

ECUADOR

Plan Nacional de Prevención Integral y Control de Drogas 2009-2012

1

**PRIMERA PARTE:
EL CONTEXTO**

2

**SEGUNDA PARTE:
LA POLITICA**

3

**TERCERA PARTE:
CRITERIOS PARA EL SEGUIMIENTO,
EVALUACION Y FINANCIAMIENTO**

4

**CUARTA PARTE:
ANEXOS**



CONSEJO NACIONAL DE CONTROL DE SUSTANCIAS
ESTUPEFACIENTES Y PSICOTROPICAS
CONSEP



02 de marzo de 2010

TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCION.....	4
PRIMERA PARTE. EL CONTEXTO.....	7
SECCIÓN 1. ÁMBITO INTERNACIONAL	7
1. LA INTEGRACIÓN REGIONAL	8
2. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL	10
SECCIÓN 2. ÁMBITO DE LA DEMANDA.....	12
1. CONSUMO DE DROGAS EN EL ÁMBITO NACIONAL	12
2. CONSUMO DE DROGAS EN EL ÁMBITO LOCAL.....	13
3. AVANCES EN LA PREVENCIÓN AL CONSUMO DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS	13
4. AVANCES EN EL TRATAMIENTO Y REHABILITACIÓN DE POBLACIÓN QUE CONSUME DROGAS	15
SECCIÓN 3. ÁMBITO DE LA OFERTA	16
1. CONTROL DE CULTIVOS ILÍCITOS	16
2. CONTROL DEL TRÁFICO DE PRECURSORES QUÍMICOS, PROCESAMIENTO Y PRODUCCIÓN DE DROGAS	17
3. CONTROL DEL TRÁFICO DE DROGAS	18
4. INCAUTACIÓN DE DROGAS	19
5. CONTROL DE SUSTANCIAS QUÍMICAS	20
6. CONTROL DE PRODUCTOS FARMACÉUTICOS FISCALIZADOS	20
7. DETENCIONES POR PRESUNTAS INFRACCIONES A LA LEY DE SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES Y PSICOTRÓPICAS.....	21
8. CONTROL DEL LAVADO DE ACTIVOS	21
9. ADMINISTRACIÓN DE BIENES EN DEPÓSITO.....	22
SECCIÓN 4. ÁMBITO DEL DESARROLLO ALTERNATIVO PREVENTIVO	22
SEGUNDA PARTE. LA POLITICA	25
SECCION 1. PRIORIDADES DE ACCIÓN.....	25
SECCION 2. LINEAMIENTOS DE LA POLITICA SECTORIAL	26
SECCION 3. POLITICAS Y PROGRAMAS SECTORIALES	36
TERCERA PARTE: CRITERIOS PARA EL SEGUIMIENTO, EVALUACION Y EL FINANCIAMIENTO DEL PLAN	50
SECCIÓN 1. CRITERIOS PARA EL SEGUIMIENTO Y EVALUACION.....	50
1. DEFINICIÓN, ESTRUCTURA Y OPERACIÓN DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	50
2. ELEMENTOS DEL ENFOQUE DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	51
3. PARTICIPANTES DEL PROCESO DE EVALUACIÓN	52
4. RESPONSABLES DE LIDERAR LA EVALUACIÓN.....	53
5. CRITERIOS PARA LA EVALUACIÓN.....	53
6. TIPOS DE EVALUACIÓN	53
7. FLUJOS DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN.....	54
8. VARIABLES E INDICADORES.....	54
9. INSTRUMENTOS Y PROCEDIMIENTOS DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	54
SECCIÓN 2. CRITERIOS DE FINANCIAMIENTO.....	56
CUARTA PARTE. ANEXOS	58

INTRODUCCION

Al concluir el período de ejecución del Plan Nacional de Prevención y Control de Droga 2004-2008, y en cumplimiento de lo previsto en la Codificación de la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, en el Estatuto Orgánico por Procesos del Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, CONSEP, y en la Resolución No. 2008 005-CD del Consejo Directivo de este Organismo, publicado en el Registro Oficial No. 385 del 21 de julio de 2008, se puso en marcha el proceso de formulación participativa del Plan Nacional de Prevención Integral y Control de Drogas 2009-2012, en concordancia con lo establecido en la Constitución de la República, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 y el Sistema Nacional de Planificación del Estado.

La formulación del Plan Nacional demandó de un proceso amplio de participación y progresivo involucramiento de diversos actores institucionales y sociales que intervienen en la problemática de las drogas. Se recogió la visión y experiencia de las organizaciones vinculadas con los ámbitos de salud, educación, justicia y derechos humanos, seguridad, defensa y desarrollo socio económico, además de otros aportes de especialistas. Se contó, además, con el aporte del Comité Consultivo del Observatorio Nacional de Drogas, integrado por representantes de la academia, de organismos de investigación y de instancias de protección, en especial de niñas, niños, adolescentes y jóvenes.

Las propuestas generales convergen en la estructuración del Plan Nacional de Prevención Integral y Control de Drogas, como un instrumento de gestión que cohesiona la intervención del Estado y la sociedad en función de las principales esferas de abordaje de la problemática, a saber: oferta, demanda y desarrollo alternativo preventivo. En estos ámbitos se busca fortalecer la institucionalidad en los niveles nacional y local, conjugándola con los propósitos de disminuir el consumo de psicoactivos, reducir el daño en las personas afectadas, controlar y reprimir el tránsito de sustancias ilícitas por nuestro territorio, así como prevenir y controlar la producción de cultivos ilícitos y drogas sintéticas.

El proceso de formulación del Plan Nacional de Prevención Integral y Control de Drogas 2009-2012 se concibe en un momento histórico de ruptura con las políticas, nociones y paradigmas del pasado y el emergente desarrollo de comprensiones y tendencias nacionales e internacionales que demandan cambios. La formulación del Plan Nacional también coincide con el Régimen de Transición previsto en la Constitución de la República, para la designación y elección de las principales autoridades del Estado, nacionales y locales, lo cual incide en la definición misma de varios de sus contenidos, principalmente aquellos referidos al ámbito de la institucionalidad.

La estrategia del gobierno nacional ha orientado la definición de las políticas sobre control de la oferta y reducción de la demanda de drogas, las mismas que se basan en una nueva cualidad en el enfrentamiento de las diversas manifestaciones de la problemática de las drogas, que consagra los principios generados nacional e internacionalmente y que incluyen la observancia a los derechos humanos, el reconocimiento de la justicia, la libertad y la conciencia individual. Por su parte, la reforma institucional implementada en la Función Ejecutiva, advierte un reordenamiento en la conformación del órgano rector de la política de drogas, al crear nuevos e importantes actores institucionales que, por su cualidad social, están llamados a intervenir en la problemática.

Es importante también considerar que el inicio de la ejecución del Plan Nacional de Prevención Integral y Control de Drogas 2009-2012, coincide con el desencadenamiento de la crisis económica mundial que indudablemente afecta al país y, consecuentemente, a la mayor parte de las condiciones cuya superación se propone en el Plan. Esta realidad plantea exigencias adicionales para los organismos competentes, nacionales e internacionales, en términos de mejorar sus capacidades para compensar el impacto en la calidad de vida individual y colectiva, debiendo considerarse las contingencias inevitables de una crisis de semejante dimensión.

El Plan Nacional de Prevención Integral y Control de Drogas 2009-2012 se articula con el Sistema Nacional de Planificación del Estado y con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, fuente y afluente de todos los planes sectoriales. Así, al reducir el consumo, controlar la oferta y promover el desarrollo alternativo preventivo, se estará contribuyendo a mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía (Obj. 2), a aumentar la esperanza y calidad de vida de la población (Obj. 3), se auspiciará la integración latinoamericana

(Obj. 5), se fortalecerá el espacio público y de encuentro común (Obj. 7), se garantizará el acceso a la participación pública y política (Obj. 10); y, se contribuirá a establecer un sistema económico solidario y sostenible (Obj.11). De esta manera se garantiza la armonización de la política sectorial en materia de drogas, con las demás políticas que configuran la visión integral de desarrollo que impulsa el gobierno nacional.

ECUADOR

Plan Nacional de Prevención Integral y Control de Drogas 2009-2012

1

**PRIMERA PARTE:
EL CONTEXTO**

1

CONTEXTO INTERNACIONAL

2

ÁMBITO DE LA OFERTA

3

ÁMBITO DE LA DEMANDA

4

**ÁMBITO DEL DESARROLLO ALTERNATIVO
PREVENTIVO**

PRIMERA PARTE. EL CONTEXTO

SECCIÓN 1. ÁMBITO INTERNACIONAL

El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. "Reconoce el derecho internacional como norma de conducta, y demanda la democratización de los organismos internacionales y la equitativa participación de los Estados al interior de estos."¹

El país se halla inmerso en un contexto de observancia de tratados, convenciones y protocolos internacionales que determinan el quehacer y coadyuvan al control básicamente en el ámbito de la oferta de drogas destinados a actividades lícitas e ilícitas que inciden en los roles institucionales.² No obstante, varios instrumentos internacionales de mayor incidencia tienden a trasladar los criterios de la oferta hacia el ámbito de la demanda, provocando una distorsión que ha impedido el desarrollo de una política adecuada frente al consumo, concepción unívoca que debilita la eficacia de los Estados en el enfrentamiento real contra las drogas.

El Estado ecuatoriano ha profundizado un proceso de inserción apropiado en el concierto internacional con una clara y soberana política antidrogas. Uno de sus avances esenciales se halla establecido en el texto constitucional: "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 del Alcohol y tabaco"³

En la estructura de la Organización de las Naciones Unidas, la Comisión de Estupefacientes y sus órganos subsidiarios analizan la situación mundial de las drogas, formulan recomendaciones relacionadas con su fiscalización y elaboran directrices políticas. Uno de sus objetivos es armonizar la gestión de las naciones, en la consecución de objetivos comunes y la formulación de una estrategia mundial concertada para enfrentar este problema.⁴ Al respecto, no obstante sus esfuerzos manifiestos, la Organización de las Naciones Unidas encuentra dificultades para alcanzar este objetivo, dado que las diferencias sustanciales que manifiestan varios países deben ser tratadas en la dimensión de sus particularidades, acogiendo los principios del derecho internacional basados en la paz, la seguridad, el desarrollo y la soberanía de los Estados.

La Comisión de Estupefacientes de la Organización de las Naciones Unidas ha convocado a los países miembros a evaluar los diez años de la Declaración Política, cuyos principios rectores de la reducción de la demanda y fomento de la cooperación son el enfoque equilibrado y la responsabilidad compartida.⁵ Este período de evaluación determinar un momento de transición para los países miembros, entre la conclusión de este período y las propuestas de cambio que surjan, propuestas que en lo fundamental deben considerar como prueba evaluativa "las políticas aplicadas y no su ideología"⁶

¹ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial, año II, No 449 de 20 de Octubre de 2008, Art. 1, Art. 416 numeral 9. pp. 8 y 69.

² Entre otros instrumentos internacionales se citan:

- La Convención Única de 1961 y su enmienda por protocolo (1972)
- Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas (1973)
- Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (1988)
- Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal (1992)
- Convención Interamericana Contra la Corrupción (1996)
- Convención Interamericana Contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros materiales relacionados (1997)
- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000)

³ Constitución Política de la República del Ecuador. ob. Cit., Art. 364, p. 62.

⁴ Las Naciones Unidas y la Fiscalización del Uso Indebido de Drogas, Nueva York, publicaciones de las Naciones Unidas, 1992.

⁵ Nota: Declaración acordada en el Período extraordinario de sesiones de la Asamblea General Dedicado a la Acción Común para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas, del 8 al 10 de junio de 1998.

⁶ Transnational Institute, La historia reinterpretada. Una respuesta al informe Mundial sobre las Drogas 2008. Para aclarar el sentido de la frase se cita el párrafo referente al consumo: "La ideología de 'la tolerancia cero' se debe sustituir por el principio de reducción del daño, que presenta un enfoque más

El principio de Responsabilidad Compartida es asumido en el marco de la búsqueda de equilibrio entre los países catalogados como productores y los de consumo para compartir acciones, esfuerzos y recursos para reducir la oferta y la demanda de drogas con fines ilícitos. Por su parte, el Enfoque Equilibrado entre el control y la demanda, busca la reducción de la disponibilidad de la droga y su repercusión en la elevación de su valor y en el deterioro de su calidad, factores estos que tenderían a reducir el consumo. Estos principios también están siendo objeto de evaluación, cuyas conclusiones contribuirán a definir las nuevas orientaciones del tratamiento de las drogas.

La Décima Reunión del Mecanismo de Coordinación y Cooperación América Latina y el Caribe y la Unión Europea, efectuada en Viena el 4 de marzo de 2008, designó al Ecuador en la co-Presidencia del Mecanismo ALC-UE en cuyo período de gestión le corresponderá armonizar una posición de América Latina y el Caribe respecto de la etapa evaluativa de los principios rectores, acoger las nuevas tendencias que se adopten y contribuir a su implementación.

La Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, CICAD, fue establecida en Río de Janeiro en noviembre de 1986, como un organismo antidrogas de la Organización de Estados Americanos, OEA, con atribuciones para desarrollar, coordinar, evaluar la gestión de los Estados miembros y elevar su efectividad en el enfrentamiento de la prevención del uso indebido y la lucha contra el tráfico ilícito de drogas. En este contexto, la CICAD ha desarrollado diversas instancias orgánicas que tratan de manera especializada cada una de las diversas manifestaciones de la problemática de las drogas.

El Mecanismo de Evaluación Multilateral, MEM, (1998) es un instrumento para la medición de las actividades contra las drogas que llevan a cabo los 34 Estados miembros de la CICAD. Hoy los países miembros se han planteado la necesidad de revisar este instrumento de medición en el que deben reflejarse indicadores pertinentes que devuelvan una información útil para la adopción de políticas nacionales adecuadas y se establezcan las líneas de cooperación necesarias.

La naturaleza multilateral con que debe abordarse una problemática de alta complejidad como las drogas, requiere que se rescate un aspecto esencial del proceso de evaluación del MEM que no prevé sanciones para los países que no puedan implementar las recomendaciones formuladas. Por el contrario, y en su beneficio, los Estados identifican las necesidades y acciones de cooperación necesarias para avanzar en la lucha contra las drogas.⁷

1. La integración regional

El Estado ecuatoriano promueve la integración política, cultural y económica de la región andina, de América del Sur, de Latinoamérica y el Caribe. A nivel subregional, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Andina de Naciones ha formado instancias y estructuras de atención a aspectos relacionados con las drogas como la prevención, la interdicción, reducción de cultivos ilícitos, desarrollo alternativo, control del desvío de precursores químicos, lavado de activos, tráfico de armas y otros.

En el ámbito de la normativa de la Comunidad Andina de Naciones, la Decisión 458 referente a los Lineamientos de la Política Exterior Común, constituye la base donde se establece como uno de los objetivos importantes “las acciones conjuntas en la lucha contra el problema mundial de la droga”, con la finalidad de promover la cooperación internacional. En ese contexto resulta importante dar impulso coordinado para viabilizar la Decisión 505, fundamentalmente el numeral II, Fortalecimiento de las Estrategias Binacionales de Cooperación, y numeral III, Estrategias Comunitarias de Cooperación.

Para el país, el desarrollo alternativo preventivo se ha constituido en un ámbito fundamental del desarrollo humano para enfrentar la realidad de las drogas, situación que exige invocar los mecanismos de cooperación política previstos en la Decisión 614 (CADA) y de sus planes de acción e instrumentos (SIDARA).⁸

pragmático al favorecer políticas capaces de reducir los daños asociados con las drogas en la medida de lo posible, tanto para el consumidor como para la sociedad en general.”

⁷ Referencia <http://www.sre.gob.mx/dgomra/oea/cicad.htm>.

⁸ CADA: Comité Andino de Desarrollo Alternativo

SIDARA: Sistema de Información de Desarrollo Alternativo para la Región Andino

Además de los mecanismos regionales, es importante impulsar los instrumentos de cooperación bi regionales, como el Diálogo Especializado de Alto Nivel CAN-UE, que identifica sectores específicos de cooperación a nivel nacional en diferentes áreas de la temática sobre drogas, los cuales deben ser asociados y consensuados en el ámbito comunitario con la finalidad de potenciar los Planes de Acción que en materia de cooperación pueda ofrecer la UE.

La etapa de formulación del Plan Nacional de Prevención Integral y Control de Drogas 2009-2012, coincide con el desempeño de la presidencia Pro Tempore del Ecuador de la Comunidad Andina que implica la asunción institucional, con la misma jerarquía, de los temas descritos correspondientes a drogas y proyectos vinculados a ellos.

La necesidad de unidad de países con realidades históricas semejantes para superar los problemas del desarrollo, que inspiró la formación de la Comunidad Andina de Naciones en 1969, ha sido recogida y ampliada por procesos de integración mayores y recientes, hecho que se refleja también en la nuevas orientaciones para enfrentar con autonomía la problemática de las drogas.

En las tendencias mundiales se visualizan procesos de integración de los Estados a nivel de la economía, el comercio y las fundamentales comprensiones científicas que aproximan la ética a la consideración de la diversidad cultural del mundo. Esta tendencia se apoya en la necesidad del reconocimiento de la justicia, los derechos humanos, la libertad y la conciencia individual, razones que debilitan, entre otros aspectos vinculados, la opción de la militarización del combate a la drogas.

Una manifestación fallida de esta tendencia para la región andina es el Plan Colombia y su antecedente contenido en la Declaración de Cartagena (1990),⁹ respecto de la cual, la finalización del Acuerdo bilateral entre Estados Unidos y Ecuador para el establecimiento del Puesto de Operación de Avanzada (FOL, sigla en inglés) para el uso de parte de las instalaciones de la base de la Fuerza Aérea Ecuatoriana Eloy Alfaro de Manta ¹⁰, suprime un factor que comprometía la soberanía nacional y potencialmente involucraba al Ecuador en su ejecución.

Entre los impactos de mayor trascendencia que ocasiona el Plan Colombia en nuestro país está la inseguridad de la población, la fumigación de cultivos y otros de orden humanitario, que se expresan en el creciente número de refugiados y el permanente desplazamiento transfronterizo, así como los intentos de involucramiento del Ecuador al conflicto armado del vecino país. Frente a ello, nuestro país ha desarrollado la política de Estado conocida como Plan Ecuador, cuyo objetivo general es impulsar en la frontera norte un proceso de paz, desarrollo y seguridad integral, centrado en el ser humano, sustentada en la cultura de paz, fortalecimiento de la seguridad humana y mejoramiento de la calidad de vida.

El concepto de seguridad que emana del Plan Ecuador “no es una declaratoria de guerra contra las drogas (...) tampoco es un concepto de seguridad definido por las opciones militaristas, pues los problemas socio-económicos y políticos no se solucionan con la fuerza de las armas.”¹¹. De lo que se concluye que la política de militarización de la lucha contra el narcotráfico ha puesto en evidencia, en virtud de los resultados esperados, su inviabilidad, además ha generado daños colaterales en el ambiente, la economía legal, fuentes de trabajo, víctimas y desplazados.

Por otra parte, el Plan Ecuador mantiene y fortalece el accionar de las Fuerzas Armadas para el apoyo a las instituciones del Estado en el mejoramiento de la calidad de vida y protección de los derechos humanos de las poblaciones fronterizas.

⁹ “En 1990 los gobiernos de Colombia, Perú, Bolivia y los Estados Unidos de América, suscribieron la Declaración de Cartagena, poniendo de manifiesto la voluntad de llevar adelante acciones para reducir la demanda, el consumo y la oferta, ataques contra las drogas ilícitas, interdicción, intervención de las fuerzas armadas en los distintos países, cooperación en información e inteligencia, erradicación y sustitución de cultivos, control de activos financieros, sustancias químicas controladas, y armamento, entre otros aspectos. Por el enfoque del acuerdo fue de alguna manera el antecedente para el ‘Plan Colombia’, impulsado una década después.” (resaltado en la transcripción de la cita) Plan Nacional de Prevención y Control de Drogas 2004-2008, República de Ecuador 2004, p. 8.

¹⁰ Artículo 5 de la *Constitución de la República del Ecuador*: “El Ecuador en un territorio de paz. No se permitirá el establecimiento de bases militares extranjeras ni de instalaciones extranjeras con propósitos militares. Se prohíbe ceder bases militares nacionales a fuerzas armadas o de seguridad extranjeras.”

¹¹ Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, “Agenda nacional de seguridad interna y externa”. Seguridad y Plan Ecuador. Quito, 2008, p. 14.

En las relaciones internacionales bilaterales, multilaterales, regionales, continentales, la propensión de la política está determinada por los movimientos sociales que la sustentan. A partir del ataque terrorista a los Estados Unidos del 11 de septiembre de 2001, se constituyó el vínculo narcotráfico con el terrorismo.¹² La política del Ecuador no se reconoce en tal asociación. "De hecho, la narcotización y la terrorización de un territorio son fenómenos atentatorios contra la seguridad humana puesto que se considera al narcotráfico como la principal causa de los problemas socio-político-económicos y a los planes de guerra como la opción privilegiada para resolver dichos problemas; posiciones de las que discrepa y se aleja la acción del Plan Ecuador."¹³

La Unión de Naciones Sudamericanas, UNASUR, constituida el 23 de mayo de 2008, es una comunidad política y económica que integra por el momento a doce países de Sudamérica, que tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus integrantes, utilizando el diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, la financiación y el medio ambiente, entre otros, para eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social, la participación ciudadana y fortalecer la democracia.

En la perspectiva, UNASUR podrá contribuir a abordar con efectividad la problemática de las drogas, desde una iniciativa integradora que reconozca los enfoques y realidades nacionales y amplíe la ubicación del fenómeno de las drogas en el contexto de problemáticas socioeconómicas de orden estructural que incorporan factores causales para su tratamiento eficaz como el desarrollo que sustenta la paz y la seguridad.¹⁴

En las relaciones bilaterales se ha emprendido un proceso de acercamiento con varios países para profundizar una gestión mancomunada en el abordaje de la problemática. Algunos países plantean la revisión de ciertos acuerdos internacionales, en la perspectiva de evaluar los diferentes enfoques nacionales y realidades culturales, respetando el equilibrio global del control de drogas. Una de las tendencias actuales es recoger las declaraciones y convenciones internacionales relacionadas con la justicia y los derechos humanos que deben ser observados en el control de la oferta. En relación a la demanda, el pleno reconocimiento de estos derechos universales y su tratamiento diferenciado de la oferta contribuyen a alcanzar una dimensión integral e integradora en el tratamiento de la problemática de las drogas.

El escenario para construir una política, que aborde genuinamente la problemática de las drogas, parte del reconocimiento de la existencia de un orden global multipolar con la presencia activa del continente americano y en ese contexto promover el fortalecimiento de relaciones horizontales para la edificación de un mundo justo, democrático, solidario, diverso e intercultural.¹⁵

2. La Cooperación Internacional

La cooperación internacional ha orientado sus recursos prioritariamente a combatir a la producción y control de la oferta destinadas a actividades ilícitas, y con ello afectar en la prevención del consumo de los países cooperantes. El Estado ecuatoriano, a pesar hallarse entre los países de menor asistencia financiera, ha obtenido, en este campo, logros importantes.

La visión circunscrita exclusivamente a una política antidrogas es insuficiente para determinar el carácter y el alcance de la cooperación internacional, pues existen factores estructurales que las vulneran como son la pobreza, la salud, la educación, el desempleo y las profundas asimetrías entre países desarrollados y subdesarrollados, factores éstos que se constituyen en causales del agravamiento de la realidad de drogas.

En el último informe de los impactos de la Cooperación Internacional en el Ecuador correspondiente al período 2006 - 2007, preparado por el INECI¹⁶, se mostró el estado de situación de la asistencia internacional no reembolsable.

¹² Nota: Referencia expuesta en el Plan Nacional de Prevención y control de Drogas 2004-2008, ob. Cit., p. 9.

¹³ Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, ob.cit., p 14.

¹⁴ Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Sudamericanas, Artículo 3, Literal q) (@).

¹⁵ Nota: El espíritu de esta reflexión se halla inmerso en la Constitución de la República del Ecuador, Ob.Cit., Art. 416, numeral 10, p. 69.

¹⁶ INECI, Informe de impactos de la cooperación 2006-2007, Quito.

El Informe se fundamentó en un análisis de los datos proporcionados por los cooperantes, tanto bilaterales como multilaterales, así como por las organizaciones no gubernamentales internacionales acreditadas en el Ecuador, que revelan una asistencia al desarrollo durante el año 2006 de 1.218.4 millones de dólares, es decir, una cifra superior en más de 30 millones de dólares a la del año 2005.

De este monto, el 76.2% correspondió a préstamos externos (\$ 928.7 millones) y el 23,8% (\$ 289.75 millones) a fondos no reembolsables. El porcentaje destinado a los sectores de ambiente, educación, bienestar social, salud, trabajo y vivienda equivalió aproximadamente al 13.11% del total del gasto social.

Dentro del proceso de institucionalización del Estado que el gobierno nacional ejecuta, la Cooperación Internacional es parte de la política exterior del Gobierno del Ecuador y un complemento para la realización de los objetivos y políticas del Plan Nacional de Desarrollo (PND). Sus acciones están encaminadas a impulsar el desarrollo humano, fortalecer capacidades, transferir tecnología y generar equidad y cohesión social.¹⁷

De esta manera el Estado ecuatoriano concibe a la Cooperación Internacional como un complemento de los esfuerzos de los países para impulsar el desarrollo y un recurso fundamental de las relaciones internacionales entre los pueblos en el marco de las políticas de Estado y, tomando en cuenta, además las declaraciones, acuerdos y convenios internacionales como la Declaración de París 2005, sobre la Eficacia de Ayuda para el Desarrollo, donde se destacan la Apropiación nacional, alineación, armonización y la mutua responsabilidad sobre los resultados de los programas y proyectos de cooperación para el desarrollo.¹⁸

La cooperación internacional es indispensable para el enfrentamiento de una problemática compleja que tiene características transnacionales. En ese contexto, dicha cooperación requiere ser redimensionada en función de las demandas estructurales del desarrollo nacional, con el propósito de fortalecer la institucionalidad del Estado y su potestad para conducir la agenda de cooperación. Es por ello que la SENPLADES plantea la necesidad de optimizar, en el marco del Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional, la asistencia debida para sumar la cooperación internacional a los ingentes recursos que el país destina al enfrentamiento de las drogas en función de las prioridades nacionales¹⁹.

Potenciar la cooperación internacional en una estrategia integral y coordinada que incluya el fortalecimiento institucional, prevención, interdicción, rehabilitación de drogodependientes y reinserción social, que consagre el respeto a la soberanía nacional y a los derechos humanos.

El concurso responsable de la cooperación internacional debe articularse en la construcción de una política multilateral que responda a las realidades nacionales y atienda a los principios del derecho internacional, del respeto irrestricto de la soberanía, la ausencia de condicionamientos ideológicos y económicos, que distorsionan y debilitan la política antidrogas, la que "debe estar exenta de motivaciones políticas extrínsecas",²⁰ y estimular los procesos de integración de las naciones. En este contexto se impulsará el diseño de una nueva agenda de gestión de la cooperación internacional que se centre en las reales necesidades del país.²¹

¹⁷ AGECI 2008. A partir del año 2007 se crea el Consejo Directivo de Cooperación Internacional (CODCI) que es el órgano del Estado que determinará las políticas de Cooperación no reembolsable en el Ecuador. La Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional (AGECI) es la institución que implementa y hace operativas dichas políticas de Estado. Toda la Cooperación Internacional no reembolsable forma parte del Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional (SECI).

¹⁸ Declaración de París sobre la eficacia de ayuda al desarrollo, París, 2005. Ecuador se acogió a esta Declaración en el año 2007.

¹⁹ Ver sitio Web de la Agencia de Cooperación Internacional, AGECI, adscrita a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES.

²⁰ Declaración Política y Programa Mundial de Acción. Naciones Unidas, Decimoséptimo Período Extraordinario de Sesiones, dedicado a la cooperación internacional contra la producción, la oferta, la demanda, el tráfico y la distribución ilícitos de estupefacientes y sustancias sicotrópicas. Número 9, p. 4.

²¹ Observando. Declaratoria del Comité Consultivo del Observatorio Nacional de Drogas, Quito 2008 p. 5.

SECCIÓN 2. ÁMBITO DE LA DEMANDA

1. Consumo de drogas en el ámbito nacional

El Estudio Nacional a Hogares sobre Consumo de Drogas 2007, elaborado por el CONSEP, señala que las drogas lícitas de mayor consumo a nivel nacional son el alcohol y tabaco (con prevalencias de vida de 76.09 / 46,80 respectivamente). Asimismo menciona que las drogas ilícitas de mayor consumo son marihuana, cocaína y pasta base. En cuanto a drogas sintéticas, las investigaciones realizadas a estudiantes y a hogares reconocen como una percepción en la población, el consumo del éxtasis como la droga que empieza a ser consumida en el país.

Entre las principales causas o factores de riesgo para el consumo de sustancias psicoactivas (SPA) se mencionan: aspectos culturales, desintegración familiar, la migración, falta de control y comunicación en la familia, falta de educación integral en los niveles educativo, comunitario-familiar y laboral, deficiencia del sistema educativo, presión de grupo e inadecuada utilización del tiempo libre.

La prevalencia de vida (PV) de drogas ilícitas determina que el consumo de marihuana sigue siendo el más difundido en la población (4.3%), seguida por la cocaína (1.3%) y la pasta base (0.8%). Las demás drogas presentan prevalencias de vida bajas. Estos datos se apoyan en el hecho que la marihuana es la droga ilícita más fácil de conseguir (23.1%) seguida por la cocaína (13.5%) y la base (10.1%). La prevalencia de vida del consumo de cualquier droga se ubica en 4.9% en prevalencia de vida.

En el cuadro siguiente se presenta los índices de prevalencia de vida²² y edades de inicio en drogas lícitas, ilícitas y medicamentos

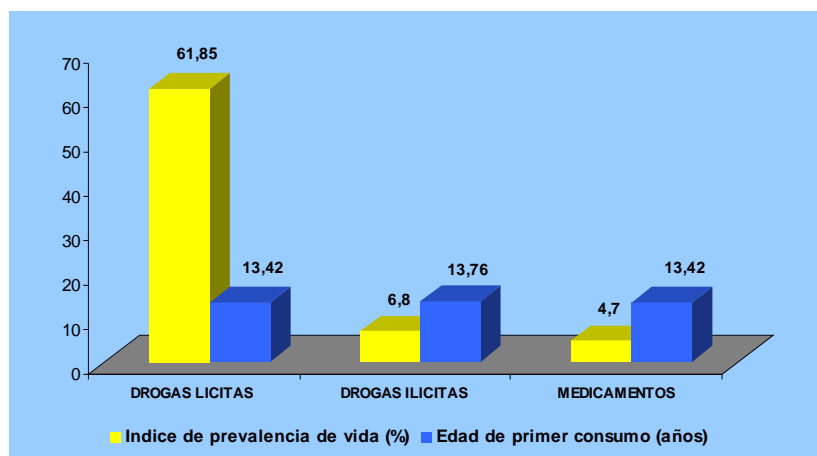


Gráfico 1. Prevalencia de vida por tipo de droga ilícita. Fuente: Elaborado por OND CONSEP 2008

En cuanto al consumo de cigarrillos a nivel nacional se establece en 25.2% de prevalencia anual de consumo y 18.4% de prevalencia mensual. El consumo de cigarrillos es mayor entre la población masculina, siendo significativa esta diferencia. Para la población que ha fumado alguna vez en su vida cigarrillos, el primer consumo se produjo antes de los 14 años. El rango de edad donde más frecuentemente se produce este primer consumo es el de 15-19 años. La edad promedio del primer consumo se calcula en 18.01 años²³.

En lo referente al consumo de alcohol, la prevalencia anual se calcula en 54.4% y la prevalencia mensual en 31.7%. El 60.7% de la población realizó su primer consumo de alcohol entre los 15-19 años. La edad media del

²² La Prevalencia de Vida cuantifica a todas aquellas personas que consumieron por lo menos una vez en su vida una droga. Dicha variable no especifica en qué momento se produjo el consumo, el cual puede haberse dado hace mucho o poco tiempo, en una sola ocasión o en una forma repetida.

²³ Informe del Estudio Nacional a Hogares sobre Consumo de Drogas 2007, CONSEP-OED, CICAD/OEA

primer consumo de alcohol en la población se calcula en 18.1 años. El primer consumo de alcohol se produce en promedio en los hombres a los 17.08 años y entre las mujeres, a los 19.31 años.

La Región Litoral representa el dominio que evidencia el mayor número promedio de excesos con el alcohol durante los últimos 30 días (2.17%), y el Oriente, el menor (1.32%). El consumo de alcohol es mayor entre los hombres en comparación con las mujeres en prevalencia de vida, último año y último mes.

El consumo de medicamentos tranquilizantes y estimulantes, registrado en el estudio ya citado, es aquel que se produce sin prescripción médica. La prevalencia de vida respecto del consumo de tranquilizantes (2.0%) es superior al de los estimulantes (0.2%). La prevalencia del consumo de medicamentos psicotrópicos estimulantes y tranquilizantes, cualquier sea el producto, se calcula en 2.1% a nivel nacional.

2. Consumo de drogas en el ámbito local

El consumo de sustancias psicoactivas tiene su particularidad en cada región. En algunas regiones tiene una marcada relación con los momentos de esparcimiento, en especial en los jóvenes. En otras regiones tienen una relación directa con la condición de ser destinos de gran afluencia turística. En aquellas zonas donde se ubican poblaciones indígenas, el alto consumo de alcohol se asocia a problemas de violencia familiar. En los sectores urbanos de las grandes ciudades, además del consumo de alcohol, se ha podido detectar consumos combinados con fármacos y energizantes, en especial en sitios de diversión.

De acuerdo a los datos referidos por la Policía Nacional del Ecuador, existe una estrecha relación que se da entre el consumo desmedido de alcohol y los accidentes de tránsito registrados, pues las cifras indican la alta incidencia de jóvenes de clase media y alta con discapacidades globales, como consecuencia de accidentes de tránsito propiciado por el consumo de alcohol y/o drogas ilícitas. También hay denuncias frecuentes por la alta incidencia de agresividad física, verbal, abuso sexual y violencia intrafamiliar por consumo de alcohol y/o drogas ilícitas. Los consumos aumentan en días festivos.

En las zonas fronterizas el riesgo aumenta, ya que existe inseguridad, por conflicto armado del país vecino, desplazamientos, así como se convierten en lugares de paso de precursores; esto asociado a la violencia, inseguridad y prostitución.

Es importante ampliar los estudios que permitan medir tendencias en los patrones de consumo en diversos grupos poblacionales, así como desarrollar investigaciones que contribuyan a explicar la causalidad de la problemática del consumo, que permitan implementar intervenciones efectivas.

3. Avances en la prevención al consumo de sustancias psicoactivas

En relación al grado de exposición de la población a los programas de prevención al consumo de sustancias psicoactivas, la información existente en el país refiere únicamente a la cobertura alcanzada²⁴, toda vez que en el país no se cuenta con estudios que demuestren el resultado de dichas intervenciones, que determinen el impacto logrado o, aún menos, permitan identificar la estructura causal del riesgo y del consumo²⁵.

No obstante, como referencia podemos afirmar que más de la mitad de la población (56.2%) no ha asistido a eventos de prevención como cursos, talleres, charlas, etc. El mayor número de eventos se registra en los ámbitos de la escuela y el colegio (25.5%), así como la universidad (7.6%). En otros espacios la importancia dada por la población a dichos eventos es baja. Esta información revela la baja incidencia de los programas de prevención en el país. Por lo tanto, se podría mencionar que el nivel de información no constituye un factor de protección respecto al consumo²⁶.

²⁴ La cobertura es el tipo y la cantidad numérica de personas alcanzadas por estos programas, mientras el impacto, más difícil de medir, es la tasa de cambio provocada por la exposición a dichos programas de acción.

²⁵ Metodología de Monitoreo y Evaluación Consultora CINGE, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

²⁶ Informe del Estudio Nacional a Hogares sobre Consumo de Drogas 2007, CONSEP-OED, CICAD/OEA.

Las intervenciones preventivas se han dado en su mayoría en el ámbito educativo, en especial por parte del Ministerio de Educación, a través de su programa de Prevención Educativa al Uso Indebido de Drogas. En este ámbito, las acciones de prevención se han orientado desde un enfoque de prevención universal, tanto específica como inespecífica.²⁷ La Policía Nacional, a través del Programa de Prevención al Consumo de Drogas de la Dirección Nacional Antinarcoóticos, también ha realizado actividades preventivas en los centros educativos, bajo un modelo ético jurídico, con un énfasis en el tratamiento de aspectos legales.

A manera de resumen se mencionan las principales líneas de acción dirigidas al nivel de Bachillerato:

- Diagnósticos participativos
- Formulación de un marco teórico que responda a las necesidades de la comunidad y del aprendizaje, para implementar de manera técnica la prevención de drogas en el sistema educativo
- Capacitación y perfeccionamiento autoridades y docentes
- Experiencia piloto: promoción, validación, experimentación e institucionalización de la Educación Preventiva como eje transversal para la Educación Básica en 1er, 2do y 3er años (formación niños/as: proceso de enseñanza aprendizaje)
- Sensibilización a padres y madres de familia.
- Formación de estudiantes brigadistas con los cuales se desarrolla proyectos de prevención orientados al fortalecimiento de factores protectores en estudiantes de 8vo, 9no, 10 años de Educación Básica
- Campaña de prevención y control del tabaco, a través de los Consejos Estudiantiles, (fortalecimiento factores protectores, MSP/ME).
- Orientación a estudiantes y maestros, tanto en la oferta y demanda, a través de charlas informativas, talleres, formación de líderes estudiantiles, etc.
- Participación en campos de acción con Seguridad Ciudadana
- Promoción a través de ferias en Frontera Norte por parte de MIES, Salud y Educación.
- Experiencias de trabajo preventivo en el ámbito educativo y comunitario por parte de CECAFEC

En el ámbito comunitario – familiar ha prevalecido el modelo ético jurídico, con una prevención universal, de tipo inespecífica, donde se ha priorizado la participación de líderes comunitarios en proyectos impulsados por determinadas ONGs y organismos de cooperación como la ONUDD. Son pocas las experiencias que han logrado consolidarse, entre las que se encuentran: el programa dirigido a niños callejizados de 6 a 14 años, por parte del Proyecto Salesiano “Chicos de la Calle”; el Programa “Muchacho Trabajador”; y, experiencias semejantes en diversas ciudades en el ámbito nacional.

Es importante destacar el Proyecto de Municipalización de acciones de Prevención que se viene desarrollando desde el año 2006, con el auspicio de la CICAD /OEA y Plan Nacional de España, conjuntamente con el CONSEP y la participación de los 23 principales municipios a nivel nacional, proyecto a través del cual se ha logrado la conformación de estructuras locales, realización de diagnósticos locales y el diseño y ejecución de planes municipales. Además el aporte logrado por el “Proyecto de Prevención Integral de Drogas en Comunidades Urbanas de Quito, Cuenca y Guayaquil”, ejecutado por la ONUDD y el CONSEP con la finalidad de fortalecer las capacidades técnicas y operativas del personal de diversas instituciones que tienen la función de coadyuvar en la implementación de acciones de prevención del uso indebido de drogas. Entre el año 2006 y 2008 el proyecto brindó soporte académico a profesionales del ámbito público y de la sociedad civil de Quito, Guayaquil, Cuenca, Manta, Ambato y Loja, a través del Programa de Capacitación “Formación de formadores en el ámbito de la reducción de la demanda de drogas”.

En el ámbito laboral la intervención preventiva es escasa, las pocas experiencias se han orientado bajo un enfoque de promoción de la salud, a través de una prevención inespecífica. Apenas se registran acciones puntuales de capacitación con el sector floricultor y la única experiencia de intervención preventiva con empleados de la Empresa ANDEC, en Guayaquil.

Se hace imprescindible construir un enfoque que sustente el trabajo preventivo, integrador de lo sistémico y complejo, que reconozca las particularidades socio culturales de los diversos grupos con los cuales se requiere

²⁷ Específica, cuando se dirigen acciones puntuales en relación con el uso indebido de drogas. Inespecífica, que hace relación con el desarrollo integral de la persona.

intervenir, con una gran participación institucional y de los referentes sociales, que permitan mayor cobertura y efectividad de los programas.

4. Avances en el tratamiento y rehabilitación de población que consume drogas

En el país se registra una escasa cobertura de los servicios frente a la creciente demanda de tratamiento. A nivel nacional existen 7 Centros Estatales de atención a personas con problemas de drogodependencias, en Quito (Hospital Julio Endara), Loja (Municipal), Cuenca, Azogues (Comunidad Terapéutica Municipal de Azogues-COTEMUA), Huaquillas (Municipal), Pasaje (Municipal), Zamora Chinchipe. Es importante anotar que estos servicios ofrecen seguimiento a los pacientes y su familia, aunque de manera limitada.

Complementan los esfuerzos estatales los servicios privados que suman alrededor de 110 centros, cuya calificación la realiza una comisión tripartita conformada por el Ministerio de Salud, Inclusión Social y la Secretaría Ejecutiva del CONSEP, como paso previo a la obtención del permiso de funcionamiento por parte del Ministerio de Salud. El control en el funcionamiento de estos centros es deficiente, llegando incluso a existir denuncias de maltrato y violación de derechos humanos de los consumidores.

En lo que respecta a los servicios públicos de tratamiento y rehabilitación, la orientación profesional tiene un carácter conductual, sistémico, con poca capacidad para atender la problemática a nivel nacional. Por su parte, en el ámbito privado, la atención ha estado orientada por un enfoque médico, conductual y sistémico, donde ha predominado un enfoque psiquiátrico, con apoyo de terapeutas vivenciales. Es recomendable entonces, incluir en las intervenciones de prevención, tratamiento y rehabilitación, la promoción de la salud mental, el respeto a la libertad individual y el reconocimiento de los derechos de las personas que sufren problemas relacionados con el consumo de sustancias psicoactivas

En el ámbito carcelario la atención es sumamente reducida, a través de "Comunidades Terapéuticas", donde la atención esta basada en la desintoxicación, terapias ocupacionales y las "Clínicas de la Conducta" en Quito, Guayaquil y Loja.

Los centros privados se concentran, principalmente, en las provincias de Pichincha, Guayas y Manabí, los mismos que son regentados en su mayoría por terapeutas vivenciales y cuentan con una planta profesional mínima en determinadas áreas técnicas. Los centros no reúnen las características físicas y técnicas para brindar una adecuada atención, encontrándose en la mayoría de casos la sobrepoblación de pacientes.

Se brinda atención en el nivel público con programas ambulatorios, tratamiento para farmacodependientes privados de libertad, servicios terapéuticos para niños y adolescentes institucionalizados, siendo su cobertura muy limitada. Se han implementado comunidades terapéuticas intercarcelarias en las ciudades de Quito, Guayaquil, Loja y Manabí.

Prevalencia del último año: número de personas representadas (#)

TIPO DE SUSTANCIAS	PERSONAS REPRESENTADAS
PSICOACTIVAS (SPA)	
Marihuana	21941
Tranquilizantes	32606
Base	6811
Estimulantes	2516
Cocaína	4147
Inhalables	0
Heroína	0
Éxtasis	333

Con base en el estudio publicado en Informe del Estudio Nacional a Hogares sobre Consumo de Drogas 2007, realizado por el CONSEP/CICAD, el total de las personas involucradas en el consumo de SPA es de 68.354 y en el consumo de drogas ilícitas 33.232. De estos datos se estima que éste es el número de personas que

requieren un tipo de tratamiento, el cual debe ser establecido de acuerdo a la droga y al grado de adicción que presenten. Para el año 2008, según datos estadísticos de "Pacientes en Tratamiento" que registra el Observatorio de Drogas, CONSEP, (SIDUC – Pacientes en Centros de Tratamiento) de las personas que demandan tratamiento, el 74% lo hacen por consumo de alcohol, el 11% por consumo de base de cocaína, un 7 % por cocaína, 6% por consumo de marihuana. Los principales tipos de tratamiento y rehabilitación requeridos son: 1.- ambulatorio, que se lo brinda desde un consultorio; 2.- internado, que se lo brinda desde cualquier centro (Clínica, Comunidad, etc.).

SECCIÓN 3. ÁMBITO DE LA OFERTA

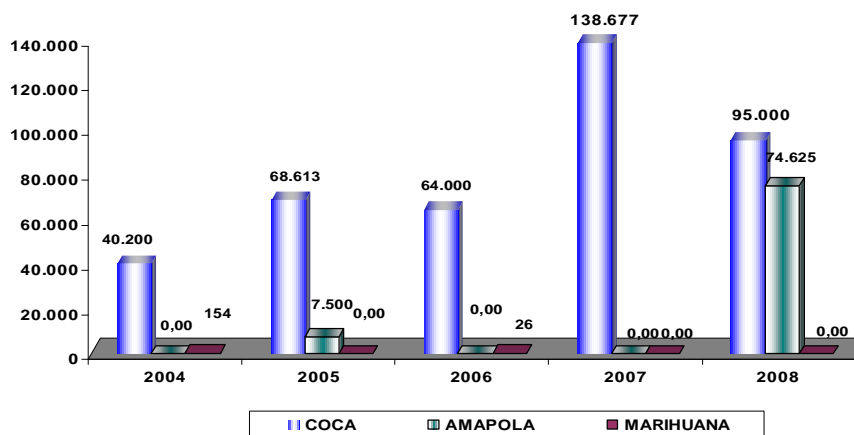
1. Control de cultivos ilícitos

El principal factor que incide y determina la oferta de drogas en el país es su ubicación geográfica entre dos países cultivadores de hojas de coca, procesadores y productores de cocaína. A esto hay que añadir la precaria situación económica y social de las poblaciones que viven en zonas de frontera.

Los cultivos ilícitos de hoja de coca, amapola y marihuana no se han incrementado en los últimos años, gracias al cambio de lógica en la concepción del problema, de contar con la presencia del Estado ecuatoriano a través de la eficaz intervención de la fuerza pública que, en cuanto detectan estos cultivos, proceden a su erradicación manual.

También se han encontrado y destruido viveros de estas plantas en la línea de frontera que, presumiblemente, estarían siendo destinadas a plantaciones localizadas fuera del territorio ecuatoriano. Los niveles de eficiencia y tecnificación en la producción de cultivos ilícitos no han alcanzado mayor desarrollo en el país. Sin embargo, la organización y desarrollo del narcotráfico plantea renovadas exigencias de respuesta por parte del Estado ecuatoriano.

Número de plantas destruidas por año



Fuente: Policía Nacional, Dirección Nacional Antinarcóticos, CICC-Estadística 2008

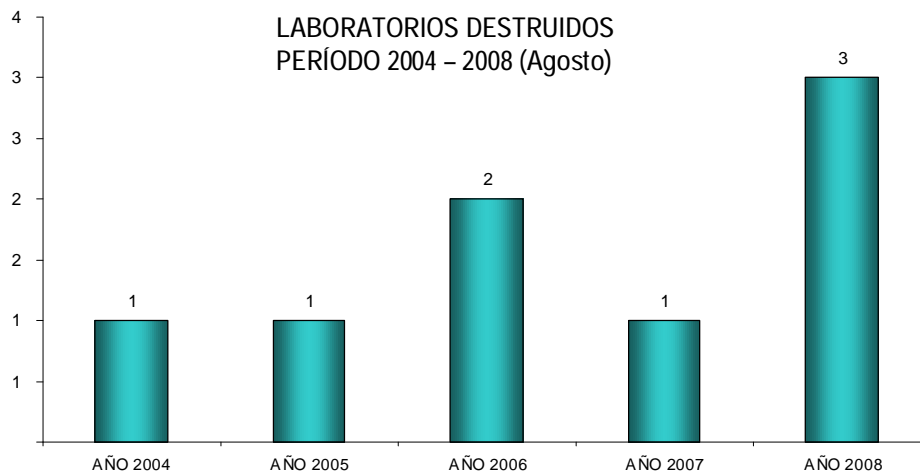


2. Control del tráfico de precursores químicos, procesamiento y producción de drogas

La destrucción de laboratorios clandestinos utilizados en procesos de extracción y refinamiento de la cocaína se ha incrementado en el año 2008, principalmente en las zonas fronterizas. La materia prima proviene de las plantaciones existentes en las regiones limítrofes. Las actividades de interdicción en las fronteras ha permitido detectar que la pasta básica y la cocaína ingresan al Ecuador especialmente por las provincias de la frontera norte, Esmeraldas, Carchi, Sucumbios y Orellana. Adicionalmente, en los últimos años, se ha detectado la introducción de drogas sintéticas.

En Napo y Sucumbios es notorio el decrecimiento en la producción de cocaína, probablemente porque han cambiado las condiciones de envío de insumos para el procesamiento. El tráfico por la zona se ha reducido. Se han detectado y destruido laboratorios en Esmeraldas.

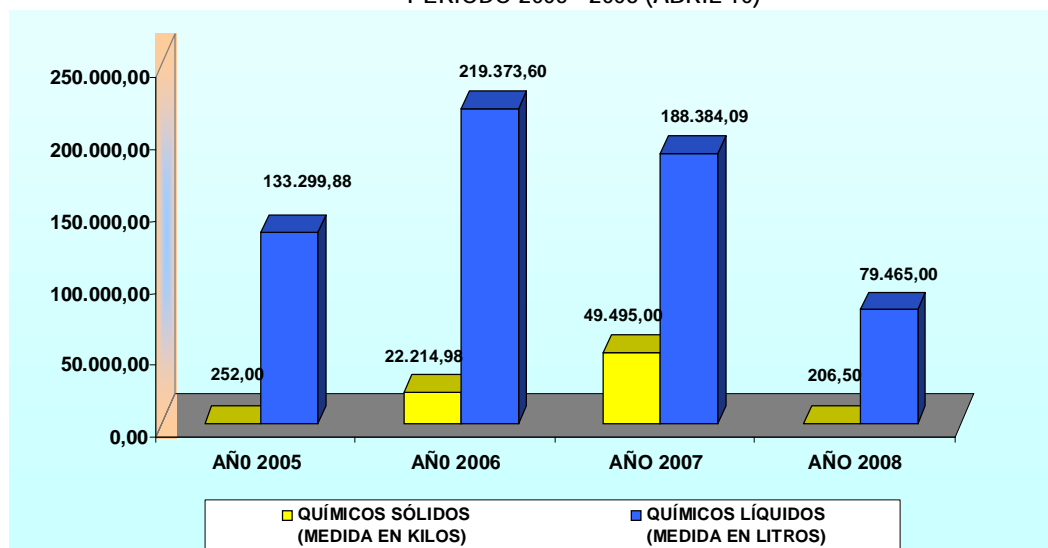
En la zona nororiental es frecuente la detección de casos de extracción clandestina y desvío de éter de petróleo comúnmente denominado "gasolina blanca", con el fin de ser utilizado como precursor químico en el procesamiento de drogas.



Fuente: Policía Nacional del Ecuador, Dirección Nacional Antinarcoóticos, CICC-Estadística 2008

Tráfico de precursores químicos.- La permeabilidad de las fronteras norte y sur ha permitido el ingreso de precursores químicos con destino a los laboratorios detectados en menor proporción en la provincia de El Oro, frontera sur; y con mayor frecuencia en las provincias de Esmeraldas, por vía marítima; y Sucumbíos, frontera norte, por vía fluvial. Se ha mantenido la preferencia del tráfico del éter de petróleo. Desde los sitios de producción de los complejos hidrocarbúricos, ubicados en la región fronteriza norte, además, se desvía acetona, cemento, combustibles y otros insumos que son usados en el procesamiento de la droga.

COMPARATIVO DE INCAUTACIONES DE QUÍMICOS
PERÍODO 2005 - 2008 (ABRIL 10)



Fuente: Policía Nacional, Dirección Nacional Antinarcoóticos, CICC-Estadística 2008

El país requiere sistematizar mecanismos de información sobre la real demanda de sustancias químicas que deben ser importadas para sostener los procesos industriales y para conocer a cabalidad el destino de los excedentes de aquellas sustancias que son importadas. Es importante señalar que el tráfico de estas sustancias químicas, potencialmente se inicia en las zonas en que se origina su importación, por tanto, es fundamental tener en cuenta la responsabilidad compartida que tienen los Estados.

3. Control del tráfico de drogas

El Ecuador en la actualidad es considerado país de tránsito y por consiguiente de acopio y distribución de drogas ilícitas hacia los mercados de consumo, siendo la vía más utilizada la marítima, el correo humano y las encomiendas, a las que se añade el desvío y tráfico de precursores químicos y la redistribución interna de éstos.

Tráfico por vía marítima y aérea.- El más utilizado hasta el 2007, mediante el uso de barcas, lanchas rápidas (go fast boat), barcos pesqueros como transporte y abastecedores logísticos de combustible y alimentos; cargamentos de droga que provienen a través de las fronteras norte y sur, y las costas ecuatorianas. Las rutas empleadas frente a las costas ecuatorianas, incluyen aguas continentales, insulares e internacionales, con una distancia aproximada de 2.200 millas náuticas hasta llegar a las costas de México y los Estados Unidos.

El Estado se halla en proceso de fortalecimiento tecnológico y equipamiento material para proteger la soberanía territorial y su capacidad de control integral del espacio terrestre, marítimo y aéreo que optimice la lucha antinarcoóticos ante la salida del Puesto de Operación de Avanzada en Manta (FOL),

Tráfico por correo humano y postal.- Los narcotraficantes o redes asociadas al crimen organizado están utilizando como medios para el envío de estupefacientes a través de innovados sistemas de ocultamiento de la droga. Una tendencia creciente es la utilización de menores de edad, ancianos y mujeres embarazadas.

4. Incautación de drogas

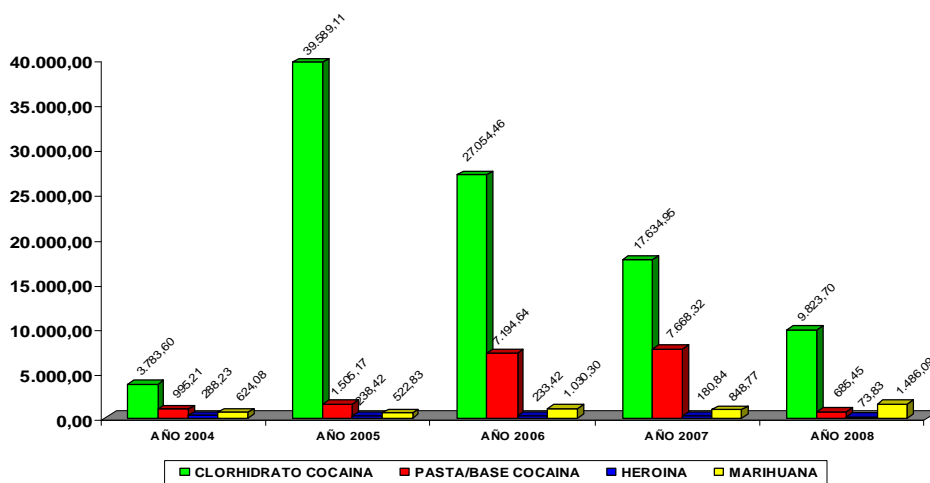
En el año 2005, el Ecuador figuró en la lista de la Organización de las Naciones Unidas para las Drogas y el Delito, ONUDD como el quinto país con más incautaciones de cocaína en el mundo, con un total de 43.300 Kg. de cocaína, que representan el 6% a nivel mundial, superando nuevamente en estos resultados a todos países de la Región, excepto Colombia²⁸. Según el Informe Mundial de Drogas de 2008, de la ONUDD, el país ocupó el sexto lugar a nivel mundial en incautación de drogas en el año 2006, únicamente precedido por Colombia, Estados Unidos, España, Panamá y Portugal.

En 2006, en Ecuador se incautaron 34.249 kilogramos de cocaína, lo que representa un 5% de la incautación mundial. Esta cifra supera lo alcanzado por países como México (21.300 Kg.), Perú (19.400 Kg.) y Bolivia (14.000 Kg.)²⁹. Entre enero de 2007 a julio 2008 se aprehendió un total de 38.170,35 Kg. de droga, de los cuales 27.315,40 Kg. de clorhidrato de cocaína, 8.333,50 Kg. de Pasta / Base de Cocaína, 2.277,01 Kg. de marihuana, 244,44 Kg. de heroína.

En resumen, entre los años 2005 y 2008, la Policía Nacional del Ecuador, con el apoyo de las Fuerzas Armadas, capturó un total de 91.124 Kg. de clorhidrato de cocaína, 16.500 Kg. de pasta base de cocaína, 672 Kg. de heroína y 2.513 Kg. de marihuana. En total, el monto de drogas incautadas ascendió a 110.800 Kg.³⁰.

De acuerdo con la información de precios de estupefacientes de la ONU³¹, el valor de la cocaína incautada por el Ecuador entre los años 2005 y 2008 ascendería a US\$ 1.820 millones, en el mercado estadounidense, y a un precio que oscila entre US\$ 6.188 millones y US\$ 2.820 millones en el mercado europeo, según el país de destino.

Incautaciones de drogas entre los años 2004 y agosto 2008 (en kilogramos)



Fuente: Policía Nacional del Ecuador, Dirección Nacional Antinarcóticos, CICC - Estadística 2008

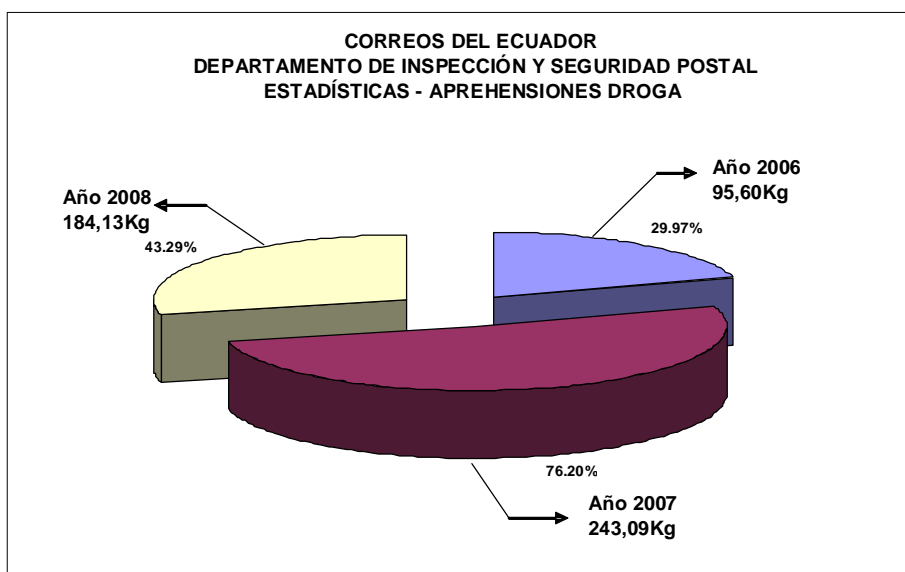
En lo que respecta a la incautación de droga en el sistema de Correos del Ecuador, a continuación se grafica la información procesada por el Departamento de Inspección y Seguridad Postal en los años 2006, 2007 y 2008.

²⁸ Fuente: Informe mundial sobre las drogas de la ONUDD, 2007, p. 78

²⁹ Fuente: Informe Mundial sobre las drogas de la ONUDD 2008, pg. 28

³⁰ Información proporcionada por Policía Nacional, Dirección Nacional Antinarcóticos. CICAD/OEA

³¹ Información de precios: Informe Anual de drogas de la Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito, 2007.



NOTA: el 94 % de la droga incautada por correos en envíos postales está destinada a Europa.
Fuente: Correos del Ecuador 2008

5. Control de sustancias químicas

El control de sustancias químicas por parte del Estado constituye un mecanismo de apoyo al desarrollo de la industria en el Ecuador. Es importante la coordinación con organismos públicos y privados en el ámbito nacional e internacional, a través de adecuados sistemas de información para el efectivo control del uso y destino lícitos de dichas sustancias.

Cuando se trata de sustancias químicas de uso industrial múltiple, se ejerce la acción preventiva mediante un sistema de control a través de autorizaciones, licencias y calificaciones, respecto de lo cual se presenta información estadística que muestra la situación y tendencias de este problema.

En el año 2008 se han registrado 1.616 personas naturales y jurídicas calificadas en el CONSEP para el manejo de productos catalogados en la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, y comprenden importadores, compradores locales, comercializadores, industriales y distribuidores.

6. Control de productos farmacéuticos fiscalizados

Un estudio realizado entre septiembre de 2006 y marzo de 2007 determinó que en el Ecuador se producen anomalías e incumplimiento de la ley, debido a deficiencias en el sistema de control de la producción, distribución y comercialización de los medicamentos que contienen sustancias estupefacientes y psicotrópicas.³²

Se requiere fortalecer y desarrollar un proceso de organización que facilite la cooperación del Estado y la empresa privada, laboratorios farmacéuticos, farmacias, clínicas, hospitales, empresas industriales y casas de representación y distribución en el apropiado control de productos farmacéuticos fiscalizados para prevenir el uso terapéutico de estos fármacos y evitar el uso no prescrito.

Es fundamental materializar la adhesión a los principales tratados de fiscalización internacional de drogas, lo cual conlleva la aplicación de medidas de fiscalización que se reflejen en la organización del sector, que se proyecte en la real dimensión estadística de la temática.

³² Estudio realizado en el marco del Proyecto "Prevención al Desvío de Productos Farmacéuticos Controlados" CONSEP – CICAD - OEA, primera fase (entre sus conclusiones y recomendaciones comprende el listado de medicamentos controlados, procedimientos de control en farmacias, casas de distribución, competencias y atribuciones legales y recomendaciones sobre políticas generales respecto a la fiscalización, sistemas de información y registro.)

Como parte de las medidas de control que el Estado y organismos competentes realizan es importante disponer la actualización periódica de las cuotas de provisiones de medicamentos que contengan sustancias fiscalizadas a fin de observar el uso de los mismos que incidan en la adopción de políticas de salud pública y dimensionar su real oferta y demanda.

En el plano de la información epidemiológica es preciso desarrollar una línea investigativa sobre la demanda terapéutica de medicamentos estupefacientes y psicotrópicos. Esta acción será parte de un sistema de vigilancia epidemiológica que lleve a registrar dichos usos en las diferentes unidades operativas de salud. El registro incluirá la causa de la consulta, prescripción, emergencias, egreso hospitalario o muerte. De esta manera se pondrá en marcha un componente de farmacovigilancia para la prevención al desvío de dichos medicamentos.

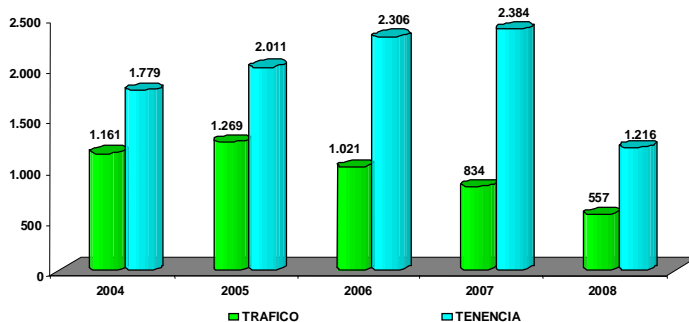
7. Detenciones por presuntas infracciones a la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas

Desde el año 2007 hasta junio del 2008 se evidencia un incremento del 3,36% de personas detenidas por tráfico de drogas. Del total de 907 detenidos, el 85,12% corresponde a ecuatorianos; 4,52%, colombianos; 2,87%, españoles; 1,21%, peruanos y holandeses, y el 5,07% restante a otras nacionalidades.

En relación a los detenidos por tenencia ilegal en el mismo período, se observa una disminución correspondiente al 16,74%. Del total de 2.234 detenidos, el 93,55% son ecuatorianos; 5.10%, colombianos, y 1,34% son de otras nacionalidades.

El total de detenidos por infracciones a la Ley es de 1.309 personas, de las cuales el 63,7% corresponde al 2007 y el 36,3% corresponde hasta julio del 2008. En cuanto a los detenidos por tenencia ilegal de drogas se registra total de 2.478, de los cuales el 55,6% corresponde al 2007 y el 44,4% hasta julio de 2008.

Detenciones por presuntas infracciones a la ley entre los años 2004 y 2008



Fuente: Policía Nacional del Ecuador, Dirección Nacional Antinarcóticos, CICC - Estadística 2008

La comparación de las cifras de detenidos por tráfico y tenencia de drogas puede mostrarnos el límite del sistema penal, la consecuente criminalización del consumo al margen de la Constitución de la República y de la Ley, no diferenciándola de la posesión para el comercio ilícito. Reflejo de ello fue la resolución adoptada por la Asamblea Nacional Constituyente, basada en la política de derechos humanos, de indultar a los condenados por ciertos delitos de drogas.

8. Control del lavado de activos

De conformidad con la Ley para Reprimir el Lavado de Activos, publicada en el Registro Oficial No. 127 de 18 de octubre de 2005, se constituyó el Consejo Nacional Contra el Lavado de Activos y la Unidad de Inteligencia Financiera, (UIF), como su unidad ejecutora, la que, con sujeción a la Ley, "realizará actividades de inteligencia financiera con la finalidad de solicitar y receptor información sobre operaciones o transacciones inusuales e injustificadas para procesarla y analizarla, y, de ser el caso, remitirla al Ministerio Público", actual Fiscalía General del Estado.

Antes del 18 de octubre del 2005, es decir, antes de ser expedida y promulgada la Ley que Reprime el Lavado de Activos, la investigación se realizaba aplicando el concepto de conversión y transferencia de bienes provenientes del narcotráfico. Posteriormente a esa fecha, todas las investigaciones se han realizado en el marco de la Ley para Reprimir el Lavado de Activos, como delito autónomo, sin importar cual sea el delito subyacente o el origen de dichos bienes o activos. Las cifras más recientes referidas a estos procesos, desde la investigación hasta su remisión a los tribunales, se presenta en el siguiente cuadro:

Años	Indagación previa	Instrucción Fiscal	Sentencias
2004	20	4	2
2005	35	2	1
2006	59	6	1
2007	20	0	0
2008	71	3	0
TOTAL	205	15	4

Fuente: Dirección Antinarcóticos, Policía Nacional del Ecuador, 2008.

Se han realizado peritajes contables financieros y coordinaciones con las Unidades Especiales Policiales a varias personas naturales y jurídicas, por delitos de conversión y transferencia de bienes, coyoterismo, tráfico de armas, lavado de activos, transporte de dinero, tráfico de personas, narcotráfico, entre otros, de los cuales el 27% de los casos, corresponden a delitos vinculados con el narcotráfico.

9. Administración de Bienes en Depósito

La Ley Codificada de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas le asigna a la Secretaría Ejecutiva del CONSEP la función de depositaria de las sustancias o bienes sujetos de aprehensión, incautación y comiso dispuestos judicialmente en los procesos vinculados con delitos tipificados en esta Ley.

La cantidad y diversidad de bienes recibidos en depósito, así como su naturaleza usos y situación legal muy diferenciada, vuelve imprescindible instalar un sistema de administración de estos bienes que integre las diversas dimensiones que presentan, de tal manera que su inventario y control adquiera la efectividad necesaria, viabilizada en una Ley para la administración temporal de bienes provenientes de diversos delitos, entre otros los vinculados con el narcotráfico.

Ante esta realidad, el CONSEP, conjuntamente con varias instituciones del sector público, ha elaborado el anteproyecto de la Ley Orgánica de Administración Temporal de Bienes, que tiene por objetivo regular la administración temporal de los bienes objeto de medidas preventivas, cautelares y sentencias ejecutoriadas dictadas en procesos penales por delitos tipificados en la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, Ley para Reprimir el Lavado de Activos, actos de corrupción, los relacionados con tráfico ilícito, delitos graves; y otras acciones judiciales en las que se limite o suspenda el dominio de bienes o se disponga su transferencia a favor del Estado.

SECCIÓN 4. ÁMBITO DEL DESARROLLO ALTERNATIVO PREVENTIVO

Una de las decisiones aprobadas por la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, en su 42 período de Sesiones de 1999, fue reconocer el planteamiento del CONSEP sobre la necesidad de la inclusión del Ecuador en el programa general de Desarrollo Alternativo Preventivo. El término preventivo surge en Ecuador en el marco del desarrollo alternativo, por no estar inmerso entre aquellos países en los que existe una producción importante de coca y amapola.

Determinación, que a insistencia de la Representación Permanente del Ecuador ante los Organismos Internacionales con sede en Viena y la presencia del CONSEP, en el 51 Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes fue ratificada en su caracterización del Desarrollo Alternativo Preventivo, cuyos planes se formulan y ejecutan desde el año 2000.

El espíritu de la Resolución se sintetiza en el apoyo de la Unión Europea para la ejecución de proyectos de Desarrollo Alternativo Preventivo en zonas proclives a los cultivos destinados a la producción de drogas ilícitas. Los beneficiarios de estos proyectos serían las poblaciones vulnerables asentadas en dichas zonas y tendrían el propósito de coadyuvar en la generación de condiciones favorables para la creación y mantenimientos de empleos, programas de microcrédito, inversiones en infraestructura productiva, vial y de comunicación, fortalecimiento de capacidades y cobertura de servicios sociales básicos.

La política ecuatoriana de Desarrollo Alternativo Preventivo se enmarca dentro de la política de desarrollo alternativo de la OEA y de Naciones Unidas, que se entiende como un proceso que pretende evitar la expansión de cultivos destinados a actividades ilícitas, y demás actividades que conlleva esta práctica.

Ecuador hoy vive un importante proceso de institucionalización del Estado y de aplicación de un nuevo marco constitucional que, en lo pertinente, contribuyen al fortalecimiento y profundización de los programas de Desarrollo Alternativo Preventivo en el contexto de la planificación nacional y de su desarrollo integral, a cargo del Ministerio de Coordinación de Seguridad Interna y Externa, en cuyo espectro se implementa la política de Estado que ejecuta Plan Ecuador, que pretende generar un contexto de equidad, como medio de prevenir que importantes sectores sociales se vinculen con la dinámica del narcotráfico y otros delitos conexos.

El Grupo de Expertos de América Latina y el Caribe, GRULAC, considera que el Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible, así como el Desarrollo Alternativo Preventivo, deben propender, como principales objetivos, a "erradicar la pobreza, propiciar la inclusión social y elevar la calidad de vida de las poblaciones afectadas por el problema de las drogas, lo cual coadyuvará al desarrollo humano y a la seguridad de las poblaciones y de los Estados. (...) los programas que se promuevan en estos ámbitos deben considerar de manera prioritaria el respeto irrestricto de los derechos humanos en su integralidad y estar incorporados en los programas de desarrollo económico y social más amplio."

Se ha observado que programas que no cuentan con una real presencia del Estado, participación comunitaria y adecuada financiación no logran el objetivo de erradicar o disuadir sobre el cultivo y producción de origen ilícito sino su desplazamiento transfronterizo geográfico y humano, fenómeno que afecta a la frontera norte del Ecuador.

Estas consideraciones nos permiten abordar las causas profundas de la producción de drogas ilícitas, tales como la pobreza y la vulnerabilidad, y constituyen principios básicos en el Plan Nacional de Desarrollo del Ecuador que el actual gobierno ha generado y significan una visión universal de una política que anteriormente fue reducida y circunscrita a la erradicación de cultivos y producción de drogas destinados a actividades ilícitas.

De ahí que los indicadores para evaluar el Desarrollo Alternativo y el Desarrollo Alternativo Preventivo no deben circunscribirse a la reducción de cultivos destinados a actividades ilícitas o de áreas expuestas en el ámbito preventivo, sino también en la consideración de indicadores de desarrollo humano para conocer el impacto global de los programas.

La cooperación internacional debe considerar por tanto no solo la pertinencia unívoca de la ilicitud de la producción y cultivo de drogas sino la cooperación para el desarrollo, la integración, las relaciones pacíficas, la reducción de conflictos y la superación de aspectos estructurales vinculados con la pobreza y la exclusión social y económica de nuestras naciones.

ECUADOR

Plan Nacional de Prevención Integral y Control de Drogas 2009-2012

2

SEGUNDA PARTE: POLÍTICA PÚBLICA

1

PRIORIDADES DE ACCIÓN

2

LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA SECTORIAL

3

POLÍTICAS Y PROGRAMAS SECTORIALES

SEGUNDA PARTE. LA POLITICA

SECCION 1. PRIORIDADES DE ACCIÓN

PRIORIDADES	INDICADORES
1. Reducción del consumo de alcohol, tabaco, fármacos y drogas ilícitas en la población en general, en especial en niños, niñas, adolescentes, jóvenes.	1. Porcentaje de prevalencia e incidencia de consumo de psicoactivos en la población en general, en especial en niños, niñas, adolescentes y jóvenes.
2. Ampliación de cobertura de tratamiento y promoción de la asistencia a familias para atención oportuna de rehabilitación y reinserción social de personas con problemas de consumo de sustancias psicoactivas.	2. Número de personas afectadas por el consumo de sustancias psicoactivas que han sido atendidas.
3. Intensificación del control del uso del espacio terrestre, fronteras, zonas acuáticas y espacio aéreo, mediante operaciones de inteligencia, retenes y patrullajes terrestres, marítimos y aéreos.	3.1 Número de organizaciones vinculadas al narcotráfico que operan en el Ecuador y que han sido desmanteladas.
	3.2 Número de operaciones de inteligencias realizadas; nuevos retenes instalados; patrullajes terrestres, marítimos y aéreos realizados.
4. Incremento de la capacidad del Estado para fiscalizar sustancias sujetas a control y fármacos que las contienen.	4.1 Empresas calificadas sujetas a control, fiscalizadas anualmente.
	4.2 Nuevos puntos de registro de ingreso de sustancias sujetas a control y desarrollo de plataformas informáticas para intercambio internacional de información de remisión y llegada.
5. Establecimiento de políticas y programas intersectoriales para tratar en forma integral las consecuencias de la problemática de drogas, mejorando la efectividad de la respuesta nacional.	5.1 Número y tipología de instituciones trabajando en forma coordinada la problemática de drogas.
	5.2 Presupuestos anuales con diseño intersectorial asignados como soporte de gestión.

SECCION 2. LINEAMIENTOS DE LA POLITICA SECTORIAL

ENFOQUE ESTRATÉGICO PARA EL SECTOR

La prevención integral y control de drogas son incorporados en la gestión de la política pública, como elementos vertebradores que contribuyen al control de la oferta y a la reducción de la demanda en el territorio nacional, contando con la participación activa de actores institucionales y sociales.

PRINCIPIOS RECTORES DE LA POLÍTICA

- 1. Asumir una línea de soberanía y de relaciones solidarias para afrontar la amenaza de las drogas.**
A partir de una visión renovada sobre las concepciones de seguridad interna y de defensa nacional, ubicándolas como recursos fundamentales de protección de la vida y de dignificación de la existencia cotidiana de los ciudadanos, se reconoce en la comunidad internacional un escenario propicio para abordar con eficacia la problemática de las drogas. Esto será posible siempre y cuando se consiga, en ese escenario, una convivencia de respeto a la diversidad de comprensiones, tendencias y enfoques nacionales. Para ello es fundamental renovar la agenda de cooperación, a fin de beneficiarse de las mejores experiencias externas, pero siempre precautelando una línea de soberanía y primacía del interés nacional.
- 2. La prevención integral y el control de drogas como los principales mecanismos para abordar la problemática de drogas.**
El Plan Nacional de Prevención Integral y Control de Drogas 2009-2012 se fundamenta en la prevención del consumo y control de la oferta, en el tratamiento de sus causas y manifestaciones, con la intervención de instancias públicas y privadas que propicien una cultura preventiva en la nación. Esto implica reconocer particularidades regionales, culturales, de género y generacionales, así como valores, tradiciones, simbolismos y comportamientos colectivos e individuales. Aspecto coadyuvante y decisivo en la generación de una cultura de prevención, es la formación de valores orientados al ejercicio de los derechos de las personas, de tal manera que contribuyan a armonizar el ambiente afectivo en los ámbitos educativo, familiar-comunitario y laboral.
- 3. La participación social, condición fundamental para hacer efectiva la construcción y aplicación de una política de drogas.**
Los ciudadanos son los principales protagonistas de los procesos democráticos y legítimos actores de las tareas de interés social. Su rol ha alcanzado gran dimensión en el último proceso constituyente que se concreta en la nueva Constitución de la República. La participación social se considera, elemento esencial en la construcción de políticas públicas orientadas a hacer efectivo el buen vivir. La participación activa de los y las ciudadanas, a través de instancias de representación reconocidas en la ley, contribuirá a un cambio de actitudes y comportamientos individuales y colectivos que instituyan una cultura preventiva frente a la problemática de drogas.
- 4. Institucionalización de las políticas públicas sobre drogas.**
El carácter multidimensional de la problemática de las drogas impone la necesidad de una rectoría que profundice la coordinación y articulación de la política de drogas con las demás políticas públicas. Por lo tanto, es imperativo asumir un enfoque integrador de la gestión institucional, sectorial y territorial, tendiendo puentes de cooperación efectiva entre los niveles de gobierno, poderes del Estado; y aún, entre lo público y lo privado. Esta articulación intersectorial, programática y presupuestaria, debe apoyarse en un sistema institucionalizado de seguimiento y evaluación que retroalimente al Sistema Nacional de Planificación, contribuyendo así a sentar las bases de políticas públicas que atiendan con efectividad las prioridades del país en esta materia.

5. **Reconocimiento y garantía de derechos humanos frente al problema de drogas.**
La Constitución de la República dispone la adopción de medidas de prevención al uso de estupefacientes y psicotrópicos, así como al consumo de bebidas alcohólicas y otras sustancias nocivas para la salud y el desarrollo de niños, niñas y adolescentes. También dispone el desarrollo de programas coordinados de información, prevención y control del consumo de alcohol, tabaco y de las mencionadas sustancias, ofreciendo tratamiento y rehabilitación a los consumidores ocasionales, habituales y problemáticos, sin que en ningún caso se los criminalice o se vulneren sus derechos constitucionales³³. Estas disposiciones, que se incorporan por primera vez en una Constitución ecuatoriana, fundamentan la adopción del enfoque de derechos para abordar el problema de las adicciones.
6. **El conocimiento de la problemática, base para orientar la opinión y decisión de los ciudadanos.**
Comprender la dinámica del fenómeno drogas es fundamental para proporcionar a la comunidad información objetiva, confiable, actualizada, equiparada y específica sobre las drogas y sus usos. Por lo tanto, es responsabilidad del Estado orientar la opinión de la colectividad y un derecho ciudadano a ser informado.

ESTRATEGIAS GENERALES

La fragmentación en la comprensión integral del fenómeno de las drogas se ha expresado en el énfasis para reprimir sus efectos sin conciliar sus causas y manifestaciones, causas en las que están presentes sobretudo aspectos estructurales como la desigualdad económica y política, la exclusión y la ausencia de libertades y oportunidades reales para los ciudadanos, descontextualizando el análisis y limitando la posibilidad de incidir en la globalidad de la problemática.

Esta mirada segmentada de la problemática también se ha expresado en la forma de gestionar la política pública de drogas, al desarrollar enfoques e iniciativas únicamente sectoriales que no han logrado converger en emprendimientos de carácter nacional que hayan generado impactos significativos sobre una realidad socio económica que requiere ser modificada.

En la perspectiva de superar el abordaje fragmentado de la problemática, el Plan Nacional de Prevención Integral y Control de Drogas 2009-2012 asume como estrategia fundamental la gestión sistémica de la política pública y de la institucionalidad del Estado en materia de drogas, permitiendo a la sociedad y a sus instituciones observar, comprender y actuar sobre la globalidad de la problemática de manera equilibrada.

Este planteamiento se concreta en la organización de los ámbitos de intervención, estructura y mecanismos del Plan Nacional de Prevención Integral y Control de Drogas y su articulación con los principales sistemas nacionales establecidos en la Constitución de la República en los ámbitos de la Planificación; Educación; Salud; Cultura; Cultura física, Comunicación social; Ciencia, tecnología, innovación y saberes ancestrales; y otros que están en proceso de estructuración, como el Sistema Nacional de Seguridad Interna y Externa, en el contexto del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social.³⁴

El Plan Nacional de Prevención Integral y Control de Drogas se estructura a partir de una instancia de rectoría y coordinación que impulsa un conjunto de relaciones institucionales, flujos organizacionales y procesos técnico-operativos que son organizados sobre la base de las siguientes componentes:

1. AMBITOS DE INTERVENCIÓN:

A. REDUCCIÓN DE LA DEMANDA

Ámbito que se estructura con el propósito de impulsar, orientar, coordinar y supervisar la intervención de las instituciones y organismos públicos y privados del país, en el ámbito de

³³ Esta disposición está en concordancia con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que reconoce "...el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental" y a la "prevención, tratamiento"

³⁴ Art. 340. Constitución de la República del Ecuador.

la prevención del uso de sustancias psicoactivas; el tratamiento y rehabilitación de la población consumidora; y su reinserción familiar, social y laboral, con base en los principios de respeto y protección de los derechos humanos, inclusión social, así como calidad y calidez en los servicios.

B. CONTROL DE LA OFERTA

Ámbito que se estructura con el propósito de impulsar, orientar, coordinar y supervisar las intervenciones de las diferentes instituciones y organismos públicos y privados del país, que coadyuvan al control de sustancias sujetas a fiscalización, la interdicción, el lavado de activos, la administración de justicia y la administración de bienes incautados provenientes del narcotráfico y otros delitos conexos.

C. DESARROLLO ALTERNATIVO PREVENTIVO

Ámbito que se estructura con el propósito de impulsar, orientar, coordinar y supervisar las intervenciones de las diferentes instituciones y organismos públicos y privados del país, sobre la base de las políticas de desarrollo alternativo de la CAN, de la OEA y de Naciones Unidas, que lo conciben como un proceso que pretende evitar la expansión de cultivos destinados a actividades ilícitas y demás actividades que conlleva esta práctica.

2. ESTRUCTURA DE GESTIÓN:

A. DESARROLLO INSTITUCIONAL

La implementación del Plan Nacional de Prevención Integral y Control de Drogas requiere la organización de una rectoría de políticas que institucionalice coordinaciones sectoriales y territoriales, dotadas de mecanismos de gestión que organicen la acción desde lo local. Por lo tanto, la participación social tendrá un rol preponderante en la gestión de las políticas nacionales sobre drogas, al igual que las entidades públicas que encontrarán un espacio de articulación en los ejercicios anuales de programación, financiamiento, seguimiento y evaluación, sobre la base de principios de transparencia, rendición de cuentas, valoración de sus recursos humanos y gestión del conocimiento.

B. DESARROLLO NORMATIVO

La implementación del Plan Nacional de Prevención Integral y Control de Drogas, y del Plan Nacional de Prevención Integral y Control de Drogas 2009-2012 en su conjunto, requiere la construcción de una nueva normativa legal con la participación de los actores que interactúan en los diferentes campos de acción, con un enfoque de derechos humanos y de respeto a las garantías constitucionales, superando el énfasis punitivo de la Ley Codificada de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas que postergó la prevención, el tratamiento y la rehabilitación, confundió el rol de la oferta con el de la demanda, y en la práctica relegó el rol social de la rectoría y coordinación de la problemática de drogas al depósito y custodia de bienes provenientes de las medidas cautelares adoptadas en los procesos judiciales.

C. PARTICIPACIÓN Y CONTROL SOCIAL

La organización de la sociedad es una expresión de la soberanía que genera espacios de opinión y acción pública. La convivencia democrática requiere promocionar la participación ciudadana y la organización social, así como el fortalecimiento y el rediseño de las instituciones políticas, de los modos de gestión pública, en la perspectiva de institucionalizar mecanismos de participación que eleven la capacidad de incidencia en las grandes orientaciones de la vida pública del país y de control popular de la acción estatal. La Constitución de la República promueve la participación individual y colectiva en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control de las instituciones del Estado y de la sociedad, en un marco de construcción del poder ciudadano.

3. MECANISMOS DE GESTION

A. INFORMACIÓN Y CONOCIMIENTO

Genera información y conocimiento proveniente de diversas fuentes, en apoyo a la formación y consolidación de una comprensión institucional y social del fenómeno de las drogas, que contribuya a la oportuna y adecuada toma de decisiones para una intervención efectiva en esta problemática. Este mecanismo organiza el circuito institucional selectivo de fuentes y destinos diversos, generadores y usuarios del conocimiento y prácticas eficientemente validadas por la investigación y el monitoreo.

B. COMUNICACIÓN SOCIAL

Contribuye al desarrollo de una conciencia pública e institucional que favorezca la implementación de la política de Estado sobre la problemática de las drogas a nivel de la oferta y la demanda.

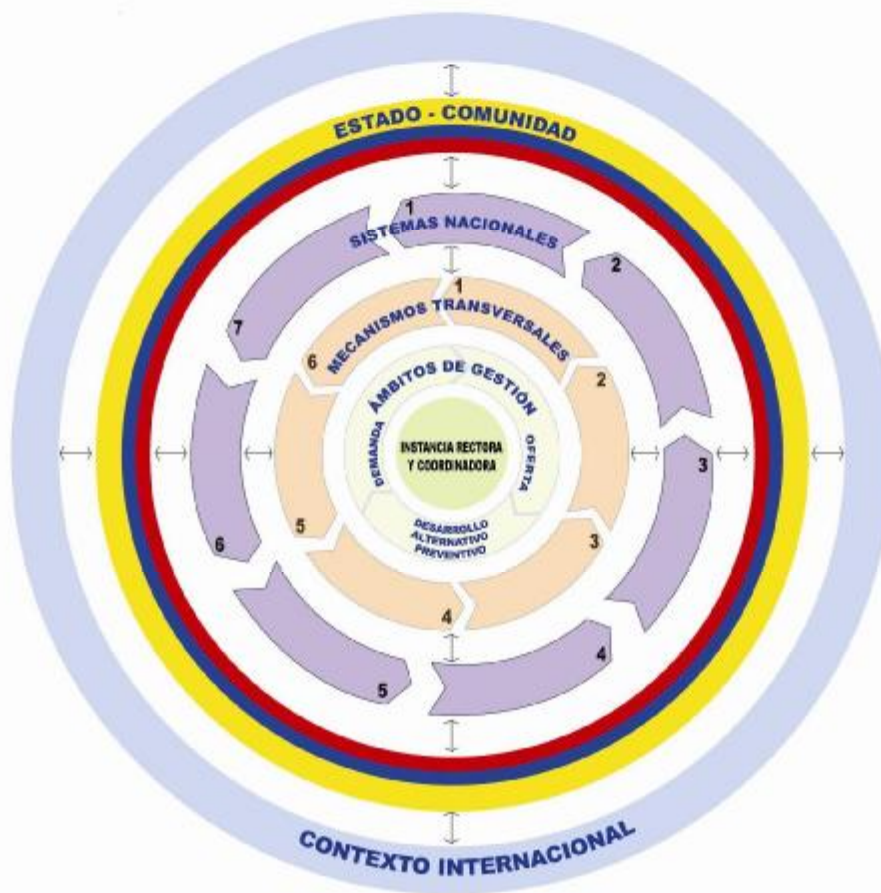
C. RELACIONES INTERNACIONALES Y COOPERACIÓN

Potencia la vinculación de la política nacional con el marco internacional referido al tema de drogas y establece líneas de cooperación con los organismos internacionales públicos o privados que presten apoyo técnico y financiero para el cumplimiento del Plan Nacional de Prevención Integral y Control de Drogas 2009-2012.

D. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Permite a la institucionalidad del ámbito vinculado a la problemática de las drogas aprender de la experiencia, mejorando los mecanismos de gestión integral de la política, demostrando los resultados logrados y verificando el impacto alcanzado sobre la problemática.

- Estructura de Gestión -



Ámbitos de Gestión:

1. Oferta
2. Demanda
3. Desarrollo Alternativo Preventivo

Mecanismos transversales:

1. Información y Conocimiento
2. Comunicación Social
3. Relaciones Internacionales
4. Evaluación y Monitoreo
5. Desarrollo Tecnológico
6. Formación de Capacidades

Sistemas Nacionales:

1. Sistema Nacional de Planificación
2. Sistema Nacional de Educación
3. Sistema Nacional de Salud
4. Sistema Nacional de Cultura
5. Sistema Nacional de Seguridad Interna y Externa
6. Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología, Innovación y Saberes Ancestrales
7. Sistema Nacional de Comunicación Social

ENFOQUES TRANSVERSALES

- 1. Soberanía**

El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, cuya soberanía radica en el pueblo como máxima autoridad. Por lo tanto, la implementación participativa e intersectorial del Plan Nacional de Prevención Integral y Control profundiza el ejercicio de soberanía, al ampliar las libertades y las capacidades de movilización autónoma de la ciudadanía para realizar voluntariamente acciones cooperativas, individuales y colectivas, en este caso, en la comprensión social y actuación inteligente de la Sociedad y el Estado, sobre las verdaderas causas y manifestaciones de la problemática de las drogas, que subyacen en condicionantes propios de los modelos de dominación-acumulación que han permanecido vigentes en las últimas décadas.
- 2. Organización territorial**

La coordinación entre las instituciones sectoriales y el mejoramiento de la capacidad de éstas para ejecutar programas previstos en el Plan Nacional, desde el nivel local en un proceso de agregación y encadenamiento hasta alcanzar el nivel nacional, posibilitará la implementación del Plan Nacional de Prevención Integral y Control de Drogas. Para ello será preciso que los gobiernos central y subnacionales trabajen de común acuerdo hacia el fortalecimiento de las institucionalidad local, que incluya, si es del caso, la delegación, concurrencia y transferencia de funciones y atribuciones entre niveles territoriales, así como la adscripción a configuraciones regionales que se vayan gestando en función de lo dispuesto en la Constitución de la República.
- 3. Participación social**

La Constitución de la República promueve la participación individual y colectiva en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control de las instituciones del Estado y de la sociedad, en un marco de construcción del poder ciudadano. El derecho de participación convoca a los ciudadanos a cumplir con su rol social mediante la participación activa y directa en todas las decisiones y acciones que suponga la implementación del Plan Nacional de Prevención Integral y Control de Drogas, en un marco de transparencia y rendición de cuentas.
- 4. Interculturalidad**

El desarrollo del Plan Nacional de Prevención Integral y Control de Drogas 2009-2012 afirma el principio constitucional del Estado ecuatoriano que reconoce en el enfoque de derechos, la posibilidad de construir una nación intercultural, plurinacional, incluyente e integrada por una diversidad étnica de comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, perteneciéndole a cada ciudadano todas las culturas.
- 5. Equidad de género**

El Plan Nacional de Prevención Integral y Control de Drogas debe fundamentar en la investigación y en las acciones que se emprendan, una comprensión diferenciada de hombres y mujeres y su nexos con la realidad de las drogas. Esto permitirá superar la generalización que oculta una realidad indiferenciada y que enfrenta la ética.

OBJETIVOS DE LA POLÍTICA SECTORIAL DE DROGAS

- 1. Reducción de la demanda**

Proteger la integridad individual y colectiva, de niños, niñas, adolescentes, jóvenes y población adulta, del uso de sustancias psicoactivas y asegurar el tratamiento, rehabilitación y reinserción familiar, social y laboral de las personas afectadas.
- 2. Reducción de la oferta**

Restringir la disponibilidad de drogas, cautelar la oferta lícita de sustancias sujetas a fiscalización, reducir la producción, tráfico y oferta ilícita de sustancias estupefacientes y psicotrópicas e incidir en la política de control del lavado de activos, de administración de justicia y de la administración de bienes incautados provenientes del narcotráfico y otros delitos conexos.

3. Desarrollo alternativo preventivo

Potenciar el desarrollo humano que asegure a los sectores vulnerables de la población, en especial de las zonas fronterizas, emprender en actividades económicas sostenibles que afecten la producción de drogas y actividades ilícitas.

RELACIÓN DE LA POLÍTICA SECTORIAL DE DROGAS CON EL MARCO DE POLÍTICAS DE ESTADO EN MATERIA DE SEGURIDAD, EDUCACIÓN, SALUD Y REFORMA DEL ESTADO

1. Política de Seguridad

La seguridad en el marco de la soberanía exige la presencia del Estado en el territorio nacional, que garantice el ejercicio de los derechos de los ciudadanos y su capacidad para escoger libremente sus opciones de desarrollo individual y colectivo, así como trazar acciones y establecer políticas internas, externas y de defensa. Es decir, la soberanía es entendida como la capacidad del Estado para garantizar no sólo la integridad territorial, sino la integridad de sus ciudadanos y de la población en su conjunto, basados en principios de respeto a los derechos humanos, libertad, justicia, paz y convivencia pacífica.

En el marco de esta política, la problemática de las drogas es asumida como un aspecto que incide en la soberanía del Estado, en sus instituciones y en la ciudadanía. Frente a ello, la respuesta del Estado se orienta a atender este problema desde las causas sociales y económicas que la determinan y desde la necesidad de integración pacífica y soberana entre los pueblos, especialmente fronterizos.

2. Política de Educación

La Constitución de la República concibe una visión holística de la prevención, pues al referirse a las niñas, niños y adolescentes señala una serie de medidas de protección y prevención que adoptará el Estado, entre ellas, la prevención contra el uso de estupefacientes o psicotrópicos y el consumo de bebidas alcohólicas y otras sustancias nocivas para la salud y su desarrollo.³⁵

También señala que el sistema nacional de educación tendrá como finalidad el desarrollo de capacidades y potencialidades individuales y colectivas de la población, que posibiliten el aprendizaje, generación y utilización de conocimientos, técnicas, saberes, artes y cultura, con una orientación hacia el ser humano como un sujeto integral. Este planteamiento es coincidente con lo señalado en el Plan Decenal de Educación que contempla, entre otras políticas, el mejoramiento de la calidad y equidad de la educación, en cuyo marco es relevante la participación de la comunidad educativa en la solución de problemas que afectan la convivencia al interior de los establecimientos educativos, a través de la elaboración de códigos de convivencia.

El sistema nacional de educación comprenderá las instituciones, programas, políticas, recursos y actores del proceso educativo, así como acciones en todos los niveles que articulen procesos formativos que garanticen el respeto del desarrollo psicosocial de los niños, niñas y adolescentes. Precisamente

3. Política de Salud

El reconocimiento en la Constitución de la República de que las adicciones son un problema de salud pública, y por tanto prohíbe su criminalización, constituye un principio de superación para tratar las adicciones y también las fobias que afectan a la capacidad crítica de la sociedad para fomentar una cultura basada en la solidaridad y en la inclusión social.³⁶

La salud es un derecho fundamental garantizado por el Estado, orientado a fortalecer la capacidad y potencialidades de las personas, a promover su desarrollo integral y mejorar su calidad de vida. La salud, entendida no sólo como la ausencia de afecciones y enfermedades, sino como el

³⁵ Art. 46, numeral 5. Constitución de la República.

³⁶ Art. 364. *Ibidem*.

completo estado de bienestar físico, mental y social, precautela la espiritualidad y la afectividad como aspectos consustanciales a la armonía del ser humano en la sociedad.

La información, la prevención, el tratamiento, la atención oportuna, el acceso a medicamentos y centros de atención, y en general la atención a la salud mental son fundamentales para construir una cultura ciudadana por la vida. La prevención, el tratamiento, la rehabilitación y la reinserción social de drogodependencias son fundamentales para el bienestar del ser humano. Los esfuerzos serán dirigidos a la población vulnerable y grupos de atención prioritaria.

4. Política de Reforma del Estado

Los propósitos de fortalecer la rectoría de políticas públicas, desconcentrar y descentralizar la acción del Estado y armonizar las acciones del Plan Nacional de Prevención Integral y Control de Drogas con el Sistema Nacional de Planificación, así como crear mecanismos de información, monitoreo y evaluación y comunicación social, buscando impactos reales provenientes de intervenciones efectivas de prevención y control, se enmarcan en la línea de *"Reformar el Estado para el Bienestar Colectivo"*,³⁷ para que recupere sus capacidades de gestión, planificación, regulación, redistribución y rediseño territorial.

La adopción de un nuevo modelo de gestión que se oriente al logro de resultados y al mejoramiento de la eficiencia y la eficacia de estas políticas, afianzando la co-responsabilidad del Estado y la Sociedad, es parte del esfuerzo nacional por construir una administración pública de servicio a la colectividad regida por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, coordinación, participación, planificación y evaluación³⁸.

El fortalecimiento de la institucionalidad local, junto con la ampliación de instancias de participación de la ciudadanía, serán elementos imprescindibles de una definición clara de rectoría en las políticas nacionales sobre drogas, y crearán una vía expedita para la implantación del modelo de gestión que facilite el ejercicio de dicha rectoría.

El año 2009 será de transición hacia la nueva institucionalidad de las políticas públicas sobre drogas, con los referentes descritos en los párrafos precedentes. Esa transición considerará los siguientes ámbitos: transición legal, orgánica y consolidación de rectoría e implantación de un nuevo modelo de gestión compatible con las reformas que se están dando en el conjunto de las entidades integrantes del ejecutivo; transición programática y en los sistemas de gestión internos, como forma de aprestamiento institucional para aplicación de las innovaciones que contempla el Plan Nacional de Prevención Integral y Control de Drogas 2009-2012; socialización y capacitación sobre el enfoque y las metas del nuevo Plan, a fin de que sea asumido colectivamente por las instituciones involucradas y sus equipos técnicos y administrativos; incorporación al Sistema Nacional de Planificación y a los sistemas nacionales de estadísticas y de información social.

³⁷ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010.

³⁸ Algunas de las características que para la administración pública se anotan en este capítulo de Reforma del Estado, están señaladas en el artículo 227 de la Constitución de la República

RESUMEN DE PRIORIDADES Y POLÍTICAS. CORRESPONDENCIA CON OBJETIVOS, METAS Y POLÍTICAS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2010

PROBLEMAS / POLÍTICAS Y CORRESPONDENCIA CON EL PND				
1. IDENTIFICACIÓN DE PRIORIDADES		2. IDENTIFICACIÓN DE ACCIONES		
SITUACIÓN PROBLEMÁTICA O DE INTERÉS PÚBLICO	INDICADOR DEL PROBLEMA / SITUACIÓN	2.1 CORRESPONDENCIA CON EL PND		2.2 POLÍTICAS SECTORIALES (DROGAS)
		CON LOS OBJETIVOS Y POLÍTICAS	CON LAS METAS	
<p>Prioridad 1: Reducción del consumo de alcohol, tabaco, fármacos y drogas ilícitas en la población en general, en especial en niños, niñas, adolescentes, jóvenes.</p>	<p>Indicador 1: Porcentaje de prevalencia e incidencia de consumo de psicoactivos en la población en general, en especial en niños, niñas, adolescentes y jóvenes.</p>	<p>Objetivo 2: Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía. <u>Políticas</u> 2.1 / 2.2 / 2.3 y 2.5</p> <p>Objetivo 7: Construir y fortalecer el espacio público y de encuentro común. <u>Políticas</u> 7.1 / 7.6</p>	<p>2.2: Aumentar en 25% el número de adolescentes en educación media o bachillerato</p> <p>7.1: Incrementar el tiempo dedicado a la recreación y ocio voluntario</p> <p>7.4: Aumentar el porcentaje de personas que se sienten satisfechos/as con su vida</p> <p>7.5 Incrementar el acceso a información y a medios de comunicación</p> <p>7.6: Garantizar la seguridad ciudadana</p>	<p>2</p> <p>5</p> <p>7</p> <p>8</p> <p>9</p> <p>10</p>
<p>Prioridad 2: Ampliación de cobertura de tratamiento y promoción de la asistencia a familias para atención oportuna de rehabilitación y reinserción social de personas con problemas de consumo de sustancias psicoactivas.</p>	<p>Indicador 2: Número de personas afectadas por el consumo de sustancias psicoactivas que han sido atendidas.</p>	<p>Objetivo 3: Aumentar la esperanza y la calidad de vida de la población. <u>Políticas:</u> 3.1 / 3.2 / 3.4 / 3.5 / 3.6 / 3.7 y 3.8</p> <p>Objetivo 9: Fomentar el acceso a la justicia. <u>Política:</u> 9.3</p>	<p>3.11: Mejorar la calidad y calidez de los servicios de salud</p> <p>9.7: Impulsar un sistema de rehabilitación social que permita la reinserción y reeducación de los internos en la sociedad</p>	<p>2</p> <p>5</p> <p>7</p> <p>8</p> <p>9</p> <p>10</p>
<p>Prioridad 3: Intensificación del control del uso del espacio terrestre, fronteras, zonas acuáticas y espacio aéreo, mediante operaciones de inteligencia, retenes y patrullajes terrestres, marítimos y aéreos.</p>	<p>Indicador 3.1: Número de organizaciones vinculadas al narcotráfico que operan en el Ecuador y que han sido desmanteladas.</p> <p>Indicador 3.2: Número de operaciones de</p>	<p>Objetivo 5: Garantizar la soberanía nacional, la paz y auspiciar la integración latinoamericana. <u>Políticas:</u> 5.1 / 5.2 / 5.5 / 5.6 / 5.7</p>	<p>5.2: Avanzar sustancialmente en la solución de asuntos conflictivos y reducir los impactos del Plan Colombia</p> <p>5.5: Garantizar la defensa y la soberanía integral del territorio continental, insular, marítimo y el espacio aéreo</p> <p>5.6: Impulsar la agenda positiva y dinamizar las relaciones bilaterales con los países vecinos</p>	<p>3</p> <p>5</p> <p>7</p> <p>9</p> <p>10</p> <p>11</p>

	inteligencias realizadas; nuevos retenes instalados; patrullajes terrestres, marítimos y aéreos realizados.			
Prioridad 4: Incremento de la capacidad del Estado para fiscalizar sustancias sujetas a control y fármacos que las contienen.	Indicador 4.1: Empresas calificadas sujetas a control, fiscalizadas anualmente. Indicador 4.2: Nuevos puntos de registro de ingreso de sustancias sujetas a control y desarrollo de plataformas informáticas para intercambio internacional de información de remisión y llegada.	Objetivo 11: Establecer un sistema económico solidario y sostenible. Políticas: 11.8 / 11.17 / 11.19	11.1: Fomentar un crecimiento saludable y sostenido 11.15: Promover el desarrollo económico local	4 5 7 9 10 11
Prioridad 5: Establecimiento de políticas y programas intersectoriales para tratar en forma integral las consecuencias de la problemática de drogas, mejorando la efectividad de la respuesta nacional.	Indicador 5.1: Número y tipología de instituciones trabajando en forma coordinada la problemática de drogas. Indicador 5.2: Presupuestos anuales con diseño intersectorial asignados como soporte de gestión.	Objetivo 12: Reformar el Estado para el bienestar colectivo. Políticas: 12.1 / 12.2 / 12.3 / 12.8	12.1 Estructurar un sistema equilibrado de competencias territoriales: descentralización progresiva, ordenamiento territorial y nuevo modelo de gestión. 12.2 Implementar un sistema nacional de planificación participativa 12.6 Simplificar y transparentar los servicios públicos para disminuir la vulnerabilidad de las entidades públicas a la corrupción	6 7 8 9 10 11

POLÍTICAS

Política 1:

Garantizar la aplicación de la política nacional de soberanía, paz y desarrollo frente a la realidad de las drogas.

Política 2:

Garantizar la prevención integral y la reducción del consumo de sustancias psicoactivas.

Política 3:

Controlar el tránsito y tráfico de sustancias estupefacientes y psicotrópicas para proteger y dar seguridad a la sociedad.

Política 4:

Coadyuvar al desarrollo de la industria y el comercio que maneja sustancias sujetas a fiscalización y cautelar su destino lícito.

Política 5:

Impulsar actividades económicas que promuevan el desarrollo alternativo preventivo integral y sostenible de los grupos de atención prioritaria que habitan en zonas de conflictividad.

Política 6:

Asegurar la capacidad nacional de respuesta a los problemas y desafíos que plantea la oferta y la demanda de drogas en el Ecuador.

Política 7:

Adecuar la legislación nacional relacionada con la oferta y demanda de drogas con la nueva Constitución de la República.

Política 8:

Promover la participación de la ciudadanía en las distintas instancias y momentos de la gestión de las políticas sobre drogas.

Política 9:

Sustentar la generación de conocimiento e información en función de las demandas y necesidades nacionales.

Política 10:

Desarrollar una comunicación social que incorpore contenidos renovados y reoriente en la sociedad la adecuada comprensión del problema drogas.

Política 11:

Promover la multilateralidad en las relaciones internacionales y acordar las agendas de cooperación en materia de drogas sobre la base de las prioridades nacionales.

PROGRAMAS

En esta sección se presenta la estructura programática general del Plan Nacional de Prevención Integral y Control de Drogas 2009-2012. A partir de los ejercicios colectivos de programación anual que se emprendan a partir del año 2009, como parte de la implementación interinstitucional del Plan Nacional, En cuanto se inicie la implementación del Plan se precisará la línea base y las metas anuales por alcanzar

PROGRAMA 1 PREVENCIÓN AL CONSUMO DE PSICOACTIVOS

OBJETIVO:

Fortalecer las capacidades preventivas en las instituciones educativas, familia y comunidad, integrando a los distintos actores públicos y privados en un trabajo que fortalezca los factores de protección y reduzca los factores de riesgo, frente al consumo de sustancias psicoactivas.

INDICADORES:

1. Porcentaje de personas que aseguran haber consumido algún tipo de SPA en el último año
2. Porcentaje de personas que aseguran haber consumido por primera vez en el último año
3. Promedio y rango de variación para la edad de inicio en el consumo de SPA
4. Número de niños en situación de calle, adolescentes y jóvenes que participan en actividades preventivas

ESTRATEGIAS:

1. Desarrollo e institucionalización de las políticas y proyectos de prevención en los distintos niveles de gobierno central y descentralizado
2. Definición del marco de referencia frente a la problemática del consumo de drogas, que posibilite dar respuestas oportunas y acordes con la realidad y necesidades del país.
3. Diseño y ejecución de proyectos que permitan fortalecer los factores de protección en los distintos niveles del ámbito educativo.
4. Creación, fortalecimiento y desarrollo de proyectos de prevención integral frente el consumo de psicoactivos en los ámbitos familiar-comunitario, laboral y con grupos vulnerables.

PROYECTOS PRIORITARIOS Y LÍNEAS DE ACCIÓN SUGERIDAS

1. Comunidades educativas preventivas en el sistema de educación inicial, básica y bachillerato

- Capacitar y actualizar al docente para el desarrollo de acciones preventivas en el sector educativo.
- Integrar a los padres y estudiantes en el desarrollo de proyectos preventivos.
- Producir fuentes de información y documentos; materiales divulgativos y de difusión, para fortalecer los proyectos preventivos en el sector educativo.
- Diseñar, desarrollar y fortalecer la ejecución de actividades alternativas recreativas, culturales y deportivas que faciliten la intervención preventiva.
- Promover y fortalecer los grupos de ciudadanos voluntarios vinculados a las actividades preventivas en el país, en el nivel inicial, básico, bachillerato y universitario.

2. Prevención en el ámbito familiar-comunitario

- Fortalecer en la familia, a través del desarrollo de habilidades para la vida, normas y valores, autoestima, comunicación, cooperación y solidaridad.
- Establecer alianzas con gobiernos seccionales para creación de normativa local y asignación de recursos para servicios específicos de prevención en sus jurisdicciones.
- Diseñar, coordinar y ejecutar proyectos preventivos conjuntamente con los organismos locales, con la participación de organizaciones gubernamentales, no gubernamentales y la comunidad en general.
- Crear redes de agentes preventivos conformados por padres, líderes y promotores comunitarios.
- Propiciar el intercambio de experiencias comunitarias exitosas, como mecanismo de inter-aprendizaje en

materia de prevención.

3. Prevención en el ámbito laboral

- Diseñar instrumentos específicos de prevención al consumo de sustancias psicoactivas en el ámbito laboral.
- Coordinar el diseño y la ejecución de proyectos de prevención integral dirigidos a los empleados, obreros de empresas públicas y privadas.
- Crear unidades de prevención en las empresas tendientes al desarrollo de actividades alternativas preventivas.
- Diseñar y desarrollar procesos de capacitación al recurso humano de las organizaciones públicas y privadas.

4. Prevención con grupos de poblaciones de alto riesgo

- Desarrollar proyectos de capacitación especializada dirigidos al recurso humano que atiende a poblaciones de alto riesgo.
- Proveer los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para el desarrollo de infraestructuras adecuadas para la atención de las poblaciones de alto riesgo.
- Involucrar e integrar esfuerzos y recursos gubernamentales y privados para el desarrollo de programas dirigidos a las poblaciones de alto riesgo.
- Formar y sensibilizar a la comunidad para la atención proactiva ante las poblaciones de alto riesgo.
- Dirigir programas educativos, deportivos, culturales y recreativos a esta población.

PROGRAMA 2 TRATAMIENTO Y REHABILITACIÓN

OBJETIVO:

Ampliar la cobertura de los servicios de atención a personas consumidoras y dependientes a sustancias psicoactivas, integrados al Sistema Nacional de Salud.

INDICADORES:

1. Número estimado de personas que presentan consumos problemáticos de SPA y que demandan tratamiento
2. Número de personas con consumos problemáticos de SPA que inician un programa de atención en servicios de tratamiento y rehabilitación
3. Número de personas con consumos problemáticos que son atendidas más de una ocasión en los servicios de tratamiento y rehabilitación
4. Porcentaje de mujeres y/o hijos agredidos en situación de alcoholismo y/o drogas de la pareja

ESTRATEGIAS:

1. Normar las actividades referentes al tratamiento y rehabilitación, así como establecer mecanismos para licenciamiento, monitoreo y supervisión de su trabajo
2. Integración e interacción de los centros de tratamiento del país.
3. Dotación de infraestructura, equipamiento y operatividad que brinde atención cálida y oportuna a la población que se encuentra afectada por el problema de drogodependencias.
4. Capacitación permanente a los profesionales en las técnicas, enfoques y métodos terapéuticos.

PROYECTOS PRIORITARIOS Y LÍNEAS DE ACCIÓN SUGERIDAS

1. Implementación de la Red Nacional de Servicios Públicos y Privados

- Implementar mecanismos de información que promuevan y faciliten el acceso de la población a los programas de tratamiento, rehabilitación y reinserción social
 - Integrar en red a los organismos públicos y privados que trabajan en tratamiento y rehabilitación de drogodependencias.
 - Involucramiento de los organismos gubernamentales competentes y organismos privados en la Red nacional
-
-

para atención a personas con problemas en drogodependencias

- Promover y asegurar el intercambio de información entre los integrantes de la red.

PROGRAMA 3 REINSERCIÓN SOCIAL Y LABORAL

OBJETIVO:

Propiciar las condiciones que garanticen la aplicación de los derechos a la inclusión social y laboral de las personas que presentan problemas de consumo de sustancias psicoactivas, como parte del proceso de tratamiento y rehabilitación.

INDICADORES:

1. Número de personas que se reincorporan al ámbito educativo luego de haber concluido exitosamente programas de tratamiento y rehabilitación
2. Número de personas que se reincorporan al ámbito laboral luego de haber concluido exitosamente programas de tratamiento y rehabilitación
3. Número de personas que se reincorporan al ámbito familiar luego de haber concluido exitosamente programas de tratamiento y rehabilitación.

ESTRATEGIAS:

1. Inclusión social y laboral de las personas que han sufrido problemas relacionados con el consumo de drogas
2. Involucramiento de la familia, de la empresa privada y de la sociedad en el programa de reinserción social y laboral de las personas con problemas de drogodependencias.
3. Promoción del interés y la decisión de gobiernos autónomos descentralizados por ser partícipes de proyectos en beneficio de las poblaciones de sus respectivos ámbitos territoriales.

LÍNEAS DE ACCIÓN SUGERIDAS:

1. Implementar mecanismos de información que promuevan y faciliten el acceso de la población a las iniciativas de reinserción social y laboral.
2. Promover la formación continua del recurso humano encargado de impulsar procesos de reinserción social y laboral.
3. Facilitar las condiciones y marcos normativos bajo el principio de no discriminación, que facilitan la reinserción social y laboral en escenarios nacionales y locales.

PROGRAMA 4 INTERDICCIÓN

OBJETIVO:

Fortalecer la capacidad de respuesta del Estado, a través de sus organismos competentes, para enfrentar las manifestaciones del narcotráfico desde una posición de seguridad, defensa y soberanía nacional.

INDICADORES:

1. Número de hectáreas de cultivos ilícitos destruidos
2. Número de laboratorios descubiertos y desmantelados en territorio ecuatoriano
3. Tipo y cantidad de insumos químicos utilizados en laboratorios clandestinos y droga elaborada
4. Origen, ruta de tráfico, tipo y cantidad de sustancias fiscalizadas aprehendidas
5. Origen, ruta de tráfico, tipo y cantidad de droga incautada
6. Número de organizaciones vinculadas al narcotráfico desmanteladas

ESTRATEGIAS:

1. Desarrollo integral de la seguridad y defensa de la nación, en materia de drogas ilícitas.

2. Fortalecimiento de las operaciones de interdicción aérea, terrestre y marítima que permitan reducir el tráfico en y por el territorio nacional.
3. Fortalecimiento de la prevención de la oferta, pues las Fuerzas Armadas, en cumplimiento de su misión institucional, apoya a la Policía Nacional en las áreas y ámbitos de competencia del accionar militar.
4. Promoción de la integración regional y subregional para hacer frente de manera efectiva y soberana a las diversas causas y manifestaciones del narcotráfico.

PROYECTOS Y LINEAS DE ACCIÓN SUGERIDAS:

1. Fortalecimiento de capacidad institucional

- Establecer el Centro de Información e Inteligencia Nacional, con la integración de los organismos de control del cultivo, producción y tráfico de drogas ilícitas.
- Establecer el Centro de Control y Monitoreo Nacional de Cultivos Ilícitos, con el liderazgo de la Fuerza Aérea, Policía Nacional, CLIRSEN e IGM; y promover la creación del Centro de Control y Monitoreo Regional de Cultivos Ilícitos.
- Fortalecer el control de la franja fronteriza, espacios acuáticos y espacio aéreo nacional, tales como: Sistema de monitoreo satelital, Sistema integrado de gestión marítima y portuaria (SIGMAP), Sistema de registro e identificación satelital para vehículos de transporte aéreo y marítimo.
- Fortalecer el intercambio automatizado de información nacional e internacional a nivel interinstitucional.
- Fortalecer y modernizar las unidades especializadas de inteligencia, lavado de activos, criminalística y comunicación de la Fuerza Pública.

2. Control en puertos del país

- Fortalecer el trabajo entre CONSEP, la Policía y la Aduana del Ecuador para ampliar el control de contenedores en los puertos del país, incluso puertos privados.
- Crear "Unidades de Control Conjunto" en los puertos, con funcionarios previamente capacitados por ONUDD y la Organización Mundial de Aduanas.
- Propiciar oportunidades de estudio-trabajo de funcionarios nacionales a puertos marítimos extranjeros para el intercambio de mejores prácticas.

3. Fortalecimiento de las operaciones

- Impulsar la iniciativa latinoamericana contra el narcotráfico y el crimen organizado, liderada por el Gobierno Ecuatoriano a través del Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa.
- Desarticular y/o dismantelar las organizaciones criminales nacionales e internacionales.
- Ejecutar operativos que permitan controlar las áreas vulnerables.
- Detectar nuevas técnicas, rutas, modus operandi, drogas sintéticas y nuevas drogas, entre otras.
- Detectar rutas del tráfico ilegal de drogas y reducir el tráfico de drogas en el territorio nacional.
- Reglamentar / fortalecer el procedimiento de las entregas vigiladas o controladas.
- Coordinar todas las acciones realizadas por los organismos competentes involucrados en el control del tráfico de drogas.

PROGRAMA 5
CONTROL Y FISCALIZACIÓN

OBJETIVO:

Consolidar la institucionalidad relacionada al control de sustancias sujetas a fiscalización y medicamentos que las contengan.

INDICADORES:

1. Índice de cumplimiento de la normativa de control y fiscalización por parte del sector controlado
-

2. Volumen de sustancias incautadas versus importaciones autorizadas
3. Número de personas naturales y jurídicas que por primera vez se registran en el CONSEP cada año
4. Porcentaje de avance en la consolidación del subsistema de control y fiscalización

ESTRATEGIAS:

1. Establecimiento de acuerdos entre las instituciones responsables del control de sustancias y medicamentos sujetos a fiscalización, definiendo competencias y responsabilidades.
2. Desarrollo de mecanismos bilaterales y multilaterales de cooperación para el mejoramiento de los procesos de control del uso lícito de las sustancias sujetas a fiscalización y medicamentos que las contengan.
3. Establecimiento de una unidad técnico-operativa de control y fiscalización que asegure la implementación de las líneas de acción establecidas en este programa

PROYECTOS PRIORITARIOS Y LÍNEAS DE ACCIÓN SUGERIDAS

1. Fortalecimiento del control y la fiscalización

- Determinar las necesidades reales del país para el uso lícito de las sustancias químicas controladas en el sector industrial y la utilización de medicamentos con fines terapéutico, en base a estudios epidemiológicos.
- Realizar estudios técnicos para definir las mezclas que deban ser controladas por contener sustancias sujetas a fiscalización en alta concentración, así como también, para establecer estándares de consumo de sustancias químicas específicas en las distintas actividades industriales.
- Fortalecer las fiscalizaciones de personas naturales y jurídicas calificadas en el CONSEP y de farmacias, centros de salud, clínicas y hospitales, a través de equipos multidisciplinarios, en coordinación con Universidades, Escuelas Politécnicas y Colegios Profesionales.
- Implementar el Centro Científico de Referencia Nacional en el que se realicen análisis químicos de sustancias controladas y productos terminados que contienen altas concentraciones de sustancias sujetas a fiscalización.
- Definir los puertos, aeropuertos y pasos fronterizos a través de los cuales pueden ingresar sustancias y medicamentos controlados al país.
- Desarrollar centros de atención fronteriza, interinstitucionales, para el control de sustancias sujetas a fiscalización en puntos estratégicos del país.
- Establecer depósitos aduaneros especiales destinados al almacenamiento de las sustancias controladas.
- Difundir la nómina de personas autorizadas para importar, exportar, producir, transportar, comercializar, etc., sustancias sujetas a fiscalización y medicamentos que las contengan.
- Establecer tablas de tolerancia para la manipulación lícita de sustancias controladas.
- Elaborar directrices para la fiscalización de sustancias sujetas a fiscalización.
- Identificar nuevas sustancias utilizadas en la producción de drogas para su eventual incorporación en la lista de sustancias controladas, previo análisis de su utilización.

2. Desarrollo tecnológico de comunicaciones

- Implementar plataformas informáticas desarrolladas por organismos internacionales como Naciones Unidas (DNS) y Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (Pen on Line) para intercambio de información respecto al control del uso lícito de sustancias fiscalizadas y medicamentos que las contengan.
- Desarrollar mecanismos de comunicación e intercambio de información entre los organismos de control del uso lícito de sustancias sujetas a fiscalización y medicamentos que las contienen, en el ámbito de la región andina.
- Implementar una red informática en línea para uso de las instituciones que forman parte de los procesos de control para: automatizar la emisión de autorizaciones para una mejor atención al sector controlado; reportar mensualmente medicamentos sujetos a fiscalización, a ser utilizado por farmacias, clínicas, hospitales y centros de salud

3. Cooperación y coordinación interinstitucional

- Consolidar una unidad técnico-operativa de control y fiscalización que planifique y coordine la implementación de las líneas de acción establecidas entre las instituciones responsables del control.

- Involucrar en el control a los representantes técnicos de las distintas industrias que utilizan sustancias sujetas a fiscalización
- Conformar equipos de asesoramiento industrial para mejorar el servicio al cliente.
- Impulsar iniciativas regionales tales como: homologación de listas de insumos químicos y de procedimientos de control y fiscalización para el uso lícito de sustancias sujetas a fiscalización; utilización de una etiqueta andina para la identificación de sustancias químicas controladas; estudios sobre la situación actual del control del uso lícito de sustancias químicas para identificar nuevas tendencias y modalidades de desvíos.
- Implementar el Sistema de Control Nacional de Drogas (NDS), con la colaboración de ONUDD, para prevenir el desvío de sustancias a canales ilícitos y asegurar que los países obtengan las cantidades necesarias para propósitos médicos, científicos con fines lícitos.

4. Desarrollo de capacidades técnico-operativas

- Capacitar permanentemente al personal de las instituciones responsables del control de sustancias sujetas a fiscalización
- Capacitar a estudiantes universitarios de las facultades de ciencias químicas en el manejo de sustancias controladas y mecanismos de control
- Incorporar al órgano técnico-operativo responsable del control y la fiscalización, profesionales calificados para realizar controles de sustancias sujetas a fiscalización en puertos, aeropuertos y pasos fronterizos preestablecidos.

PROGRAMA 6 DESARROLLO ALTERNATIVO PREVENTIVO, INTEGRAL Y SOSTENIBLE

OBJETIVO:

Reducir progresivamente la vulnerabilidad de las poblaciones fronterizas y promover su incorporación a los proyectos productivos y actividades económicas sostenibles en aplicación del Plan Ecuador

INDICADORES:

1. Número de proyectos de desarrollo alternativo preventivo implementados
 2. Número de familias beneficiarias en proyectos de desarrollo alternativo preventivo
 3. Porcentaje de beneficiarios que se mantienen en emprendimientos productivos
 4. Número de redes institucionales y organizativas trabajando en emprendimientos productivos
-

ESTRATEGIAS:

1. Coordinación con la Secretaría Técnica de Plan Ecuador, MIES y otras instituciones públicas, la intervención concertada en áreas fronterizas particularmente sensibles a la penetración de actividades del narcotráfico.
 2. Implementación de proyectos productivos que consideren los productos y servicios que conforman la canasta básica binacional.
-

LÍNEAS DE ACCIÓN SUGERIDAS:

1. Desarrollar la presencia institucional del Estado, en especial de los organismos del Régimen seccional autónomo y fortalecer sus capacidades.
 2. Cohesionar la organización y participación comunitaria en los programas que desarrolla el Estado.
 3. Impulsar proyectos e iniciativas de encadenamiento productivo y otras iniciativas económicas sostenibles.
 4. Sustentar la seguridad alimentaria de los pueblos fronterizos y concretarla en la conformación de una canasta básica binacional con productos y servicios que surjan de acuerdos binacionales para el establecimiento de Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) y puntuales sobre libre intercambio de productos para superar la connotación ilegal de la provisión mutua de bienes para el consumo familiar de los habitantes fronterizos, que permita identificación para diferenciarla del contrabando y optimar su control.
-
-

PROGRAMA 7
DESARROLLO INSTITUCIONAL

OBJETIVO:

Desarrollar e implementar el Plan Nacional de Prevención Integral que acoja la acción mancomunada del Estado y la Sociedad, con énfasis en el desarrollo institucional local y la coordinación intersectorial.

INDICADORES:

1. Número de instituciones públicas, ONGs, organizaciones comunitarias y empresa privada participando activamente en la construcción del Sistema Nacional de Prevención Integral de Drogas
2. Número de sistemas de gestión interinstitucional implementados (información, plataformas tecnológicas, seguimiento y evaluación, formación de capacidades técnicas, comunicación)
3. Porcentaje de avance en la consolidación institucional del ente rector de la política de drogas en el país.

ESTRATEGIAS:

1. Rediseñar y fortalecer la rectoría de políticas públicas sobre drogas, en el marco de las reformas de la institucionalidad, de la planificación nacional y de la nueva organización territorial prevista en la Constitución de la República.
2. Modernización de la plataforma tecnológica y capacitación/formación de funcionarios y de actores sociales.
3. Descentralizar y desconcentrar la acción.

PROYECTOS PRIORITARIOS Y LÍNEAS DE ACCIÓN SUGERIDAS

1. Fortalecimiento de la rectoría de políticas públicas sobre drogas

- Preparación de la propuesta legal y de organización institucional del Plan Nacional de Prevención Integral y Control de Drogas, donde se establezca la forma de funcionamiento de la rectoría nacional de políticas y las coordinaciones sectoriales, según las características de los programas.
- Diseño y establecimiento legal de modelos de gestión que armonicen, faciliten y complementen el ejercicio de la rectoría de políticas públicas sobre drogas, definiendo especialmente la provisión-facilitación de servicios, la prestación directa, las alianzas Estado-Sociedad (lo gubernamental, lo privado y el tercer sector); iniciativas desde los gobiernos seccionales; conformación de redes; y otras modalidades permitidas por la ley.
- Definir las instancias: rectora, coordinadora, estratégica y operativa del Plan Nacional de Prevención Integral y Control de Drogas, así como sus funciones, atribuciones y responsabilidades.

2. Financiamiento e inversiones dentro de los objetivos prioritarios definidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND)

- Programación operativa y presupuestación intersectorial y territorial, comenzando en el año de transición 2009.
- Incorporación de los programas y proyectos prioritarios en el sistema nacional de inversiones a cargo de la SENPLADES

3. Plataforma tecnológica para la información y el control

- Esquema de alianzas gobierno central-gobiernos seccionales-sector privado y organismos de cooperación para instalación de una plataforma tecnológica para información, gerencia de sistemas, comunicación, acciones de control – seguimiento y enlaces provinciales, regionales e internacionales de las instituciones a cargo de la prevención integral de drogas.
- Programación global, presupuestación e instalación progresiva de la nueva plataforma informática y de comunicaciones del Plan Nacional de Prevención Integral y Control de Drogas.

4. Formación de capacidades para enfrentar el cambio institucional

- Evaluación de necesidades y demandas de formación y capacitación para manejo de políticas y gestión del Plan Nacional de Prevención Integral de Drogas 2009-2012, y diseño de perfiles profesionales necesarios.
- Promoción de alianzas y creación de especialidades afines y líneas de investigación con universidades y centros académicos del Ecuador y del exterior.

- Diseño de mallas curriculares y paquetes instruccionales de formación y capacitación, así como promoción y puesta en marcha de especialidades de formación en el nivel de pre-grado y de cursos de capacitación de profesionales en servicio y aspirantes a servicio.
- Creación de la primera maestría en Reducción de la Demanda de Drogas (prevención, rehabilitación y reinserción social, conjuntamente con ONUDD y la Universidad Central del Ecuador (Escuela de Psicología)

5. Facilitación, desde las instituciones, del ejercicio del control social por parte de la población

- Capacitación y creación de reglamentación para veedurías sociales, monitoreo de metas, registro de indicadores de situación y de resultado, así como manejo de 'tarjetas de cuenta de la comunidad' y otras formas de control social, dirigida a dirigentes de organizaciones populares y ciudadanos voluntarios.
- Creación de materiales de información, accesibilidad informática y facilidades logísticas locales para uso de los ciudadanos que trabajen en control social.

PROGRAMA 8 DESARROLLO NORMATIVO

OBJETIVO:

Desarrollar un nuevo marco legal para enfrentar la realidad de la problemática de las drogas desde todos los ámbitos de intervención.

INDICADORES:

1. Número de instrumentos normativos en los ámbitos de oferta, demanda y desarrollo alternativo preventivo, aprobados y en aplicación
2. Índice de cumplimiento de la normativa referida a oferta, demanda y desarrollo alternativo preventivo

ESTRATEGIAS:

1. Construcción de la nueva normativa legal con la participación de los actores que interactúan en los diferentes campos de acción, con un enfoque humano y de respeto a las garantías constitucionales.
2. Superar el énfasis punitivo de la Ley Codificada de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, que postergó la prevención, el tratamiento y rehabilitación, confundió el rol de la oferta con el de la demanda y en la práctica relegó el rol social de la rectoría y coordinación de la problemática de drogas al depósito y custodia de bienes provenientes de las medidas cautelares adoptadas en los procesos judiciales.

LÍNEAS DE ACCIÓN SUGERIDAS

1. Elaborar una normativa específica y establecer una entidad especializada para la administración de bienes sujetos a medidas cautelares por delitos como el tráfico de drogas, lavado de activos y otros delitos graves.
2. Elaborar una normativa que permita investigar, procesar y declarar la extinción de dominio a favor del Estado de los bienes de procedencia, uso y destino ilícitos.
3. Reformar la Ley para Reprimir el Lavado de Activos, de manera que adecue su tipicidad a la dinámica del delito y contribuya al fortalecimiento de una economía sana.
4. Impulsar reformas legales en materia penal y marítima, que le permita a las Fuerzas Armadas, a través de la certificación del Cuerpo de Guardacostas, Capitanías de Puerto y la Fuerza Aérea, ejercer el rol de investigar bajo la dirección de la Fiscalía, la interdicción marítima y aérea, a fin de reunir o asegurar los elementos de convicción y evitar la impunidad de los detenidos por narcotráfico.

PROGRAMA 9 PARTICIPACIÓN Y CONTROL SOCIAL

OBJETIVO:

Activar el involucramiento de la ciudadanía en el abordaje de la problemática de drogas, a través de instancias de representación establecidas en los diferentes niveles territoriales de gobierno y que ejerza modalidades de control social en ámbitos nacional y local.

INDICADORES:

1. Número de organizaciones sociales vinculadas a la temática de drogas participando activamente en instancias

de representación y decisión local

2. Número de instancias y eventos de control social que acompañan en los ámbitos nacionales y locales la implementación del Sistema Nacional de Prevención Integral y Control
3. Número de propuestas e iniciativas de prevención y control generadas desde la comunidad que son facilitadas por las instituciones que forman parte del Sistema Nacional de Prevención Integral y Control de Drogas

ESTRATEGIAS:

1. Ampliación y mejoramiento de la representación de la ciudadanía en instancias locales y nacionales de decisión sobre políticas públicas de prevención y control de drogas.
2. Desarrollo de mecanismos de información institucional a los ciudadanos (as) para incrementar su conocimiento de las políticas públicas sobre drogas.
3. Promoción de la movilización y el activismo ciudadano para introducir el tema-problema de las drogas en la agenda prioritaria de las políticas públicas del gobierno nacional y de los gobiernos locales.

PROYECTOS PRIORITARIOS Y LÍNEAS DE ACCIÓN SUGERIDAS

1. Ampliación de la representación ciudadana

- Fomento de la asociatividad de padres de familia, adolescentes y jóvenes, profesionales de la salud, maestros, comunicadores y dirigentes comunitarios, líderes de los pueblos originarios, que lleven adelante los procesos de movilización, participación activa y representación ciudadana en los asuntos atinentes a formulación y ejecución de políticas públicas sobre drogas.
- Identificación de espacios de representación en la institucionalidad de políticas públicas, tipos de actoría y procedimientos de designación de los representantes de la ciudadanía en dichas instancias.
- Puesta en marcha de procesos de selección de representantes en las jurisdicciones territoriales de los diversos gobiernos autónomos descentralizados establecidos en la Constitución de la República para regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones.

2. Información institucional, transparencia y capacitación de actores locales hacia el control social

- Ofrecer-recibir información sobre contratos, presupuestos, programaciones, resultados de monitoreos y evaluaciones, rendición de cuentas de las autoridades electas y designadas y cumplimiento fiel de la normativa de transparencia institucional y sus valores conexos de apertura democrática y manejo ético de los asuntos públicos sobre drogas.
- Realización de eventos y procedimientos de consulta a la ciudadanía acerca de percepciones y criterios de políticas y medidas sobre prevención de drogas que vaya a tomar la autoridad nacional o local.
- Promover veedurías, comisiones especiales, iniciativa popular para proponer leyes/ordenanzas/reglamentos/reformas y otras formas de participación activa de la comunidad.

3. Movilización y activismo ciudadano

- Promoción de liderazgo juvenil y gremial interesado en la prevención como tema educativo, de salud y de manifestaciones culturales.
- Formalización de la actoría de centros académicos, organizaciones no gubernamentales y gremios profesionales en comités consultivos, foros, encuentros y otras formas de concurrencia, para estimular la crítica e innovación en los marcos interpretativos del fenómeno de las drogas en el país.
- Institucionalización del tema en la normativa municipal en los estatutos y estándares de centros de tratamiento y de servicios de reinserción social (del Estado y de la sociedad civil), en los consejos de derechos, comités de salud, códigos de convivencia estudiantil y otros.

4. Capacitación de la población de jóvenes para reforzar su participación y actoría en las intervenciones preventivas.

OBJETIVO:

Producir información confiable, especializada, específica, oportuna y estable, garantizando su provisión de acuerdo a la demanda de los diversos usuarios de todo el país.

INDICADORES:

1. Número de estudios realizados que permiten una comprensión de los determinantes históricos, sociales, económicos y culturales que inciden sobre la problemática de las drogas.
2. Número de investigaciones que permiten redimensionar la intervención institucional sobre la problemática de las drogas en los ámbitos de control de la oferta y reducción de la demanda.
3. Número de instituciones públicas, universidades, centros de investigación e individuos, aportando al Observatorio Nacional de Drogas y demandando del mismo, información general y específica sobre la temática de drogas.
4. Índice de consolidación del sistema de información sobre drogas como parte del Sistema Nacional de Información y Estadísticas

ESTRATEGIAS:

1. Construcción del sistema de información y diseño del correspondiente conjunto de indicadores, incorporándolos en el circuito de difusión propio de un conocimiento especializado relacionado a la oferta y demanda de drogas.
2. Desarrollo de un componente investigativo específico de carácter cualitativo (socio-cultural), como fundamento necesario para intervenciones efectivas en prevención del consumo de sustancias psicoactivas.
3. Monitoreo permanente que posibilite cambios y flexibilidad en la producción de información y en el seguimiento de metas de gestión del conocimiento y de provisión de información especializada.

PROYECTOS PRIORITARIOS Y LÍNEAS DE ACCIÓN SUGERIDAS

1. Formular los ámbitos e indicadores por instituciones proveedoras y demandantes de información

- Apertura de espacios de diálogo interinstitucional, público y privado, para construcción de un tejido de información sobre oferta y demanda, incluyendo la producción, revisión y mantenimiento de los indicadores compatibles con el nuevo enfoque.
- Procesamiento, análisis y difusión de los conocimientos producidos
- Conformar un comité técnico-científico de asesoría y apoyo directo a la creación del sistema de información

2. Sustener investigaciones epidemiológicas estables

- Levantar prioridades nacionales para producción de investigaciones epidemiológicas en coordinación con los organismos de cooperación.
- Establecer técnicamente la temporalidad de las investigaciones, concretar su financiamiento y realizarlas a partir del año 2009.

3. Ligar la investigación socio cultural a las prácticas transformadoras de la realidad social por grupos etáreos y de atención prioritaria.

- Construcción de un modelo de monitoreo del ritmo de avance de los cursos de acción vinculados a la producción de información y a sus usos
- Aplicación del modelo de monitoreo con los actores institucionales involucrados y por ámbitos de gestión del conocimiento y de provisión de información.

4. Contribuir en la operación del Centro de Información e Inteligencia Nacional, con la integración de los organismos de control del cultivo, producción y tráfico de drogas ilícitas.

PROGRAMA 11
COMUNICACIÓN SOCIAL

OBJETIVO:

Desarrollar contenidos renovados que generen comprensión con las diferentes categorías de la problemática que finalmente convoque y comprometa a los actores sociales a la acción efectiva y asertiva del fenómeno social que produce la oferta y demanda de drogas.

INDICADORES:

1. Índice de percepción de riesgo por el uso problemático y conflictivo de drogas en la población de jóvenes y adolescentes
2. Porcentaje de la población que reconoce estar informada sobre la problemática de las drogas
3. Número de productos comunicacionales elaborados
4. Índice de impacto de audiencias sobre los contenidos publicados en medios de comunicación

ESTRATEGIAS:

1. Generación de conciencia social e institucional frente a la problemática de drogas
2. Actualización permanente de productos comunicacionales
3. Investigación y lectura social de los contenidos investigados
4. Aplicación de estrategias de difusión y comunicación social masiva sobre prevención de drogas, dirigidas a la opinión pública en general y a quienes tengan involucramientos específicos en este tema.

PROYECTOS PRIORITARIOS Y LÍNEAS DE ACCIÓN SUGERIDAS

1. Investigación comunicacional

- Generar estudios investigativos, desde las audiencias, sobre droga, comunicación y cultura, que nutran los contenidos desarrollados a través de productos comunicacionales.
- Visibilizar a los sujetos y sus entornos que evidencien la problemática de las drogas.
- Respeto a multiculturalidad a través del lenguaje, imagen y valores nacionales y de dignidad.

2. Desarrollo de campañas permanentes y específicas a través de medios masivos

- Desarrollar campañas mediáticas integradas a las instancias sociales, familiares, espacios laborales, comunitarios e interpretativos, que posicione mensajes e imágenes vinculadas a la cotidianidad de los sujetos y las drogas, las diferentes situaciones de riesgo relacionados con el consumo de psicoactivos, prevención al desvío de sustancias sujetas a fiscalización y medicamentos que las contengan y otros problemas relacionados.
- Impulsar la publicidad comercial, donde participen nuevos actores y públicos, y se establezcan códigos de interrelación permanente (lenguaje, imagen o moda a través del estilo) en torno al fenómeno de las drogas.
- Incorporar nuevas tecnologías de la información y comunicación, especialmente con los nuevos escenarios que genera el Internet y las redes, como medios de apropiación y lectura social de la problemática de las drogas.

PROGRAMA 12
RELACIONES INTERNACIONALES Y COOPERACIÓN

OBJETIVOS:

1. Contribuir al desarrollo de una estrategia concertada sobre el tema drogas en los ámbitos subregional, regional e internacional y promover la posición ecuatoriana en la materia.
2. Desarrollar relaciones de cooperación técnica, científica y financiera con instituciones y organismos internacionales, públicos y privados, en el tema de drogas.

INDICADORES:

1. Número de convenios y acuerdos suscritos por el Ecuador con organismos internacionales
2. Porcentaje de cumplimiento de los compromisos (convenios y acuerdos) internacionales adquiridos por el

Ecuador en materia de drogas

3. Número de delegaciones y representaciones que asume el Ecuador como parte de su gestión en el ámbito de las drogas.
-

ESTRATEGIAS:

1. Posicionar la política planteada por el gobierno nacional en el tema de drogas ante los organismos internacionales.
 2. Propiciar la concertación de políticas de los países de América Latina y el Caribe en el ámbito de los organismos y foros internacionales relacionados con el enfrentamiento a las drogas.
 3. Gestionar y negociar cooperación con organismos nacionales e internacionales y países amigos para la ejecución del Plan Nacional.
-

LÍNEAS DE ACCIÓN SUGERIDAS:

1. Evaluar la actualidad y evolución de los convenios suscritos por el país y promover nuevos entendimientos de acuerdo a requerimientos e intereses mutuos.
 2. Presentar proyectos ante los organismos de cooperación internacional pertinentes y viabilizar su ejecución.
 3. Hacer manifiesta la posición nacional sobre los principales asuntos que forman parte de la agenda internacional de drogas y propiciar una concertación subregional, regional e interregional de temas comunes prioritarios para el Ecuador.
 4. Promover reuniones de Comisiones Mixtas a fin de realizar recomendaciones a los respectivos gobiernos en relación con las necesidades de las realidades regionales, hemisféricas y mundiales, propiciando la adopción de posiciones conjuntas ante foros internacionales, así como efectuar el seguimiento de programas de cooperación bilateral.
-
-

ECUADOR

Plan Nacional de Prevención Integral y Control de Drogas 2009-2012

3

TERCERA PARTE: CRITERIOS PARA EL SEGUIMIENTO, EVALUACION Y FINANCIAMIENTO

1

SECCIÓN 1: CRITERIOS PARA EL SEGUIMIENTO Y EVALUACION

2

SECCIÓN 2: CRITERIOS PARA EL FINANCIAMIENTO

SECCIÓN 1. CRITERIOS PARA EL SEGUIMIENTO Y EVALUACION

El Ecuador se encuentra en un proceso de transición hacia un modelo de planificación para el desarrollo basado en la gestión por resultados. Esto supone un gran esfuerzo por articular de manera intersectorial, la gestión de las políticas públicas y planes sectoriales a los grandes objetivos nacionales, profundizando así la generación de una cultura institucional basada en la cooperación y la coordinación, que privilegie las relaciones y el trabajo en equipo, antes que la fragmentación y segmentación.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 propone, como un modelo para gestionar el desarrollo del país, la planificación por objetivos. La gestión basada en objetivos provee un marco coherente para la planificación, al mejorar los aspectos de aprendizaje y de responsabilidad. Es también un enfoque integrador que promueve cambios importantes en el modo en que las instituciones funcionan, buscando siempre el mejoramiento del desempeño, la productividad del gasto público y la valoración analítica de los logros de las políticas, planes y programas públicos.

A partir de estas consideraciones es preciso conceptualizar a la planificación, al seguimiento y la evaluación como elementos constitutivos e indivisibles del ciclo de gestión. Muchas organizaciones no han logrado visualizar convenientemente las relaciones y niveles de jerarquía que existen entre un sistema de seguimiento y evaluación, y el proceso de planificación³⁹.

Un sistema de seguimiento y evaluación forma parte de un proceso organizacional para ajustar y mejorar actividades en marcha y para ayudar a las actividades futuras de planeación, programación y toma de decisiones. Desde este punto de vista no es una actividad aislada, sino parte de un ciclo que empieza con la planificación, ejecución, continúa con el seguimiento-evaluación y termina con la retro-información en un nuevo ciclo de gestión. Además, es solo en la planificación donde se pueden precisar y definir objetivos e indicadores que luego habrá que instrumentalizarlos para medir los logros alcanzados o no.

Finalmente, es preciso tener muy presente que la puesta en marcha del sistema de seguimiento y evaluación requiere de al menos dos condiciones básicas. La primera relacionada con la flexibilidad metodológica y la segunda de "aplicación de proceso". Respecto a la flexibilidad metodológica, el sistema requiere de un tiempo de desarrollo, ejecución, manejo, capacitación y adaptación de procedimientos y herramientas, sobre la base de las determinaciones que SENPLADES establezca para los subsistemas de seguimiento y evaluación, en el marco del Sistema Nacional de Planificación.

En relación a la "aplicación en proceso", esto significa que si bien en el presente documento se desarrolla únicamente el diseño general del sistema de seguimiento y evaluación, llegando a identificarse los componentes y flujos del sistema, variables e instrumentos, procedimientos y reportes necesarios para operativizar el seguimiento y la evaluación, no se incluye un portafolio definitivo de indicadores, apenas una propuesta de los mismos, así como tampoco se dispone de un diseño informatizado del sistema.

1. Definición, estructura y operación del sistema de seguimiento y evaluación

El sistema de seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Prevención Integral y Control de Drogas 2009-2012 proveerá a los responsables de su ejecución, a las instituciones públicas y privadas vinculadas a la temática de drogas, así como a la ciudadanía en general, de un medio más adecuado para aprender de la

³⁹ Borges-Andrade plantean que "...la planificación debe preceder a las demás actividades, considerando su potencial para organizar y orientar cursos de acción futuros" (1995)

experiencia; mejorar la planificación, asignación de recursos y su implementación; demostrar los resultados logrados y verificar el impacto alcanzado sobre la problemática de las drogas en el país.

El sistema integra de manera diferenciada los componentes de seguimiento y evaluación, pues a pesar de ser complementarios son actividades diferentes. Los dos recopilan y analizan de forma sistemática la información relacionada con un programa o proyecto, pero se diferencian en cuanto a sus objetivos, necesidades de información, metodología y en su destino final "...el monitoreo permite describir y calificar el cumplimiento del plan de trabajo y la evaluación deja ver si dicho cumplimiento, a su vez, ha conducido al logro de efectos e impactos que dan razón de ser al plan, programa o proyecto. En la medida en que la evaluación revela un logro de mejoras en las condiciones de vida de la población objetivo, el monitoreo genera valiosa información para analizar las relaciones causales entre las actividades que se evalúa y dicho cumplimiento (o falta de logro)."⁴⁰

En los procesos de seguimiento y evaluación es necesario diferenciar lo que son enfoques metodológicos, metodologías e instrumentos ya que generalmente se tiende a considerarlos como conceptos similares. El enfoque atañe al conjunto de criterios, juicios y conceptos que están presentes en la metodología. La metodología está formada por los procedimientos y etapas que operativizan el enfoque. Los instrumentos son las herramientas operativas.

2. Elementos del enfoque de seguimiento y evaluación

El sistema tendrá presente los siguientes aspectos básicos en el enfoque del seguimiento y evaluación:

1. El diseño y ejecución estará integrado al proceso de planificación, en sus distintos niveles: estratégica y directiva, de gestión y administración, de proyectos y/o programas. El sistema debe conceptuarse como una extensión y pre-requisito de futuras planificaciones y programaciones, bajo entendido de que la planificación puede ayudar a transformar y potenciar la mayoría de actividades, en tanto se conecta de manera directa con el Plan Nacional de Prevención Integral y Control de Drogas, en sus niveles de toma de decisiones y de integración de instancias administrativas y gerenciales.
2. No obstante el eje básico de atención gira alrededor del "ámbito drogas", la multidimensionalidad de su tratamiento determina que las líneas de actuación programáticas, sectoriales e intersectoriales, se proyecten hacia otras esferas del desarrollo, aunque de manera subordinada. Es decir, pese a que el seguimiento se enfocará en aquellos emprendimientos que deriven del presente Plan, la evaluación considerará otras intervenciones públicas –y privadas- que, sin embargo, contribuyan a generar cambios y tendencias en la problemática de drogas.
3. Por lo tanto, los fundamentos que subyacen al sistema de seguimiento y evaluación y que organizan los procedimientos y aplicación de instrumentos, están vinculados a las propuestas derivadas del modelo "presión-estado-respuesta". La situación se relaciona con el problema y sus características que se buscan modificar, precisando indicadores de la situación en torno a la demanda y a la oferta de drogas. La respuesta se refiere a todas las acciones (políticas, legales y programáticas) que se desarrollan para modificar la situación, pudiendo ser también respuestas referidas a la demanda y a la oferta de drogas.
4. Empero, reconociendo que los factores determinantes del fenómeno de las drogas subyacen en el modelo de Estado que ha primado en las últimas décadas y a los enfoques asumidos para gestionar su desarrollo, es preciso reconocer la necesidad de articular los indicadores específicos del ámbito de la droga al Sistema Nacional de Estadísticas, en la perspectiva de contribuir a una comprensión global de la problemática del desarrollo y aportar con visiones particulares que orienten las intervenciones del Estado y la sociedad.

⁴⁰ MOKATE, K. M. El Monitoreo y la Evaluación, herramienta indispensable de la Gerencia Social. BID, Indes, 2002.p. 35.

5. El sistema de seguimiento y evaluación estará alimentado por un esfuerzo sistemático y permanente de recopilación y actualización de información de línea base, expresados en variables e indicadores, en la perspectiva de evaluar de manera objetiva la intervención interinstitucional, y adaptarla y recrearla en función de la generación de nuevas tendencias y cambios en los escenarios de actuación e incidencia. Desde este punto de vista, la puesta en marcha del sistema de seguimiento y evaluación también podrá contribuir al fortalecimiento de un estilo de gestión basado en la conexión con el entorno y la demanda social.
6. La operación del sistema de seguimiento y evaluación debe ser asumida con la suficiente flexibilidad metodológica y bajo una consideración de “aplicación de proceso”, ya explicados.
7. Gran parte de los instrumentos que se incorporan al sistema de seguimiento y evaluación se basan en criterios orientados a impulsar procesos de toma de decisiones e involucramiento de la ciudadanía en el ciclo del Plan, de sus programas y proyectos, en la planificación, ejecución, seguimiento, evaluación y retroalimentación.
8. El seguimiento enfatiza su carácter de retroalimentación y acompañamiento técnico, sin descuidar, empero, la dimensión de control del buen uso del gasto y de adecuación de los recursos económicos con la planificación del presupuesto. Este último aspecto, expresado a través del nivel de gasto, deberá proporcionar información útil sobre la eficiencia del Plan y servirá de insumo para la oportuna toma de decisiones.
9. Los ejercicios de evaluación tratarán de abordar la realidad compleja y heterogénea. Revalorizar la dimensión cualitativa de la realidad no significará, sin embargo, descartar o infravalorar la perspectiva cuantitativa.
10. El sistema de seguimiento y evaluación incorpora un conjunto de instrumentos y procedimientos de evaluación que apuntan a la detección de impactos y cambios operados en los contextos de intervención, medidos a través de variables e indicadores que se desprenden de los objetivos y metas definidas en el presente Plan y de la acumulación de información, previamente procesada de la detección de resultados y efectos derivados de los proyectos ejecutados.
11. La evaluación constituye el marco donde surgen y se alimentan decisiones políticas. Es la actividad puente entre lo técnico y las decisiones políticas. Los ejercicios de evaluación se complementarán con esfuerzos serios y sistemáticos de sistematización y capitalización de experiencias con el objeto de alimentar propuestas de políticas y de intervención en los diferentes niveles y articulaciones de expresión territorial en los que se pretende actuar: comunitario, local, regional y nacional.

3. Participantes del proceso de evaluación

Es importante que en el proceso de seguimiento y evaluación sean incorporados de manera formal y efectiva todos los gestores vinculados con el Plan, es decir, las instituciones públicas que integran el Consejo Directivo del CONSEP. Se trata de fortalecer, a partir del seguimiento y la evaluación, un proceso corporativo e intersectorial de co-gestión que se inició con la elaboración del Plan Nacional de Prevención Integral y Control de Drogas 2009-2012. No obstante, habrá que definir y asegurar que se mantengan claras las funciones y roles de los involucrados, fortaleciendo la articulación y coordinación de sus políticas, programas y proyectos, en torno al cumplimiento de los objetivos y metas propuestas en el Plan. Para ello, las instituciones que asumen funciones concurrentes con el Plan Nacional, deberán elaborar sus planes operativos anuales y los remitirán al CONSEP para coordinar y acompañar su ejecución. En este marco, los convenios con instituciones nacionales, regionales, locales e internacionales, serán objeto de evaluación tendente a asegurar su ejecución.

4. Responsables de liderar la evaluación

El ente rector de la política de drogas en el país será el encargado de coordinar el seguimiento y evaluación intersectorial del cumplimiento del Plan Nacional y formular recomendaciones que permitan orientar su implementación, en coordinación con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Precisamente, estas dos instituciones impulsarán en el transcurso del año 2009 un trabajo conjunto conducente al diseño e implementación del sistema de seguimiento y evaluación del Plan Nacional.

Un aspecto fundamental en el que recae la posibilidad que el presente Plan se ejecute bajo parámetros de eficiencia y eficacia, tiene relación con la estructuración de una **Unidad Especializada** que asuma la responsabilidad de facilitar y acompañar técnica, metodológica y operativamente la implementación del Plan Nacional de Prevención Integral y Control de Drogas 2009 – 2012. Inicialmente, esta unidad se estructurará con funcionarios de la Secretaría Ejecutiva del CONSEP, pero progresivamente se deberá avanzar hacia la integración de una unidad interinstitucional con delegados oficiales de las demás entidades que conforman el Consejo Directivo del CONSEP.

5. Criterios para la evaluación

En el proceso de evaluación se deberá tener en cuenta algunos criterios como:

Eficiencia, analizando la transformación óptima de insumos en productos, en función del número de beneficiarios atendidos en relación a los previstos, los costos y la duración del proceso total de ejecución, en relación a lo planificado.

Eficacia, midiendo el grado en que una intervención ha producido cambios en la vida individual de los beneficiarios o en la sociedad. Este factor, es influenciado desde la calidad del diseño hasta la pertinencia y sostenibilidad de los resultados deseados.

Social, referente al grado de relevancia del problema o grado de vulnerabilidad de la población objetivo, así como el impacto que se espera alcanzar con el proyecto. Este criterio es el más importante, pues si no se percibe la existencia de un problema social significativo, no se debe plantear un proyecto, aunque los puntajes de los demás criterios sean altos.

Sostenibilidad, considerando la capacidad de continuidad de los resultados y efectos positivos, después que ha terminado la intervención.

6. Tipos de evaluación

El sistema de seguimiento y evaluación utiliza tres tipos de evaluación: evaluación ex ante, evaluación de proceso y evaluación ex post o de impactos:

- La evaluación ex ante apunta, como propósito central, a disponer de criterios para el diseño de proyectos sectoriales e intersectoriales que deberán ser considerados anualmente para su formulación. Los criterios para el diseño de proyectos llaman la atención sobre el grado de adaptación y vinculación que tienen éstos con respecto a las políticas y objetivos de cada uno de los programas definidos en el Plan Nacional de Prevención y Control de Drogas.
- La evaluación de proceso o recurrente cumple dos propósitos centrales. Por un lado, permite conocer oportunamente los logros y el cumplimiento de los productos previstos en los programas y /o proyectos en función de las actividades planteadas, la calidad de las actividades ejecutadas y el presupuesto utilizado. Esto permitirá orientar y retroalimentar el Plan Nacional. Por otro lado, posibilita detectar información útil sobre los cambios operados en las causas que dieron origen a los problemas que enfrentan los proyectos y/o programas ejecutados.
- La evaluación de impactos, finalmente, permite conocer los cambios y transformaciones de largo plazo operadas en la población participante y su entorno. Esta evaluación se realizará en el último año del Plan Nacional de Prevención Integral y Control de Drogas 2009-2012.

7. Flujos del sistema de seguimiento y evaluación

El sistema de seguimiento y evaluación reconoce tres niveles de planificación a los que está integrado:

- El nivel directivo-estratégico, es una instancia de decisión de alta gerencia del cual parten los criterios fundamentales que dan coherencia al sistema en su totalidad: (i) define la teoría subyacente, los objetivos estratégicos, la orientación de la política; (ii) es la instancia encargada de garantizar el cumplimiento de los procesos de evaluación de impactos de los programas y/o proyectos del Plan Nacional de Prevención Integral y Control de Drogas 2009-2012; (iii) esta instancia se conformaría a la luz de los cambios que se operen en la institucionalidad del ámbito.
- El nivel operacional, es una instancia que toma decisiones de nivel intermedio y garantiza la coherencia entre los planteamientos de la alta gerencia y el nivel operativo del sistema de seguimiento y evaluación: (i) define y precisa los criterios que tendrán que tomarse en cuenta para la elaboración de programas y/o proyectos; (ii) por tanto, es la instancia responsable de la realización de la evaluación ex ante de programas y/o proyectos que serán presentados a la SENPLADES y organismos de cooperación para lograr su financiamiento; (iii) es la encargada, además, de operar el sistema a través de los reportes periódicos de la ejecución de programas y/o proyectos; (iv) interviene en la toma de decisiones sobre los flujos financieros y eventual re-direccionamiento de los programas y/o proyectos; (v) entrega al nivel directivo-estratégico información de manera periódica sobre la marcha de los programas y/o proyectos; (vi) tendrá bajo su responsabilidad la definición de los indicadores de efectos e impactos y la línea base; (vii) esta instancia se organizaría en la instancia encargada de ejecutar la política de drogas y de coordinar la implementación intersectorial del presente Plan.
- El nivel táctico es la instancia que operativiza, en el nivel de ejecución, las decisiones tomadas en los otros niveles: (i) participa en la definición de los indicadores de efecto y línea base de los programas y/o proyectos; (ii) elabora reportes periódicos sobre el cumplimiento de actividades y efectos de los programas y/o proyectos; (iii) procesa y alimenta los indicadores de proceso para preparar evaluaciones de impactos; (iv) es la instancia encargada de poner en marcha los instrumentos previstos en el sistema de seguimiento y evaluación; (v) esta instancia podría estaría conformada por los/as coordinadores/as de proyectos y/o programas que se deriven del presente Plan.

8. Variables e indicadores

Un indicador es una medida efectiva, verificable e imparcial, que revela progresos (o su falta) hacia los objetivos. Es un instrumento para medir lo que realmente sucede y compararlo con lo que se ha planificado en cuanto a cantidad, calidad, costos y oportunidad. Se considera también como una variable cuantitativa que provee una base simple para valorar logros y cambios en el desempeño. Los indicadores son ante todo información utilizada por los mecanismos de control para monitorear, evaluar y ajustar las acciones de un determinado plan, programa, o proyecto. Los indicadores son necesarios en todo proceso de mejoramiento continuo (CINGE 2008).

Las variables e indicadores son elementos esenciales del sistema de seguimiento y evaluación, puesto que su medición y comparación con los valores establecidos permitirán determinar el efecto e impacto del plan, programa y/o proyectos, así como su tendencia o evolución, un desarrollo particular de los mismos es presentado en el anexo correspondiente.

9. Instrumentos y procedimientos del sistema de seguimiento y evaluación

Los instrumentos, procedimientos y tecnologías informáticas a ser empleadas en el sistema propuesto, serán desarrolladas en el transcurso del año 2009, en el marco de un esfuerzo conjunto que lo realizarán el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el CONBSEP.

SECCIÓN 2. CRITERIOS PARA EL FINANCIAMIENTO

1. La garantía de ejecución del Plan Nacional de Prevención Integral y Control de Drogas 2009-2012 debe provenir, prioritariamente, de la asignación fiscal y, complementariamente, de la Cooperación Internacional, determinada en el marco de los objetivos y políticas del Plan Nacional de Desarrollo (PND), en las que se inscribe el presente Plan.
2. Uno de los mecanismos de gestión del Plan Nacional de Prevención Integral y Control de Drogas apunta hacia la obtención del financiamiento para desarrollar un sistema de inteligencia e investigación del Estado, profesional y capacitado, la dotación de medios efectivos y modernos para enfrentar a la delincuencia organizada, cautelar la seguridad y la paz social.
3. Es preciso acompañar a las obras de infraestructura y dotación de servicios básicos destinados a la población de sectores vulnerables que habitan en zonas de impacto de conflictos transfronterizos, con el financiamiento de proyectos productivos de desarrollo que potencian el uso de la capacidad instalada y fortalezca las actividades lícitas.
4. La estructuración y gestión del presupuesto del Plan Nacional de Prevención Integral y Control de Drogas 2009-2012 acoge la Declaración de París 2005, en lo relacionado a la "Eficacia de Ayuda para el Desarrollo", donde se destacan principios de Apropiación Nacional, Alineación, Armonización y la Mutua Responsabilidad sobre los resultados de los programas y proyectos de cooperación para el desarrollo.
5. La participación responsable de la cooperación internacional debe articularse con la construcción de una política multilateral que responda a las realidades nacionales y atienda a los principios del derecho internacional, del respeto irrestricto de la soberanía, la ausencia de condicionamientos ideológicos y económicos, que distorsionan y debilitan la política antidrogas. Política que "debe estar exenta de motivaciones políticas extrínsecas",⁴¹ y, estimular los procesos de integración de las naciones.
6. Demandar de la cooperación internacional su apoyo para atenuar el impacto humano, social y económico proveniente del desplazamiento transfronterizo y el creciente número de refugiados que el Ecuador acoge y asume con sus propios recursos. Situación que coloca al país entre los de más alta afectación en el hemisferio occidental de este sensible problema humano, respecto del cual, los organismos internacionales deben tratarlo con responsabilidad compartida.
7. Garantizar la presencia institucional del Estado, nacional, regional y local en la ejecución directa del Plan Nacional de Prevención Integral y Control de Drogas 2009-2012, de manera que desarrolle un sentido de organización de coparticipación, reconocimiento y pertenencia mutua de la sociedad con el Estado.

⁴¹ Declaración Política y Programa Mundial de Acción. Naciones Unidas, Decimoseptimo Periodo Extraordinario de Sesiones, dedicado a la cooperación internacional contra la producción, la oferta, la demanda, el tráfico y la distribución ilícitos de estupefacientes y sustancias sicotrópicas. Número 9, p. 4.

Para la elaboración detallada del presupuesto del Plan Nacional de Prevención Integral y Control de Drogas, es necesario conmensurar los valores incluidos en los presupuestos anuales de las entidades encargadas de la implementación del mismo, así como desarrollar la programación cuatrianual, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución de la República. Este ejercicio será realizado en el primer trimestre del año 2009, como parte del proceso de arranque en la implementación del Plan Nacional. Es por esto que a continuación se presenta apenas un costeo referencial.

PROGRAMAS OPERACIONALES	COSTO REFERENCIAL (AÑO 2009)
PROGRAMA 1: PREVENCIÓN AL CONSUMO DE PSICOACTIVOS	1.500.000
PROGRAMA 2: TRATAMIENTO Y REHABILITACIÓN	2.500.000
PROGRAMA 3: REINSERCIÓN SOCIAL Y LABORAL	600.000
PROGRAMA 4: CONTROL Y FISCALIZACIÓN	500.000
PROGRAMA 5: INTERDICCIÓN	500.000
PROGRAMA 6: DESARROLLO ALTERNATIVO PREVENTIVO	350.000
PROGRAMA 7: DESARROLLO INSTITUCIONAL	2.500.000
PROGRAMA 8: DESARROLLO NORMATIVO	300.000
PROGRAMA 9: PARTICIPACIÓN Y CONTROL SOCIAL	300.000
PROGRAMA 10: INFORMACIÓN Y CONOCIMIENTO	300.000
PROGRAMA 11: COMUNICACIÓN SOCIAL	300.000
PROGRAMA 12: RELACIONES INTERNACIONALES Y COOPERACIÓN	300.000
TOTAL REFERENCIAL	9'950.000,00

4

CUARTA PARTE: ANEXOS

1

GLOSARIO

2

BIBLIOGRAFÍA

1. **ABUSO DE DROGAS:** hecho que se produce cuando alguien incurre en uso continuado, inapropiado e indebido de drogas legales o ilegales a pesar de las consecuencias negativas que ello acarrea para el sujeto, o fuera de prescripción médica.
2. **ADICCIÓN:** según la Organización Mundial de la Salud, la adicción es un estado de intoxicación periódica o crónica, provocada por el consumo repetido de una droga, durante el cual una merma paulatina en la voluntad del sujeto, generando por ello un estado de dependencia orgánica o psíquica.
3. **ALUCINÓGENOS:** sustancias que producen alteraciones mentales, emocionales y del comportamiento, semejantes a las que caracterizan a las psicosis con desorganización de la personalidad. Suelen provocar alucinaciones o falsas impresiones sensoriales.⁴²
4. **COOPERACIÓN BILATERAL:** asistencia mutua, acción conjunta y/o intercambio de tecnologías, conocimientos y experiencias entre dos países, pudiendo ser cualquiera de los dos otorgante o receptor de beneficios. Casi siempre éstos se dan en doble vía. En el campo de las drogas la cooperación bilateral suele ser algo más frecuente entre países fronterizos, debido a las necesidades de control en zonas fronterizas y a las ventajas que otorga la proximidad para la adopción de estrategias comunes o realización de operativos conjuntos.
5. **ACUERDOS MULTILATERALES (SUBREGIONALES, REGIONALES O GLOBALES):** son aquellos que se dan entre un conjunto de países alrededor de intereses comunes, referidos a temas de política internacional o a políticas o acciones concurrentes dentro de una región, subregión o a nivel mundial. Estos acuerdos casi siempre son promovidos en el seno de organismos internacionales integrados por múltiples naciones, que tratan asuntos de diversa índole. En el caso de las drogas, la ONUDD – como órgano de Naciones Unidas- y la CICAD –como órgano de la Organización de Estados Americanos, OEA- son los principales entes multilaterales que dan lugar a diversos acuerdos y compromisos que orientan la actuación de los países miembros en asuntos de prevención y control de drogas, sea en el interior de sus territorios o en el escenario de sus relaciones internacionales. El Ecuador pertenece a estas dos organizaciones.
6. **ASISTENCIA TÉCNICA Y FINANCIERA:** es aquella relación de cooperación que se da entre un país otorgante de recursos financieros y técnicos y un país receptor de los mismos. Suele darse desde los países que poseen mayor desarrollo técnico, científico y económico, hacia los países que tienen carencias en esos aspectos. En el campo de las drogas esta cooperación se da, en mayor medida, en aspectos de seguridad, inteligencia policial, equipamiento y entrenamiento.
7. **CERTIFICACIÓN:** es el documento emitido por la Dirección de Control y Fiscalización del CONSEP que asevera si una sustancia consta o no en las listas anexas a la Ley.
8. **CICAD:** es la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD/OEA). A través de su Observatorio Interamericano de Drogas, brinda apoyo técnico y financiero a países sudamericanos en el marco del Sistema Subregional de Información e Investigación sobre drogas en Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Perú y Uruguay.
9. **CONSEJO DIRECTIVO DEL CONSEP:** es el organismo rector de la aplicación de las disposiciones de la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, según lo establece el artículo 12 de esa

⁴² La definición de algunos de estos términos ha sido tomada del "Glosario de términos" anexo al documento "El Control de Drogas en México"

misma Ley⁴³. Está integrado por: El Procurador General del Estado o el Subprocurador, quien lo presidirá; el Ministro de Gobierno o su delegado; el Ministro de Educación y Cultura o su delegado; el Ministro de Salud Pública o su delegado; el Ministro de Bienestar Social o su delegado; el Ministro de Defensa Nacional o su delegado; y, el Ministro de Relaciones Exteriores o su delegado. El Consejo Directivo puede pedir la concurrencia a sus sesiones de delegados de cualquier otro organismo del Estado o invitar a los representantes del sector privado organizado en las áreas de prevención y tratamiento. Actúa como Secretario del Consejo Directivo el Secretario Ejecutivo del CONSEP.

10. **CONSEP:** es el Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas. Fue creado en el año 1990 y ratificado en su personería actual (2008) por la Ley Codificada 2004-025. Funciona como persona jurídica autónoma de derecho público, que ejerce sus atribuciones en todo el territorio nacional. Está dotado de patrimonio y fondos propios, presupuesto especial y jurisdicción coactiva para la recaudación de los recursos que la Ley determina⁴⁴.
11. **CONTROL Y FISCALIZACIÓN DE SUSTANCIAS:** Es la actividad de campo o inspección, que la Dirección de Control y Fiscalización del CONSEP realiza para prevenir o sancionar los delitos de tráfico de sustancias sujetas a fiscalización, definiendo y delimitando la actividad en dos términos:
 - **Control.** Inspección y verificación rápida de rutina o sobre alguna situación ó novedad específica que se suscite en la empresa, con relación a alguna sustancia controlada.
 - **Fiscalización.** Inspección y verificación detallada de los documentos que respaldan los ingresos, egresos, movilización y tenencia de las sustancias fiscalizadas (controladas), en un periodo mínimo de seis meses.
12. **COMPETENCIAS Y ROLES DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES EN ASUNTOS RELACIONADOS CON LAS DROGAS:** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, los dos órganos internacionales que tienen competencia para la fiscalización internacional de estupefacientes son la Comisión de Estupefacientes y la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), con la cooperación de la Organización Mundial de la Salud (OMS)

La *Comisión de Estupefacientes* es un órgano subsidiario del Consejo Económico y Social, integrado por Estados Miembros de las Naciones Unidas. Es el órgano normativo central del sistema de las Naciones Unidas para tratar de todas las cuestiones relacionadas con las drogas, incluidas las que son de la incumbencia de la Convención Única. La Comisión está facultada para determinar si una nueva sustancia debe añadirse a algunas de las Listas de la Convención Única o si alguna de las drogas ya enumeradas en las Listas debe trasladarse a otra Lista o debe suprimirse, considerando las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud.

Las listas se confeccionan según el potencial de dependencia, la responsabilidad en caso de uso indebido y la utilidad terapéutica de los estupefacientes que figuran en ellas.

La JIFE es el órgano de fiscalización de carácter independiente y cuasi-judicial que vela por la aplicación de los tratados de las Naciones Unidas para la fiscalización de estupefacientes, se ocupa de lograr que haya un suministro adecuado de estupefacientes para usos médicos y científicos y de que no haya desviación desde fuentes lícitas con destino al tráfico ilícito

13. **DEPENDENCIA:** Es la conducta y estado de subordinación del sujeto a la droga, que implica una alta valoración y gran poder de la droga sobre el individuo consumidor.

⁴³ Publicada en el Suplemento del Registro Oficial N° 490 del 27 de diciembre de 2004, con la referencia "Codificación 2004-025"

⁴⁴ Artículo 8 de la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (R. O. N° 490 de diciembre de 2004)

14. **DEPENDENCIA CRUZADA:** es la referencia a la capacidad de una droga para suprimir el síndrome de abstinencia producido por otra.
15. **DEPENDENCIA DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS:** abuso excesivo de la sustancia que produce consecuencias negativas significativas a lo largo de un período de tiempo.
16. **DEPENDENCIA FÍSICA:** estado de adaptación que se manifiesta por la aparición de intensos trastornos físicos cuando se interrumpe la administración de la droga o se influye en su acción por la administración de un antagonista específico.
17. **DEPENDENCIA PSÍQUICA:** sentimiento de satisfacción e impulso psíquico que exige la administración regular o continua de la droga para producir placer o evitar malestar.
18. **DESCONCENTRACIÓN:** es la delegación del ejercicio de competencias y atribuciones que un organismo central otorga a una dependencia suya situada en niveles territoriales intermedios (provinciales) o locales (cantorales o parroquiales). Esta delegación suele acompañarse con atribuciones de manejo de recursos, tales como constituirse en ente contable, ser ordenador de gasto en su jurisdicción y permitir el traspaso de rubros presupuestarios hasta ciertos niveles expresamente establecidos. La desconcentración se da desde la administración central hacia el régimen seccional dependiente.
19. **DESCENTRALIZACIÓN:** es la transferencia de competencias, atribuciones y recursos desde el gobierno central hacia los gobiernos provinciales o cantonales, pertenecientes al régimen seccional autónomo.
20. **DESARROLLO ALTERNATIVO PREVENTIVO:** es una estrategia de intervención desde las políticas públicas, que agrupa un conjunto de acciones dirigidas a crear oportunidades de desarrollo económico, político, social y ambiental en las áreas territoriales donde existan cultivos ilícitos o donde podrían crearse y, también, las encaminadas a la protección del medio ambiente y recuperación de ecosistemas degradados.
21. **DROGA:** toda sustancia psicoactiva que, introducida en el organismo vivo, puede modificar una o más funciones de éste. Se define también como "cualquier sustancia química que produce en la persona cambios fisiológicos, emocionales o del comportamiento".
22. **DROGA DE ABUSO:** sustancia administrada por cualquier vía que altera el estado de ánimo, el nivel de percepción y el funcionamiento cerebral u orgánico.
23. **GAFI.:** Grupo de Acción Financiera Internacional sobre el blanqueo de capitales, es un organismo intergubernamental cuyo propósito es el desarrollo y la promoción de políticas, en los niveles nacional e internacional, para combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo.
40. **GAFISUD:** Es una organización intergubernamental de base regional que agrupa a los países de América del Sur y México, cuyo principal objetivo es el de combatir el lavado de dinero y la financiación de terrorismo.
41. **GRUPO EGMONT:** Es un organismo internacional que agrupa organismos gubernamentales, conformado por Unidades de Inteligencia Financiera (UIFs), creando una red internacional para intercambiar información, conocimientos y tecnología para luchar contra el lavado de activos y financiación del terrorismo.

42. **HONLEA:** es el foro de Naciones Unidas que agrupa a los jefes antinarcóticos de los países de Latinoamérica y el Caribe, quienes periódicamente analizan los nuevos problemas en el cambiante mapa del narcotráfico.
43. **INTERDICCIÓN:** Detener, impedir y/o disminuir sostenidamente la producción, comercialización, tráfico de drogas ilícitas y de cultivos ilícitos, así como el desvío de insumos y productos químicos fiscalizados, el lavado de activos y delitos conexos, incrementando las acciones de investigación y detección y, también, la judicialización de los casos, el decomiso de dichas sustancias y de los fondos y bienes provenientes de su explotación. En los ámbitos policial y judicial este término es equivalente a capturar, interrumpir o prohibir.
24. **JIFE (Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes):** Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, es un Organismo especializado de la Organización de Naciones Unidas (ONU), que tiene por misión procurar que los gobiernos cumplan las disposiciones de los tratados sobre fiscalización de drogas y ayudarlos en ese empeño. Los tratados enumeran las funciones de la Junta.
25. **LAVADO DE DINERO (Lavado de Activos):** Es el proceso mediante el cual el dinero obtenido por medios ilícitos se hace legítimo o logra ocultar sus orígenes ilegales.
26. **MEM:** es el Mecanismo de Evaluación Multilateral que formula recomendaciones periódicas a los Estados miembros a los efectos de mejorar su capacidad de controlar el tráfico y el abuso de drogas y reforzar la cooperación multilateral. Fue propuesto en la *Segunda Cumbre de las Américas*, en 1998. Los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas convirtieron el concepto de evaluación multilateral en un mandato. El objetivo del MEM es fortalecer en forma directa la confianza mutua, el diálogo y la cooperación hemisférica para hacer frente con mayor eficacia a los diversos aspectos del problema de las drogas.
27. **ONUDD:** es la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, creada en 1997. Promueve un enfoque equilibrado de la fiscalización de drogas, subrayando la importancia de la educación preventiva y el tratamiento de los toxicómanos, así como medidas para reducir la producción y el tráfico. La ONUDD hace hincapié en las repercusiones de orden público del problema de las drogas y recomienda que los gobiernos hagan frente a las causas radicales del uso indebido de drogas al formular sus políticas económicas y sociales.
28. **OBSERVATORIO NACIONAL DE DROGAS (OND):** fue creado para "proporcionar a la comunidad nacional e internacional información objetiva, confiable, actualizada y comparable, sobre la temática de drogas, permitiendo alcanzar una mejor comprensión del problema y contribuir a la formulación de políticas, a la toma de decisiones y al diseño de programas y proyectos en sus diferentes ámbitos"⁴⁵. Forma parte de la estructura orgánica del CONSEP, como uno de los procesos habilitantes de asesoría y apoyo. Opera con el estatus de Dirección Nacional, según lo determina el Estatuto Orgánico por Procesos del CONSEP⁴⁶
29. **PARTICIPACIÓN SOCIAL:** "La participación ciudadana, como concepto amplio, es la expresión de la capacidad que tienen los ciudadanos de intervenir -de muy diversas formas y en muy distintos grados- en una amplia serie de asuntos públicos, especialmente en las decisiones que modelan las políticas del Estado y en la gestión, evaluación y control de las organizaciones de la Administración Pública que producen los bienes y servicios destinados a cumplir con las políticas establecidas"⁴⁷

⁴⁵ Resolución 056 del Consejo Directivo del CONSEP, publicada en el Registro Oficial n° 613 del 8 de julio de 2002

⁴⁶ El Estatuto Orgánico por Procesos del CONSEP, está publicado en el Suplemento del Registro Oficial N° 282 del martes 26 de febrero de 2008

⁴⁷ Concepto tomado de la Secretaría de Gestión Pública de la República Argentina, y citado por el Grupo Faro del Ecuador, en una presentación sobre el tema de participación ciudadana

30. **PNUFID (Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas):** Es el órgano central que coordina y dirige las actividades de Naciones Unidas en el ámbito de fiscalización de drogas. Este programa fue establecido en 1991 de conformidad con la resolución 45 / 79 de la Asamblea General y está subordinado a la Oficina de Fiscalización de Drogas y Prevención del Delito con sede en Ginebra. El PNUFID reúne conocimientos especializados en materia de fiscalización de drogas y presta asistencia técnica a los Estados miembros. Su labor abarca los ámbitos nacional, regional y mundial a través de su red de oficinas externas⁴⁸.
31. **POLÍTICAS PÚBLICAS:** Pueden definirse "como programas de acción de una autoridad dotada de poder político y de legitimidad gubernamental, que afecta a un sector de la sociedad o bien a un espacio geográfico determinado. Una política pública se compone de aquello que una autoridad pública decide hacer o no hacer, puesto que en políticas públicas el no actuar se puede considerar también como una actuación" (Dye, 1992). "Es el conjunto de decisiones ejecutivas (decretos, resoluciones) o legislación (leyes) que ejecutan los gobiernos buscando el cumplimiento de determinados objetivos en la sociedad"⁴⁹
32. **POLIADICCION, POLITOXICOMANÍA:** o uso de sustancias múltiples: abuso y dependencia que suele darse en las personas que teniendo un diagnóstico principal de dependencia de una sustancia psicoactiva -SPA-, al mismo tiempo están consumiendo otra.
33. **PREVENCIÓN⁵⁰:** es la preparación o disposición que se hace anticipadamente para evitar un riesgo o ejecutar una acción. Es la acción y efecto de prevenir, provisión de mantenimiento, objeto o actividad que sirve para un fin. Prevenir es preparar, aparejar y disponer con anticipación los objetos y acciones necesarias para lograr un fin, conocer de antemano o con anticipación el daño o perjuicio como el que causa el consumo indebido de drogas.
34. **PREVENCIÓN PRIMARIA:** equivalente a prevenir o anticipar a los acontecimientos, antes que surja el problema y tiene como misión impedir que aparezca. Se considera el tipo de prevención más deseable.
35. **PREVENCIÓN SECUNDARIA:** o igual a curar lo que estuviera ya afectado. El objetivo es localizar y tratar lo antes posible el problema cuya génesis no ha podido ser eliminada aplicando medidas preventivas primarias, con el objeto de detener el progreso del problema que se encuentra en los primeros estadios.
36. **PREVENCIÓN TERCIARIA:** relacionada con rehabilitar, reinsertar a los ex consumidores en los grupos sociales regulares; es la que se lleva a efecto luego que el problema se haya declarado y su objetivo es el tratamiento y rehabilitación del sujeto que afronta el problema y tiene claros síntomas clínicos de dependiente o consumidor consuetudinario. En los últimos años y gracias a los aportes efectuados por Gordon (1987, 1988) se han identificado tres niveles de prevención: universal, selectivo e indicada.
37. **PREVENCIÓN UNIVERSAL:** es la que está dirigida a la población más amplia posible, sin distinción alguna, ni algún variable preestablecida, como la que podría dirigirse a toda la población de una institución, ciudad, provincia o país.

⁴⁸ *Ibíd.*: "ESTRATEGIA NACIONAL SOBRE DROGAS 2003-2008", del Gobierno de Chile, CONACE, enero de 2003, Anexo: Glosario de Términos.

⁴⁹ Citado por el Grupo Faro (Fundación para el Avance de las Reformas y las Oportunidades), en el documento "El rol de la participación en la formulación y gestión de políticas públicas", Quito, 2005

⁵⁰ Algunas definiciones han sido tomadas del Manual Ecuador, "Estrategias de Prevención de Drogas a través de Municipios", AEI-CONSEP, 2007

38. **PREVENCIÓN SELECTIVA:** está dirigida a grupos o subgrupos poblacionales que tienen un mayor potencial de riesgo de consumo, como los hijos de personas que usan drogas, amigos de barrio que tienden a reunirse con frecuencia sin objetivos específicos o al menos que no aparecen esos objetivos o a grupos estudiantiles que tienen ciertas dificultades en el rendimiento académico o no se encuentran suficientemente adaptados en el ámbito académico o personas migrantes que sienten el desarraigo psicológico, social y cultural.
39. **PREVENCIÓN INDICADA:** destinada a grupos de personas muy concretas, definidas e identificadas como consumidores o a personas con problemas de comportamiento de alto riesgo, que ya están probando drogas o que presentan otras conductas de riesgo relacionadas potencialmente o realmente con el consumo de drogas: prostitutas, delincuentes, traficantes menores y otros. Es una prevención más intensa y costosa. El mayor propósito de la prevención es mejorar la calidad de vida, de la salud mental, física y espiritual de los ciudadanos con especial énfasis en niños y adolescentes.
40. **PRECURSORES / PRECURSORES QUÍMICOS:** Son sustancias químicas que pueden utilizarse en los procesos químicos de producción, fabricación, extracción y/o preparación de sustancias estupefacientes, psicotrópicas o de sustancias de efectos semejantes y que se incorporan al producto final, por lo que resultan fundamentales para dichos procesos. Por esta razón, la ley establece que dichas sustancias sean sujetas a fiscalización y control de su uso. Se encuentran detallados en el Cuadro I del Anexo IV de la Codificación de la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas.
41. **PRODUCTOS QUÍMICOS ESPECÍFICOS:** Son sustancias que no siendo precursores químicos, tales como ácidos, bases, solventes, oxidantes y anhídridos, pueden utilizarse en los procesos químicos de producción, fabricación, extracción y/o preparación de sustancias estupefacientes, psicotrópicas o sustancias de efectos semejantes. Se encuentran detallados en el Cuadro II del Anexo IV de la Codificación de la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas.
42. **REDUCCIÓN DE LA DEMANDA:** La prevención orientada en la reducción de la demanda se centra en el individuo: cambio de actitudes, percepciones y conductas; reducción de los factores de riesgo, entrenarlo en habilidades sociales y cognitivas y otras.
43. **RESILIENCIA:** capacidad humana de hacer frente a las adversidades de la vida, superarlas y salir de ellas fortalecido e, incluso, transformado.
44. **SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES:** Son sustancias naturales o sintéticas capaces de producir estimulación o depresión del sistema nervioso central y cuyo consumo, no controlado médicamente, crea hábito, dependencia y adicción. Los estupefacientes, sus sales e isómeros y las sales de los isómeros, se encuentran en las listas I y II, actualizadas, de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, enmendada por el Protocolo de 1972, y constan en el Anexo II de la Codificación de la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas. En la Lista I se incluyen sustancias que son muy adictivas o de probable uso indebido o que se pueden convertir en estupefacientes. Entre ellas figuran la cannabis, materias primas estupefacientes (hojas de coca, concentrado de adormidera, opio), los opiáceos analgésicos más potentes (morfina, oxicodona), los estupefacientes del grupo ecgonina-cocaína y gran número de estupefacientes sintéticos (fentanyl). La Lista II incluye sustancias que son menos adictivas y cuyo uso indebido es menos probable que las de la Lista I, como por ejemplo la codeína y sus derivados.
45. **SUSTANCIAS PSICOTRÓPICAS:** Son sustancias sometidas a fiscalización, la mayor parte de ellas están contenidas en productos farmacéuticos que actúan sobre el sistema nervioso central, estimulándolo o deprimiéndolo. Se clasifican en psicoanalépticos – estimulantes del sistema nervioso central que provocan aumento de la actividad motora y psíquica. Por ejemplo, las anfetaminas que estimulan la vigilia (metanfetamina); los psicolépticos – sedantes del sistema nervioso que actúan en el insomnio, ansiedad, agitación psicomotora y, también, en el dolor; los hipnóticos barbitúricos. Existen, también, los psicodislépticos o los alucinógenos que causan

desajustes en el sistema nervioso e inducen a la conducta psicótica. *Etimológicamente de psique (mente) y tropos (atraer). Los psicotrópicos son sustancias que tienen afinidad con el sistema nervioso central (cerebro), y que específicamente afectan la psiquis. Se clasifican en psicoanalépticos (estimulantes del sistema nervioso central que provocan aumento de la actividad motora y psíquica); los psicolépticos (sedantes del sistema nervioso que actúan en el insomnio, ansiedad, agitación psicomotora y, también, en el dolor); los hipnóticos barbitúricos*⁵¹. Por "sustancia psicotrópica" se entiende cualquiera de las sustancias, naturales o sintéticas, o cualquier material que figure en las Listas I, II, III o IV actualizadas del Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971, y que constan en el Acuerdo III de la Codificación de la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas del Ecuador.

46. SENPLADES: Secretaría Nacional de Planificación para el Desarrollo del Ecuador
47. UIF (Unidad de Inteligencia Financiera): Unidad de Inteligencia Financiera, es un organismo central (nacional), encargado (responsable) de recibir (y eventualmente solicitar), analizar y divulgar entre las autoridades competentes, reportes de operaciones sospechosas (ROS), así como también de toda otra información relacionada con posibles maniobras de lavado de activos y/o financiamiento de actividades terroristas.

⁵¹ Párrafo tomado de "ESTRATEGIA NACIONAL SOBRE DROGAS 2003-2008", del Gobierno de Chile, CONACE, enero de 2003, Anexo: Glosario de Términos.

BIBLIOGRAFÍA

AGECI, *Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional, Políticas de Cooperación no reembolsable en el Ecuador, 2008.*

AGENDA *Nacional de Seguridad Interna y Externa, Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, 2008.*

ALVIRA Martín, Francisco: *Guía para la Elaboración de Planes Locales de Prevención de las drogodependencias, Comunidad de Madrid - Madrid 2001*

BECOÑA Iglesias, Elisardo. *"Bases científicas de la Prevención de las Drogodependencias", Madrid 2002.*

CICAD-OEA, *Comisión Interamericana para el control del Abuso de Drogas, Lineamientos Hemisféricos de la CICAD en Prevención Escolar, Washington 2005.*

CINGE, *Consultaría, Ingeniería y Gestión, Metodología de Monitoreo y Evaluación: Elementos para su formulación, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008.*

CODIFICACION DE LA LEY, *de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas Art. 1 Objetivo.- Esta ley tiene por objetivo combatir y erradicar la producción oferta, uso indebido y tráfico ilícito de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, para proteger a la comunidad de los peligros que demandan de estas actividades*

COMITÉ CONSULTIVO, *Publicación Observando. Declaratoria del Comité Consultivo del Observatorio Nacional de Drogas, Quito 2008.*

CONSEJO DIRECTIVO CONSEP, *Resolución No 2008 005 CD de 4 de junio de 2008, publicada en el Registro Oficial No 385 de 21 de julio de 2008. p. 21 y 22*

CONSEP CICAD/OEA, *Estudio realizado en el marco del Proyecto "Prevención al Desvío de Productos Farmacéuticos Controlados" 2006.*

CONSTITUCION *de la República del Ecuador Registro Oficial No 449, de 20 de Octubre de 2008.*

DECLARACION DE CARTAGENA, *Los gobiernos de Colombia, Perú, Bolivia y los Estados Unidos de América, suscribieron la Declaración de Cartagena, poniendo de manifiesto la voluntad de llevar adelante acciones para reducir la demanda, el consumo y la oferta y otros aspectos relacionados, Año 1990*

DIRECCION Nacional de Rehabilitación Social. *Informe de Actividades, mayo a noviembre 2008, Unidad de Relaciones Publicas y Comunicación.*

GUIAS PREVENTIVAS CONSEP, *Para jóvenes, para padres de familia, como ayudar a una persona que consume drogas, basas conceptuales de la prevención, información básica sobre drogas, Quito 2004.*

DECLARACION DE PARIS, *sobre la eficacia de ayuda al desarrollo, París, 2005.*

INECI, *Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional, Informe de impactos de la cooperación 2006-2007, Quito.*

MINISTERIO de Justicia y Derechos Humanos.- *10 meses 100 logros, septiembre del 2008.*

MOKATE, K. M. *El Monitoreo y la Evaluación, herramienta indispensable de la Gerencia Social*. BID, Indes, 2002.p. 35.

NACIONES UNIDAS, *Declaración acordada en el Período extraordinario de sesiones de la Asamblea General Dedicado a la Acción Común para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas, del 8 al 10 de junio de 1998*

NACIONES UNIDAS, *Decimoséptimo Período Extraordinario de Sesiones, dedicado a la cooperación internacional contra la producción, la oferta, la demanda, el tráfico y la distribución ilícitos de estupefacientes y sustancias psicotrópicas*.

NACIONES UNIDAS, *La Convención Única de 1961 y su enmienda por protocolo (1972).i Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas (1973)*

NACIONES UNIDAS, *Las Naciones Unidas y la Fiscalización del Uso Indevido de Drogas, Nueva York, publicación, 1992*.

NACIONES UNIDAS, *Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (1988)*

NACIONES UNIDAS, *Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal (1992). Convención Interamericana Contra la Corrupción (1996)*

NACIONES UNIDAS, *Convención Interamericana Contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros materiales relacionados (1997)*

NACIONES UNIDAS, *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000)*

NATIONAL INSTITUTE on Drug Abuse (NIDA), *Estados Unidos de Norteamérica, 2003*

OND, CONSEP, *Observatorio Ecuatoriano de Drogas, Primera Encuesta Nacional sobre Consumo de Drogas a Escolares, 1998*

OND, CONSEP, *Segunda Encuesta nacional sobre consumo de drogas en estudiantes de enseñanza media, 2005*.

OND, CONSEP, *Comisión Interamericana Contra el Abuso de Drogas, CICAD-OEA, Informe sobre el Estudio Nacional a Hogares sobre Consumo de Drogas, 2007*.

ONUDD, *Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y Delito, Informe Mundial sobre las drogas, 2007*.

ONUDD, *Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y Delito, precios y costos de las drogas Informe Mundial sobre las drogas, 2007*.

PACTO INTERNACIONAL, *de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*

PLAN ECUADOR, *Hacia la Seguridad Humana con Paz y Desarrollo, Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, 2008*.

PLAN NACIONAL de Desarrollo 2007-2010, *Un Plan para la Revolución Ciudadana, Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES*.

PLAN COLOMBIA, *El sistema de aspersiones aéreas del Plan Colombia y sus impactos sobre el ecosistema y la salud en la frontera ecuatoriana. Comisión Científica Ecuatoriana, 2007, Conclusiones Generales p. 119 a 121.*

PLAN NACIONAL *de Prevención y Control de Drogas 2004-2008, República de Ecuador 2004.*

POLICIA NACIONAL, *del Ecuador, Dirección Nacional Antinarcoóticos, Informe de avance de acciones 2007.*

RESTREPO, Luis Carlos, *Ecología Humana, Cuarta Edición, Santa Fe de Bogotá, 1993.*

SENPLADES, *Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Notas para Discusión, Definiciones Conceptuales del Subsistema de Seguimiento y Evaluación, mayo 2008.*

TRANSNATIONAL INSTITUTE, *La historia reinterpretada. Una respuesta al informe Mundial sobre las Drogas 2008.*

TRATADO CONSTITUTIVO, *de la Unión de Naciones Sudamericanas.*

UIF, *Unidad de Inteligencia Financiera, Información correspondiente al período comprendido entre el 30 de abril y el 25 de julio de 2008*