmersos en actos de corrupción, tales como recepción de coimas para otorgar permisos para comercializar sustancias sujetas a fiscalización y robo de bienes y drogas, principalmente debido a los bajos salarios que percibían los

funcionarios/as, ya que por ejemplo los depositarios/as encargados de cuidar los bienes y sustancias incautados recibían en el 2005 un salario de USD 500 a 600 mensuales (Entrevista con el Sr. Mauricio Tayupanta, Especialista Jefe de Desarrollo Humano y Capacitación del CONSEP, 30 de enero de 2009).

El rol del Observatorio Ecuatoriano de Drogas es fundamental ya que es el encargado de proveer la información científica confiable con indicadores de la demanda y oferta de drogas que permitan establecer políticas claras y programas de prevención efectivos. En ese sentido, es importante desarrollar más investigaciones, sin embargo, esto ha resultado complejo por el pequeño presupuesto del CONSEP y debido a que la cooperación internacional utiliza la mayoría de sus fondos para temas de represión e interdicción; de ahí que sería importante mantener un equilibrio entre el apoyo financiero para frenar el tráfico y la prevención, porque hay que tomar en cuenta que aún cuando se incautan las drogas, como 40 y 50 toneladas en el 2005 y 2006, siempre queda un remanente para el consumo (Entrevista Ex autoridad del CONSEP, 10 de octubre 2007).

Como se ha explicado anteriormente, el CONSEP tiene varias debilidades estructurales que no han permitido que cumpla a cabalidad con su misión, sin embargo, según el Dr. Cosme Ponce, existen fortalezas importantes que el CONSEP no ha sabido aprovechar. Por un lado, el elemento humano capacitado constituye una gran fortaleza de la institución ya que la mayoría del personal ha tenido acceso a cursos de capacitación y especialización tanto a nivel nacional como internacional, de tal manera que la institución cuenta con personal altamente capacitado; por otro lado, el hecho de que existan Direcciones Regionales significa que hay cobertura en otras ciudades, aunque el personal es reducido en provincias, se cuenta con funcionarios/as, a diferencia de otras instituciones o ministerios que no tienen cobertura a nivel nacional (Entrevista con el Dr. Cosme Ponce, Especialista de la Dirección de Planificación, 25 de febrero de 2009).

En lo que respecta a la cooperación internacional, ésta no se ha canalizado de una manera equilibrada, ya que se ha destinado mayoritariamente al área de control de la

oferta, y en menores cantidades para investigaciones del Observatorio Ecuatoriano de Drogas y a la prevención. Adicionalmente, la cooperación internacional no tiene confianza en el CONSEP debido a la imagen de corrupción que ha generado la institución por los casos mencionados anteriormente y debido a una situación en particular en que la Embajada de Estados Unidos realizó una contribución financiera antes del año 2003, misma que fue utilizada en condiciones dudosas y poco transparentes por funcionarios del CONSEP, lo que generó desconfianza en los organismos internacionales, quienes a partir de allí disminuyeron su cooperación (Entrevista con el Dr. Cosme Ponce, Especialista de la Dirección de Planificación, 25 de febrero de 2009).

En definitiva, según la ex autoridad del CONSEP entrevistada, la institución tiene problemas estructurales debido a que tiene muchas responsabilidades a su cargo y un presupuesto muy reducido. El Ecuador no tiene una política de prevención con presupuesto establecido, de ahí que el CONSEP ha estado dependiendo de la cooperación internacional para implementar los proyectos. Para que el CONSEP retome su misión de prevención, es responsabilidad del gobierno despolitizar totalmente el CONSEP, para que sea un organismo independiente, que no dependa de Procuraduría, sino que haga su trabajo como organismo técnico. Las fallas operativas se deben principalmente a que no ha existido una posición determinante de los gobiernos de turno que promuevan firmemente que los ministerios que conforman el CONSEP intervengan directamente en el ámbito de la prevención de drogas, sin dejar solo al CONSEP “como organismo que se encargue de la prevención, porque la prevención es una tarea de todas las instituciones públicas y de toda la sociedad inclusive de padres de familia, de empresas, de instituciones privadas, porque todas siempre tendrán incidencia de alguna manera en el consumo de drogas” (Entrevista Ex autoridad del CONSEP, 10 de octubre 2007).

Análisis y Conclusiones

El Ecuador cuenta con un marco legal internacional y nacional para la lucha contra las drogas que en el contexto de las teorías de la interdependencia pone de manifiesto las “reglas de juego” que los países establecen sobre un tema determinado. En el caso del

Ecuador, en base a las Convenciones de las Naciones Unidas y en aplicación de la ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, el país tiene el mandato de luchar contra la oferta y demanda de drogas a través del Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP).

Como se ha mencionado a lo largo de este capítulo, el CONSEP constituye el órgano rector y coordinador de la política antidroga en el Ecuador; sin embargo, pese a que existe la política de estado que establece como prioritario el tema de la prevención, no ha existido la voluntad política que permita que todas las instituciones involucradas en el tema coordinen e implementen los programas y proyectos; por el contrario, se ha generado duplicidad en las actividades de prevención por parte de los ministerios que conforman el Consejo Directivo lo cual ha puesto de manifiesto la falta de impactos a largo plazo, el celo institucional y el malgasto de los recursos humanos y financieros.

La interdependencia se pone de manifiesto en la cooperación internacional que el CONSEP ha recibido a través de organismos tales como la Unión Europea, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA), ya que en base a convenios internacionales, los organismos han desarrollado proyectos encaminados a la reducción de la demanda, a la realización de investigaciones, y a la reducción de la oferta. La interdependencia pone de manifiesto las “reglas de juego” que marcan las áreas y los parámetros que el CONSEP debe seguir para la aplicación de programas y proyectos.

El CONSEP constituye el órgano rector de la política de estado de lucha contra la droga, pero en la práctica esto no se ha cumplido. A partir del diagnóstico elaborado en el tercer capítulo, se puede anotar que el CONSEP cuenta con más debilidades que fortalezas. Por un lado cuenta con personal altamente capacitado y con cobertura a nivel nacional; sin embargo, por otro lado, la institución se ha caracterizado por debilidades estructurales que no han permitido que cumpla con su misión a cabalidad.

Las debilidades del CONSEP nacen como consecuencia de un sin número de tareas que tiene la institución a su cargo, de ahí que históricamente se convirtió en un

“bodeguero de bienes y sustancias”, lo que disminuyó la atención a las verdaderas áreas prioritarias establecidas en el Plan Nacional de Prevención, desarrollo alternativo preventivo y control de droga 2004-2008. Todo esto sumado a los casos de corrupción que se han registrado en la institución, contribuyeron a generar una imagen desgastada del CONSEP que causó desconfianza en la población en general y en los organismos de cooperación internacional.

En definitiva, en el marco de las premisas de la interdependencia, el CONSEP constituye la institucionalización de la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas que fue establecida en base a las Convenciones Internacionales; en este sentido, a nivel internacional el CONSEP ha realizado los programas y proyectos en base a las “reglas de juego” establecidas por los Organismos Internacionales, de ahí que la mayor parte de la cooperación ha sido destinada al área de reducción de la oferta de drogas. Por otro lado, a nivel nacional, las “reglas de juego” se han puesto de manifiesto en las reglas y procedimientos a través de los cuales, cada área del CONSEP desarrolla sus actividades.

Conclusiones

El narcotráfico es un problema global que se encuentra en constante crecimiento ya que los traficantes buscan expandir cada vez más sus mercados y las actividades ilícitas conexas tales como el crimen transnacional organizado, el lavado de activos, el tráfico ilegal de personas, el contrabando de armas y hasta actos de terrorismo. En este contexto, el narcotráfico va ampliando sus mercados ilegales, facilitando a la población el acceso a estas sustancias e incentivando su consumo. Esta situación está dando como resultado un número abrumador de casos importantes de delitos que son altamente complejos. En este escenario, el presente trabajo de investigación ha aportado con elementos teóricos que constituyen herramientas útiles para que las autoridades respectivas puedan establecer políticas y planes adecuados para combatir a las drogas; y a la vez constituye una base para posteriores estudios sobre el tema, ya que se trata de una temática tan amplia que requiere permanente estudio y análisis.

Para responder a la pregunta central de la investigación ¿Cómo se aplicó la política ecuatoriana de lucha contra la droga en el período 2003-2006?, se utilizaron dos enfoques teóricos. El primer enfoque teórico utilizado es el realista; según este enfoque, los Estados Unidos implementaron su guerra contra las drogas en los años ochenta con el fin de preservar su seguridad nacional; de tal forma que las estrategias, tácticas, diseño e implementación de esta guerra tenían su base en las premisas del realismo: los estados-nación son las unidades fundamentales en política internacional, las élites estatales actúan y toman decisiones de manera racional, la seguridad nacional es prioritaria en las agendas de los estados (Bagley, 1991:178) y los estados nación están en un sistema de auto-ayuda no en la búsqueda de su bienestar sino para protegerse de las otras unidades (Waltz, 1986: 155). En este marco, las categorías que se consideraron para el análisis son el estado como una unidad racional, la seguridad nacional y los intereses estatales para entender la aplicación de la política antidroga en el Ecuador.

Por otro lado, el segundo enfoque teórico utilizado se refiere a las teorías de la interdependencia (institucionalismo), las cuales manifiestan que el realismo no posee una explicación para todos los aspectos inmersos en las relaciones internacionales; de

ahí que, una gran y primera falencia del realismo es el hecho de considerar que los estados-naciones son los actores preponderantes de la política internacional sin tomar en cuenta que existen múltiples actores subnacionales y transnacionales que también influyen en las relaciones internacionales (Bagley, 1991: 181). Las relaciones de interdependencia se presentan en un marco de normas y procedimientos que regulan y controlan las relaciones entre los estados (Keohane y Nye, 1988: 35), es decir en un marco de “regímenes internacionales” o “reglas de juego”, entendidas como los procedimientos, normas y reglas que regulan y controlan las relaciones transnacionales e interestatales (Keohane y Nye, 1988: 18).

En este contexto, las categorías que se utilizaron para el análisis son: el marco legal e institucional, las estrategias, planes nacionales y procedimientos bajo los cuales se aplica la política antidroga en el Ecuador. En base a estos conceptos, se pudo entender la participación del Ecuador en los regímenes internacionales, tales como las Convenciones y Convenios⁶. Asimismo, se estudió el marco legal e institucional del Ecuador en el tema de drogas que se rige por la Ley 108 de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas promulgada en 1990.

En este marco teórico, la investigación ha puesto de manifiesto tres reflexiones fundamentales, desarrolladas en tres capítulos. El primer capítulo titulado “Política antidroga en el Ecuador y esferas teóricas relacionadas” detalló el rol del Ecuador en la cadena del narcotráfico en el período 2003-2006; y explicó la generación de la política antidroga en Ecuador, considerando al narcotráfico a partir de las teorías realistas y de las teorías de interdependencia.

De ahí que la primera reflexión de este trabajo de investigación, apunta a que las teorías del realismo y de la interdependencia proporcionan las categorías teóricas que permiten explicar la aplicación de la política antidroga en el Ecuador. En este sentido,

⁶ Convención Única de las Naciones Unidas sobre Sustancias Estupefacientes de 1961, el Convenio de las Naciones Unidas sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988; asimismo, Ecuador ha ratificado la Convención contra Delitos Organizados Transnacionales así como sus protocolos contra el tráfico de personas y el contrabando de emigrantes, pero todavía no ha ratificado el protocolo del tráfico de armas de fuego. Ecuador también ha firmado la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2006: 6).

el concepto de “seguridad” puede tener distintos usos y significaciones dependiendo del enfoque teórico que se aplique; existen diferentes teorías que van desde el realismo basado en una serie de supuestos considerados como hechos dados; y el tema de la seguridad nacional como prioridad en las agendas de los estados (Sheehan, 2005: 23); hasta las teorías de la interdependencia que comprende una diversidad de temas que se presentan sin una jerarquía clara en el que el enfoque ya no está centrado en el estado y en su seguridad nacional y territorial, sino más bien se trata de una visión que pasa de lo nacional a lo global en la cual los estados-naciones son actores preponderantes de la política internacional pero no los únicos ya que existen múltiples actores subnacionales y transnacionales que también influyen en las relaciones internacionales (Orozco, 2006: 176-177).

Para el período de análisis, el Ecuador estaba considerado como un país de tránsito de drogas, lo que se puso de manifiesto de manera clara durante el periodo 2005-2006, en el cual se registra un total de 77,369.43 kilos de drogas incautados, esto por un lado pone de manifiesto mayores controles por parte de las autoridades ecuatorianas y a la vez un mayor interés de los narcotraficantes en el Ecuador como centro de recolección, almacenaje y trasbordo. Esta situación ha traído consigo otros delitos relacionados especialmente la trata de personas y el lavado de activos.

El segundo capítulo titulado “Estados Unidos y su influencia en la política de lucha contra la droga del Ecuador” explicó la influencia que los Estados Unidos ejercen en la política antidroga del Ecuador en el marco de las premisas de la teoría realista. En ese sentido, se abordó la Iniciativa Regional Andina, como política estadounidense de control regional; la guerra contra las drogas ejercida por los Estados Unidos en los años noventa a través del Plan Colombia y la Base de Manta; la influencia de Estados Unidos a través de las agencias de aplicación de la ley y los convenios de cooperación; y los planes nacionales de lucha contra las drogas de ambos países.

La segunda reflexión de este trabajo pone de manifiesto que la guerra contra las drogas en el Ecuador se ha llevado a cabo en base a las premisas del realismo, considerando al narcotráfico como un tema de seguridad nacional. Los Estados Unidos

consideran que el narcotráfico constituye una amenaza, de ahí que sus políticas han influido a nivel legal e institucional al interior del Ecuador.

La visión estadounidense ha regionalizado el conflicto colombiano a través de la presión y la premisa de que los estados de la región andina no tienen la capacidad necesaria para hacer frente por sí solos a temas como el narcotráfico y el conflicto colombiano, de tal forma que estos temas deben ser entendidos como amenazas globales que necesitan igualmente acciones globales, y en ese sentido, se han planteado fuertes presiones por parte de los Estados Unidos para crear bases militares (como la Base de Manta en el Ecuador) y generar operaciones conjuntas binacionales o multinacionales.

El tercer capítulo titulado “El Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP) en la guerra contra las drogas del Ecuador”, en el marco de las premisas teóricas de la interdependencia, explicó el rol que el CONSEP ha desempeñado para aplicar la política antidroga en el Ecuador durante el período de análisis 2003-2006. El capítulo abordó una breve historia del organismo, analizó el funcionamiento institucional, los proyectos que se han realizado en el área de reducción de la demanda y oferta de drogas y en el Observatorio Ecuatoriano de Drogas (OED); y se realizó un diagnóstico del funcionamiento.

La tercera reflexión de este trabajo se refiere a que el Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP) constituye el órgano rector encargado de la aplicación de la política antidroga en el Ecuador, sin embargo, en la práctica debido a sus debilidades estructurales y a un sin número de actividades que tiene a su cargo, no ha podido cumplir con su misión encaminada a la prevención de drogas. La institución ha generado una imagen desgastada y de corrupción frente a la opinión pública y básicamente realiza los planes y proyectos encaminados a la eliminación de la oferta de drogas con cooperación de los organismos internacionales.

Para el estudio de caso de la referencia, el enfoque teórico del realismo basado en el estado como una unidad racional, la seguridad nacional y los intereses estatales,

pone de manifiesto su validez al ser una de las teorías más adecuadas que permite explicar la importancia de la seguridad y los intereses estatales en las agendas de los estados, de ahí que permitió explicar la influencia de los Estados Unidos en la política de lucha contra las drogas del Ecuador.

Por otro lado, las categorías de la interdependencia, basadas en los “regímenes internacionales” o “reglas de juego” permitieron comprender que aún cuando el estado sigue siendo un actor importante y sus intereses prevalecen en las agendas, existen otros actores que aparecen e interactúan con el estado de tal manera que se llegan a establecer “reglas de juego” en un tema determinado, tal como sucede en el caso del narcotráfico en el que los estados como el Ecuador se han puesto de acuerdo para cooperar en el tema de lucha contra las drogas.

En definitiva, el tema del narcotráfico y la aplicación de la política antidroga en el Ecuador giran en torno al tema de la seguridad. La “seguridad” en relaciones internacionales es muy difícil de abordar ya que todo depende de a quién o a qué nivel se aplica este concepto, de ahí que la “seguridad” constituye un instrumento del poder político (Orozco, 2006: 161-163); “la *seguridad nacional* es, en este ámbito de significación, la prioridad del discurso político, dándole al concepto de seguridad una referencia directa con la *integridad del Estado*” (Orozco, 2006: 164).

Finalmente, en respuesta a la pregunta central de investigación se determinó que la política ecuatoriana de lucha contra la droga se ha establecido en base a las directrices norteamericanas; y que el CONSEP en su calidad de órgano rector de la misma, no ha desempeñado un rol de liderazgo, sino más bien se ha desempeñado como una institución pasiva encargada de cuidar los bienes incautados y canalizar información.

Bibliografía:

- Asamblea General de las Naciones Unidas (17 de diciembre de 1996). *Medidas para eliminar el terrorismo internacional*. Resolución 51/210, adoptada en la 88 Asamblea Plenaria.
- Bagley, Bruce (1991). “La Política Exterior Estadounidense y la Guerra de las Drogas: Análisis de un fracaso político”, en: Bruce Bagley, Adrián Bonilla y Alexei Páez; *La Economía Política del Narcotráfico: El Caso Ecuatoriano*. FLACSO Sede Ecuador North South Center University of Miami.
- Bagley, Bruce (Abril-Junio 2003). Foreign Affairs en Español, *La globalización y la delincuencia organizada*, <http://www.fsa.ulaval.ca/personnel/VernaG/EH/F/noir/lectures/delincuencia%20organizada.htm>. (Consulta del 14 de marzo, 2007).
- Bonilla, Adrián (2002). *La política estadounidense y el conflicto colombiano en la seguridad del Ecuador*. Ponencia presentada en: Conference on U.S. Security Policy in the Andean Region since 1990. San Diego State University, San Diego, Noviembre 2002 actualizada al 2005.
- Buzan, Barry et. Al (1998). *Security. A New Framework for Analysis*. London: Boulder.
- Casa Blanca, Office of the Press Secretary (23 de marzo de 2002). *Hoja de Datos: Iniciativa Regional Andina*.
- Centro de Inteligencia y Coordinación Conjunta de la Dirección Nacional Antinarcóticos. *Estadísticas 2003-2006*. Ecuador.
- Comunidad Andina – Secretaría General (12 de agosto de 2008). *La ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de Drogas: impacto económico en los Estados Unidos y los países andinos*. Documentos Informativos.
- Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas. *Principales proyectos ejecutados por la institución*, <http://www.consep.gov.ec/index.htm>. (Consulta del 12 de febrero, 2009).
- Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas. *Dirección Nacional de Control de la Demanda*, <http://www.consep.gov.ec/index.htm>. (Consulta del 12 de febrero, 2009).
- Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas. *Dirección Técnica de Control y Fiscalización*, <http://www.consep.gov.ec/index.htm>. (Consulta del 12 de febrero, 2009).
- Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas. *Observatorio Ecuatoriano de Drogas*, <http://www.consep.gov.ec/index.htm>. (Consulta del 12 de febrero, 2009).

- Cuppitt, Richard; Whitlock, Rodney y Williams-Whitlock, Lynn (1997). “The (Im)mortality of international Governmental Organizations”, en: Diehl, Paul F., Ed. *The Politics of Global Governance International Organizations in an Interdependent World*. Boulder,CO: Lynne Rienner.
- Diario HOY (3 de agosto de 2003). *El Consep sin Dios ni Ley*. Ecuador.
- Diez de Velasco, Manuel (2003). *Las Organizaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.
- Edwards, Sandra (2007). *The U.S. Forward Operating Location in Manta: The Ecuadorian Perspective*. Washington D.C.: WOLA.
- El Comercio (17 de mayo de 2003). *Ecuador está involucrado en conflicto*. Ecuador.
- El Comercio (5 de julio de 2003). *Reforma integral en el Consep por fallas operativas*. Ecuador.
- El Comercio (6 de septiembre de 2004). *Drogas: El Plan Estructurado con dos ejes principales*. Ecuador.
- El Comercio (21 de septiembre de 2005). *El Consep investiga a cuatro empleados*. Ecuador.
- El Comercio (27 de noviembre de 2006). *El Comando Sur tiende puentes para no perder la Base de Manta*. Ecuador.
- El Comercio (3 de junio de 2007). *EE.UU. no hará gestiones para renovar el convenio de la Base de Manta*. Ecuador.
- El Comercio (29 de julio de 2007). *Ecuador, clave en el combate contra la droga*. Ecuador.
- Espinosa, Carlos (2006). *¿Es posible una nueva política de narcotráfico en Ecuador?*. Ponencia para Panel, Delitos Internacionales. Ecuador.
- Flores, Rubén (2007). *Impacto de la no renovación del ATPDEA en productos de exportación*. Resumen del Proyecto de Investigación. Ecuador: PUCE.
- Hobbes, Thomas (1994). “De la condición natural del hombre en lo concerniente a sus dichas y desdichas”, en: Vásquez, John. *Relaciones Internacionales. El pensamiento de los clásicos*. Barcelona: Limusa.
- Irigoyen, Raquel, Soberón, Ricardo (1994). “Narcotráfico y control penal”, en: *Drogas y Control Penal en los Andes*. Lima: Comisión Andina de Juristas, CAJ.
- Isacson, Adam, Olson, Joy, Haugaard, Lisa (2007). *Por debajo del radar: Programas militares de EE.UU. con América Latina 1997-2007*. Washington D.C.: LAWGEF, CIP y WOLA.

- Keohane, Robert (1988). *Después de la Hegemonía*. Buenos Aires: GEL.
- Keohane, Robert y Joseph Nye (1988). *Poder e Interdependencia*. Buenos Aires: GEL.
- Kratochwill, Friedrich y Ruggie, John Gerard (1997). "International Organization: The State of the Art", en: Diehl, Paul F., Ed. *The Politics of Global Governance International Organizations in an Interdependent World*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- La Ley de Preferencia Comercial Andina de 1991, <http://www.usembassy.org.ec/lincolnirc/libre/documentos/Ley%20de%20Preferencia%20Comercial%20Andina%20de%201991.pdf>. (Consulta de 9 de junio, 2009).
- Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, <http://www.consep.gov.ec/ley.htm#sus>. (Consulta del 25 de julio, 2007).
- Lumpe, Lora, Julio (2002). *US Law Enforcement Involvement in Counternarcotics Operations in Latin America*. Washington D.C.: WOLA.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador (26 de septiembre de 2003). *Cooperación entre Ecuador y Estados Unidos sobre fortalecimiento de la capacidad institucional para controlar la producción y tráfico de drogas ilícitas*. Boletín de prensa No. 361. <http://www.mmree.gov.ec/mre/documentos/novedades/boletines/ano2003/septiembre/bol361.htm>. (Consulta del 28 de enero, 2009).
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador (2005). *El Gobierno de los Estados Unidos firma Convenio de Cooperación con el Gobierno del Ecuador por \$32.9 millones*, <http://ecuador.usaid.gov/portal/content/view/116/98/>. (Consulta del 28 de enero, 2009).
- Monsen, Lauren (28 febrero 2005). *Casa Blanca publica Informe Estrategia Nacional de Control de Drogas 2005, Objetivos principales son frenar consumo, interrumpir comercio de drogas ilícitas*, <http://www.america.gov/st/washfile-spanish/2005/February/20050228182227GLnesnoM0.1098902.html>. (Consulta de 28 de enero 2009).
- Naciones Unidas (1988). *Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas*. Viena.
- Naciones Unidas (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*. Nueva York.
- Núñez, Jorge (2007). *Las cárceles en la época del narcotráfico: una mirada etnográfica*. Revista Nueva Sociedad No. 208, marzo-abril 2007.

- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2004). *Documento de Proyecto Programa de Control de Contenedores*. Ecuador.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2005). *Documento de Proyecto de Prevención Integral de Drogas en Comunidades Urbanas de Quito, Guayaquil y Cuenca*. Ecuador.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2006). *Documento de Proyecto Facilitación de la aplicación efectiva de la ley en Ecuador*. Ecuador.
- ONUDD, CICAD/OEA, CONSEP (2005). *Segunda Encuesta Nacional a Estudiantes de Educación Media sobre Consumo de Drogas 2005*. Ecuador.
- Oficina de Política Nacional de Control de Drogas (Febrero 2002). *Estrategia Nacional para el Control de las Drogas*, http://www.ondcp.gov/publications/policy/03ndcs_sp/spanish_strategy_2002.pdf. (Consulta del 20 de enero, 2009).
- Oficina de Política Nacional de Control de Drogas (2003). *Estrategia Nacional para el Control de las Drogas*, http://www.ondcp.gov/policy/sp_strategy/spanish%20strategy%202003.pdf. (Consulta del 20 de enero, 2009).
- Oficina de Política Nacional de Control de Drogas (2004). *Estrategia Nacional para el Control de las Drogas*, <http://www.ondcp.gov/publications/policy/ndcs04sp/ndcs04sp.pdf>. (Consulta del 20 de enero, 2009).
- Oficina de Política Nacional de Control de Drogas (2005). *Estrategia Nacional para el Control de las Drogas*, http://www.cicad.oas.org/Fortalecimiento_Institucional/eng/National%20Plans/USA%2005.pdf. (Consulta del 20 de enero, 2009).
- Organización de los Estados Americanos (OEA) – Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM), Grupo de Expertos Gubernamentales (GEG) (2005-2006). *Ecuador, Evaluación del Progreso de Control de Drogas 2005-2006*.
- Orozco, Gabriel (2006). “El concepto de seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales”, en: *Revista CIDOB d’Àffers Internacionals*, No. 72, Barcelona.
- Plan Colombia: Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado* (2000). http://www.analitica.com/va/hispanica/colombia_paz/4527677.asp. (Consulta del 8 de junio, 2009).
- Policía Nacional del Ecuador Dirección General de Inteligencia de la Policía Nacional (2004). *Apreciación de la Situación de la Frontera Norte del Ecuador*. Ecuador.

- Presidencia de la República del Ecuador (24 de diciembre de 2003). *Política Nacional de Lucha contra la Droga*. Registro Oficial No. 239, Decreto No. 1180.
- Registro Oficial No. 367 (29 de septiembre de 2006). *Estatuto Orgánico del Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas – CONSEP*. Ecuador.
- República del Ecuador (2004). *Plan Nacional de Prevención, Desarrollo Alternativo Preventivo y Control de Droga 2004-2008*. Ecuador.
- Rivera, Fredy (2005). “Ecuador: los bemoles de la guerra contra las drogas”, en: Youngers, Coletta A., Rosin, Eileen (eds.). *Drogas y Democracia en América Latina: El impacto de la política de Estados Unidos*. Argentina: WOLA, Editorial Biblos.
- Rojas, Francisco (2006). *El Crimen Organizado Internacional: Una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe*. Costa Rica: FLACSO.
- Salomón, Mónica (2002). “La Teoría de Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones”, en: *Revista D’Afers Internacionals*. Barcelona. www.cidob.org/Castellano/Publicaciones/Afers/56alomon.html. (Consulta del 29 de julio de 2008).
- Sheehan, Michael (2005). “Realism and Security”, en: *International Security: An Analytical Survey*. Lynne Rienner Publishers, Boulder.
- The FBI Academy. *Graduate Statistics*, <http://www.fbi.gov/hq/td/academy/na/na2.htm>. (Consulta del 5 de febrero, 2009).
- Tokatlián, Juan Gabriel (1994). “Seguridad y Drogas: Una Cruzada Militar Prohibicionista”; en: Francisco Leal Buitrago, Juan Gabriel Tokatlián (compiladores). *Orden Mundial y Seguridad: Nuevos desafíos para Colombia y América Latina*. Colombia: TM EDITORES-SID-IEPRI.
- U.S. Department of State. *Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs*, <http://www.state.gov/p/inl/>. (Consulta del 6 de febrero, 2009).
- U.S. Drug Enforcement Administration. *DEA Mission Statement*, <http://www.usdoj.gov/dea/agency/mission.htm>. (Consulta del 27 de enero, 2009).
- U.S. Drug Enforcement Administration. *DEA Office Locations*, <http://www.usdoj.gov/dea/agency/domestic.htm>. (Consulta del 3 de febrero, 2009).

- U.S. Drug Enforcement Administration. *Andean Region and Southern Cone*, http://www.usdoj.gov/dea/pubs/international/andean_region.html. (Consulta del 3 de febrero, 2009).
- U.S. Drug Enforcement Administration (febrero 2007). “Chapter 6: International Training”, en: *The Drug Enforcement Administration's International Operations (Redacted)*. Office of the Inspector General, <http://www.usdoj.gov/oig/reports/DEA/a0719/chapter6.htm>. (Consulta del 4 de febrero, 2009).
- United States Coast Guard. *Maritime Law Enforcement Academy*, <http://www.uscg.mil/mlea/>. (Consulta del 7 de febrero, 2009).
- Veillette, Connie (2005). *Andean Counterdrug Initiative (ACI) and related Funding Programs: FY2005 Assistance*, Congressional Research Service, www.fpc.state.gov/documents/organization/48390.pdf. (Consulta del 6 de febrero, 2009).
- Walsh, John M. (2005). *¿Ya llegamos? Midiendo el progreso obtenido en la guerra contra las drogas en Latinoamérica*. Washington D.C.: WOLA, Drug War Monitor.
- Waltz, Kenneth (1986). *Teoría de la Política Internacional*. Buenos Aires: GEL.
- Youngers, Coletta A. (diciembre 2002). *Collateral Damage: U.S. Drug Control in the Andes*. Washington D.C.: WOLA, Drug War Monitor.
- Youngers, Coletta A., Rosin, Eileen (eds.) (2005). *Drogas y democracia en América Latina: El impacto de la política de Estados Unidos*. Informe Especial de WOLA Junio 2005. Washington D.C.
- Youngers, Coletta A. (2007). “Drogas, narcoterrorismo y relaciones entre Estados Unidos y América Latina”, en: Camacho, Alvaro (ed.), *Narcotráfico: Europa, EEUU, América Latina*. España: OBREAL, Universitat de Barcelona.

Entrevistas:

- Entrevista Ex autoridad del CONSEP, 10 de octubre 2007.
- Entrevista con Ex Director Regional de CONSEP, 12 de diciembre de 2008.
- Entrevista con la Dra. Silvia Corella, Técnica del OED, 29 de enero de 2009.
- Entrevista con el Sr. Mauricio Tayupanta, Especialista Jefe de Desarrollo Humano y Capacitación del CONSEP, 30 de enero de 2009.
- Entrevista con el Dr. Cosme Ponce, Especialista de la Dirección de Planificación, 25 de febrero de 2009.