

Usos, abusos, delitos y mitos de las drogas en Ecuador

Carla Álvarez Velasco

y

Silvia Corella Ramírez

Coordinadoras



IAEN
Universidad
de posgrado
del Estado

Dirección
Editorial

362.29
A4731

Álvarez Velasco, Carla

Usos, abusos, delitos y mitos de las drogas en Ecuador / Álvarez Velasco, Carla y Corella
Ramírez, Silvia, coordinadoras. —1.a ed.— Quito: Editorial IAEN, 2023.
152 p.; 15 x 21 cm

ISBN electrónico: 978-9942-29-098-4

1. Drogas de Abuso - Ecuador . 2. Drogas - Comercio Ilegal. 3. Drogas – Consumo .
4. Drogas - Consumo - Aspectos Psicológicos . 5. Drogas - Consumo - Aspectos Sociales
I. TÍTULO

Este libro cumplió un proceso de revisión externo por pares doble ciego.

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

Escuela de Seguridad y Defensa

Av. Amazonas N37-271 y Villalengua, esq.

Tel.: (593 2) 382 9900

Quito, Ecuador

www.iaen.edu.ec

Información: editorial@iaen.edu.ec

Dirección editorial: Bolívar Lucio Naranjo

Coordinación de arbitraje científico: Javier Monroy Díaz

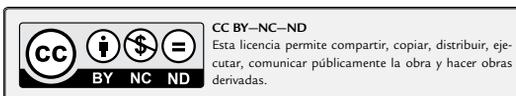
Corrección de estilo: David Chocair Herrera

Diseño de portada e interiores: Gabriel Cisneros Venegas

Foto de portada: Carlo Matamoros

Asistencia editorial: Cristina Salcedo Rodríguez

© IAEN, 2023



Índice

Sobre las personas coordinadoras y autoras.....	7
Presentación	11
Introducción	15

Capítulo 1

Gestión de las drogas en Ecuador: lectura de las relaciones sociales sobre las sustancias psicoactivas	21
---	-----------

Francis Eduardo Negrete Argüello

1. Introducción	21
2. Camino al abordaje prohibicionista.....	24
3. Ecuador en el contexto del uso de sustancias	30
4. Discusión	37
5. Conclusiones.....	41
6. Referencias bibliográficas.....	42

Capítulo 2

Ollas y fumaderos: los <i>no lugares</i> de consumo de drogas en Quito..	47
---	-----------

Diana Elizabeth Silva Oña y Silvia Corella Ramírez

1. Introducción	47
2. Los <i>no lugares</i> : una perspectiva teórica	49
3. Resultados	53
4. Conclusiones.....	65
5. Referencias bibliográficas	67

Capítulo 3

Adultocentrismo y políticas públicas de prevención de drogas en Ecuador	69
--	-----------

Karina Alexandra Parra Matute

1. Introducción	69
2. ¿Qué es el adultocentrismo?	70
3. Adultocentrismo en la elaboración y aprobación de la ley orgánica	72
4. Políticas públicas y marcos normativos de la ley orgánica	83
5. Conclusiones	85
6. Referencias bibliográficas.....	86

Capítulo 4

Representaciones sociales de los profesionales en psicología sobre la prevención del consumo de drogas en Quito 91

Aldo Vicente Toaza Patiño

1. Introducción 91
2. Importancia de las representaciones sociales en el ámbito de la salud 94
3. Resultados y discusión 101
4. Conclusiones 113
5. Referencias bibliográficas..... 115

Capítulo 5

Redes sociales y microtráfico en Quito 117

Bayron David Naranjo López y Carla Morena Álvarez Velasco

1. Introducción 117
2. Definiciones iniciales..... 118
3. Redes sociales 121
4. *Clear web y dark web* 125
5. Resultados: redes sociales y mercado de drogas en Quito 130
6. Discusión 135
7. Conclusiones 137
8. Bibliografía 139

Conclusiones: una lectura entre líneas 143

Capítulo 1

Gestión de las drogas en Ecuador: lectura de las relaciones sociales sobre las sustancias psicoactivas

Francis Eduardo Negrete Argüello

1. Introducción

LA RELACIÓN ENTRE ser humano y las sustancias psicotrópicas ha sido histórica. El ser humano desde tiempos remotos ha mantenido una relación con todo tipo de sustancias que actúan sobre su sistema nervioso. En ciertos rincones de la selva amazónica, las comunidades indígenas son capaces de viajar distancias inmedibles en sueños o convertirse en animales selváticos gracias a la ingesta prolongada de yaje,¹ como parte de sus rituales tradicionales (Payaguaje y Piaguaje, 2008). También se encuentran los usos medicinales y ceremoniales de la amapola y el cannabis en Oriente, o los usos de la hoja de coca en comunidades andinas (Mazzotti, 1999). Las relaciones sociales e ideológicas alrededor de las sustancias se han construido y transformado según el contexto y la organización de cada sociedad.

En Occidente, el consumo de sustancias tiene ciertas particularidades. Por ejemplo, muchas drogas tienen un uso social y recreativo, que se realiza distante y distinto de los usos y consumos rituales y ancestrales. Por otra parte, este consumo se da en el contexto de un mercado capitalista, que convierte a las drogas en una mercancía, y al mismo tiempo, se realiza bajo la tutela de un Estado que castiga todo lo “prohibido”, entre otras cosas, el consumo de sustancias. Para comprender estas particularidades, el epistemólogo Paredes

¹ Nombre con el cual la comunidad Secoya, ubicada en la provincia de Sucumbíos, en Ecuador, designa al brebaje extraído de las raíces de la ayahuasca mezclado con otras plantas.

(2012) sugiere que la sociedad es un todo complejo, dinámico y articulado que se encuentra formado por tres niveles: económico, jurídico-político e ideológico.

La estructura económica constituye “el conjunto de relaciones que los agentes de la producción establecen entre ellos y con la naturaleza a través del trabajo” (*Ibid.*, p. 4). Ejemplos de relaciones económicas, según el desarrollo de la historia, son las relaciones de cooperación (comunidades ancestrales, nómadas) o la relación entre clases (en el capitalismo, la relación entre los dueños de medios de producción y la mano de obra). Por su parte, la estructura política se refiere a las instituciones y normas que, en sociedades como la capitalista, emanan del Estado y el derecho. Las relaciones sociales y políticas en dicha sociedad giran en torno al poder del Estado y la pugna por estar dentro de él.

Al mismo tiempo, la estructura ideológica está presente en todas las actividades del ser humano. El nivel ideológico “está constituido por las diferentes formas de la conciencia social: por un lado, el conjunto de ideas políticas, jurídicas, morales, religiosas [...] mágicas, etc., que constituyen las representaciones que se hacen los seres humanos de sus relaciones con el mundo; y, por otra, la serie de comportamientos sociales” (*Ibid.*, p. 5). Las ideologías pueden ser dominantes y subordinadas, son el reflejo de las diferentes clases y posturas sociales.

Siguiendo con la sociedad capitalista, el consumo de sustancias se desenvuelve en el marco de las relaciones basadas en la acumulación, en las luchas sociales y de Estado, bajo un ordenamiento jurídico e ideológico determinado. Esto es, mercantilización de las drogas, promoción del estigma y la criminalización, por lo tanto, leyes punitivas que reprimen y castigan. Así, la reflexión sobre el consumo de sustancias, desde el enfoque capitalista y de acumulación, está vinculada con las relaciones sociales² que se construyen con las instituciones y aparatos de la estructura global. En definitiva, el capitalismo transformó a las sustancias en mercancías (Mazzotti, 1999).

2 Las prácticas sociales son primordiales y determinantes, ya que las estructuras se configuran y se sostienen debido a esta (Paredes, 2012).

En el caso ecuatoriano, en el período 2008-2021, según la propuesta de Paredes (2012), el escenario es el siguiente: en lo económico, el país se caracteriza por el incremento de los mercados ilícitos tradicionales y la llegada de drogas sintéticas. El país pasó de “ser un país de tránsito del alcaloide a convertirse en una de las principales plataformas de almacenamiento y tráfico de drogas de la región” (Rivera y Bravo, 2020, p. 32); en lo político-jurídico, se cuenta con un marco regulatorio en transformación que tiene su momento cúlmine con la promulgación de la Ley Orgánica de Prevención de 2015, bajo un enfoque de salud pública y derechos humanos. No obstante, en 2015-2021 se da un giro de lo preventivo hacia lo punitivo en el consumo de drogas. Por último, en lo ideológico, el país todavía se debate entre el estigma, la represión, la criminalización del consumo de sustancias y, por el otro lado, su resignificación en lo preventivo.

Por todo lo expuesto, este capítulo tiene por objetivo evidenciar cómo las políticas públicas de drogas en Ecuador no se construyeron sobre la base de la evidencia científica ni la realidad nacional, sino desde los intereses, relaciones sociales y políticas mediadas por la presión internacional, bajo un enfoque que privilegió a la seguridad nacional y la prohibición. Se hace énfasis en el período 2006-2021, el cual reproduce estas relaciones conflictivas alrededor de la Ley Orgánica de Prevención Integral del Fenómeno Socio Económico de las Drogas y de Regulación y Control del Uso de Sustancias Catalogadas Sujetas a Fiscalización (Ley Orgánica, de ahora en adelante) y que terminan consolidando el Estado capitalista.

La metodología empleada en esta investigación es cualitativa: se acude a la Ley Orgánica, al Informe mundial sobre drogas 2022 de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), a las resoluciones del Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (Consep), a los informes del Ministerio de Salud Pública, a la encuesta sobre drogas realizada por la Secretaría Técnica para la Prevención Integral de Drogas (Seted) en 2016, además de a noticias periodísticas (en especial, de los diarios *El Comercio* y *El Universo*). Las fuentes secundarias académicas consultadas también fueron igual de importantes. Los datos obtenidos fueron cotejados con información suministrada por cuatro

actores clave, exfuncionarios del Consejo, mediante entrevistas a profundidad. En algunos casos, se cuenta con autorización y consentimiento informado para publicar sus nombres, mientras que no en otros casos. A estos últimos se le garantiza el anonimato.

2. Camino al abordaje prohibicionista

La modernidad capitalista, en su desarrollo voraz, ha mercantilizado a todos los objetos y sujetos bajo una estela de dominación y poder. En este crecimiento, las sustancias no han sido ajenas. Fueron cosificadas y mercantilizadas, pasaron del mundo mágico-religioso y se vieron envueltas en la cadena de producción e individualismo (Mazzotti, 1999). Tal manera de concebir a las sustancias significó la transformación de las relaciones sociales alrededor de su uso y consumo; por un lado, quedaron ceñidas a las nascentes condiciones de la modernidad burguesa y, por el otro, tuvieron un valor de cambio y de uso, por tanto, fueron inmersas bajo las leyes del mercado.

En línea con el enfoque teórico que guía a este capítulo –anclado a la predominancia del enfoque económico del sistema capitalista de inicios del siglo XVI– la relación entre los estamentos sociales se configuró sobre la base de las fuerzas productivas, las relaciones de producción y el sistema-mundo, mediante la competencia/cooperación de las naciones. En este momento, las relaciones socioeconómicas concibieron a las sustancias como una mercancía más dentro del sistema y estuvieron sometidas a las tensiones que marcaron las cadenas de producción y leyes de mercado.

El desarrollo del comercio, la expansión de rutas comerciales en ciudades-puerto, la navegación, el desarrollo tecnológico, entre otros, propiciaron la popularización de las sustancias y, *a posteriori*, de nuevos productos con principios activos. Fue este el caso del consumo de opio, tabaco, alcohol o del Vin Mariani, bebida a base de hojas de coca y vino de Burdeos, auspiciada por el papa León XIII (Del Bosque *et al.*, 2014). También hubo una diversificación de las preparaciones de opio (extracción de amapola) a base de linimentos, grageas, enemas, jarabes, entre otras presentaciones, que eran vendidas en boticas y prometían el alivio de todo tipo de dolencias (López, 2023).

En relación con la estructura político-jurídica, no existía regulación internacional alguna sobre las sustancias (no estaban masificadas, no eran consideradas nocivas o un problema sanitario o de seguridad nacional). Con relación a la ideología, esta distaba entre la prohibición o no. En el relato del libro titulado *Confesiones de un inglés comedor de opio*, Thomas de Quincey planteaba en 1821 que “[m]ientras el vino desordena las facultades mentales, el opio (si se toma de manera apropiada) introduce en ellas el orden, la legislación y la armonía más exquisitos” (López, 2023, párr. 9). Estas afirmaciones, si bien consideran el riesgo, no prohíben las drogas, pero recomiendan su control. Aunque claro, empieza a ser palpable una distinción entre tipos de drogas, entre aquellas que “desordenan las facultades mentales” y las que conducen a un “estado de limpia serenidad”. En esta línea, también hay discursos estigmatizantes, como los que constan en las *Notas sobre los mares orientales* de Zhu Shije quien vincula el consumo de drogas con la delincuencia, la prostitución y el ocio (Cantón, 2015).

Sin embargo, en el siglo XIX el uso de sustancias tuvo un crecimiento acelerado y fueron objeto de atención (Mazzotti, 1999). En el marco de las revoluciones burguesas y obreras, las drogas se difundieron hasta el punto de que se popularizó dentro de la cultura el consumir opio de manera recreativa y, con ello, se dio inicio a las adicciones en escala. Corrêa (2007) relata que el incremento en el consumo de los opiáceos fue el primer gran problema sanitario y humanitario que tuvo Occidente, que la morfina fue aislada del opio por Friedrich William Sertüner y que en 1874 fue creada la heroína con fines antiálgicos y estimulantes. “La heroína empezó a popularizarse como droga recreativa en Estados Unidos y en Inglaterra primero y, después, en casi todo el mundo, generando algunas olas de comportamiento heroínmano” (Corrêa, 2007, párr. 7).

En lo económico, las estructuras y las relaciones de producción y mercado en el siglo XIX se consolidaron. Hubo masificación de la producción y aumento del consumo de mercancías, entre ellas, de sustancias. Así como las plantaciones de tabaco, extraídas de las colonias españolas en las Américas, fueron difundidas por todo el planeta, el opio tuvo un rol muy importante en las relaciones económicas entre Occidente y Oriente. El opio fue quizás una de las

sustancias más conocidas y utilizadas, tanto que llevó al Imperio chino en los siglos XVII y XVIII a promulgar una ley para prohibir su compra y venta, so pena de infligir castigos físicos, incluidos la muerte a los infractores (Cantón, 2015). En efecto, en 1800 China prohibió la importación de opio y en 1813 su consumo (Neira, 2023).

Este particular no fue del agrado de Inglaterra, que había encontrado en el opio la posibilidad de equilibrar su balanza comercial con China (Neira, 2023). La prohibición de importación dio lugar al desarrollo de un mercado paralelo, como fue el contrabando británico, uno de los más conocidos (Cantón, 2016). Situación que desencadenó las llamadas Guerras del Opio (1839-1842 y 1856-1858) entre Inglaterra y China, que culminaron con la derrota de este último y con la obtención de una serie de privilegios por parte de los vencedores, como “la completa legalización del comercio de opio indio” (Corrêa, 2007). Este escenario de guerra puso en evidencia las primeras luchas por el control del opio, pero también de su regulación, producción, comercio y distribución disputada por países.

No obstante, la primera normativa internacional de consumo de opio y, por ende, de fiscalización, tuvo lugar en 1909, con la Comisión Internacional en Shanghái, aunque fue una declaración no vinculante para los países miembros. Fue necesario adoptar una postura en conjunto, por cuanto una cuarta parte de la población masculina consumía el opio y porque sus exportaciones (y de hoja de coca, que era sintetizada en Alemania desde 1860) habían aumentado (UNODC, s/f). Esta declaración, que pretendió regular el uso del opio *per se* con fines exclusivamente medicinales, también propuso el uso de la morfina, cocaína y otras drogas preparadas bajo las mismas condiciones. “Las partes firmantes acordaron limitar el uso de los narcóticos a fines solamente médicos y restringir la manufactura y el comercio de esas drogas a los requerimientos de tales usos” (Thoumi, 2009, párr. 5).

De esta primera convención destaca el elemento prohibicionista: se prohíbe la exportación e importación de opio y dentro del comercio interior la cesión de morfina, cocaína y sales respectivas a personas no autorizadas (se podía consumir con prescripción médica y venta

por intermedio de farmacéuticos autorizados). *A posteriori*, durante la segunda Convención Internacional sobre el Opio de 1925, el rango prohibicionista de las drogas se amplió a la diacetilmorfina, la hoja de coca, la ecgonina y cáñamo indio, mientras que mantiene el opio, cocaína y morfina con fines medicinales. Para Álvarez (2019) se trata del primer convenio que prohíbe el consumo de drogas en su conjunto. De todos modos, el convenio, según su artículo 5, buscaba “impedir el uso de dichas sustancias para cualquier otro objeto”. Además, dentro del artículo 28 se planteó que las partes podrán imponer medidas penales a quienes vulneren o infrinjan la ley en tal sentido.

La concepción de inocuidad sobre las bebidas y otras mercancías (farmacéuticas) que contenían principios activos de sustancias psicoactivas comenzó a modificarse en el primer cuarto del siglo xx con la restricción de fabricación, importación, compra-venta, distribución, exportación y empleo de las sustancias. Antonio Escohotado, en su obra *Las drogas: De los orígenes a la prohibición* (1994) señala que Estados Unidos, por intermedio de agentes del cabildeo político, tuvo un rol destacado en este abordaje prohibicionista, en tanto promovió la instauración de instituciones estatales encargadas de posicionar y fortalecer en el imaginario social una relación directamente proporcional entre la droga y el delito. Esta situación la confirma Alberto Calabrese, quien sostiene que “[...] todo lo que tenía que ver con el uso de las sustancias comenzó a ser considerado como el desvío de lo que la sociedad tenía como normativo y aceptable. Las drogas comenzarían a constituirse como un peligro para esta sociedad” (Calabrese, 2012, p. 65).

El fundamentalismo cristiano fue otra de las herramientas usadas para legitimar la prohibición en el consumo de drogas, solo que sin mayores éxitos (Jelsma, 2011). En 1936, Estados Unidos también impulsó la *Convention for the Suppression of the Illicit Traffic in Dangerous Drugs*, que buscó normar la criminalización del consumo, aunque fue el primer tratado que tipificó delitos relacionados con drogas como crímenes internacionales. Sin embargo, solo fue firmada por pocos países y su aplicación se dio años después, en el marco de la Segunda Guerra Mundial.

Bajo la coyuntura de la guerra, el control del tráfico de sustancias psicotrópicas y estupefacientes dejó de ser una prioridad para los países (Jelsma, 2011). Pero, luego que Estados Unidos se consolidara como la potencia política, económica y militar finalizada la Segunda Guerra Mundial, se inauguró un nuevo orden de la geopolítica mundial que fue ratificado con la creación de la Organización de Naciones Unidas (ONU) en 1945. Fue “una era de racismo moralmente contaminado y guerras comerciales coloniales, el control de drogas basado en la prohibición creció a proporciones internacionales ante la insistencia de los Estados Unidos” (Sinha, 2001, p. 37).

En marzo de 1961 la ONU suscribió la Convención Única de Estupefacientes, principal tratado internacional que estableció un marco legal para el control de las drogas y en el que los Estados miembros reconocieron que las drogas eran la maldad del mundo y era obligación luchar contra ellas (UNODC, 2014). En este acuerdo, “sobre la que se basa el sistema actual de fiscalización de drogas” (UNODC, s/f, p. 2), se descartó el uso de las drogas en el plano cultural, recreativo y religioso, en tanto que se generaron recomendaciones sobre cómo los Estados debían manejar sus políticas en relación con sustancias estupefacientes y psicotrópicas. A esta convención se le sumaron dos más: una en 1971 y otra en 1988, que fortalecieron el sistema internacional de fiscalización y de restricciones.

La convención de 1971 sumó al ámbito de la fiscalización a las drogas sintéticas y a “varias sustancias nuevas que se utilizaban con una serie de fines médicos pero que se estaban desviando cada vez más del comercio lícito y eran objeto de uso indebido” (UNODC, s/f, p. 2). Por su parte, la Convención de 1988 fortaleció los tratados anteriores con mayores controles, entre ellos, el del blanqueo de dinero que resultaba del tráfico de drogas. La gran novedad es que se dispuso la extradición de quienes cometieran delitos penales tipificados en el artículo tres de dicha convención, entre ellos, producción, fabricación, extracción, preparación, oferta para la venta, distribución y envío de drogas, además de realizar cultivos de coca o planta de cannabis con el objeto de producir drogas procesadas. También se castigó la posesión de materiales y equipos utilizados para la producción de drogas y, a reserva de los principios constitucionales de

cada país, el consumo personal (Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, 1988).

Esto significó, de trasfondo, la adopción de un paradigma punitivo que persiste hasta la actualidad. De acuerdo con la convención mencionada, la producción, demanda y tráfico de sustancias es una actividad “delictiva internacional” que socava a todos los Estados, por ende, hay límites en la autonomía de los Estados en el abordaje del tráfico de drogas. En las Américas esto facilitó la intervención de Estados Unidos, aunque las acciones de este país ya se habían activado en la década de 1970 bajo la presidencia de Richard Nixon, quien impulsó la política de “cero tolerancia” hacia las drogas, denominada *War on Drugs*.

Esta política global buscó suprimir la oferta y demanda de sustancias mediante el derecho penal y uso generalizado de la fuerza (Uprimny *et al.*, 2012). En aquel momento Estados Unidos libraba una guerra en Vietnam y también enfrentaba un fuerte proceso interno en contra de la segregación étnica y racial. Ambos procesos mermaban la popularidad del régimen. Si bien estos hechos (guerras contra las drogas y de Vietnam) parecen no tener relación, en 2016 John Ehrlichman, exconsejero de Nixon, afirmó que la guerra contra las drogas se libró para quitarle poder a los movimientos antiguerra de izquierda y afrodescendiente.

La campaña de Nixon de 1968, y su gobierno después, tuvieron dos enemigos: la izquierda antiguerra y la gente negra. *¿Entiendes lo que digo?* Sabíamos que no podíamos ilegalizar estar contra la guerra ni ser negro, pero al hacer que el público asociara a los hippies con la marihuana y a los negros con la heroína, y luego criminalizando fuertemente a ambas, podíamos afectar seriamente a esas comunidades. Podíamos arrestar a sus líderes, allanar sus viviendas, desbaratar sus reuniones y vilipendiarlos todos los días mediante los noticieros de la noche. *¿Sabíamos que estábamos mintiendo con las drogas?* Claro que sí (Bruno, 2016, párr. 3).

Los discursos guerreristas y prohibicionistas lograron alinear el consumo de drogas, dentro del imaginario popular, como aquello que causa violencia, marginalidad y delincuencia. Una *troika* prohibicionista (marco legal punitivo, cooperación punitiva y discursos sobre

drogas sesgados) constituyó una relación directamente proporcional entre droga y delito. El enfoque de fiscalización de la década de 1960, que no es más que un enfoque represivo y punitivo, no ha cambiado hasta la fecha, pese a que, dentro de la cadena de producción, el tráfico y el consumo de sustancias, se avizoran elementos complejos y multidimensionales que llevan a cuestionar si el enfoque prohibicionista ha sido en realidad efectivo. En todo caso, con la entrada del capitalismo en la escena surgieron tensiones entre países con intereses económicos o políticos que marcaron un horizonte a los marcos jurídicos sobre el uso de sustancias a nivel global y nacional.

3. Ecuador en el contexto del uso de sustancias

Ecuador se acogió a los acuerdos internacionales sobre sustancias psicoactivas del siglo xx³ previos a la firma de la Convención Única de Estupefacientes de Naciones Unidas de 1961 y las dos que siguieron en 1971 y 1988 (Paladines, 2012). También generó una legislación nacional que siguió el modelo prohibicionista de castigo y represión de la *War on Drugs* conocida como Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas de 1990 (o Ley 108) que fue una de las más punitivas de la región. Se trata de una ley que,

[...] no se desarrolló con base en la realidad del país, sino que fue resultado de presiones internacionales y del contexto político doméstico. Se trata de una legislación extremadamente punitiva que produce sanciones desproporcionadas con el delito, contradice garantías al debido proceso y viola los derechos constitucionales del acusado. Su enfoque en la aplicación del orden público y las presiones de Estados Unidos llevaron a que el éxito de las políticas ecuatorianas sobre drogas se midiera por el número de personas encarceladas acusadas por delitos de drogas. Ello resultó en un considerable hacinamiento de las prisiones y el deterioro de las condiciones carcelarias (Edwards, 2010, p. 51).

La Ley 108 tenía una fuerte carga hacia lo punitivo, pese a que el consumo de drogas no era un problema para la nación (Jácome, 2013) y, conforme a los registros históricos, el país privilegiaba la

3 Reunión de Shanghái 1909, Conferencias de la Haya entre 1911-1914, Segunda Convención del Opio 1925, Convenciones de Ginebra 1931 y 1936 (Corrêa de Carvalho, 2007, pp. 18-19).

prevención del abuso de las drogas como un asunto de salud pública, según la Ley de Control y Fiscalización del Tráfico de Estupefacientes de 1987, que fue la antecesora de la Ley 108 (Edwards, 2010). La generación de políticas nacionales sobre las drogas en este período hay que entenderla bajo el contexto internacional marcado por las necesidades de Estados Unidos, en las que el énfasis se puso en la oferta (reprimir, castigar y financiar políticas) y no en la demanda (educación, investigación, tratamiento y rehabilitación).

Pese a que la Ley 108 dispuso 9 articulados sobre rehabilitación y 10 de prevención, el grueso de la ley fueron 23 artículos sobre control administrativo y 68 artículos para tipificar delitos e instaurar procedimientos penales de excepción. El país perdió, así, la posibilidad de tener políticas nacionales de drogas enfocadas en las necesidades de su población.

La Ley 108 fue creada en un proceso de acumulación de partes inconexas. Algunos de sus estatutos fueron tomados directamente del texto de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988. Otras partes provenían del trabajo de una comisión compuesta por representantes de varias dependencias gubernamentales ecuatorianas. La comisión sintió tal presión por cumplir con el plazo que le fue impuesto, así como a causa del contexto político que rodeaba todo el proceso, que cuando finalmente presentó su trabajo al Congreso, los párrafos carecían de orden, con oraciones que a menudo carecían de coherencia lógica. El Congreso ecuatoriano, sin embargo, la aprobó tal cual fue presentada (Edwards, 2010, p. 52).

La creación de una entidad administrativa que aplicara la ley, como fue el Consejo Nacional para el Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (Consep),⁴ fue una de las novedades de la Ley 108. Con relación a lo punitivo, la ley estipulaba el incremento de las penas privativas a la libertad en los delitos relacionados con drogas, tanto que, en comparación con otros delitos, tales penas

⁴ Precedida por la Procuraduría del Estado. También estuvo conformada por ministerios de Gobierno, Educación, Salud, Bienestar Social, Defensa, Relaciones Exteriores. Además, se constituyó la figura de una Secretaría Ejecutiva para el Consejo como instancia técnica para la aplicación de la Ley (Congreso Nacional de la República del Ecuador, 2004).

eran desproporcionadas. Mientras que las penas iban de 12 a 16 años, la condena para el delito de terrorismo era de 4 a 8 años, la trata de personas con 6 a 9, el homicidio con 8 a 12 y tráfico ilegal de órganos de 3 a 5 (Paladines, 2012). Con la Ley 108 se incrementaron las acciones policiales y se fortalecieron los cuerpos institucionales especializados mediante la asignación de mayores recursos y la recepción de mayor apoyo de la cooperación internacional.

En el sistema judicial, la visión punitiva del fenómeno provocó que la actuación de los agentes de seguridad no fuera discrecional durante los procesos judiciales, ya que en los juicios el parte policial se convirtió en una prueba casi condenatoria en muchos de los casos (*Ibid.*). Además, la burocracia policial encargada de las operaciones de justicia aumentó en un 60 %, mientras que el incremento de jueces fue del 6 %, de defensores el 8 % y de fiscales el 26 % (Paladines, 2012). “Pese a estas intervenciones, la oferta no sólo aumentó en cuanto a cantidad de las drogas que ya se consumían, sino que además comenzaron a circular nuevas drogas, mejoró la calidad, bajó el precio, es decir, pasó lo contrario a lo que se esperaba que pasara con la guerra antidrogas” (Jácome, 2013, p. 85).

Con la Constitución de 2008 en Ecuador hubo un cambio en el abordaje de las adicciones, esta vez, desde un enfoque socioeconómico que lo privilegia como un asunto de salud pública y de derechos humanos. El artículo 364 de la Carta Magna establece que:

Las adicciones son un problema de salud pública. Al Estado le corresponderá desarrollar programas coordinados de información, prevención y control del consumo de alcohol, tabaco y sustancias estupefacientes y psicotrópicas; así como ofrecer tratamiento y rehabilitación a los consumidores ocasionales, habituales y problemáticos. En ningún caso se permitirá su criminalización ni se vulnerarán sus derechos constitucionales. El Estado controlará y regulará la publicidad de alcohol y tabaco (subrayados propios).

Entre 2008 y 2014 Ecuador atravesó por un cambio de paradigma: un giro en la política de drogas centrada en el ser humano y en garantizar sus derechos. El proceso, denominado en los círculos

académicos y la sociedad civil como “la reforma”, inició con el indulto a microtraficantes o “mulas” en 2008 que habían cumplido el 10 % de la pena y sólo tenían ese antecedente penal, junto con el establecimiento de umbrales para la tenencia de sustancias para uso personal y otra tabla de umbrales para la proporcionalidad de las penas por tráfico en 2014 (Paladines, 2016). Estas estrategias tuvieron cúspide con la derogación de la Ley 108 (y del Consep) y aprobación de la Ley Orgánica de Prevención Integral del Fenómeno Socioeconómico de las Drogas y de Regulación y Control del Uso de Sustancias Catalogadas Sujetas a Fiscalización de 2015 (y con esta, la creación de un Comité Interinstitucional⁵ y la Secretaría Técnica para la Prevención Integral de Drogas [Seted]).

En 2013 ya había surgido la necesidad de formular un mecanismo que fortalezca los procesos de administración de justicia y que evite la criminalización de los usuarios por el consumo de sustancias ilícitas. En consecuencia, el Consep resolvió acoger el informe técnico de toxicidad, de estudios psicológicos y biológicos sobre tenencia de sustancias estupefacientes y psicotrópicas elaborado por el Ministerio de Salud, así como la propuesta de cantidades máximas admisibles para el consumo personal (Resolución No. 001 CONSEP-CD-2013). En Ecuador esta propuesta se denominó desde el Gobierno como “tabla de umbrales”, pese a que popularmente se le conoce como “tabla de drogas” o “tabla de consumo”. Las cantidades máximas admisibles, según lo dispuesto en esta tabla son: marihuana, 10 g; pasta base, 2 g.; clorhidrato de cocaína, 1 g; heroína, 0,1 g; MDA, 0,015 g; MDMA, 0,013 g; y anfetaminas, 0,040 g.

Esta resolución fue puesta en conocimiento del Poder Judicial a fin de dotar de elementos que guíen el cumplimiento de la norma constitucional de la no criminalización del consumo. Fue entonces que en el Código Orgánico Integral Penal (COIP) de 2014 se incluyó

5 Precedida por el presidente de la república o su delegado. “El Comité estará conformado por las máximas autoridades nacionales en materias de Salud, Seguridad, Educación, Inclusión Económica y Social, Cultura, Deporte, Justicia y Derechos Humanos; por tres representantes designados por las entidades asociativas de los gobiernos autónomos descentralizados, que correspondan al nivel provincial, municipal y parroquial rural, respectivamente; y, por quienes determine adicionalmente la o el Presidente de la República” (Ley Orgánica, 2015, art. 21).

la proporcionalidad de las penas en los delitos relacionados con la producción y el tráfico de drogas.⁶ Esto significó la implementación de condenas proporcionales y la distinción de una “mula” de un gran productor (Paladines, 2012). Se garantizó la tenencia de cannabis y sus derivados siempre que fueran para fines terapéuticos, paliativos y medicinales (COIP, artículo 220), se reguló las cantidades máximas para el porte de sustancias de uso personal conforme a la Tabla de Umbrales (COIP, artículo 228), entre otros. Uno de los puntos más relevantes del COIP fue la disminución de penas en los delitos relacionados con las drogas.

Este conjunto de acciones fue internacionalmente reconocido y elogiado. El Estado se convirtió en un ejemplo de cómo un país puede abandonar el paradigma prohibicionista y punitivo, para acercarse a un modelo de control del consumo de drogas más humano, centrado en el consumidor. El expresidente Correa había declarado públicamente que apoyaba la legalización parcial de algunas drogas y que la lucha contra estas no había obtenido resultados esperados: “ha sido un fracaso y ahí vemos también mucho de entreguismo” (*El Comercio*, 2012, párr. 2).

La estabilidad socioeconómica del país le permitió al Gobierno continuar con la transformación del Estado y elaborar políticas centradas en los derechos de las personas, en especial, de las más vulnerables. Además, se produjo un distanciamiento con Estados Unidos⁷ y se fortaleció la cooperación Sur-Sur, lo que implicó dejar de lado la política prohibicionista de consumo de drogas. Sin embargo, con la reelección presidencial de Correa para el período 2013-2017 el enfoque hacia las drogas tuvo otro giro. En este contexto, el consumo de

6 El COIP propone una proporcionalidad de las penas según el peso neto del producto preparado y la sustancia que predomine en su composición mediante cuatro escalas: a) mínima escala, de dos a seis meses de prisión; b) mediana escala, de uno a tres años; c) alta escala, de cinco a siete años; y d) gran escala, de diez a trece años. La cantidad para definir las escalas se dio mediante la Resolución No. 002 CONSEP-CD-2014 del Consep, que fue modificada en septiembre de 2015 mediante Resolución 001-CONSEP-CD-2015.

7 Por consecuencia con la Constitución del 2008, se termina el contrato de la base de Manta en 2009 (Acosta, 2016) y en 2013 se puso fin al convenio de Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de la Droga (*El Universo*, 2013) que recompensaba el endurecimiento de las leyes antidrogas.

drogas en ciertos sectores pauperizados de la provincia del Guayas sirvió como ariete en contra de la política gubernamental y se le recriminó a Correa que “impulsó la drogadicción con las tablas para el consumo” (Viteri, 2016).

Así, bajo el discurso de la importancia de mantener a los jóvenes alejados del uso de las drogas ilícitas⁸ y una popularidad en declive para 2015,⁹ el Gobierno asumió una política que respondía al reclamo social de los sectores de oposición y no al fenómeno en sí. Se decidió, entonces, retomar el enfoque punitivo, dando marcha atrás a las políticas emprendidas en el primer mandato de Correa (2007-2013) bajo la política de “tolerancia cero” con la tenencia de heroína y una reforma a las penas estipuladas en el COIP, entre estas, que la pena para portadores de droga en la escala mínima ya no fuera de dos a seis meses (sin prisión preventiva), sino de un año (y con prisión preventiva).

¿Queremos acabar con la droga entre los jóvenes? Habrá que meter presos a los microtraficantes [...] He exigido que haya sanciones más fuertes para los microtraficantes [...] He pedido que la tabla [de penas] sea mucho más estricta para el caso de la “H”, que está destrozando a nuestros jóvenes, y la dosis mínima sea cero. Y más allá de esa dosis, se vaya [el infractor] más de un año de cárcel y haya prisión preventiva, para que esa gente no vuelva a las calles a envenenar a nuestros jóvenes [...] Vamos a rectificar totalmente esta malhadada, equivocada tabla [de tráfico], para tener “tolerancia cero” con la heroína (*El Comercio*, 2015a, párrafos varios).

En 2015 hubo un retroceso total de lo logrado en los siete años anteriores. El nuevo enfoque, entendido como una “contrarreforma” (Paladines, 2017), se caracterizó, en primer lugar, por un aumento

8 No obstante, el último estudio sobre el uso de sustancias estupefacientes en estudiantes de educación media realizado en 2016 revelaba que, a escala nacional, la magnitud del consumo de drogas ilícitas en los estudiantes encuestados era relativamente baja: solo uno de cada diez estudiantes de noveno de Educación General Básica, y de primero y tercero de Bachillerato, habían consumido alguna droga ilícita en el último año previo al estudio (Secretaría Técnica para la Prevención Integral de Drogas, 2016).

9 Situaciones como la caída del precio del petróleo (*El Universo*, 2015), acusaciones de corrupción (Rosero, 2019b; Procuraduría General del Estado, 2017), discursos que denunciaban *elefantes blancos* (*Apelagatos*, 2016) y la pérdida de alcaldías en las seccionales de 2014 (Mena, 2014) brindaron mayor capacidad de tensión a la oposición al Gobierno.

de las penas en el tráfico de mínima y mediana escala. Esto significó que la tabla del Consep quedase de la siguiente manera: 1) mínima, de uno a tres años; 2) mediana, de tres a cinco años; c) alta, de cinco a siete años; y d) grande, de diez a trece años. Esto ocasionó que la prisión preventiva fuera posible en los casos de escala mínima. La segunda característica fue la reducción de las cantidades que definen la mínima y mediana escala en tablas de cantidades de sustancias estupefacientes y psicotrópicas para sancionar el tráfico ilícito. Por ejemplo, la escala mediana de pasta base de cocaína pasó de estar entre los 50 a 500 gramos a entre 2 y 50 gramos. Por último, se permitió la acumulación de penas por tenencia o posesión de varias sustancias hasta por un máximo de 40 años de encarcelamiento.

Así, en el último trimestre de 2015 el número de personas detenidas por delitos de drogas aumentó un 41 % (Paladines, 2017) no sólo por tráfico, sino, también, de usuarios de drogas confundidos con expendedores. En 2015, por ejemplo, 10 364 personas fueron detenidas por supuestos delitos relacionados con las drogas, de las cuales, 6022 (58,1 %) fueron dejadas en libertad durante el proceso de flagrancia debido a que se determinó su inocencia (Paredes, Galarza y Vélez, 2017) y 1082 (10,44 %) fueron inocentes luego del respectivo proceso judicial (*Ibid.*). Esto evidencia que el 68,54 % de personas que pasaron por el sistema legal y judicial en 2015 por supuestos delitos relacionados con drogas correspondía a inocentes y, aun así, atravesaron la vulneración a sus derechos por parte del Estado, sin ningún tipo de reparación o desagravio.

Bajo la presidencia de Lenin Moreno, en el período 2017-2021, se reorganizaron las instituciones del Estado y suprimieron varias entidades, en un intento por disminuir el “Estado obeso” que había dejado Correa (Gómez, 2021; Carrera, 2020) y que implicaban mayor gasto presupuestario. Bajo el Decreto Ejecutivo 376 de 2018 se suprimió la Seted y reorganizaron las atribuciones de la Ley Orgánica entre los Ministerios del Interior y de Salud Pública, lo cual obstaculizó cualquier intento de gestionar la política de drogas de manera integral (Heredia, 2018).

Esto generó una acefalia en la gestión pública, pues se suprimió al organismo que aseguraba la coordinación interinstitucional con todos los ministerios e instancias técnicas encargadas de asesoramiento a la ley orgánica. El primer reto que afrontó el Ministerio de Salud Pública ocurrió en enero de 2019 con la muerte por asfixia por monóxido de carbono de 18 personas en la Clínica de Rehabilitación para Consumidores de Alcohol y Drogas ubicada en Guayaquil. Tal situación puso en evidencia, además del escaso control que ejercen las autoridades públicas sobre las clínicas de rehabilitación, que algunas de ellas no cuentan con personal profesional para operar, ofertan tratamientos sin permisos (que fue el caso de la clínica en mención [Rosero, 2019a]) y sin la infraestructura que ello requiere.

Por su lado, el Ministerio del Interior tampoco pudo manejar las competencias que le encomendaron. La mayoría de los procesos judiciales fueron depositados en agentes de la Policía Nacional, de modo que la Policía se convirtió en juez y parte de los procesos al capturar a microtraficantes, pero, a su vez, de ejercer la cadena de custodia, almacenaje y destrucción de las sustancias incautadas. Poco antes, eran el Consep y la Seted las entidades que resguardaba las incautaciones (hasta el cierre de los procesos judiciales) y se encargaban de su destrucción. Esto generaba mayor control y menos casos de corrupción, sobre todo, en espacios en los que se han detectado que agentes de la se han visto involucrados con las redes del narcotráfico (Bravo, 2016). De modo que las medidas punitivas no sumaron, sino que restaron al momento de afrontar el fenómeno socioeconómico de las drogas.

4. Discusión

Como se presentó previamente, en el período 2006-2021 surgieron intereses socio-políticos e ideológicos entre los actores políticos (nacionales y extranjeros) y la sociedad, alrededor del marco normativo y de las acciones que se deben tomar en relación con las políticas de drogas. Históricamente, Ecuador ha atravesado por distintos momentos coyunturales que han definido la discusión sobre las políticas de drogas: a inicios del siglo xx se observan los primeros intentos del país por suscribirse a distintos tratados internacionales (Shanghái

1909, Segunda Convención del Opio 1925, Convenciones de Ginebra 1931 y 1936), que se ratificaron con las Convenciones de los años 1961, 1971 y 1988 de Naciones Unidas y que trajeron consigo una política represiva y prohibicionista que no era necesaria aplicar, pero que persiste a la fecha.

Sin embargo, el país ha logrado tener ciertos momentos de autonomía jurídica con dos leyes nacionales que le brindaron otro enfoque a las políticas públicas: la Ley de Control y Fiscalización del Tráfico de Estupefacientes de 1987, que tuvo un enfoque de salud Pública, junto con la Ley Orgánica de 2015, que (como resultado de la Constitución de 2008) prohíbe la criminalización del consumo y propone el enfoque socio-económico, preventivo y de derechos humanos. Luego de 2015, el populismo penal y el estigma social hacia el consumo fueron los elementos discursivos que facilitaron el retorno de políticas punitivas marcadas por la relación cercana con Estados Unidos, en especial a partir de 2018, bajo la presidencia de Moreno (HispanTV, 2019).

Entre los avances y retrocesos en materia jurídica y normativa, hay un elemento que permanece inmutable en Ecuador: el ideológico. Existe un prejuicio en la población hacia el uso de las sustancias, el cual no se alinea con los abordajes basados en evidencia científica. Investigadores de 1970 comenzaron a evaluar, de forma sistemática, las políticas de drogas, logrando identificar las buenas prácticas y los prejuicios construidos desde la moralidad (Babor *et al.*, 2010). Un ejemplo de política pública basada en la evidencia científica es la que se origina en los modelos de reducción de riesgos y daños, marco lógico que permite pensar el consumo de sustancias de manera desprejuiciada y sin el sesgo que se desprende de las lógicas prohibicionistas (Ordorika, Ángulo y Hirsch, 2022).

Para Max Paredes (entrevista personal, diciembre de 2019), investigador sobre temas de drogas, pese a que la ley orgánica supone un cambio de enfoque frente a la Ley 108, “la gente siempre pide centros de atención, también pide cárceles”. Es decir, aunque hay avances en materia jurídica, no ocurre lo mismo con las ideologías que siguen vinculando el consumo como un asunto policial o psiquiátrico, en

vez de vincularlo con una estrategia de acción integral en el ámbito de la educación, la salud, de inclusión y derechos humanos. “Cuando comienzas a generar votos con una política progresista ¡estás fregado!, porque no te van a apoyar, porque la ciudadanía todavía tiene sus estigmas, porque la ciudadanía todavía tiene el concepto de militarización y castigo”, afirma Paredes.

En entrevista realizada a un alto exfuncionario del Consep (20 de abril de 2020), de quien se reserva el nombre, se indica que la política de drogas en Ecuador ha estado marcada por los intereses de los partidos políticos, que refrendan sus compromisos con los votantes con la aprobación o asentimiento de las leyes. Afirma que, pese a que instancias como el Consep tenían un enfoque más técnico, estadístico y amparado en el dato, en algún momento no se eligió a un secretario capacitado en esa área, porque pesaba más el compromiso político. Esto ocurrió en 2015, cuando fue designado como director de la Seted un excomandante de la Policía en servicio pasivo, experto en antiterrorismo, defensa y seguridad hemisférica (*El Comercio*, 2015b). Este tipo de decisiones dieron continuidad al enfoque represivo de Estado, se le enviaba a la sociedad un mensaje claro: son los policías los llamados a enfrentar el fenómeno de las drogas.

Paredes (entrevista personal, diciembre de 2019) afirmaba que la Seted había generado informes valiosos para la toma de decisiones. Desde la Subsecretaría Técnica de Análisis, Prospectiva y Evaluación se realizaron informes como los siguientes: “Estimación de la población de consumidores de drogas en Ecuador 2016”, “Costo del fenómeno de las drogas en Ecuador en el año 2015”, “Factores de riesgo y protección del consumo de drogas ilícitas en estudiantes de 9.º de EGB, 1.º y 3.º de Bachillerato”, “Informe de caracterización química de la heroína” y la “Encuesta Nacional sobre Uso y Consumo de Drogas-2016”. Desde entonces, no existen otros datos ni estadísticas actualizadas que permitan medir o estudiar el impacto del consumo de drogas en distintos sectores de la sociedad en Ecuador.

La delegación de funciones de la Seted a los ministerios de Salud y del Interior durante la presidencia de Moreno no ocurrió de manera equilibrada. El Ministerio de Salud Pública solo hasta el

segundo semestre de 2022 asumió las funciones delegadas bajo una dependencia que ya existía y que albergaba temas varios: Dirección Nacional de Estrategias de Prevención y Control para Enfermedades no Transmisibles, Salud Mental y Fenómeno Socio Económico de las Drogas (Ministerio de Salud Pública, 2022). Por su parte, el Ministerio del Interior tuvo un privilegio: creó para este caso la Subsecretaría Técnica de Control y Administración de Sustancias Catalogadas Sujetas a Fiscalización (Ministerio de Gobierno, 2019). Esta diferencia revela la prioridad que la gestión pública tuvo en materia de drogas: se trataba de controlar a la población, no de brindarle servicios en materia de salud.

Desde 2015 el país ha adoptado una política más represiva que no cumple con los objetivos y no se encuentra en sintonía con la ley orgánica. Es un retroceso en materia de derechos humanos. La manera de comprender el fenómeno encuentra asidero en las coyunturas y relaciones políticas, ideológicas y económicas en las cuales se desenvuelve el fenómeno. Fue el caso del período 2008-2015, en el que la bonanza petrolera, la relativa popularidad del presidente Correa, la ausencia de grandes rivales políticos en escena, con una Asamblea dispuesta a generar transformaciones de Estado y una burocracia técnica dieron origen a una ley orgánica que, además de haberse construido sobre la base de la evidencia científica y la participación de colectivos civiles y políticos, es novedosa por cuanto posee un enfoque de derechos humanos que la hace única en la región.

La construcción de relaciones políticas e ideológicas atravesadas por el estigma y el castigo, de mano de la criminalización del consumo recreativo, cultural y religioso, forman parte de los discursos que no se amparan en las realidades de los consumidores y que pernoctan y siguen causando estragos. Sin embargo, y debido a estas tensiones históricas, existen recomendaciones que deberían considerarse en la toma de decisiones de política pública en Ecuador, como aquellas formuladas por el Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas, organización que sostiene la importancia de basarse en una evaluación objetiva de prioridades y pruebas empíricas; cumplir plenamente con las normas internacionales de derechos humanos; centrarse en reducir las consecuencias nocivas del consumo y de los mercados

de drogas; fomentar la integración social de grupos marginados, así como trabajar para construir relaciones abiertas y constructivas entre gobiernos y sociedad civil (Hallam *et al.*, 2012, p. 1).

5. Conclusiones

La evidencia y buenas prácticas recolectadas se vuelven cimientos sólidos para construir abordajes integrales para la gestión de las relaciones atravesadas por las sustancias. Estos conocimientos impulsan la discusión y se contraponen a las prácticas hegemónicas de la prohibición que ha sido fuertemente difundidas en todo el siglo XX y de la cual Ecuador ha formado parte, aunque, por momentos, ha tratado de desvincularse. Estados Unidos ha tenido una fuerte injerencia en la política de drogas que Ecuador ha elaborado en distintos momentos de su historia, entre ellas, las convenciones de 1961, 1971 y 1988. Se trata de intereses que rebasan su realidad nacional, la de sus consumidores y se instalan como parte de los arreglos e intereses internacionales.

En Ecuador se debe considerar la elaboración e implementación de políticas de Estado y no de políticas de gobierno, para darle continuidad a los proyectos de desarrollo social y sostenible de la política de drogas. No se debe leer el fenómeno de las drogas como un tema que sólo compete a un Gobierno determinado, se le debe reconocer en su complejidad de sus relaciones y de largo alcance en el tiempo. Quizás por eso, leyes con enfoque en salud pública y derechos humanos, como la de 1987 o 2015, no han tenido los efectos deseados y pueden ser altamente volátiles ante coyunturas determinadas.

Los planes nacionales deben tener lineamientos claros sobre el tema de drogas, con estrategias de largo alcance y no condicionarse para un período corto. Esto permite que, pese al cambio de burócratas y de partidos políticos de gobierno, no se modifiquen las condiciones pactadas, los presupuestos asignados y que los enfoques sean sostenidos en el tiempo. Así, una política con evidencia científica sobre el fenómeno de las drogas podrá asegurar un marco de desarrollo social fundado en los derechos humanos, la salud

pública y la obligatoriedad de ser evaluado. Esta es una de las debilidades de la Ley Orgánica de 2015: se desconoce cómo marcha su implementación.

Es menester volver a la gestión técnica, pero humana, del fenómeno de las drogas; despolitizar las intenciones y basarse en datos objetivos que permitan abordar de manera integral la ley orgánica. Ecuador ha construido una política loable alrededor de ello, de modo que es necesario volver a la misma, no desmontarla. También, hace falta desarticular los estigmas sobre el uso y consumo de sustancias, desarraigar los imaginarios que encasillan a los consumidores como enfermos o delincuentes. La educación, mediante la información sin sesgos y con espacios para la retroalimentación, debe enmarcarse como una prioridad desde las escuelas y los núcleos familiares para avanzar hacia políticas basadas en la realidad de lo que acontece en el país.

Por último, hay que dejar de lado las políticas punitivas. Es necesario eliminar el falso precepto de que el castigo corrige conductas y cambia realidades, como la única medida posible. Bajo el argot popular, es la justicia penal el medio que permite combatir el uso de las drogas, no obstante, luego de más de cincuenta años de lucha contra las drogas, se puede afirmar que la *War on Drugs* debe ser cuestionada. Es necesario que Ecuador se adentre en una lógica de justicia restaurativa, porque la prohibición no ha funcionado, que separe la política de drogas de la agenda de seguridad interna y externa y que inserte el problema como un asunto de salud pública. Es necesario avanzar y sensibilizar a la población para eliminar el prejuicio de que quienes consumen determinadas sustancias no son sujetos de derechos y no merecen estar en la sociedad.

6. Referencias bibliográficas

- Calabrese, A. (2012). *Drogas: inclusión-exclusión de la prohibición. Una fractura virtual*. Editorial El Conejo.
- Cantón, J. (2015). *Opio, comercio y colonialismo: El opio en la penetración colonial europea en Asia y China*. Universidad de Granada.
- Del Bosque, J. (2014). La cocaína: consumo y consecuencias. *Salud Mental*, 37(5), pp. 381-389. <https://n9.cl/34ucl>
- Edwards, S. (2010). La legislación de drogas de Ecuador y su impacto sobre la población penal en el país. Transnational Institute y Washington Office on Latin American (ed.), *Sistemas sobrecargados. Leyes de drogas y cárceles en América Latina*, (pp. 51-60). TNI y WOLA.
- Escohotado, A. (1994). *Las drogas, de los orígenes a la prohibición*. Alianza Cien.
- Gómez, L. (2021). *Cinco años de dieta no fueron suficientes para el Estado obeso*. Observatorio de Gasto Público de Fundación Ciudadanía y Desarrollo. <https://n9.cl/6bxdq>
- Hallam, C., et al. (2012). *Guía sobre políticas de drogas*. Consorcio Internacional sobre Política de Drogas.
- Jácome, A. (2013). Drogas en el Ecuador: ¿política prohibitiva o democracia deliberativa? *Urvio*, 13, pp. 81-94. <https://n9.cl/fdr9m>.
- Jelsma, M. (2010). *The Development of International Drug Control: Lessons learned and strategic challenges for the future*. Working Paper Prepared for the First Meeting of the Commission Geneva. <https://n9.cl/upcet>
- Mazzotti, P. (1999). Las drogas, sus implicaciones culturales, políticas y económicas. *Jornades de Foment de La Investigació*. <https://n9.cl/6v590>
- Mena, P. (2014). ¿Se desgasta el apoyo a Rafael Correa en Ecuador? *BBC News Mundo*. <https://n9.cl/bzm6w>
- Ordorika, A., Ángulo, M., y Hirsch, A. (2022). Espectro completo: hay que desmontar la «guerra contra las drogas». *Pie de Página*. <https://n9.cl/1ppr7>
- Paladines, J. (2017). *Matemáticamente detenidos, geoméricamente condenados: la punitividad de los umbrales y el castigo al microtráfico*. Friedrich-Ebert-Stiftung FES-Ildis.

- ____ (2012). *La (des)proporcionalidad de la ley y la justicia antidrogas en Ecuador*. Defensoría Pública del Ecuador.
- Paredes, E. (2012). *Sociedad y Estado. Proyecto “Unidad y Propuesta del Sindicalismo Público en Torno al Nuevo Estado Ecuatoriano”*. ISP-UASB.
- Paredes, M., Galarza, M., y Vélez, R. (2017). *Política de drogas en Ecuador: un balance cuantitativo para transformaciones cualitativas*. Friedrich-Ebert-Stiftung FES-Ildis.
- Payaguaje, F., y Piaguaje, C. (2008). *El último bebedor de yaje*. Ëcorasa.
- Ramírez, F. (2018). El 4 de febrero y la descorreización de Ecuador. *Nueva Sociedad*. <https://n9.cl/e5v9be>
- Rivera-Rhon, R., y Bravo-Grijalva, C. (2020). Crimen organizado y cadenas de valor: el ascenso estratégico del Ecuador en la economía del narcotráfico. *Urvio*, 28, pp. 8-24. <https://n9.cl/8duxdd>
- Secretaría Técnica para la Prevención Integral de Drogas [Seted] (2016). *Encuesta Nacional sobre Uso y Consumo de Drogas 2016. Estudiantes de Noveno de Educación General Básica, Primero y Tercero de Bachillerato*. Editogran-Medios Públicos.
- Sinha, J. (2001). *The history and development of the leading international drug control conventions*. Prepared For The Senate Special Committee On Illegal Drugs.
- Thoumi, F. (2009). La normatividad internacional sobre drogas como camisa de fuerza. *Nueva Sociedad*, n.º 222. <https://n9.cl/u0g8t>
- Uprimny, R., Guzmán, D., y Parra, J. (2012). *La adicción punitiva. La desproporción de leyes de drogas en América Latina*. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad.

Fuentes periodísticas y normativas

- 4pelagatos* (2016). ¿Ha visto un elefante blanco? *4pelagatos*. <https://n9.cl/6lg0m>
- Asamblea Nacional (2015). *Ley Orgánica de Prevención Integral Fenómeno Socio Económico Drogas*. Registro Oficial Suplemento 615 de 26-oct.-2015. <https://n9.cl/facfj>

- _____. (2014). *Código Orgánico Integral Penal*. Registro Oficial Suplemento 180 de 10-feb.-2014. <https://n9.cl/w5nul>
- Bruno, D. (2016). EE. UU. admite que guerra contra las drogas se inventó para aplastar movimientos afro. *TeleSur*. <https://n9.cl/fcwuh>
- Carrera, J. (2020). Aquí están las pruebas del Estado obeso. *Apelagatos*. <https://n9.cl/qdcld>
- Corrêa, J. (2007). Historia de las drogas y de la guerra de su difusión. *Noticias Jurídicas*. <https://n9.cl/ygl8a>
- El Comercio* (2015a). Gobierno anuncia “tolerancia cero” a tenencia de heroína y fija nuevas penas. *El Comercio*. <https://n9.cl/wyr56>
- _____. (2015b). Excomandante de la Policía Nacional fue designado Secretario Técnico de Drogas. *El Comercio*. Por Diego Bravo. <https://n9.cl/c48vi>
- _____. (2012). Rafael Correa apoya legalización parcial del consumo de drogas; visitará a Hugo Chávez. *El Comercio*. Por Tiquipaya, AFP. <https://n9.cl/1vboi>
- El Universo* (2015). El petróleo cae y complica la economía de Ecuador este 2015. *El Universo*. <https://n9.cl/7my0a4>
- _____. (2013). Ecuador renuncia unilateralmente a ATPDEA con EE. UU. *El Universo*. <https://n9.cl/t2mfl>
- Heredia, V. (2018). Presidente Moreno suprime la Secretaría Técnica de Prevención Integral de Drogas. *El Comercio*. <https://n9.cl/rd7fmu>
- HispanTV (2019). Galápagos es el nuevo portaviones de Ecuador al servicio de EE. UU. *HispanTV*. <https://n9.cl/j4am6>
- Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (1988). Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas. <https://www.incb.org/incb/es/precursors/1988-convention.html>
- López, A. (2023). De medicina a adicción: El opio en Occidente. *National Geographic*. <https://n9.cl/z74gz>
- Ministerio de Gobierno (2019). Estructura Orgánica Funcional del Ministerio de Gobierno. *Ministerio de Gobierno*. <https://n9.cl/7iawf>

- Ministerio de Salud Pública [MSP] (2022). Estructura Orgánica Funcional. *MSP*. <https://n9.cl/g2dqi>
- ____ (2018). Comité interinstitucional de drogas asegura la continuidad de los servicios que brindaba la SETED, en cumplimiento del Decreto Ejecutivo No 376. *MSP*. <https://n9.cl/pufve>
- Neira, M. (2023). El poder de las drogas: la guerra del opio en China. *Plan V*. <https://n9.cl/jri62>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC] (2022). *Summary World Drug Report 2022*. UNODC. <https://n9.cl/bcb44>
- ____ (2014). *Los tratados de fiscalización internacional de drogas*. UNODC. <https://n9.cl/nbyrf>
- ____ (s/f). Un siglo de fiscalización de drogas. *UNODC*. <https://n9.cl/erwhtl>
- Presidencia de la República del Ecuador (2014). Presidente Correa abordará en la Cepal los resultados económicos de Ecuador. *Presidencia de la República del Ecuador*. <https://n9.cl/i02me>
- Procuraduría General del Estado [PGE] (2017). Caso Odebrecht. *Procuraduría General del Estado*. <https://n9.cl/my6v1>
- Rosero, M. (2019a). Centro clandestino que se incendió en Guayaquil incumplía al menos 3 artículos de la Ley Orgánica de la Salud. *El Comercio*. <https://n9.cl/r14s0>
- Rosero, A. (2019b). 20 grandes casos de corrupción están en proceso en Ecuador. *El Comercio*. <https://n9.cl/9h9py>
- The Conversation* (2017). Cómo el nuevo presidente del Ecuador procura deshacer el legado del Correísmo en solo 120 días. *The Conversation*. <https://n9.cl/phat8>
- Viteri, C. (2016). El origen del problema que metió la droga en los hogares ecuatorianos fue una ley que aprobó la mayoría correísta en la Asamblea. *Twitter*. <https://n9.cl/21o9s>