

## Debut y despedida: la historia de la Secretaría Técnica de Prevención Integral de Drogas de Ecuador<sup>1</sup>

CARLA ÁLVAREZ VELASCO  
JUNIO 2019

- El 23 de abril de 2018, el gobierno ecuatoriano, mediante Decreto Ejecutivo N.º 376, anunció el cierre de la Secretaría Técnica de Prevención Integral de Drogas (Seted)<sup>2</sup>. Esta entidad cumplía con la función de coordinar, articular, facilitar y controlar la implementación de procesos intersectoriales de prevención del tráfico y consumo de drogas, con un enfoque centrado en las personas. Esta medida estuvo motivada por consideraciones económicas orientadas a la optimización del gasto público; por esta razón, gran parte de las responsabilidades de esta Secretaría Técnica fueron distribuidas entre dos carteras del Estado: el Ministerio de Salud Pública y el Ministerio del Interior<sup>3</sup>. De este modo, la política de drogas de Ecuador quedó atrapada en dos grandes áreas de gestión: la salud y el castigo.
- El presente documento tiene como objetivo identificar, de manera general, los vacíos que deja el cierre de la Seted en la sociedad y en la institucionalidad pública, para esbozar, a grandes rasgos, las implicaciones que tiene esta decisión gubernamental sobre el manejo de las problemáticas relacionadas con las drogas. Este trabajo, además, busca contribuir al debate y a la reflexión en torno a las políticas de drogas en Ecuador.

1 Agradezco la colaboración de Lucio Díaz Zúñiga, quien contribuyó en la construcción de este texto, levantando bibliografía y entrevistando a varios informantes. Agradezco también los comentarios y observaciones de Daniel Gudiño y de Rodrigo Vélez, quienes con su amplísima experiencia en este tema, enriquecieron este trabajo de múltiples maneras.

2 La Seted fue creada en octubre de 2015 mediante la Ley Orgánica de Prevención Integral del Fenómeno Socio Económico de las Drogas, Registro Oficial Suplemento 615 de 26 de octubre de 2015.

3 En Ecuador, el Ministerio del Interior es la cartera de Estado responsable de los asuntos de gobernabilidad, seguridad ciudadana, y el mantenimiento del orden, entre otros. Además, constituye el ente rector y regulador de la Policía Nacional.



## Contenido

■	I. Introducción . . . . .	5
	II. ¿Qué hubo antes de la Seted? . . . . .	6
	Un poco de historia: la prohibición y la influencia externa . . . . .	6
	El Consep. . . . .	9
■	III. Vino viejo en botellas nuevas: debut y despedida de la Seted. . . . .	14
	¿Dónde está la prevención? . . . . .	15
	El cierre de la Seted: las reacciones frente a los vacíos . . . . .	19
	Los cabos sueltos. . . . .	23
■	IV. Reflexiones finales . . . . .	24
■	V. Recomendaciones . . . . .	25
■	VI. Bibliografía . . . . .	27





## I. Introducción

En Ecuador, al igual que en el resto de América Latina, a mediados de la década de 2000, sobrevino una corriente de pensamiento que, de distintas maneras, trató de plantear alternativas a los tratamientos convencionales que se aplicaban en temas relacionados con las drogas. Actualmente, esta “ola progresista” de la región llegó a su fin y parece que se retomó un enfoque conservador con preferencia por las estrategias represivas para enfrentar los problemas asociados a las drogas. En el caso ecuatoriano, el “giro punitivo” se gestó a inicios de 2015, sobre el argumento de que el consumo interno de drogas había crecido significativamente. Esta postura dejó atrás al menos seis años de políticas de drogas centradas en los derechos humanos, sin que la sociedad opusiera mayor resistencia. En este escenario de remozado conservadurismo, en abril de 2018, el presidente Lenín Moreno anunció el cierre de la Seted, aduciendo la necesidad de reducir y optimizar el gasto del Estado. Entonces, ¿cuáles son las implicaciones de esta decisión?

Este trabajo plantea que el actual gobierno del presidente Lenín Moreno, al eliminar la Secretaría Técnica de Prevención Integral de Drogas, ha reforzado la lógica prohibicionista y punitiva de la política de drogas. Por una parte, la clausura de la Seted transmitió el mensaje de que el manejo de las políticas que orientan sobre la prevención del consumo de drogas entre niños y adolescentes, las tablas umbrales que guían a la Policía y a los jueces para diferenciar entre un consumidor de drogas de un narcotraficante, la elaboración de estudios sobre los niveles de consumo de sustancias en Ecuador, los controles de las sustancias sujetas a fiscalización, el posicionamiento de este país en los foros internacionales, entre muchas otras acciones, no requieren una perspectiva

integral e integradora y que, por tanto, pueden ser manejadas por la Policía Nacional o por el Ministerio de Salud Pública directamente. Por otra parte, aunque el argumento que esbozó el gobierno fue de índole económica, en este documento se plantea que esta decisión no solo tendrá una repercusión marginal en la reducción del gasto presupuestario del Estado, sino que es posible que se refuercen las actividades policiales para el control del consumo y expendio de drogas, lo cual podría orientar nuevamente la balanza a favor de una política represiva y dependiente en la dimensión internacional.

Algunos autores sostienen que, una vez que se establecen unos determinados patrones de movilización política, es decir, cuando las reglas del juego institucionales se fijan y las formas ciudadanas básicas de pensar acerca de determinados asuntos se consolidan, es usual que se generen dinámicas de retroalimentación y sedimentación de ciertas prácticas (Collier y Collier, 2002; Luebbert, 1991; Pierson y Skocpol, 2008). Esto implica que algunas dinámicas desatadas por un evento o por un proceso en determinado momento se pueden reproducir aun en ausencia de la recurrencia del evento o del proceso original (Stinchcombe, 1968). Esto explicaría por qué el prohibicionismo punitivo ha sido la perspectiva subyacente a todas las instituciones ecuatorianas de control de drogas y por qué ahora, cuando la institucionalidad reguladora encargada de la prevención está parcialmente desarmada, es perfectamente posible que el enfoque sancionador se mantenga como la forma principal de enfrentar el fenómeno de las drogas.

La estructura de este trabajo se organiza en tres secciones: la primera narra brevemente cómo Ecuador ha construido las normas y las instituciones que regulan la política de drogas del



país. La segunda, describe el “debut y despedida” de la Seted, las reacciones y cuestionamientos a esta decisión gubernamental y los vacíos y cabos sueltos que deja. Finalmente, se presenta una breve sección de conclusiones, redactadas a manera de prólogo. Este documento se construyó sobre la revisión de información secundaria, como leyes, decretos ejecutivos y planes nacionales de control de drogas, las mismas que han dado forma a su institucionalidad ecuatoriana en esta materia. Adicionalmente, este trabajo se ha nutrido con estudios, análisis críticos y entrevistas realizadas a actores claves.

## II. ¿Qué hubo antes de la Seted?

Ecuador tuvo su primera política de drogas a inicios del siglo XX; sin embargo, no fue hasta 1970 que se comenzó a construir una institucionalidad funcional a los mandatos recientemente impuestos. Desde sus orígenes, el sistema legal e institucional ecuatoriano fue posicionando un discurso del castigo, que evidencia la ausencia de una perspectiva soberana (Paladines, 2012: 11). Estas características (punición y dependencia externa), que se describen a continuación, se han sedimentado con el tiempo y constituyen la base de la resistencia a los intentos de cambio progresista.

### ***Un poco de historia: la prohibición y la influencia externa***

Ecuador emitió su primera ley de control de drogas en 1916, con el nombre de “Ley de control del opio”. Una de sus particularidades

fue que hacía un claro enjuiciamiento moral hacia cualquier intento de consumo de opio, por lo que es posible sostener que su nacimiento marcó el origen del paradigma prohibicionista en el país (Paladines, 2016: 8-9). Ocho años más tarde, en 1924, se emitió una nueva, esta vez denominada “Ley sobre la importación, venta y uso del opio, sus derivados y de los preparados de la morfina y de la cocaína”. Esta amplió la prohibición a sustancias como la morfina y la cocaína. Para la segunda mitad del siglo XX, en 1958, la prohibición dejó de estar centrada únicamente en sustancias estupefacientes y se extendió a los precursores químicos y materias primas, a través de la “Ley sobre el tráfico de materias primas, drogas y preparados estupefacientes” (R.O. 417, 1958); en esta normativa, por primera vez, se usó el término “traficar” como verbo rector de un tipo penal (García, 2015). Hasta este momento, ningún gobierno se había preocupado de construir una institución pública que centralice las acciones emanadas de las disposiciones legales sobre drogas.

Para noviembre de 1970, se promulgó una nueva ley, denominada “Ley de Control y Fiscalización del Tráfico de Estupefacientes” (R.O. 105, 1970). Esta penalizó el comercio de drogas usando una escala de castigo de ocho a doce años de reclusión, adquiriendo, en este momento, el carácter penal que actualmente le caracteriza (Paladines, 2016: 10). Su promulgación, durante el quinto gobierno de Velasco Ibarra, fue el resultado de la presión internacional que la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961<sup>4</sup> ejerció sobre el sistema internacional. Pero, además de lo dicho, en esta ley se comprendían los usos conflictivos de las drogas

---

4 Ecuador se adhirió a la Convención Única sobre Estupefacientes, mediante Decreto Supremo N.º 1 153, del 29 de noviembre de 1963. Registro Oficial 320 del 27 de agosto de 1964.



como un asunto de salud pública<sup>5</sup>; por ello, se estableció el Departamento Nacional de Control y Fiscalización de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas como entidad adscrita al Instituto Nacional de Higiene “Leopoldo Izquieta Pérez” (R.O. 105, 1970). Este Departamento fue el primero y el único organismo nacional de control de estupefacientes en ese momento.

Cuatro años más tarde, en 1974, se emitió la Ley de Control y Fiscalización del Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. Esta norma, al igual que la anterior, se vio influenciada por el debate que giró en torno al Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971. Una de las particularidades de este tratado internacional fue que impuso una estructura de fiscalización menos rígida que la Convención Única de 1961. En Ecuador, la influencia de la Convención de 1971 generó una diferenciación de la penalidad del tráfico de drogas respecto de la comercialización de la marihuana, cuya actividad recibió un enfoque especial y atenuado (Transnational Institute, 2015; Paladines, s/f).

En 1979, las políticas sobre drogas pasaron a manos de la Procuraduría General del Estado, mediante la Ley Orgánica de Ministerio Público, misma que creó la Dirección Nacional Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes (Dinactie) para cumplir tareas de prevención, control, fiscalización y rehabilitación en materia de drogas (Velasco, 2015: 58). Después de varios años en funciones, en 1986, esta Dirección cerró sus puertas debido a casos de corrupción de algunos de sus funcionarios (Andrade, 1990: 82).

A inicios de 1981, se creó la Comisión Interinstitucional de Coordinación de las

Actividades de Prevención y Control (R.O. 383, 1981), que operó paralelamente a la Dinactie (Velasco, 2015: 58) y que se mantiene hasta la actualidad.

Para finales del mismo año, 1981, se aprobó el primer Plan Nacional de Prevención del Uso Indebido de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas 1981-1985 (R.O. 140, 1981). Este Plan vino acompañado de una campaña de prevención del consumo de drogas, denominada “Dile no a las drogas” (una traducción de la campaña norteamericana “*Just Say No*”) en 1984. La particularidad de esta iniciativa fue que tuvo financiamiento norteamericano y se estructuró en función de los lineamientos de la política antidrogas de Washington, provocando un desfase importante con la realidad nacional del consumo (Andrade, 1991).

En 1985, se aprobó el segundo Plan Nacional contra el Tráfico Ilícito y Prevención del Uso Indebido de Droga, correspondiente al quinquenio 1985-1988. Durante mucho tiempo, se publicaría un plan de prevención de drogas cada cuatro años. Lo interesante de este segundo Plan es que cuenta con un diagnóstico del consumo de drogas muy similar al que se utilizó en 2015 para justificar el giro punitivo en la política de drogas. Un fragmento de este diagnóstico se transcribe a continuación:

En síntesis, (...) Ecuador ya no es un país de “simple tránsito de drogas” producidas en otros ámbitos; que el uso indebido de drogas se está generalizando y aumentando en grandes sectores de la población, especialmente entre la niñez y la juventud: que en las fronteras

---

5 El artículo 22 de la mencionada ley señala: “Los que hicieren uso personal indebido de estupefacientes, naturales o sintéticos, o de drogas psicotrópicas, deberán sujetarse a tratamiento de desintoxicación y de rehabilitación, durante el tiempo que determine el médico correspondiente” (R.O. 105, 1970).



y en las más importantes ciudades del país están creciendo organizaciones de narcotraficantes con intromisiones [sic] foráneas y participaciones internas que, aprovechando ciertas condiciones de pobreza y de desocupación, tienden a expandir las áreas físicas de producción y los ámbitos del comercio ilícito de drogas en el país; y que, como una de las causas más recientes de la problemática señalada, está la “acción antidrogas” que vienen desarrollando, en los últimos tiempos, otros países en América del Sur y por cuyos resultados los narcotraficantes han iniciado su actividad ilícita en Ecuador (R.O. 247, 1985).

Con un buen grado de similitud, este discurso reproduce los elementos presentes en el diagnóstico de la situación actual sobre consumo de drogas. En otras palabras, muestra a la niñez y a la juventud ecuatorianas (especialmente a quienes se encuentran en condiciones de pobreza) como un grupo amenazado por los intereses de los traficantes de drogas. Esta representación de la realidad, pese a no estar respaldada por datos objetivos<sup>6</sup>, sirvió para legitimar el empleo de estrategias de “mano dura” que, en combinación con campañas de prevención, pavimentaron el camino hacia la represiva Ley 108.

El 27 de enero de 1987, con el auspicio del entonces presidente León Febres Cordero, se promulgó una nueva Ley de Control y Fiscalización del Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. En contraposición a la ley de 1970, esta nueva normativa dejó de abordar los problemas relacionados con

drogas con una perspectiva de salud pública, y comenzó a equiparar las condenas de los delitos de drogas a las de los delitos por homicidio, lo cual produjo una enorme desproporción entre el tipo de delito y el castigo (Paladines, 2013). Siguiendo con la progresiva reforma y endurecimiento de las leyes, así como con el proceso de construcción institucional, en 1988, se creó la Dirección Nacional de Control de Estupefacientes (Dinacontes), que sustituyó a la Dinactie.

Para entonces, en Ecuador ya existía una comunidad académica y una sociedad civil que cuestionaban la utilidad y los logros tanto de la Ley de Drogas como de la Dinacontes. Estas críticas fueron muy similares a los cuestionamientos que actualmente surgen a la política de drogas existente. Al respecto, el siguiente fragmento de un texto, escrito en 1990 por un académico ecuatoriano, refleja con mucha proximidad la realidad actual de la política de drogas de Ecuador, así como la vigencia de un prohibicionismo poco racional que deja intactas las estructuras del crimen organizado a gran escala, pero que golpea fuertemente a los eslabones más débiles de la sociedad, como son los consumidores de drogas y los microtraficantes:

Parecería ser cierto que, tal como sostienen los pequeños traficantes y ciertos expertos nacionales, la política represiva en el país sirve de pantalla, en definitiva, para mantener intocables las estructuras de “poder narco” ya en consolidación creciente en Ecuador. Este hecho se clarifica cuando analizamos los datos relativos a las acciones

---

<sup>6</sup> Al respecto, es interesante mencionar que antes de 1988, no existían estadísticas sobre consumo de drogas en Ecuador (Andrade, 1991:47).



desarrolladas al nivel de las instituciones especializadas (...) Dinacontes, por ejemplo, desarrolla 16 “redadas” u operaciones de control mensualmente. Haciendo un promedio en cada una de estas acciones se capturan 5 personas. Entre ellas, sin duda la gran mayoría de los arrestados son consumidores o pequeños comerciantes; de hecho, únicamente en los últimos meses han sido aprehendidos uno o dos “hombres notables”. Esto quiere decir que de los casi un mil ciudadanos que serían aprehendidos anualmente solo por esta institución, es casi una casualidad que sea arrestado un sujeto cuya actividad sea importante dentro de la estructura del narcotráfico. No obstante, desde las esferas oficiales se han ensalzado las actividades represivas contra estos sectores sociales y contra otros actores desprotegidos... (Andrade, 1991: 83-84).

Hasta finales de la década de 1980, el conjunto de leyes y de instituciones que el Estado ecuatoriano creó para enfrentar las problemáticas relacionadas con las drogas muestra dos cosas relevantes para este trabajo: en primer lugar, que el proceso de construcción y de posicionamiento de la lógica punitiva como única alternativa para manejar los problemas relacionados con las drogas y el narcotráfico ha generado una inercia que mantiene en funcionamiento la maquinaria represiva, quedando al margen cualquier evaluación de la

política pública en materia de drogas. En segundo lugar, evidencia cuán cuestionables fueron, desde el primer momento, las políticas represivas de control de drogas en Ecuador y su poca utilidad, considerando que seguimos luchando contra el mismo problema, en las mismas condiciones, desde hace unos 30 años.

### ***El Consep***

En 1988 tuvo lugar la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas. La Procuraduría General del Estado, en cumplimiento de su mandato y en el marco de las recomendaciones de la mencionada Convención y de las presiones internacionales –que sugerían una fundamental reforma legal en los países miembros–, preparó un proyecto de Ley sobre Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, más conocida como Ley 108<sup>7</sup>. Esta ley se promulgó el 17 septiembre de 1990 (R.O. 525, 1990) y fue reformulada en varias ocasiones para endurecer las penas, llegando a establecer sanciones que contemplaban condenas de hasta 25 años de reclusión. Sin duda, fue una de las normativas más severas e irracionales de toda América Latina, puesto que permitía que un consumidor de drogas o un traficante en mínima escala recibiera condenas superiores a las de un homicida o un violador (Paladines, 2013). Esto ocurría pese a que Ecuador era un país marginal tanto en la dinámica transnacional del narcotráfico como

---

7 A propósito del proceso de elaboración de la Ley 108, Sandra Edwards comenta: “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. Una vez promulgada, se envió la Ley a la Sección de Asuntos de Drogas (NAS) de la Embajada de Estados Unidos. Muchas de las sugerencias planteadas por la NAS, así como los comentarios hechos por la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la OEA, fueron incorporados posteriormente a la ley, la cual fue dada a conocer en una segunda edición corregida en el Registro Oficial de Ecuador” (Edwards, 2010: 52).



en el mercado de consumo de drogas ilícitas<sup>8</sup>. Después de la emisión de esta Ley, resultó muy difícil replantear escalas de castigo para delitos de drogas con penas más bajas.

En Ecuador, el cumplimiento de los mandatos de la Ley 108 involucró al aparato de administración de justicia penal y a un enorme cuerpo policial especializado. Entre 1990 y 2008, ambas instituciones se alinearon para que esta fuera una de las normas más aplicadas en todo Ecuador (Edwards, 2010: 53). Ello fue incentivado por varios mecanismos de cooperación norteamericana, que generaban un sistema de reconocimiento y premiación al fiel cumplimiento de la lucha contra el narcotráfico a través de un indicador que expresaba el número de apresamientos de personas vinculadas a las drogas, generalmente consumidores<sup>9</sup>. A partir de la década de 1990, se suscribieron varios acuerdos bilaterales de cooperación entre Ecuador y Estados Unidos, en los cuales Ecuador se comprometía a mejorar sus acciones contra el tráfico ilegal de drogas a cambio de financiamiento, nuevos equipos y estaciones policiales por parte de Estados Unidos.

No solo la policía obtuvo réditos de esta cooperación, sino que los partidos políticos también se vieron favorecidos, al identificarse

como promotores de la política antidrogas (práctica que en la actualidad sigue vigente). También se beneficiaron los miembros de la fuerza pública, que recibían fondos adicionales, cursos y reconocimiento profesional. Asimismo, los jueces y fiscales recibían incentivos proporcionales al número de personas condenadas por narcotráfico (Cordero, 2009: 190). También redituaba el Estado ecuatoriano, en su conjunto, mediante la recepción de preferencias arancelarias, de créditos internacionales y de cooperación no reembolsable. Por citar un ejemplo, en el período 2001-2005, Ecuador recibió de Estados Unidos 78 millones de dólares, aproximadamente, para contribuir a la lucha contra el narcotráfico, específicamente en su frontera norte, por ser esta una zona altamente vulnerable a las actividades del narco (Álvarez, 2006).

En el marco de la Ley 108, se creó también el Consejo Nacional de Control de Sustancias Psicotrópicas y Estupefacientes (Consep), que fue el sucesor de la Dinacontes. Durante el tiempo que estuvo en funciones, el Consep centralizó las actividades relacionadas con la prevención del consumo de drogas, la concesión de licencias para la comercialización de sustancias sujetas a fiscalización y la incautación de bienes y recursos generados por la lucha contra el narcotráfico<sup>10</sup>. Ahora bien, dado que

---

8 Según Pablo Andrade, los estudios sobre consumo de drogas en Ecuador, realizados a partir de 1988, demostraron que, en el país, el consumo de psicofármacos lícitos era superior al de sustancias ilícitas (Andrade, 1991: 43-62).

9 Durante los 25 años de vigencia de la Ley 108, más de 50 000 personas fueron detenidas, la mayoría de ellas bajo el tipo penal de tenencia o posesión (Paladines, 2016: 42).

10 A decir del ex secretario ejecutivo del Consep, Ing. Rodrigo Vélez, en los últimos años, esta institución concentró sus esfuerzos en el control de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, con el objetivo de apoyar a la industria nacional para evitar que fuera utilizada como una fuente de abastecimiento de químicos para la industria del narcotráfico; se promovieron alianzas con las empresas del sector privado para asesorar, controlar y evitar el desvío de químicos para los laboratorios de producción de droga. Por el éxito de esta labor, el Consep fue reconocido a nivel internacional. Entrevista realizada por Carla Álvarez el 8 de noviembre de 2019.



la Ley 108 estaba orientada principalmente a la reducción de la oferta<sup>11</sup> y a la sanción del delito, esta institución nació con el limitante que le marcaba dicha Ley, que coartaba su posibilidad de desmarcarse del direccionamiento aprensivo; es decir, contaba con un estrecho margen de acción para implementar iniciativas autónomas más progresistas<sup>12</sup>. En este contexto, las actividades de prevención del consumo de drogas fueron las menos atendidas<sup>13</sup>.

A mediados de la década de 2000, una nueva coyuntura política nacional e internacional abrió la posibilidad de cambiar el *statu quo* imperante en Ecuador en materia de drogas. A nivel interno, en 2006, el nuevo gobierno electo dio varias señales de su voluntad de modificar el paradigma, excesivamente represivo, que se había impuesto en el país desde mediados de la década de 1980. La primera fue el reconocimiento constitucional de que el consumo conflictivo de drogas constituye un problema de salud pública y no un delito<sup>14</sup>. Otra señal fue la medida conocida como “indulto a las mulas”, la cual fue implementada en julio de 2008, con varios resultados positivos, como la excarcelación de 2 221 personas apresadas por tráfico menor de drogas y la reducción del

hacinamiento carcelario<sup>15</sup>. El pequeño número de personas indultadas reincidentes (alrededor del 1%) reforzó el éxito de esta decisión<sup>16</sup>. Este perdón sentó un precedente que impulsó una modificación del marco legal vigente y la posibilidad de transformar la lógica punitiva instaurada en el país. La política exterior ecuatoriana también se reorientó, buscando, de diferentes formas, romper la dependencia externa que caracterizaba el comportamiento de Ecuador en este ámbito. En consecuencia, en 2009, se decidió no renovar el permiso de funcionamiento de la única base militar norteamericana operando en territorio ecuatoriano, instalada con la finalidad de colaborar con la lucha contra el narcotráfico. Además, en 2013, el país renunció al sistema de preferencias arancelarias andinas (Atpdea, por sus siglas en inglés) (Álvarez, 2014), entre otras acciones.

Todos estos cambios tuvieron lugar en un clima de efervescente progresismo, que fue favorable para las iniciativas de integración regional. Este ambiente, sin duda, estuvo determinado por el crecimiento económico, que, a su vez, fue el resultado del incremento en los precios de ciertas materias primas como el petróleo, y también

---

11 Entrevista realizada a Patricio Yanchapaxi, ex asesor jurídico del Consep y de la Seted el 20 de septiembre de 2018.

12 Entrevista realizada a Daniel Gudíño, 25 de enero de 2019.

13 Entrevista realizada a Rodrigo Vélez, ex secretario ejecutivo del Consep.

14 Constitución de la República de Ecuador (2008: Artículo 364): “Las adicciones son un problema de salud pública. Al Estado le corresponde desarrollar programas coordinados de información, prevención y control del consumo de alcohol, tabaco y sustancias estupefacientes y psicotrópicas; así como ofrecer tratamiento y rehabilitación a los consumidores ocasionales, habituales y problemáticos. En ningún caso se permitirá su criminalización ni se vulnerarán sus derechos constitucionales”.

15 Esta acción cubrió a las personas sentenciadas por traficar, transportar, adquirir o llevar consigo sustancias ilegales, y que cumplieran con los siguientes criterios: haber sido declarado culpable; tratarse de su primer delito; haberse encontrado en posesión de dos kilogramos o menos; y haber cumplido, al menos, el 10 % (o un año) de la sentencia (Álvarez, 2014).

16 La experiencia ecuatoriana, respecto al indulto a las mulas, posicionó a Ecuador como un referente internacional de buenas prácticas en varios foros, entre ellos la OEA, que en el informe denominado “Alternativas al encarcelamiento para delitos relacionados con las drogas” hizo referencia al caso ecuatoriano (Organización de los Estados Americanos, 2015: 37-38).



por la estabilidad política de la que buena parte de los países gozaron. Estos dos elementos (la continuidad política y el crecimiento económico) permitieron el surgimiento de varios bloques de integración regional, que crearon un foro de debate sobre temas de drogas en los que se lograron posiciones comunes. En estos espacios, varios países latinoamericanos se mostraron predispuestos a revisar el paradigma punitivo y a adoptar una visión más centrada en la reducción de daños que en la prohibición del consumo; tal es el caso de Uruguay, que en diciembre de 2013, que se convirtió en el primer país del mundo en legalizar la venta y consumo de cannabis. Este escenario fue favorable para lograr posiciones comunes a nivel intra e interregional. Tanto es así que, en la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), los países miembros lograron múltiples acuerdos sobre distintos temas relacionados con el fenómeno de las drogas, alcanzando incluso una postura colectiva que presentaron ante el período especial de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas de 2016. A nivel de Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), en 2015, en Quito, se realizó la II Reunión Ministerial sobre el Problema Mundial de las Drogas, durante la cual se constituyó una voz unificada para la discusión de los grandes temas globales, con el objetivo de buscar una mejor inserción y proyección de la región en el mundo.

En este contexto favorable, Ecuador siguió profundizando algunos de los cambios iniciados a finales de la década de 2000. Tanto es así que, en 2013, el Consep emitió una tabla de cantidades máximas para la posesión de drogas de uso

ilícito, enfocada en evitar la criminalización de los consumidores. En 2014, se aprobó una segunda tabla, la cual diferenciaba las distintas escalas del tráfico de drogas –mínima, mediana, alta y gran escala– por sustancia, lo cual establecía una guía de aplicación de penas en una relación proporcional al delito cometido (Gudiño y Vélez, 2017: 20). Finalmente, en 2014, se emitió el Código Orgánico Integral Penal (COIP), cuerpo legal que contemplaba la disminución de las penas en los delitos relacionados con drogas y que establecía, por primera vez, una proporcionalidad en las penas (Álvarez, 2014).

Con este telón de fondo, se volvía necesario modificar la rígida estructura del Consep y cambiar el direccionamiento excesivamente punitivo con el que nació. En consecuencia, la Secretaría Ejecutiva del Consep le planteó a la Presidencia de la República la necesidad de escindirse de la Procuraduría General, aduciendo la importancia de estar adscrita al Ejecutivo para tener una mayor seguridad operativa y financiera y, además, para poseer una línea directa de diálogo con la Presidencia. La transformación del Consep sería un paso clave hacia la ejecución de una política pública más eficiente y enfocada en derechos y salud<sup>17</sup>. Es así como comenzó a gestarse la Seted, en 2015.

Sin embargo, los vientos de cambio no soplaron indefinidamente ni en Ecuador ni en América Latina. A partir de 2015, tras el advenimiento de una recesión económica por la caída de los precios de las materias primas, se gestó la actual debilidad de los regímenes de integración

---

17 Entrevista realizada a Daniel Gudiño, 25 de enero de 2019.



regional creados durante la bonanza. Además, los líderes políticos de la región entraron en una fase de relevo, alterando las orientaciones de sus líneas políticas. En algunos países, este recambio de liderazgos vino acompañado de una tendencia a retomar las iniciativas represivas para el control del consumo de drogas y del narcotráfico.

En 2015, el gobierno ecuatoriano comenzó a sentir la crisis financiera y sufrió un desgaste político interno que derivó en un cambio en la conducción de ciertas políticas públicas. En materia de control de drogas, la sombra que generaba el supuesto incremento del consumo de sustancias entre la población estudiantil ecuatoriana fue un parteaguas que puso fin a las propuestas alternativas. Así, el sábado 5 de septiembre de 2015, durante la rendición de cuentas semanal de la Presidencia (Enlace Ciudadano 440), el expresidente Correa levantó una alerta sobre consumo de una nueva droga, también conocida como “H” (una sustancia de bajo costo y altos niveles de adicción, compuesta de heroína y otras sustancias), y planteó la necesidad de combatirla a través de la reedición

de estrategias de “mano dura” y de reformas legales e institucionales. Consecuentemente, hizo pública su intención de iniciar una lucha contra los microtraficantes, de quienes afirmó que se benefician de la actual estructura legal, porque los exime de la prisión preventiva y les aplica condenas muy reducidas<sup>18</sup>. Anunció también su intención de endurecer las condenas por delitos de drogas tipificadas en el COIP, y una propuesta para agilizar algunas reformas en la política de drogas vigente (*El Telégrafo*, 2015).

En esta ocasión, al igual que en 1985, la representación de la realidad del consumo de sustancias en Ecuador se hizo sin presentar evidencia objetiva de respaldo. Tampoco se presentó ningún tipo de evaluación del impacto que, hasta ese momento, tuvieron las políticas implementadas (reforma del COIP, tablas de dosis máximas, tablas de escalas de tráfico). No obstante, los supuestos efectos negativos de las “tablas de drogas” y la debilidad de las condenas estipuladas en el COIP fueron el argumento utilizado por muchos sectores sociales, medios de comunicación<sup>19</sup>, figuras políticas e, incluso,

---

18 Al respecto, el expresidente mencionó: “Para delitos menores de un año de prisión, no hay prisión preventiva, a ese microtraficante que se lo agarra con un gramo de heroína no se lo puede llevar preso ni se lo debe llamar a audiencia que nunca va y el juicio prescribe en seis meses y todo queda en impunidad. No estamos metiendo presos a los microtraficantes por el humanismo, porque somos democráticos, porque no hay que criminalizar la pobreza, pero se está envenenando a la población” (*El Universo*, 2015).

19 Unos pocos días después del Enlace 440, los medios de comunicación hacían eco del posicionamiento crítico de algunos actores en contra de las denominadas “tablas de drogas”. Esto se puede ver en el fragmento de un editorial publicado en uno de los periódicos más grandes del país: “Hace un par de años el propio Presidente de la República se quejaba que las cárceles de nuestro país estaban llenas de pequeños narcotraficantes y consumidores. Por ello, el Consejo Nacional de Control de Estupefacientes (Consep) aprobó una tabla en la que aumentaba el porte de drogas, haciendo casi imposible para la Policía Nacional distinguir entre consumidor y microtraficante. Incluso esa misma tabla sirvió para que en el Código Integral Penal se reduzcan las penas, solucionando con ello un problema, pero generando al mismo tiempo otro peor. ¿Qué quiero decir con esto? Que con el paso del tiempo el presidente de la República ha logrado reducir la población carcelaria por motivo de drogas pero esto se ha dado a costa del aumento del consumo y el fortalecimiento de las redes de microtráfico” (Mantilla, 2015). Este editorial del diario *El Comercio* es relevante para este trabajo porque muestra una crítica dura a las medidas alternativas implementadas por el gobierno, sin ninguna evidencia de respaldo.



miembros de la fuerza pública<sup>20</sup>, para legitimar la imagen de que la juventud ecuatoriana estaba bajo la amenaza de las drogas y que se requería una política más represiva. Como resultado, se produjeron varios cambios legales e institucionales que reorientaron drásticamente la política ecuatoriana de drogas.

Inmediatamente después del Enlace 440, comenzaron a ocurrir de manera vertiginosa los cambios anunciados por el Presidente, en el siguiente orden:

- A los nueve días, el Consejo modificó las tablas umbral, con lo cual se redujeron las cantidades máximas de tenencia para consumo personal y se endurecieron los criterios para diferenciar las escalas del tráfico de drogas, con el objetivo de aumentar las condenas para los traficantes (Registro Oficial Suplemento 586, 2015).
- A los diecisiete días, se emitió un “fallo de triple reiteración”, mediante el cual se comenzó a aplicar el máximo acumulado de penas a aquellas personas que se encontraran con distintos tipos de drogas en cantidades iguales o diferentes (Registro Oficial 592, 2015).

- A los 21 días, se aprobó 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 (Registro Oficial 615, 2015).

Las reformas implementadas redujeron significativamente la posibilidad de tratar los problemas de drogas en la sociedad ecuatoriana con estrategias alternativas al encarcelamiento. Por su parte, la nueva Ley de Drogas implicó el cierre del Consejo, mismo que sería relevado por la Seted. Desafortunadamente, el repentino giro punitivo del gobierno en materia de drogas hizo que el cambio institucional, del Consejo a la Seted, que originalmente tenía como finalidad eliminar el primero para construir una institución con mayores libertades para implementar una política de drogas más humana, terminara en la ausencia total de una política de drogas en Ecuador, como se muestra a continuación.

### **III. Vino viejo en botellas nuevas: debut y despedida de la Seted<sup>21</sup>**

La reorganización de la normativa y de la institucionalidad en el manejo de los problemas

---

20 Un oficial de la Policía Nacional, exmiembro de la Dirección Nacional de Policía, en una entrevista —realizada el 10 octubre de 2018—, comenta que la percepción del incremento del consumo de drogas era compartida por el mismo cuerpo policial: “Siempre se advirtió de los perjuicios de la tabla. Se hizo un libro abierto, expuesto, pero no se detallaron los problemas que iban a suceder, no se socializó de mejor manera. Recuerdo que mientras la Seted socializaba la tabla, la gente, los niños, los jóvenes, las universidades, ciertos grupos sociales en territorio, pensaban que había un derecho de portar drogas; entonces, llegaba la Policía y le decían que ellos pueden portar esta cantidad y no pueden ser detenidos, siempre actuaban a la defensiva y, realmente, se hizo un daño importante (...) Nosotros siempre decimos que la posibilidad de portar una droga hace que exista la posibilidad de que exista mayor comercio interno y aumentar el consumo de grupos en todos los sentidos”. Esta coincidencia de apreciaciones entre el Ejecutivo y la Policía es relevante porque esta última es una institución que informa y orienta a los legisladores, ya sea a través de sus experiencias o de los datos que recogen, respecto al manejo de asuntos de seguridad ciudadana, delincuencia, violencia y, consumo de drogas, entre otros temas.

21 Mediante Decreto Ejecutivo 81, se modifica el nombre de la Secretaría Técnica de Drogas por “Secretaría de Prevención Integral de Drogas” (Registro Oficial 53, 2017).



relacionados con las drogas restablecieron las características de la política de drogas de Ecuador de la década de 1980: la preocupación política por la prevención del consumo de drogas y la intención de combatirlo con estrategias de mano dura.

A finales de 2015, el gobierno ecuatoriano demostró una clara intención de fortalecer las actividades de prevención del consumo de drogas y de terminar la política de “mano blanda” que había incrementado el consumo. Para cumplir con estos objetivos, como se mencionó en el punto anterior, se modificaron rápidamente las tablas umbral rebajando los límites de tolerancia para el consumo de sustancias y para los pequeños comerciantes de drogas, se aceptó la acumulación de penas por portar varias sustancias. Finalmente, se promulgó la Ley de Prevención Integral del Fenómeno Socio Económico de las Drogas y de Regulación y Control del Uso de Sustancias Catalogadas Sujetas a Fiscalización, dentro de la cual se creó un nuevo régimen institucional.

Respecto a la nueva Ley de Drogas, esta cumplió con los siguientes puntos:

- Modificó la composición del Comité Interinstitucional. En la nueva Ley, los ministerios que lo integran son: salud, educación, inclusión social, seguridad interna, justicia y deporte (artículo 21).

- Creó la Secretaría Técnica de Drogas, con la misión de asesorar, coordinar, gestionar, hacer seguimiento y evaluar la aplicación de las políticas públicas que emitiera el Comité Interinstitucional (artículo 22).
- Endureció, en un 600%, las penas por tráfico en mínima y mediana escala (Primera Disposición Reformativa)<sup>22</sup>.
- Concedió a la Autoridad Sanitaria Nacional, la responsabilidad de regular y controlar las actividades relacionadas con la producción, importación, exportación, comercialización, distribución, prescripción y dispensación de medicamentos que contengan sustancias catalogadas sujetas a fiscalización<sup>23</sup>.

A través de estas disposiciones, esta nueva Ley de Drogas estableció un régimen institucional orientado a la prevención en el consumo, que comenzó a operar junto con estrategias policiales que buscaban sancionar la venta al menudeo y el consumo de drogas.

### ***¿Dónde está la prevención?***

La Seted nació con la misión de coordinar, articular, facilitar y controlar la implementación de procesos intersectoriales de prevención del tráfico y consumo de drogas, con un enfoque centrado en las personas –como ya se mencionó–. Para cumplir con esta labor, esta

---

22 En efecto, la Ley de Drogas incrementó las condenas en las escalas mínima y mediana, en relación con el Código Orgánico Integral Penal, de la siguiente manera:

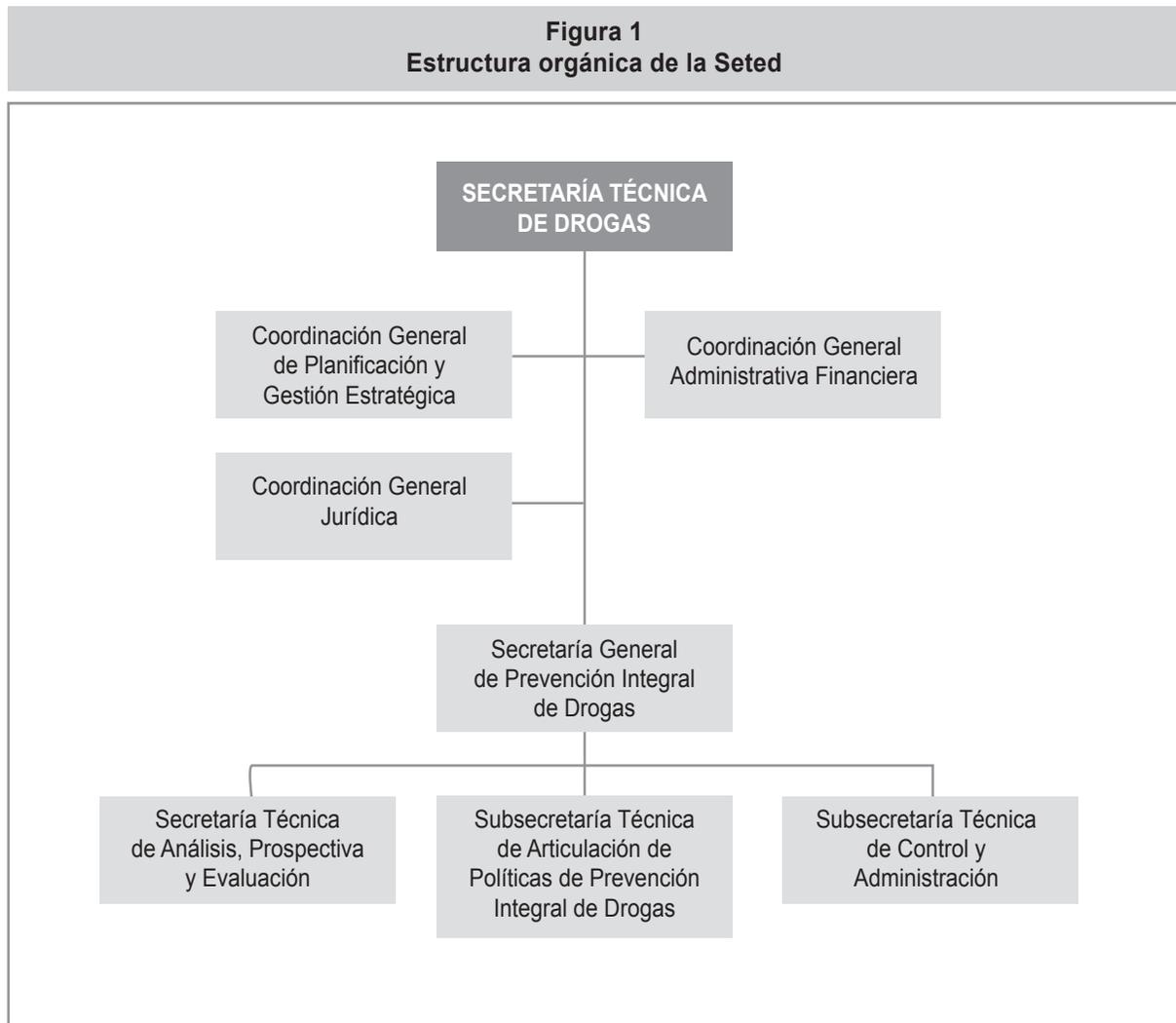
- Las penas por mínima escala pasaron de dos a seis meses (en el COIP) a de uno a tres años (en la Ley de Drogas).
- Las penas por mediana escala pasaron de uno a tres años (en el COIP) a de tres a cinco años (en la Ley de Drogas).

23 Esto abrió la puerta a la posibilidad de legalizar el cannabis con fines medicinales, cuestión que todavía está en debate en la Asamblea Nacional.



Secretaría se organizó en tres grandes áreas de gestión: 1) análisis prospectivo y de evaluación; 2) articulación de políticas de prevención de

drogas; 3) control y administración, como se muestra en su Estatuto Orgánico por Procesos.



Fuente: Secretaría Técnica de Drogas (2016: 4).

Cada una de las tres áreas de gestión fue encargada a una de las subsecretarías que integraban la estructura orgánica de la Seted, como se muestra en el organigrama. A su vez, estas tres dependencias fueron responsabilizadas de tareas que priorizaban la prevención integral del consumo de drogas. Es así que la

Subsecretaría Técnica de Análisis, Prospectiva y Evaluación tenía, como misión, generar estudios y análisis sobre el comportamiento del fenómeno socioeconómico de las drogas y evaluar las políticas públicas respectivas para la formulación de líneas de intervención orientadas a la prevención. La Subsecretaría de



Articulación de Políticas de Prevención Integral de Drogas tenía la misión de planificar, coordinar y articular la gestión de asesoría, asistencia técnica y seguimiento de las políticas públicas de prevención del consumo. La Subsecretaría de Control y Administración era responsable de planificar, organizar y ordenar diferentes actividades relacionadas con la regulación y el control de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización. Para el efectivo cumplimiento de estas responsabilidades, la Seted recibió un presupuesto de 10,8 millones de dólares para el ejercicio fiscal de 2016 y un monto similar para 2017 (Ministerio de Finanzas, 2016; 2017).

Pese a que, tal y como consta en los documentos, su función estaba claramente orientada a la prevención, en la práctica se evidenció, desde el primer día, un sesgo hacia la interdicción y hacia la lucha contra el narcotráfico. Es así que, la primera persona seleccionada para dirigir esta oficina fue un excomandante de Policía, quien en la inauguración de la Secretaría Técnica realizó un recorrido de reconocimiento por los barrios de mayor venta y consumo de drogas en Guayaquil, como lo registra la siguiente nota de prensa:

Con el recorrido de 34 sitios de mayor incidencia en la venta y consumo de drogas en Guayaquil, inicia hoy oficialmente sus funciones la nueva Secretaría Técnica de Drogas (Seted), antes Consep. La planificación de esta entidad, adscrita a la Presidencia de la República, estará enfocada principalmente en coordinar las políticas de lucha contra el microtráfico y sus consecuencias, las que serán avaladas directamente por el Ejecutivo en conjunto con 7 Ministerios. Previamente, los técnicos de los Ministerios del Interior, Justicia, Coordinador de Seguridad, Salud, Educación, Deportes, Cultura e Inclusión

Económica y Social deberán presentar sus evaluaciones individuales para proponer y diseñar un plan nacional de prevención. Así, se efectuarán desplazamientos a las ciudades donde exista el microtráfico. “Esos análisis permitirán articular planes que llevaremos a cabo, a fin de terminar con este mal”, manifestó Rodrigo Suárez, director de la Secretaría Técnica y ex comandante general de Policía (*El Telégrafo*, 2016a).

Además, durante el primer año de funciones de la Seted, se emitió una campaña para promover, entre los diferentes municipios del país, la suscripción de una Ordenanza para la Regulación al Uso de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (*El Telégrafo*, 2016b), para penalizar el consumo de drogas en los espacios públicos. Esta disposición contemplaba, para quienes infringieran esta norma, la imposición de una multa correspondiente al 30% del salario básico unificado y la obligación de prestar servicio comunitario durante 40 horas o recibir un curso de capacitación durante 16 horas (*El Telégrafo*, 2017).

Después de un año y medio, y en el marco de un cambio de gobierno, se nombró una nueva Secretaría Técnica. Esta vez, asumió funciones Ledy Zúñiga, exministra de Justicia y Derechos Humanos (cartera de Estado actualmente extinta también por motivos presupuestarios). Como resultado de esta gestión, en enero de 2018, la Seted presentó el Plan Nacional de Prevención Integral y Control de Fenómeno Socio Económico de las Drogas 2017-2021 (Plan Nacional de Drogas), en Guayaquil. Este documento planteaba la reducción de la demanda y de la oferta de drogas mediante el logro de cuatro objetivos específicos: 1) prevenir el uso y consumo de drogas; 2) brindar atención integral e intersectorial a las personas que tienen un consumo problemático de drogas;



3) disminuir la oferta de drogas destinadas al consumo interno; y 4) prevenir la producción ilícita de drogas (Plan Nacional de Drogas, 2017).

En el marco de la estrategia diseñada en el Plan Nacional de Drogas, la Seted se concentró en implementar dos iniciativas emblemáticas. La primera fue la política de *Bodegas vacías*, cuyo objetivo era dejar de lado “un procedimiento anquilosado que es propenso al represamiento de las sustancias, para transitar a uno en el que todas las instituciones involucradas actúen para destruir las drogas o sustancias en el menor tiempo posible” (Plan Nacional de Drogas, 2018: 159). Incluso se aprobó un protocolo para proceder rápidamente a la destrucción de toda la droga incautada (R.O. 852, 2016). También se impulsó la aprobación de la ley de extinción de dominio, normativa que permitiría la venta de los bienes incautados como producto del narcotráfico, reinvertiendo ese ingreso económico para tratar el problema de las drogas (*El Comercio*, 2018).

Además del Plan Nacional de Drogas, la Seted impulsó la creación de un observatorio de drogas, denominado “Centro de Investigación y Evidencia sobre Drogas”, que sería parte de la Subsecretaría de Análisis, Prospectiva y Evaluación. La misión de este centro era “generar y difundir, de forma permanente y oportuna, conocimiento e información veraz y objetiva sobre el fenómeno socioeconómico de las drogas, que sirva como base para la formulación de políticas públicas en la materia”

(Copolad, 2018). La creación de esta entidad se difundió en enero de 2018; sin embargo, dado que la Seted cesó sus funciones en abril del mismo año, apenas tuvo tiempo para desarrollar su cometido.

Además de toda esta actividad, en 2016 se implementó una campaña de prevención de consumo de drogas en los colegios, denominada “Misión educación: cero drogas”. Esta iniciativa, impulsada por el Ministerio de Educación, contó con el apoyo del Ministerio del Interior y de la Seted. Tuvo un alcance de 124 distritos a nivel nacional, contando con cerca de 200 000 padres de familia que, voluntariamente, conformaron brigadas de seguridad en las afueras de las instituciones educativas de sus hijos (Ministerio de Finanzas, 2016).

Contradictoriamente, las iniciativas implementadas desde sus inicios por la Seted perfilaron a esta institución como una entidad de lucha contra el microtráfico más que como una institución de prevención integral, aunque su estructura organizacional estuviera diseñada para la prevención y no para la interdicción. Adicionalmente, el poco tiempo que estuvo en vigencia (dos años) no le permitió acumular logros significativos ni posicionarse ante la opinión pública. Su misión como entidad responsable de la prevención del consumo de drogas, paralela a su actividad como organismo de prohibición del microtráfico, la puso en competencia con otras entidades estatales por la búsqueda de visibilidad y reconocimiento<sup>24</sup>. Todo ello hizo que la Seted entrara en un incómodo terreno de

---

24 Al respecto, Carlos Valenzuela, responsable del traspaso de los procesos de la extinta Seted al Ministerio de Salud Pública, mencionó: “La Seted estaba acaparando muchas cosas, por ejemplo, le quitaron a la Policía Nacional la organización del evento de la ruta de la cocaína, realizado en Quito, a inicios de abril de 2018, en el marco del Programa de Cooperación entre América Latina y la Unión Europea en políticas sobre drogas (Copolad)” (Entrevista realizada por Carla Álvarez el 17 de septiembre de 2018).



indefinición y de ambigüedad, dentro del cual, justificar la relevancia o lo indispensable de sus funciones era políticamente complicado. En definitiva, su debilidad dentro del conjunto de instituciones y normas que conducen la política pública de drogas en Ecuador fue una de las razones que marcaron el fin de su ciclo vital, junto con la preferencia de las clases políticas y de los tomadores de decisiones por las estrategias prohibicionistas.

Además de la debilidad institucional, el reducido presupuesto de la Seted (en comparación con otras instituciones vinculadas al control de drogas) jugó un papel relevante en su desaparición. De hecho, el presupuesto en interdicción de consumo de drogas y microtráfico, solamente durante el primer semestre de 2015, fue de 157 millones de dólares; mientras que el dinero destinado al proceso de judicialización de los consumidores y/o traficantes ascendió a 22,6 millones; ambos rubros muy superiores a los disponibles para la Seted. Adicionalmente, y más relevante aún, los resultados de este ingente gasto fiscal dejan un balance negativo, debido a que las problemáticas relacionadas con las drogas, para cuya eliminación fueron destinados, persisten desde hace décadas.

A esto se suma la existencia de fallas en el sistema ecuatoriano, puesto que un gran número de apresamientos realizados por la Policía (con recursos del Estado) son cuestionados mediante distintos procesos judiciales auspiciados con defensores públicos. Se calcula que el Estado ecuatoriano gastó

aproximadamente 97,4 millones de dólares en defender a aquellas personas que fueron detenidas por delitos de drogas y que iniciaron un proceso judicial para lograr su excarcelación y/o apelar la condena (Gudiño y Vélez, 2017: 100-103). De esta manera, el Estado que apresa y encarcela es el que defiende al ciudadano de sus propias acciones y de sus propias arbitrariedades.

La reflexión sobre el presupuesto y el gasto fiscal en relación a los resultados y fallos en el sistema, pese a ser muy incompleta, es relevante para este trabajo porque plantea que el argumento de la austeridad fiscal, utilizado para prescindir de la Secretaría Técnica de Drogas, es retórico. Como se evidencia, los costos de las estrategias policiales y los costos por los errores del sistema son siempre más altos que los recursos que requiere cualquier estrategia preventiva.

### ***El cierre de la Seted: las reacciones frente a los vacíos***

En un contexto de desgaste político, manifiesto en las críticas expresadas a su gestión<sup>25</sup>, la Seted fue cerrada mediante Decreto Ejecutivo 376, el 23 de abril de 2018. En el documento en mención se realizó una distribución de las actividades y responsabilidades de la Seted entre el Ministerio de Salud Pública y el del Interior. Al primero se le delegó la función de Secretaría del Comité Interinstitucional, elaborar el Plan Nacional de Drogas, la emisión de la tabla de escalas del tráfico, entre otras. Por su parte, al Ministerio del Interior se le atribuyó el control del mercado de sustancias

---

25 “La Secretaría tampoco estaba cumpliendo un papel importante, más bien no se hizo sentir, no fue trascendente la gestión, indistintamente de quiénes hayan sido nombrados como secretarios, la gestión no fue la adecuada” (ex alto funcionario de una oficina de control de narcóticos, quien pidió mantener el anonimato. Entrevista realizada por Lucio Martín Díaz, 10 de octubre de 2018).



catalogadas sujetas a fiscalización, las denuncias de los delitos relacionados con estas sustancias y su custodia. Aproximadamente un mes y medio más tarde, se emitió el Decreto Ejecutivo 476, mediante el cual se redistribuyeron algunas funciones, según pedido de la Ministra de Salud, Verónica Espinosa. En este nuevo documento, el Ministerio del Interior fue responsabilizado de asumir el control de todo lo relacionado con las actividades ilícitas, inclusive de emitir las tablas de escalas del tráfico.

Aunque los temas relacionados con las drogas despiertan mucho interés entre actores sociales y políticos, así como entre los medios de comunicación, esta noticia tuvo una cobertura mediática moderada y un casi nulo debate social. No obstante, a nivel político se manifestaron algunas voces. Dentro de la Asamblea Nacional, por votación unánime de los asambleístas presentes (101), se solicitó al presidente de la República que reconsiderara la eliminación de la Seted. Algunos legisladores incluso cuestionaron el procedimiento jurídico<sup>26</sup> mediante el cual se cerró la Secretaría, y la pertinencia de la medida (*El Expreso*, 2018).

Además, un conjunto de asambleístas, miembros del Grupo Parlamentario para la Prevención y Tratamiento Integral del Fenómeno de las Drogas en Ecuador, emitió un comunicado para pedir al presidente de la República que revisara su decisión, considerando que: 1) La Seted es una entidad que sigue las recomendaciones

de organismos internacionales como la Organización de Estados Americanos (OEA), entre otros, y que esta asesoró para que los países miembros contaran con una entidad autónoma e independiente para el manejo del fenómeno de las drogas; por tanto, la eliminación de esta entidad sería un retroceso en el cumplimiento de acuerdos internacionales; 2) la responsabilidad que tiene la Seted para participar en la destrucción técnica de la droga aprehendida, “un delicado proceso que requiere la imparcialidad; transparencia y seguridad, además de la operación de agentes externos a la institucionalidad policial y judicial, de conformidad con los protocolos internacionales en la materia”; y 3) la Seted no genera gastos exorbitantes, mientras que la retribución social por el trabajo en prevención es grande (*El Telégrafo*, 2018).

Respecto al proceso de destrucción de las drogas incautadas, es importante mencionar que este fue uno de los programas emblemáticos de la Seted. Siguiendo su mandato, la Secretaría Técnica implementó el ya mencionado programa *Bodegas vacías*, mediante el cual se buscaba eliminar de manera rápida y eficaz la droga incautada por la Policía Nacional, en lugar de que esta permanezca almacenada durante años por falta de procedimientos claros, generando falta de transparencia y corrupción. Con la eliminación de la Seted, esta tarea fue delegada al Ministerio del Interior. Entonces, esta cartera quedó encargada de la totalidad del proceso de

---

26 Por ejemplo, la asambleísta María Cristina Kronfle, del Partido Social Cristiano, manifestó que, por principio de seguridad jurídica, la única posibilidad de eliminar esta Secretaría es a través de una reforma a la Ley de Drogas y no como se realizó, a través de un Decreto Ejecutivo. Por su parte, el asambleísta Víctor Medina, exmiembro de Alianza País, dijo que el principio jurídico dicta que nada que está creado por ley puede quedar insubsistente por un decreto, por la supremacía de la ley sobre el decreto, y coincidió en que en este caso debería existir una reforma a la Ley de Drogas (*El Universo*, 2018).



destrucción de sustancias ilícitas: desde capturar la droga (mediante la gestión de la Policía Nacional), embodegar las sustancias incautadas, analizarlas para determinar su composición, hasta destruirla siguiendo los protocolos que dicta la ley.

Para algunos expertos, que el Ministerio del Interior fuera el rector y el gestor de todo el proceso lo convertía en juez y parte, sin que existiera un tercero dirimente (rol que cumplía la Seted). En otras palabras, para evitar cualquier caso de corrupción, el ente que incauta las drogas, la entidad depositaria y quienes participan en la destrucción, en ningún caso deben ser el mismo actor, especialmente en países donde las cifras de captura difícilmente coinciden con las de destrucción. Del lado contrario, para el Ministerio del Interior, la preocupación por la transparencia en la destrucción de drogas no debe existir, porque esta se determina por la participación del sistema judicial en el proceso. En palabras del subsecretario de drogas del Ministerio del Interior, Diego Tipán: "...el ministerio del Interior y la Policía Nacional no pueden destruir o depositar droga si no tienen una autorización de un fiscal o un juez; esto es una función completamente independiente a la función Ejecutiva"<sup>27</sup>.

Si bien el argumento oficial es razonable, no es menos cierto que, en la práctica, persisten ciertas inconsistencias en el proceso de destrucción de

las sustancias incautadas, especialmente porque cada institución registra de manera diferente su peso; además, existe incertidumbre respecto a si, con los cambios de personal y con las transformaciones institucionales, se han seguido los protocolos y procedimientos vigentes. Esta situación genera incertidumbre y desconfianza en un tipo de operación delicada, sobre la cual Ecuador previamente había recibido reconocimientos internacionales<sup>28</sup>.

En relación al presupuesto, la Seted recibió 10,8 millones de dólares para 2016 y 2017. De este monto, aproximadamente el 74% (equivalente a unos 8 millones de dólares) se destinaba al pago de salarios de funcionarios con nombramiento<sup>29</sup>. Al respecto, la asambleísta María Mercedes Cuesta planteó que si hubiera una reubicación de los funcionarios de nombramiento de la Seted, entonces no habría mayor ahorro respecto de la eliminación de esta Secretaría (*El Telégrafo*, 2018). Además, la eliminación de un organismo de prevención no tiene compensación social posible, si su ausencia, por defecto, implica una mayor inversión en recursos policiales, judiciales y carcelarios, para prohibir el consumo de drogas y el microtráfico, como ocurre en la actualidad.

Por otro lado, hay quienes cuestionan la división de las responsabilidades de la Seted entre el Ministerio de Salud y el Ministerio del Interior. Las críticas apuntan a que esta distribución

---

27 Entrevista realizada el 15 de septiembre de 2018.

28 Estas inconsistencias se recogen con mayor detalle en dos reportajes realizados por el portal electrónico Plan V (2018a y 2018b).

29 Según Carlos Valenzuela, responsable del traspaso de los procesos de la extinta Seted al Ministerio de Salud Pública, en la Secretaría de Drogas los sueldos de los técnicos eran más altos de lo normal, por el riesgo que implica trabajar en un asunto relacionado con el narcotráfico y el control de sustancias sujetas a fiscalización (Entrevista realizada por Carla Álvarez el 17 de septiembre de 2018).



divide la gestión de los problemas relacionados con las drogas en solo dos dimensiones: la salud y la sanción, eliminando toda posibilidad de integralidad o complejidad en los enfoques de la política y de la gestión pública en materia de drogas. En efecto, la reducción de los problemas de drogas a dos únicas dimensiones, la salud y la interdicción, es funcional políticamente porque elude cualquier reflexión sobre las causas estructurales, remitiendo a un discurso guerrero; a fin de cuentas, los problemas de consumo conflictivo de drogas en una sociedad necesitan el análisis de sus causas más profundas, como la pobreza, la falta de oportunidades, la desigualdad, entre otras<sup>30</sup>.

En lo que se refiere al enfoque desde la salud pública, es imperativo mencionar que, si bien esta perspectiva tiene un papel importante en el tratamiento de las adicciones, estas no solo requieren atención sanitaria sino también la implementación de campañas de información y prevención. Por otra parte, respecto a la dimensión de la gestión, la atribución del tratamiento de los problemas de prevención y consumo de drogas al Ministerio de Salud Pública, sin la dotación adecuada de recursos económicos y humanos, implica relegar la resolución del problema a un segundo plano. Si consideramos que la cartera de salud es una de las más grandes del Estado, que resuelve problemas de enorme complejidad a nivel nacional, es fácil prever que los temas de drogas puedan convertirse rápidamente en un problema de segundo orden o en una situación

que desborde las capacidades institucionales, por falta de recursos económicos y/o institucionales adecuados.

En efecto, el 11 de enero de 2019, 18 jóvenes murieron incinerados en un centro clandestino de rehabilitación de drogodependencias, en la ciudad de Guayaquil. Este caso expuso el exponencial crecimiento de centros ilegales de tratamiento, como respuesta al importante aumento de la demanda de estos servicios en la sociedad ecuatoriana. Estos lugares, que carecen de las mínimas condiciones para atender a pacientes con consumos conflictivos de drogas, cobran tarifas elevadas, convirtiéndolos en un negocio rentable. Una vez dentro, los pacientes son víctimas de todo tipo de violaciones de sus derechos (World Politics Review, 2019), todo ello sin que el Estado tome las suficientes cartas sobre el asunto, tanto por falta de recursos económicos como institucionales, que han terminado desbordando al Ministerio de Salud<sup>31</sup>.

En cuanto a la política penal, si bien es indiscutible que se requiere de una política encargada de la sanción del delito del narcotráfico, esta no puede ser la única directriz existente, ni tampoco puede ser el enfoque dominante. No obstante, en Ecuador y en el resto de América Latina, se ha privilegiado durante varias décadas la orientación punitiva de los problemas relacionados con el fenómeno socioeconómico de las drogas, por sobre

---

30 Entrevista a Hernán Castillo, exfuncionario del Consep, 5 de noviembre de 2018.

31 Una discusión más amplia sobre la problemática de los centros clandestinos de atención a drogodependientes se puede encontrar en *Ecuavisa* (2019).



perspectivas más completas y humanas. En consecuencia, si en un contexto político y social con una tendencia a enfrentar los problemas de drogas de manera punitiva, como el ecuatoriano, se elimina la entidad encargada de la prevención (léase Seted), el gobierno está emitiendo una clara señal de confianza hacia las alternativas de “mano dura”. Por ello, en este trabajo se sostiene que la atribución de una parte importante de la política de drogas al Ministerio del Interior refuerza el retorno de las lógicas prohibicionistas y punitivas, cuyo termómetro de éxito o fracaso son las incautaciones de sustancias y las aprensiones de consumidores y microtraficantes<sup>32</sup>.

Por otra parte, la división de funciones que ha sufrido la política de drogas ecuatoriana no solo reduce el mundo a dos perspectivas únicas de acción (la salud y la sanción), sino que también entraña problemas de implementación. En efecto, tanto el Ministerio del Interior como el Ministerio de Salud son entidades pares, en rango y jerarquía, dentro de la estructura del Estado. En estas circunstancias, la posibilidad de que una cartera se imponga sobre la otra, de manera natural y armónica, es reducida. Para ello, sería necesario que el gobierno adoptara una definición clara sobre cómo abordar el problema, y sobre las prioridades de acción. Sin embargo, ante la ausencia de un liderazgo en la materia, es más probable que cada ministerio decida implementar su agenda de prioridades de manera independiente, como ocurre actualmente, y que en este escenario se imponga la visión represiva sobre el fenómeno de las drogas, gracias al respaldo de ciertos sectores sociales y políticos y a los intereses de algunos

grupos corporativos que se benefician de esta situación.

## **Los cabos sueltos**

Además de las reacciones generadas por el cierre de la Secretaría Técnica de Drogas sobre determinados asuntos económicos, administrativos y políticos, existen otros cabos sueltos que su ausencia dejará en la política de drogas del país y que se han identificado en este trabajo:

En primer lugar, en el ámbito de la política internacional, donde existen dos cuestiones de relevancia para Ecuador: la primera es el advenimiento de la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas, en 2019, en la cual se hará una evaluación de los logros de los países en cuanto a la reducción de la oferta y demanda de drogas, en relación a la Declaración Política y al Plan de Acción, acordados 10 años antes, en el seno de la ONU. Dado que la Seted cumplía también funciones diplomáticas en su cotidianidad y era la instancia responsable del seguimiento de los acuerdos internacionales suscritos por Ecuador, su ausencia desprovee a Ecuador de una adecuada representación ante la Asamblea General de la ONU y ante los demás eventos que giran en torno a este importante encuentro.

La segunda cuestión se refiere al contexto regional actual. A lo largo del texto se ha señalado que existe un retorno al conservadurismo en materia de drogas, tanto en Ecuador como en el resto de América Latina. En este punto, se plantea que este proceso no

---

32 Entrevista realizada a Hernán Castillo, exfuncionario del Consep, 5 de noviembre de 2018.



ha sido exclusivo de América Latina: en Estados Unidos ha tenido lugar un fenómeno similar. En esta nueva fase, la política norteamericana está buscando forjar una alineación entre sus intereses geopolíticos y los del resto de la región, especialmente en materia de seguridad (nuevas amenazas, la lucha contra el terrorismo y la guerra contra el narcotráfico). En consecuencia, nuevamente desde Washington se propicia la adopción de estrategias militares para el tratamiento de asuntos considerados de seguridad. Estas estrategias, pese a exceder las necesidades de cualquier política de prevención de consumo de drogas e incluso de cualquier iniciativa de interdicción del narcotráfico, facilitan diversas formas de cooperación militar con América Latina (Centro de Estudios Legales y Sociales, 2018: 9). En esta coyuntura regional e internacional, la ausencia de una entidad encargada de la política de drogas en el país provoca que Ecuador corra el riesgo de reeditar aquellas decisiones más dependientes de los lineamientos externos que de la realidad interna, con impactos perjudiciales para la sociedad ecuatoriana, como reeditar la lógica exageradamente punitiva que de manera acrítica primó durante la vigencia de la Ley 108.

Otro de los cabos sueltos, producto del cierre de la Seted, lo constituye el control del uso de sustancias sujetas a fiscalización en las empresas privadas. Esta tarea se cumplió con mucho éxito durante la existencia del Consep, lo cual evitó que existieran desvíos de químicos desde la industria nacional hacia la narcoindustria. La Seted retomó esta responsabilidad durante los dos años en los que estuvo vigente y ahora es el Ministerio del Interior la entidad que se ocupa de estas funciones. La introducción de cambios, sin una evaluación técnica seria en áreas delicadas de control, generalmente conduce a la reducción de efectividad en los

resultados obtenidos. En este campo específico, la debilidad en la implementación de controles podría marcar nuevas pautas de inserción de Ecuador en la industria internacional de drogas.

Finalmente, el cierre de la Seted deja en total anomia los temas relacionados con el archivo y custodia de la información generada a lo largo de toda la historia de la política de drogas de Ecuador. Además, es de igual gravedad la falta de una institución que se dedique a producir información exclusiva sobre la situación del consumo de drogas en el país teniendo en cuenta los resultados de las políticas implementadas, los mercados de microtráfico, las estrategias de prevención, entre muchos otros. Esta ausencia repercute sobre la pérdida de autonomía en la generación de información relevante respecto a la realidad del país, lo que implica que, en lo subsiguiente, para los ecuatorianos, será más fácil acceder a los datos producidos por organismos internacionales o por gobiernos extranjeros, que a los de nuestro propio Estado. Esta situación terminará por reforzar la dependencia característica de la política de drogas de Ecuador.

#### **IV. Reflexiones finales**

El cierre de la Seted puede ser interpretado como un retorno al conservadurismo en materia de política de drogas, después de un período de medidas alternativas al prohibicionismo punitivo. En efecto, la posibilidad de cerrar esta Secretaría Técnica, sin que esto despierte una fuerte indignación política o social, pone en evidencia que el paradigma de la “mano dura” en la lucha contra las drogas está sólidamente posicionado en las formas ciudadanas básicas de pensar acerca de cómo enfrentar el problema, así como en los esquemas mentales de los líderes políticos y de los tomadores de decisiones del gobierno. Estas formas de pensamiento han



ido construyendo progresivamente unas reglas del juego institucionales, que se han fijado y que se sedimentan como una estrategia de perpetuación en el tiempo.

Es justamente esta sedimentación de las prácticas la que permitió el establecimiento de un contexto político e institucional que ha prescindido de la interpretación integral del fenómeno de las drogas; leyéndolo en el marco de una disyuntiva binaria clásica: o enfermos o delincuentes. Dentro de esta lógica de interpretación, las causas estructurales del consumo de drogas, del mismo tráfico de sustancias ilícitas, o inclusive los modos de articulación dentro de un mercado ilegal, son poco relevantes debido a que complejizan excesivamente las posibilidades de respuesta. En un modelo de Estado “ahorrador”, que busca optimizar la gestión estatal sin evaluar técnicamente sus decisiones, sin un plan con una orientación concreta, sino con una lógica de la austeridad por la austeridad cortoplacista, el cierre de la Secretaría Técnica de Drogas es toda una declaración de intenciones.

De aquí en adelante, es posible esperar el retorno de políticas conservadoras, de criminalización y altamente costosas para la sociedad, sin una institución que cumpla las funciones de armonización de la acción del Estado y que contenga la violencia de la “mano dura”. Esta política, además, volverá a ser dependiente del contexto internacional y se construirá según los parámetros de las convenciones y tratados internacionales, con una fuerte influencia de las actuales estrategias norteamericanas en cuanto al consumo de drogas en América Latina.

Nuestra labor debe consistir en estar alerta, pensar en las oportunidades que se abran para introducir cambios, así como en la necesidad de enseñar en la sociedad, de manera que sea posible

generar una ruptura con el paradigma represor, tan bien posicionado entre la población y del cual reeditúan los políticos de turno.

## V. Recomendaciones

Finalmente, este documento plantea algunas recomendaciones muy puntuales para reducir algunos de los impactos que provoca la ausencia de la Secretaría Técnica de Prevención Integral de Drogas.

En primer lugar, se sugiere involucrar a los funcionarios de la antigua Seted, que pasaron a formar parte ya sea del Ministerio del Interior o del Ministerio de Salud Pública, en todo tipo de iniciativa que se implemente respecto de la gestión de las problemáticas relacionadas con los distintos fenómenos derivados de las drogas. De esta manera, se evitará la pérdida de los conocimientos y la experticia ganada por estos funcionarios durante su carrera profesional.

Otra recomendación, relacionada con la anterior, es el rescate de todas aquellas iniciativas que sean consideradas buenas prácticas y que, sin requerir ingentes cantidades de recursos, permitan su continuidad. En este trabajo se han identificado dos que podrían ser replicables: la primera es la conocida como *Bodegas vacías* y la segunda es el control de sustancias sujetas a fiscalización, empleadas por la industria privada. En el primer caso, Ecuador ya cuenta con protocolos de actuación que son fácilmente utilizables incluso en la ausencia de la Seted, y que reducirían la posibilidad de seguir procedimientos poco transparentes que propicien la corrupción. La segunda demostró durante mucho tiempo tener éxito a la hora de mantener blindada a la empresa privada de desvíos de sustancias hacia la industria del narcotráfico, por lo que se recomienda continuar con ella. Ambas



iniciativas han contribuido enormemente a que Ecuador sea, a diferencia de sus vecinos, un país con una inserción secundaria en el complejo productivo de la cocaína.

En tercer lugar, en el campo de las relaciones internacionales, hay quienes sostienen que los países pequeños como Ecuador tienen mayores posibilidades de lograr sus objetivos nacionales cuando negocian de manera grupal en los foros internacionales. Para ello, es necesario contar con una agenda de política exterior clara y establecer negociaciones previas con aliados. Sin embargo, en la actualidad, en ese sentido, Ecuador no cuenta con un orden de prioridades definido. Para lograrlo –y aquí se propone una tercera recomendación–, se requiere activar un mecanismo de articulación entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Salud con la Cancillería. El establecimiento de este mecanismo permitiría que el servicio exterior conozca la posición de los Ministerios del Interior y de Salud en materia de drogas y que pueda negociar frente al resto de mundo los intereses del Estado.

Retomando la idea de que las viejas prácticas se sedimentan y dificultan los cambios en la sociedad, se plantea que, para avanzar en la garantía de los derechos humanos y en la aplicación de políticas que sean el producto de evaluaciones críticas y propositivas, es necesario fortalecer a la comunidad académica y a las

organizaciones de la sociedad civil. Respecto de la primera, es importante recalcar que en Ecuador existe un grupo de expertos interesados en las diversas aristas de las problemáticas derivadas de los mercados de drogas, de los usos conflictivos y recreativos, de la rehabilitación, de las políticas de interdicción, entre muchos otros. La propuesta, entonces, consiste en fortalecer la experticia de esta comunidad para generar nuevos datos, análisis, incluso para evaluar la política pública en esta materia, ante la ausencia de un centro estatal especializado. De hecho, una tarea urgente consiste en evaluar los gastos en los que incurre el Estado ecuatoriano al mantener una estrategia punitiva y represiva, frente a los costos económicos y humanos que podría representar una política más centrada en la “reducción de daños”. El apoyo estatal a esta comunidad requiere muy poco dinero y fortalecería una red de conocimiento capaz aportar de forma asertiva a la toma de decisiones.

Finalmente, en lo que respecta al fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, varias de ellas han venido trabajando en la legalización del cannabis, mientras que otras han hecho sus aportes al poner sobre la mesa las incoherencias y los perjuicios generados por el paradigma punitivo en la sociedad ecuatoriana. Es imprescindible formar, fortalecer y promover a este segmento de la sociedad con la finalidad de cultivar una base social con una voz crítica y con decisión propia para lograr un cambio social.



## Bibliografía

---

- Álvarez, Carla (2006). “La cooperación norteamericana en la Frontera Norte”. Tesis de maestría previa a la obtención del título de Máster en Ciencias Sociales con mención en Relaciones Internacionales.
- Álvarez, Carla (2014). “Reformas y Contradicciones en la Política de Drogas en Ecuador”. Washington Office on Latin America.
- Andrade, Pablo (1990). “Consumo, Prevención y Tratamiento: el caso ecuatoriano”. En: Bagley *et al.* (eds). *La Economía Política del Narcotráfico: El caso Ecuador*. Flacso-Sede Ecuador, North South Center, University of Miami.
- Andrade, Xavier (1991). “Actores sociales y políticas antidrogas: los pequeños traficantes”. En: Bagley *et al.* (eds). *La Economía Política del Narcotráfico: El caso Ecuador*. Flacso-Sede Ecuador, North South Center, University of Miami.
- Bonilla, Adrián (2004). “El discurso de la seguridad nacional y la guerra contra las drogas”. AFESE (mayo): Quito.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (2018). “La Guerra Interna. Cómo la lucha contra las drogas está militarizando América Latina”. CELS.
- Collier, Ruth Berins y David Collier (2002). “Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America”. University of Notre Dame Press.
- Cordero Heredia, David (2009). *La Ley de Drogas vigente como sistema jurídico paralelo*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Quito.
- Edwards, Sandra (2010). “La legislación ecuatoriana de drogas y su impacto sobre la población penal en el país”. En: *Sistemas sobrecargados – leyes de drogas y cárceles en América Latina*. WOLA y TNI.
- Gudiño, Daniel y Rodrigo Vélez (2017). “Política de Drogas en Ecuador: Un balance cuantitativo para transformaciones cualitativas”. Quito: Friedrich Ebert Stiftung-Ildis.
- Organización de Estados Americanos (2015). “Alternativas al encarcelamiento para delitos relacionados con drogas”. Washington: CICAD y Ministerio de Justicia y del Derecho de la República de Colombia.
- Luebbert, Gregory M. (1991). *Liberalism, Fascism, or Social Democracy: Social Classes 28 and the Political Origins of Regimes in Interwar Europe*. New York: Oxford University Press.
- Paladines, Jorge Vicente (2016). “En busca de la prevención perdida: reforma y contrarreforma de la política de drogas en Ecuador”. Quito: Friedrich Ebert Stiftung-Ildis.
- Paladines, Jorge Vicente (2013). “La (des)proporcionalidad en la ley y la justicia antidrogas en Ecuador”. En: Paladines. *El Equilibrio Perdido: drogas y proporcionalidad en las justicias de América*. Defensoría Pública de Ecuador.



- Paladines, Jorge Vicente (2012). “La desproporcionalidad de la ley y la justicia antidrogas en Ecuador. Colectivo de Estudios Drogas y Derecho y Defensoría Pública de Ecuador”. Quito.
- Paladines, Jorge Vicente (s/f). “Cárcel y drogas en Ecuador: el castigo de los más débiles”. CEDD. En: <http://www.drogasyderecho.org/files/ECUADOR.pdf>
- Pierson, Paul y Theda Skocpol (2008). “El Institucionalismo Histórico en la Ciencia Política Contemporánea”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Vol 17, N.º 1. ICP. Montevideo.
- Stinchcombe, Arthur (1968). “Constructing Social Theories”. The University of Chicago Press.
- Velasco, Lorena (2015). “Política pública de prevención de actividades ilícitas. Modelo de gestión de desarrollo local para la camaronera comunitaria Engunga, provincia de Santa Elena”. Tesis previa a la obtención del título de Maestría en Gestión del Desarrollo Local y Comunitario, por la Pontificia Universidad Católica de Ecuador.
- Youngers, Coletta y Eileen Rosin (ed.) (s/f). “Drogas y Democracia en América Latina. El impacto de la política de los Estados Unidos”. Buenos Aires: WOLA y Editorial Biblós.
- Estupefacientes. Registro Oficial N.º 320 del 27 de agosto de 1964.
- Decreto Ejecutivo N.º 901. Registro Oficial 383 del 18 de febrero de 1981.
- Decreto N.º 1 702. Registro Oficial 383 de 2 de mayo de 1983.
- Decreto Ejecutivo N.º 81. Registro Oficial Suplemento 53 de 8 de agosto de 2017.
- Decreto Ejecutivo N.º 376. 23 de abril de 2018. Suprímase la Secretaría Técnica Integral de Drogas.
- Decreto Ejecutivo N.º 426. Registro Oficial Suplemento N.º 234 de 4 de mayo de 2018.
- Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Secretaría Técnica de Drogas. 2016.
- Gobierno Nacional de la República de Ecuador (2017). Transición de Gobierno. Senplades. Quito.
- Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) (2017). Informe 2016. ONU. Viena.
- Ley de control del Opio (1916).
- Ley sobre importación, venta y uso del opio y sus derivados y de los preparados de la morfina y de la cocaína (1924).

### **Bibliografía normativa y documental**

- Decreto Supremo N.º 1 153, del 29 de noviembre de 1963. Adhesión de Ecuador a la Convención Única de 1961 sobre
- Ley sobre el tráfico de materias primas, drogas y preparados estupefacientes (1958).



- Ley de Control y Fiscalización del Tráfico de Estupefacientes (1970).
- Ley de Control y Fiscalización del Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (1974).
- Ley de Control y Fiscalización del Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (1987).
- Ley sobre Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas. Registro Oficial N.º 525 de 17 de septiembre de 1990.
- Ley Orgánica de Prevención Integral Fenómeno Socio Económico de las Drogas. Registro Oficial Suplemento 615 de 26 de octubre de 2015.
- Ministerio de Finanzas (2016). “Informe de Gestión Presupuestaria”.
- Ministerio de Finanzas (2017). “Informe de Gestión Presupuestaria”.
- Plan Nacional de Prevención del Uso Indevido de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas 1981-1985. Registro Oficial N.º 140, 14 de diciembre de 1981
- Plan Nacional de Control del Tráfico Ilícito y Prevención del Uso Indevido de Drogas.
- Decreto Ejecutivo 1 000. Registro Oficial 247 de 12 de agosto de 1985
- Plan Nacional de Prevención Integral y Control de Fenómeno Socio Económico de las Drogas (2017-2021).
- Registro Oficial N.º 140 de 14 de diciembre de 1981.
- Registro Oficial Suplemento N.º 586 del 14 de septiembre de 2015. Resolución 001-Consep-CD-2015.
- Registro Oficial Suplemento N.º 592 del 22 de septiembre de 2015. Fallo de triple reiteración.
- Registro Oficial Suplemento N.º 598 del 30 de septiembre de 2015. Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico Integral Penal.
- Registro Oficial Suplemento N.º 852 del 19 de septiembre de 2016. Protocolo para la destrucción de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, en custodia de la Policía Nacional y de las depositadas en la Secretaría Técnica de Drogas.

### **Bibliografía hemerográfica**

- Copolad (2018). “Las mujeres presentan características propias en las que hay que pensar cuando se desarrolla una política pública sobre drogas”. En: <http://copolad.eu/es/entrevista/ledy-zuniga-rocha-secretaria-tecnica-de-prevencion-integral-de-droga-seted-ecuador>. Consultado el 18 de noviembre de 2018.
- *Ecuadorinmediato* (2016). “El consumo y la venta de droga en los exteriores de los establecimientos educativos son una amenaza”. En: [http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news\\_user\\_view&id=2818808840](http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=2818808840). Consultado el 20 de julio de 2018.



- *Ecuavisa* (2019). “Políticamente Correcto”. En <https://www.youtube.com/watch?v=MyNzqx7bKTQ&app=desktop>. Consultado el 20 de marzo de 2019.
- *El Comercio* (2018). “Seted presentará esta semana el plan para combatir el consumo de drogas. 20 de enero de 2018”. En: <https://www.elcomercio.com/actualidad/seted-plan-combate-drogas-consumo.html>. Consultado el 1 de octubre de 2017.
- *El Expreso* (2018). “Causa recelo que Interior sea juez y parte”. En: <https://www.expreso.ec/actualidad/droga-secretarias-ministerios-policianacional-corrupcion-MB2164284>. Consultado el 5 de junio de 2018.
- *El Telégrafo* (2018). “Asamblea exhorta a Moreno que reconsidere la eliminación de la Secretaría de Drogas”. En: <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/judicial/12/secretaria-drogas-eliminacion-asamblea-moreno-reconsideracion>. Consultado el 10 de noviembre de 2018.
- *El Telégrafo* (2017). “6 municipios sancionarán a consumidores de drogas”. En: [www https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/39/13/60-municipios-sancionaran-a-consumidores-de-droga](https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/39/13/60-municipios-sancionaran-a-consumidores-de-droga). Consultado el 10 de septiembre de 2018.
- *El Telégrafo* (2016a). “Hoy Secretaría Técnica de Drogas inicia funciones”. En: [www.eltelegrafo.com.ec/noticias/judicial/12/secretariatecnicadedrogas-operativoenlascabras](http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/judicial/12/secretariatecnicadedrogas-operativoenlascabras). Consultado el 15 de junio de 2016.
- *El Telégrafo* (2016b). “Socializan ordenanza para regular consumo de alcohol y drogas en espacios públicos”. En: [www.eltelegrafo.com.ec/noticias/regional/1/socializan-ordenanza-para-regular-consumo-de-alcohol-y-drogas-en-espacios-publicos](http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/regional/1/socializan-ordenanza-para-regular-consumo-de-alcohol-y-drogas-en-espacios-publicos). Consultado el 10 de septiembre de 2018.
- *El Telégrafo* (2015). “El Presidente Correa pide tolerancia cero con el microtráfico”. En: <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/3/el-presidente-correa-pide-tolerancia-cero-con-microtrafico>. Consultado el 10 de octubre de 2018.
- *El Universo* (2018). “Dudas por supresión de la Secretaría Técnica de Prevención Integral de Drogas” En: <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/05/08/nota/6749475/dudas-supresion-entidad-antidrogas>. Consultado el 23 de septiembre de 2018.
- *El Universo* (2015). “Rafael Correa anuncia reformas al COIP para incrementar sanción al microtráfico”. En: [www.eluniverso.com/noticias/2015/09/05/nota/5105744/presidente-anuncia-reformas-codigo-penal-incrementar-sancion](http://www.eluniverso.com/noticias/2015/09/05/nota/5105744/presidente-anuncia-reformas-codigo-penal-incrementar-sancion). Consultado el 24 de agosto de 2019.
- García, Ramiro (2015). “El tema drogas, de la racionalización a la esquizofrenia”. *El Universo*. En: <https://www.eluniverso.com/opinion/2015/10/12/nota/5178704/tema-drogas-racionalizacion-esquizofrenia>. Consultado el 10 de agosto de 2018.
- Mantilla, Sebastián (2015). “Las políticas de drogas”. *El Comercio*. En: <https://www.elcomercio.com/opinion/politica-drogas-ecuador-consep-microtrafico.html>. Consultado el 30 de noviembre de 2018.



- Plan V (2018a). “Así se incinera la cocaína en Ecuador”. En: <http://www.planv.com.ec/historias/sociedad/asi-se-incinera-la-cocaina-el-ecuador>. Consultado el 20 de octubre de 2018.
- Plan V (2018b). “Persisten las dudas sobre la incineración de droga”. En: <http://www.planv.com.ec/historias/sociedad/persisten-dudas-sobre-incineracion-droga> Consultado el 20 de octubre de 2018.
- Transnational Institute (2015). “Las Convenciones de Drogas de la ONU. Una guía básica”. En: <https://www.tni.org/es/publicacion/las-convenciones-de-drogas-de-la-onu#4>. Consultado el 25 de octubre de 2018.
- World Politics Review (2019). “What a Fatal Fire at a Rehab Clinic Reveals About Ecuador’s Drug Policies”. En: <https://www.worldpoliticsreview.com/trend-lines/27393/what-a-fatal-fire-at-a-rehab-clinic-reveals-about-ecuador-s-drug-policies>. Consultado el 25 de octubre de 2018.

## Entrevistas

- Arturo Torres, exdirector del diario *El Comercio*. Entrevista realizada por Lucio Díaz Zúñiga, con fecha 20 de septiembre de 2018.
- Diego Tipán. Subsecretario de Drogas del Ministerio del Interior. Entrevista realizada por Lucio Martín Díaz, con fecha 20 de septiembre de 2018.
- Hernán Castillo. Exfuncionario del Consep. Entrevista realizada por Lucio Díaz Zúñiga, con fecha 20 de septiembre de 2018.
- Oficial de Policía, exmiembro de la Dirección Nacional Antinarcóticos. Entrevista realizada por Lucio Martín Díaz, con fecha 10 de octubre de 2018.
- Patricio Yanchapaxi. Ex asesor jurídico del Consep y de la Seted. Entrevista realizada por Lucio Martín Díaz, con fecha 20 de septiembre de 2018.
- Rodrigo Vélez. Ex secretario ejecutivo del Consep. Entrevista realizada por Carla Álvarez Velasco, con fecha 8 de noviembre de 2018.
- Ex alto funcionario de una oficina de control de narcóticos, que pidió mantener el anonimato. Entrevista realizada por Lucio Díaz Zúñiga, 10 de octubre de 2018.

## Acerca de la autora

### Carla Álvarez Velasco

Doctora en Estudios Políticos por Flacso, Ecuador, 2018. Su investigación doctoral se titula “La securitización de las armas de fuego en el caso Ecuador”. Magíster en Relaciones Internacionales por Flacso-Ecuador, título obtenido con el trabajo “Cooperación en la Frontera Norte del Ecuador”, mismo que fue premiado como mejor tesis en 2006. Ha realizado varios cursos de especialización sobre políticas de seguridad y defensa, análisis de inteligencia estratégica, políticas de control de armas de fuego, entre otros. Sus campos de investigación giran en torno al control de drogas y de armas pequeñas, así como de la violencia armada. Actualmente, se encuentra investigando las relaciones existentes entre el control de armas y la violencia armada letal y no letal. Docente titular del IAEN y actualmente, es colaboradora en la Universidad Estatal de Milagro.

### Pie de imprenta

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Ecuador  
Instituto Latinoamericano de Investigaciones  
Sociales (ILDIS)  
Av. República 500 y Martín Carrión, Edif. Pucará  
4to piso, Of. 404, Quito-Ecuador

Responsable  
Agustín Burbano de Lara Vásconez | Coordinador de Proyectos

Telf.: +593 2 2562103

<http://www.fes-ecuador.org>

 Friedrich-Ebert-Stiftung FES-ILDIS

 @FesILDIS

Para solicitar publicaciones:  
[info@fes-ecuador.org](mailto:info@fes-ecuador.org)

Diagramación: graphus® 290 2760

### Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS) Ecuador

La Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) es una organización alemana representada en más de 100 países del mundo comprometida con los valores de la democracia y la justicia social. Desde su llegada al Ecuador en el año 1974 como Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), la institución se ha desempeñado como centro de pensamiento progresista y facilitador de diálogos democráticos. El trabajo está enfocado en cuatro ejes: profundizar la dimensión social de la democracia, fomentar la justicia social, construir una economía justa, así como aportar a la gobernanza regional y la paz.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

ISBN: 978-9978-94-202-4