



Informe sobre Ecuador

Reforma sobre Legislación de Drogas en Ecuador: Generando Impulso para un Enfoque Más Efectivo, Balanceado y Realista

Por Sandra G. Edwards and Coletta A. Youngers¹
Mayo de 2010

A través del continente, crece la frustración por el fracaso de la “guerra contra las drogas”. Muchos países en América Latina enfrentan crecientes niveles de consumo de drogas, a pesar de severas leyes sobre drogas que han abarrotado al máximo las prisiones. Normalmente, son los consumidores y traficantes de poca monta quienes sufren el peso de las sanciones, mientras los traficantes de alto nivel, quienes cuentan con dinero y poder, continúan actuando con impunidad. En respuesta a esta situación, muchos países están explorando políticas alternativas. Por ejemplo, en agosto de 2009, México promulgó una ley descriminalizando la posesión de pequeñas cantidades de drogas para uso personal. El mismo mes, la Corte Suprema Argentina determinó que es inconstitucional imponer sanciones penales por la posesión de drogas para el uso personal, un fallo que prepara el terreno para un proyecto de ley que descriminalizarían la posesión de todas las drogas ilícitas para consumo personal.² Las autoridades brasileñas están trabajando en desarrollar reformas que impulsarían cambios legislativos realizados en 2002 y 2006, y que descriminalizarían parcialmente la posesión de drogas para uso personal. En resumen, un incipiente movimiento de reforma de las leyes sobre drogas parece estar recibiendo cada vez más adhesiones a través de la región e incluso en los Estados Unidos. La Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia – liderada por ex-presidentes de Brasil, Colombia y México – ha iniciado debates a lo largo de la región con sus recomendaciones de tratar el consumo de drogas como un tema de salud pública, y de pedir a los países considerar la descriminalización del consumo de cannabis.

¹ Sandra G. Edwards ha vivido en Ecuador desde 1991, trabajando para organizaciones internacionales no gubernamentales y como consultora independiente en temas de derechos humanos, migración forzada y políticas de droga. Es parte del equipo de investigación sobre drogas y prisiones en América Latina de TNI/WOLA. Coletta A. Youngers es investigadora para la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA).

² La descriminalización de drogas significa que los actos relacionados al consumo de drogas, tales como la posesión de pequeñas cantidades, no son castigables con arresto, detención o encarcelamiento. En términos estrictamente legales, estos actos permanecen siendo ilegales, pero se imponen en su lugar sanciones administrativas o la remisión a servicios médicos.

Elementos clave de una reforma efectiva de legislación sobre drogas incluyen:

- **Descriminalizar el consumo de drogas, tratándolo como un tema de salud pública y de políticas sociales, no como un problema judicial penal;**
- **Desarrollar alternativas a la encarcelación para infractores de poca monta; y**
- **Eliminar la sentencia mínima obligatoria y asegurar la proporcionalidad en el castigo para delitos relacionados a las drogas.**

En Ecuador, el proyecto integral de reforma del sector judicial propuesto por el gobierno de Correa incluye cambios significativos en la legislación sobre drogas. El país posee una de las legislaciones sobre drogas más punitivas del continente. En lo que constituye una perversión de la justicia, se asume que los acusados por delitos de drogas son culpables hasta que demuestren su inocencia, mientras lineamientos de sentencias mínimas obligatorias garantizan penas excesivamente largas, y las cuotas de arrestos han llevado al encarcelamiento de un número creciente de personas en el nivel más bajo del tráfico de drogas. Para el 2008, el sistema judicial ecuatoriano había llegado a un punto de quiebre, abrumado por un enorme número de casos de delitos relacionados a drogas, y las prisiones estaban llenas y a punto de reventar. Resultaba dolorosamente evidente la necesidad de llevar a cabo reformas significativas. Este informe explica por qué y cómo el gobierno de Ecuador llegó a la decisión de emprender una significativa reforma de la legislación sobre drogas y cómo tal reforma, de ser implementada exitosamente, podría resultar en políticas nacionales para el control de drogas que fueran más efectivas, justas y humanas, trazando un ejemplo para el resto de la región.

Resumen

Ecuador, un pequeño país ubicado en la costa del Océano Pacífico de Sudamérica, nunca ha sido conocido como un centro importante de producción o tráfico de drogas ilícitas; el país tampoco ha atravesado por las convulsiones sociales que pueden resultar de altos niveles de abuso de drogas o de la existencia de un dinámico mercado doméstico de estas sustancias. Aunque Ecuador se ha convertido en un importante país para el tránsito de drogas ilícitas e insumos químicos y para el lavado de dinero, el tráfico ilícito de drogas no ha sido considerado como una amenaza significativa a la seguridad nacional (sólo recientemente se ha convertido a un tema de debate, tal como se describe en más detalle a continuación). En un sondeo realizado en 2008 titulado “Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Ciudadanía en Temas de Seguridad Interna y Externa”, el tráfico de drogas figuraba entre los últimos lugares en la lista de amenazas percibidas.¹ Sin embargo, durante casi dos décadas, Ecuador ha tenido una de las legislaciones sobre drogas más draconianas en América Latina, y la asistencia económica de los EE.UU. a Ecuador priorizaba el financiamiento antidrogas a sus fuerzas de seguridad. El monto de asistencia estadounidense destinado a las fuerzas de seguridad ecuatorianas aseguraba un alto perfil para las actividades de control de drogas, en detrimento de otras prioridades nacionales.

En resumen, Ecuador adoptó medidas de control de drogas que no correspondían a la realidad de la situación, sino que eran más bien resultado de la imposición de las políticas internacionales estadounidenses para el control de drogas en América Latina. Cuando en 1989 se lanzó la Iniciativa

Andina del gobierno de los EE.UU., la asistencia económica y militar hacia la región andina se incrementó significativamente, con asistencia condicionada al cumplimiento de los objetivos y programas de control de drogas estadounidenses. Los países que adoptaron la “guerra contra las drogas” recibieron recompensas económicas y políticas; los que titubearon fueron amenazados con recortes respecto a la asistencia de los EE.UU. y comercio con ese país. Tal fue el contexto dentro del cual Ecuador desarrolló la Ley 108, llamada Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas.

La Ley 108² es extremadamente punitiva, resultando en sentencias desproporcionadas respecto al delito, lo cual contradice las garantías del debido proceso y viola los derechos constitucionales del acusado. Esta ley ha llevado a perpetrar graves injusticias, ya que los casos relacionados a drogas son juzgados dentro de un marco legal que deja escaso o ningún margen para que cualquier acusado sea hallado inocente. El enfoque sobre la aplicación de la ley significa que el éxito de las políticas de drogas en Ecuador frecuentemente ha sido medido en función de cuántas personas están en prisión bajo acusaciones relacionadas a las drogas. Ello ha resultado en un grave hacinamiento en las prisiones y deterioro de las condiciones carcelarias debido a una insuficiente infraestructura penal, ya que los presupuestos gubernamentales no han podido soportar el crecimiento de la población carcelaria. Desde 1993 hasta 2007, la población total de reclusos en Ecuador creció de casi 9,000 a más de 14,000 personas³, sin producirse paralelamente una expansión de su infraestructura penal. El énfasis en el cumplimiento de cuotas de arrestos también provocó la focalización de las acciones sobre las personas más vulnerables, quienes son las más fáciles de arrestar, mientras que quienes realmente controlan el tráfico de drogas se mantienen bien escondidos y armados debido a su acceso a recursos ilimitados.

Las ONG e instituciones académicas ecuatorianas empezaron a documentar la realidad cotidiana de la injusticia que se vive bajo la Ley 108 en ese país, las cada vez peores condiciones carcelarias y el hecho de que el papel de Ecuador como país de tránsito no ha disminuido a pesar del creciente número de personas que se encuentran tras las rejas. Cuando el Presidente Rafael Correa asumió el poder en noviembre de 2006, el nuevo gobierno empezó a examinar seriamente los problemas generados por la Ley 108. Actualmente, Ecuador ha iniciado el camino hacia la reforma. Como primer paso, el Presidente Correa emitió un indulto a nivel nacional a los micro-comercializadores, implementado bajo un criterio estricto, que dio como resultado una disminución del hacinamiento en las cárceles. El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y el Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos, se encuentran actualmente en proceso de proponer importantes reformas que rectificarían las injusticias creadas por la Ley 108, y alinearían éstas con la nueva constitución. Además de la reforma de las leyes sobre drogas, también se encuentran en marcha importantes reformas institucionales, y se están reorientando acciones para el cumplimiento de la ley dirigidas a los niveles más altos de las organizaciones de tráfico de drogas. Estas reformas se basan en la premisa de que las leyes y políticas de drogas en Ecuador deben corresponder a la propia realidad del país, priorizando la seguridad y los derechos humanos de los ciudadanos ecuatorianos.

La Evolución de la "Guerra contra las Drogas" respaldada por los Estados Unidos en Ecuador

En contraste con sus vecinos Perú y Colombia, Ecuador no es un importante productor de hoja de coca ni de otros cultivos empleados en la producción de drogas ilegales. Según el Informe de Estrategia para el Control Internacional de Narcóticos (INCSR) del Departamento de Estado de los EE.UU., fechado en marzo de 2010, sólo se encontraron y destruyeron 6 hectáreas de cultivos de coca y menos de una

hectárea de cultivos de amapola, a lo largo de la frontera con Colombia durante el 2009. (En comparación, los cálculos de agencias estadounidenses sobre cultivos de hoja de coca en 2008 en Colombia y el Perú fueron de 119,000 y 41,000 hectáreas, respectivamente; el informe INCSR de 2010 no incluye estadísticas correspondientes a estos dos países para 2009). No se produce en Ecuador cantidades significativas de drogas e igualmente, la evidencia indica que las tasas de consumo de drogas son relativamente bajas. Sin embargo, actualmente se debate si ahora hay más drogas que transitan por este país. Según el informe INCSR de 2010, el gobierno ecuatoriano incautó 43.5 toneladas métricas de cocaína en 2009, un incremento del 98 por ciento sobre lo confiscado en 2008. Esto puede indicar un incremento en el transbordo de drogas a través del país; pero, también es resultado de la estrategia del gobierno de Correa de reorientar las acciones de aplicación de la ley, antes enfocadas en arrestar a traficantes de poca monta y transportistas o “mulas”, y que ahora en cambio priorizan las acciones para interceptar grandes cargamentos de drogas y dismantelar organizaciones dedicadas al narcotráfico.

En breve, Ecuador es principalmente un puente entre los países productores y el mercado internacional de drogas; es un país de tránsito para drogas ilícitas e insumos químicos, y funciona como una base para el lavado de dinero. Las drogas son importadas, almacenadas y luego transportadas fuera del país, con ganancias blanqueadas a través de diversos mecanismos financieros. A la fecha, como se ha señalado, aquellos detenidos por tráfico de drogas en Ecuador en su gran mayoría pertenecen al sector más bajo de la cadena del tráfico de drogas – no al sector de quienes controlan y cosechan las grandes ganancias del comercio de las drogas.

A fines de la década de 1980, se descubrieron en Ecuador laboratorios improvisados que procesaban clandestinamente productos químicos utilizados para la elaboración de cocaína. En 1990, el gobierno ecuatoriano publicó dos informes que indicaban una actividad creciente alrededor de la producción de insumos químicos para la elaboración de drogas, e insinuaban que miles de ecuatorianos se venían beneficiando del comercio de las drogas. Los alarmantes informes gubernamentales capturaron los titulares, pero investigadores como Adrián Bonilla de FLACSO señalaron que “no se citaron fuentes, ni se describió metodologías para calcular los hallazgos, ni se expuso una base científica para apoyar sus cuadros y conclusiones”.⁴ Pese a tal falta de evidencia, los informes prepararon el terreno para una creciente percepción de que Ecuador se enfrentaba a un problema muy grave en relación al tráfico de drogas.

La percepción del público de que efectivamente existía un serio problema en relación a las drogas ilegales en Ecuador, empezó a jugar un papel significativo en las políticas domésticas. En 1990, se exacerbó el conflicto político entre el partido del Presidente, Izquierda Democrática (ID), y el principal partido de oposición, Partido Social Cristiano (PSC), cuando éste último acusó a ID de tener una postura débil ante el crimen y el tráfico de drogas. Al mismo tiempo, el gobierno de los EE.UU. inició acciones de entrenamiento y coordinación antidrogas con la Policía ecuatoriana. Tal cooperación internacional, combinada con políticas y percepciones internas, crearon una enorme presión para adoptar una “postura de mano dura” contra los traficantes de drogas lo más pronto posible. En respuesta a esta presión, en 1991 la ID desarrolló y promulgó la Ley 108, llamada Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas. Un funcionario del gobierno comentó que debido a la abrumadora presión tanto interna como internacional para hacer aprobar esta ley, el texto de la norma fue ensamblado tan apresuradamente que los párrafos carecían de orden, con oraciones que a menudo adolecían de coherencia lógica.⁵ Más tarde se advirtió que la ley también contenía varios artículos y

conceptos que eran inconstitucionales. Sin embargo, la ley colocó al país en una buena posición ante Washington.

Ecuador se benefició, en parte, de una mayor atención y asistencia por parte de los EE.UU. hacia Colombia. Entre 1996 y 1999, la asistencia económica estadounidense a las Fuerzas Armadas y la Policía ecuatoriana se incrementó de poco menos de US\$ 3 millones a casi US\$ 13 millones. Para el 2004, se había incrementado a más de US\$ 42 millones.⁶ Adicionalmente, la DEA estableció una presencia en Ecuador a través de una unidad especial de investigaciones (SIU). Un acuerdo bilateral suscrito en 1999 llevó al establecimiento de una Base Operativa de Avanzada (FOL, por sus siglas en inglés) de las Fuerzas Armadas de los EE.UU. en la base aérea de Manta en la costa sur de Ecuador. (Al interior de Ecuador, la FOL resultó ser extremadamente polémica y el gobierno de Correa no renovó el acuerdo cuando éste expiró en 2009⁷). Aunque el monto de asistencia económica estadounidense hacia Ecuador palidece en comparación al recibido por sus países vecinos, éste representaba un incremento significativo para el país.

Según declaraciones realizadas en 2003 por funcionarios del Consejo Nacional para el Control de Drogas Narcóticas y Sustancias Psicotrópicas (CONSEP) y la Dirección Nacional de Rehabilitación Social (DNRS), el hecho de que Ecuador recibió grandes sumas de asistencia de control de drogas de los Estados Unidos debía ser justificado por aquellos que eran receptores de la ayuda. Un funcionario de CONSEP declaró que las políticas de drogas de Ecuador continuaban enfatizando excesivamente la aplicación de la ley porque a ello se destinaba la mayoría de la asistencia estadounidense, mientras que los recursos para reforma judicial y penal, así como para prevención y tratamiento, resultaban escasos.⁸ Para una fuerza policial nacional que adolece crónicamente de escasez de recursos materiales y económicos, la asistencia para programas de drogas ofrecida por los Estados Unidos se convirtió en un recurso importante.

Los parámetros para acciones de control de drogas conjuntas están trazados en acuerdos bilaterales anuales entre los EE.UU. y el Ecuador. Aunque los términos de éstos se han mantenido estrictamente confidenciales, algunas partes del acuerdo del 2003 fueron dadas a conocer por la prensa ecuatoriana. El acuerdo establecía claramente la meta de que Ecuador mejoraría sus esfuerzos contra el tráfico ilegal de drogas. A cambio de recibir financiamiento, equipos y nuevas estaciones de policía, Ecuador implementaría la interceptación aérea, y destruiría cultivos ilícitos y la producción de drogas ilícitas a través de operaciones conjuntas militares y policiales. El acuerdo incluía indicadores para evaluar resultados: *“la cantidad de drogas ilegales incautadas debe incrementarse en un diez por ciento, la confiscación de armas e insumos químicos debe incrementarse en un quince por ciento, y el número de personas detenidas y de audiencias realizadas por delitos de drogas debe aumentar en un doce por ciento”*.⁹ Estos criterios suponían que la presencia de drogas ilegales en Ecuador se estaba incrementando, que el número de personas que traficaban drogas ilegales estaba creciendo, y que quienes eran arrestados cumplirían los requisitos legales para ser juzgados por delitos relacionados a drogas. Para poder cumplir con su parte del acuerdo, Ecuador debía ingresar al juego de los números – más personas en prisión, y más de ellas acusadas por delitos de drogas. Como resultado, muchos inocentes terminaron tras las rejas.

Plantear tales requerimientos a una fuerza policial que adolece de una débil infraestructura y falta de recursos, exacerbó una situación donde las fuerzas de seguridad ecuatorianas se enfocan en aquellos que son más fáciles de detener. Las estadísticas carcelarias en Ecuador durante los años de cooperación

activa con las políticas de drogas de los EE.UU., muestran que la mayoría de los detenidos por delitos de drogas pertenecen a los sectores más vulnerables y marginalizados de la sociedad: consumidores con problemas de drogas, personas pobres y mujeres.¹⁰ Es raro encontrar un traficante de drogas importante en alguna de las prisiones del país.

La Ley 108: Un Ejemplo de Injusticia

La Ley 108¹¹ guarda escasa relación con el código penal vigente en Ecuador, y fue desarrollada sobre la base de principios legales externos, tales como sentencias mínimas obligatorias. La Ley 108 creó una estructura penal y judicial que opera separadamente del sistema judicial general en Ecuador. Muchas de las características de la ley contradicen los derechos al debido proceso garantizados por la Constitución ecuatoriana, y colocan a los acusados en una situación condenada al fracaso, aún si son inocentes.

Más notoriamente, el concepto internacionalmente aceptado de presunción de inocencia – es decir, que uno es inocente hasta ser hallado culpable – no resulta inherente a la ley. La Ley 108 contiene un sutil concepto llamado *inversión de prueba*. La Ley niega al acusado tantos derechos que en su implementación *de facto*, transfiere a éste la responsabilidad de demostrar su inocencia. Quienes se encuentran tras las rejas, privados de su libertad y de recursos para presentar evidencias de su inocencia, tienen escasas posibilidades de ganar contra los recursos y el control del Estado para armar un caso que resulte en una condena.

Lo que es más, el acusado rara vez tiene acceso a una defensa legal adecuada. Los abogados que se atreven a defender a quienes son acusados por delitos relacionados a drogas a menudo enfrentan estigmatizaciones profesionales y personales. La policía declara públicamente que quienes defienden a personas acusadas por delitos de drogas están recibiendo dinero sucio, supuestamente del narcotráfico, y por ello son tan culpables como los acusados. Muchos abogados han indicado que nunca arriesgarían sus carreras legales recibiendo casos relacionados a drogas; quienes lo han hecho son cuestionados por sus colegas sobre por qué se colocan en una posición tan vulnerable profesionalmente. Más aún, en 2006, se decretó que ningún abogado podía ser legalmente considerado para ocupar un puesto de juez si había defendido alguna vez a una persona acusada por tráfico de drogas.

Particularmente preocupantes son las sentencias mínimas obligatorias que fueron establecidas, siguiendo el modelo estadounidense, las cuales violan principios básicos de proporcionalidad en la determinación de sentencias, y socavan más aún la independencia de los jueces. No se hace distinción entre delincuentes de poca monta – por ejemplo, delincuentes primarios, o “mulas” en posesión de pequeñas cantidades de droga – y traficantes de alto vuelo. Los casos no son examinados en relación a su contexto y detalles particulares; en lugar de ello, *todos* aquellos acusados de distribución de drogas están sujetos a una sentencia mínima obligatoria, la cual fue inicialmente establecida a 10 años y luego incrementada a 12 años por el Congreso en enero de 2003. Potencialmente, una persona que lleva consigo unos pocos gramos de marihuana podría cumplir la misma sentencia de 12 años que una persona acusada de vender una cantidad mucho mayor de cocaína. Como la ley incluye varias categorías bajo las cuales una persona puede ser acusada (como posesión, transporte, tráfico, etc.), si ésta es procesada bajo varias categorías de manera simultánea, potencialmente podría ser sentenciada a un máximo de 25 años – sentencia que es mayor que la correspondiente a cualquier otro delito según la ley ecuatoriana (la pena máxima por asesinato es de 16 años).

La ley coloca las penas por posesión de cualquier cantidad de drogas a la par que las que corresponden a delitos graves y violentos. Actualmente hay dos categorías de delitos – *delitos de reclusión* y *delitos de prisión*. Los delitos de reclusión usualmente involucran violencia y requieren la detención inmediata del individuo sin derecho a libertad bajo fianza, mientras que los delitos de prisión permiten al acusado el derecho a salir de inmediato en libertad bajo fianza, y la oportunidad de permanecer en libertad antes y durante el juicio. Según la abogada de derechos humanos Dra. Susy Garbay, “todas las acusaciones por drogas, sin importar las cantidades involucradas ni las circunstancias del arresto, son consideradas delitos de reclusión al mismo nivel punitivo que el homicidio en primer grado, robo a mano armada, violación y secuestro”.¹² Aquellos acusados por cualquier delito relacionado a drogas están impedidos de solicitar libertad bajo fianza, y un infractor no violento acusado de traficar una pequeña cantidad de droga – sin importar el tipo de sustancias – podría recibir la misma sentencia, o a veces una mayor, que aquella correspondiente a quien comete los delitos de violación o asesinato.

En resumen, dentro de la Ley 108, los acusados son juzgados en un sistema penal judicial aparte, en el cual no se presume su inocencia, no tienen acceso a representación legal adecuada, y enfrentan sanciones que por lo general son desproporcionadas respecto al delito cometido.

Cuestionamientos a la Constitucionalidad de la Ley 108

En 1995, el Colectivo de Abogados, una coalición de abogados en derecho civil y penal, presentó una Acción de Amparo ante la Corte Suprema de Ecuador, cuestionando aquellos aspectos de la Ley 108 que consideraban inconstitucionales.¹³ Como resultado del trabajo del Colectivo, la ley fue revisada, revirtiéndose algunas de sus inconsistencias más notorias. Sin embargo, estos cambios no se produjeron sino hasta 1997, y la estocada fundamental de la Ley 108, según la cual el individuo se presume culpable hasta que demuestre su inocencia, sigue en pie.

Originalmente, la Ley 108 ordenaba que las decisiones de todos los jueces en casos relacionados a drogas estuvieran sujetas a revisión e incluso a sanciones por parte de un Tribunal Superior. Tal proceso de revisión fue establecido supuestamente para prevenir falsos dictámenes de inocencia en casos en que los jueces podían haber recibido pagos del acusado o de traficantes de drogas. El efecto de esta revisión, sin embargo, era el de garantizar virtualmente un veredicto culpable. A la mayoría de los jueces les preocupaba que una decisión en favor del acusado pudiera ser revocada por el Tribunal Superior, que a causa de ello pudieran enfrentar sanciones, y que se sospechase que sus fallos habían sido comprados. Era mucho más fácil simplemente declarar culpable al acusado que arriesgarse a tales repercusiones.

La Corte Suprema del Ecuador trastrocó el requisito que todas las decisiones en casos de drogas estuvieran sujetas a revisión por una corte superior. Sin embargo, a pesar de este cambio a la ley, los jueces – junto con los abogados – aún corren el riesgo de convertirse en víctima de la estigmatización política por parte de actores dentro y fuera del sistema judicial. En 1998, el gobierno de los EE.UU. revocó la visa de un juez considerado de tomar decisiones inapropiadas en relación a casos de drogas. La cancelación de su visa envió un mensaje que muchos jueces interpretaron como otro incentivo para emitir veredictos de culpabilidad en casos de drogas, antes que arriesgarse a perder la posibilidad de viajar a los Estados Unidos.¹⁴

Otro cambio importante es que ahora es posible conmutar las sentencias debido a circunstancias atenuantes. Los jueces también han recibido más flexibilidad para determinar las sentencias para delitos relacionados a drogas; tomando en cuenta factores tales como la ausencia de antecedentes criminales u otras circunstancias atenuantes, un juez puede emitir una sentencia más corta que la mínima obligatoria para alguien que es declarado culpable de un delito relacionado a las drogas. Ello no obstante, las presiones políticas al interior del sistema judicial hacen inusual que un juez dicte sentencias menores de dos o tres años que los plazos términos mínimos obligatorios.

Finalmente, como resultado de las reformas legales implementadas en 1997, la ley ya no requiere el encarcelamiento de quienes lleven consigo pequeñas cantidades de drogas para consumo personal. Sin embargo, el problema con este cambio a la ley original es que no se determina qué cantidades específicas constituyen un volumen de droga para uso personal, en un contexto en el cual se anima a fiscales y jueces, a través de una variedad de otros mecanismos, a tratar de lograr una condena. Lo que un juez puede considerar una cantidad para uso personal, otro juez lo considera suficiente para condenar a alguien por tráfico de drogas. Además, todavía es responsabilidad del acusado probar su inocencia, demostrando que es usuario y no traficante.

Los Costos Humanos y Sociales de la Ley 108

Para el año 2000, Ecuador sufría las consecuencias de un sistema carcelario plagado por el hacinamiento y la falta de recursos. El sistema judicial, ya sobrecargado y escaso de personal, había alcanzado un punto de quiebre debido al considerable incremento de casos relacionados a drogas. En diferentes momentos entre los años 1993 y 2007, más del 40 por ciento de todos los presos en Ecuador habían sido encarcelados por delitos relacionados a drogas.¹⁵ Entre el 75 y el 85 por ciento de todas las mujeres presas en Ecuador están tras las rejas acusadas por delitos relacionados a drogas.

Las prisiones en Ecuador desbordan con presos acusados por trasladar pequeñas cantidades de drogas. Aunque ocasionalmente se encuentra algún distribuidor intermediario entre quienes están arrestados por delitos de drogas, son los traficantes de poca monta quienes constituyen la gran mayoría de los presos bajo la Ley 108. Estas personas, a menudo llamados “mulas”, son casi siempre gente pobre, desesperada por acceder a recursos económicos. Con frecuencia se trata de madres solteras que deben proveer el sustento para sus hijos, miembros de minorías, individuos sin educación que no pueden encontrar empleo, y otras personas que venden drogas para mantener sus hábitos. Es importante advertir que estas personas son fácilmente y rápidamente reemplazadas como agentes del tráfico ilícito de drogas.¹⁶

Este enfoque ha perpetrado un considerable daño a mucha gente, así como al bienestar social de Ecuador. Hasta hace poco, los hijos de las madres solteras detenidas por lo general acompañaban a éstas durante su detención, ya que no había otra opción para ellos. Tales situaciones planteaban dudas sobre el futuro de esos niños y sobre el tipo de ciudadanos en que se convertirían. Las familias se quiebran, y los integrantes de éstas fuera de la prisión reciben un impacto económico y emocional negativo. Infractores de poca monta, a menudo no violentos, permanecen las más de las veces en prisión por cerca de diez años, y por más de una década en muchos otros casos. Estar tras las rejas por períodos prolongados marginaliza aún más a miles de personas detenidas, de modo que cuando finalmente obtienen su libertad, nada les espera fuera de la prisión. Conseguir empleo es aún más

difícil para una persona con antecedentes penales. La oportunidad para dar un vuelco a sus vidas y escapar de los niveles inferiores del tráfico de drogas se aleja más de ellos que antes de entrar a prisión.

Las condiciones al interior de las prisiones de Ecuador empezaron a deteriorarse a medida que las fuerzas del orden siguieron practicando el juego de los números. La Ley 108 prácticamente garantizaba el crecimiento de la población carcelaria en tanto no dejaba espacio legal para declarar inocentes a los acusados, y aseguraba una permanencia extraordinariamente larga para éstos dentro de los muros de la cárcel. Las huelgas de hambre y revueltas de presos comenzaron a ser moneda corriente. Al mismo tiempo, estudios demostraron que no se había producido una reducción en el volumen o la calidad de las drogas que se transportaban a través de Ecuador. Más y más personas, organizaciones e instituciones académicas empezaron a analizar de cerca el problema; su hallazgo, de modo lento pero seguro, empezaron a surtir efecto sobre los debates de políticas internas.

El Presidente Rafael Correa y la Asamblea Constituyente

En noviembre de 2006, Rafael Correa fue elegido Presidente de la República, y poco después obtuvo aprobación del Congreso para realizar nuevos comicios para elegir miembros de una Asamblea Constituyente Nacional, cuyo objetivo era redactar una nueva Constitución. La Asamblea Constituyente incluía un pequeño número de representantes de partidos tradicionales, pero se componía mayormente por representantes de movimientos sociales y del ámbito académico, donde la Alianza PAIS del Presidente entrante ostentaba la mayoría de escaños.

La Asamblea fue desagregada en grupos de trabajo que se enfocaban en áreas específicas como derechos humanos y civiles (incluyendo la situación de comunidades de minorías como poblaciones indígenas y afro ecuatorianos), uso de recursos naturales, libertades de prensa y comunicación, así como otras áreas de interés nacional. Los integrantes de la Comisión de Legislación y Asuntos Fiscales emprendieron una revisión de las prisiones, del Código Penal del país y del sistema judicial. Visitando cárceles a través del país, la Comisión observó las condiciones inhumanas y el hacinamiento, y advirtió el alto porcentaje de personas encarceladas bajo la Ley 108. En su informe oficial ante la Asamblea General, esta Comisión señaló la naturaleza draconiana de la Ley 108, y advirtió que la ley no distinguía entre los tipos de droga o la cantidad de la misma, resultando en sentencias que a menudo eran terriblemente desproporcionadas en relación al delito cometido. Su informe también incluía el hecho de que, “...*la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha considerado que [la Ley 108] ha provocado perjuicios indebidos a las personas... que, la pérdida de la libertad, origina la desintegración, desestabilización social y económica de las familias, en especial, en el caso de las hijas e hijos de las mujeres infractoras que permanecen en los Centros de Rehabilitación Social*”.¹⁷

Aliviando el Hacinamiento de las Prisiones

En el informe de la Comisión al pleno de la Asamblea Constituyente se incluyó una propuesta de indulto nacional para todas las personas que habían sido sentenciadas por tráfico, transporte, adquisición o posesión de sustancias ilegales y que cumplieran con los siguientes criterios: que el prisionero ya haya recibido sentencia, que ésta sea su primera infracción, que la cantidad de la sustancia ilegal involucrada en la condena sea de dos kilogramos o menos, y que el recluso haya cumplido al menos el 10 por ciento (o por lo menos un año) de su sentencia.¹⁸ La propuesta fue aprobada por una Asamblea Constituyente y se convirtió en ley el 4 de julio de 2008.¹⁹

El proceso de implementación del indulto no fue tan fluido como lo había imaginado la Asamblea. El mismo sistema judicial que era responsable por permitir que cientos de acusados permaneciesen encerrados a la espera de juicio tenía ahora a su cargo la implementación del indulto. Se suponía que el proceso no tuviese costo alguno para las personas encarceladas, y que fuese emprendido con ayuda de las autoridades carcelarias; sin embargo, resultó ser complicado, y a muchos prisioneros se les dijo que debían pagar un abogado para obtener el indulto. Se requirieron varios documentos legales para demostrar que un prisionero cumplía con los criterios necesarios. A menudo estos documentos estaban diseminados a través de varias instituciones que forman parte del sistema judicial ecuatoriano. Los prisioneros elegibles a menudo desconocían incluso dónde obtener los documentos requeridos, y si lo sabían, debían pedir o pagar a alguien fuera de prisión para que esta persona obtuviese físicamente un documento específico. E incluso en esos casos, esa persona fuera de prisión debía conseguir las firmas apropiadas en los formularios requeridos para obtener el documento necesario. La frustración ante la dificultad y lentitud del proceso se elevó a tal nivel que en una prisión se produjo un motín. Doscientos ochenta visitantes en la prisión fueron tomados como rehenes durante horas.²⁰ Aunque muchas personas tuvieron que esperar largos períodos antes de poder completar el proceso requerido, según la Defensoría Pública Penal, en última instancia unos 2,300 ecuatorianos encarcelados bajo la Ley 108 fueron indultados.

Adicionalmente, la Asamblea Constituyente después implementó una medida facultando a las instancias gubernamentales correspondientes a otorgar una reducción de hasta 50 por ciento de las sentencias a prisioneros que cumplieren criterios específicos.²¹ Aunque la posibilidad de reducción de sentencias se aplicaba a todos los delitos, fue una reforma especialmente bien acogida por el gran porcentaje de mujeres que cumplían largas sentencias por delitos relacionados a drogas y que no calificaban para el indulto. Este mecanismo, que se conocía como la *regla del dos por uno*, en combinación con el indulto para micro comercializadores, ayudó en gran medida a disminuir el hacinamiento de las prisiones en Ecuador. En la cárcel de mujeres *El Inca* de Quito, donde casi el 80 por ciento de las internas estaban condenadas por delitos relacionados a drogas, la combinación del indulto con la *regla del dos por uno* llevó a un considerable mejoramiento de las condiciones carcelarias. Durante las reformas temporales, se otorgó la libertad a tantas mujeres que cada prisionera pudo dormir en una cama, mientras que antes solían compartir una cama entre tres personas. Además, el nivel de violencia disminuyó considerablemente, y el acceso a los servicios existentes mejoró tremendamente.

Reforma de las Leyes sobre drogas

Las dos acciones legales iniciadas por la Asamblea Constituyente Nacional fueron sólo los primeros pequeños pasos en un proceso de reforma mucho mayor. Aunque tales acciones fueron una respuesta temporal a la situación de emergencia que había tenido lugar en las prisiones ecuatorianas, la Asamblea reconocía que las causas detrás de la situación carcelaria en Ecuador estaban arraigadas en problemas al interior del código penal ecuatoriano, especialmente en la Ley 108 y su implementación. La Comisión de la Asamblea declaró que era necesaria una reforma general para enfrentar la crisis humanitaria en el sistema carcelario de Ecuador, así como para asegurar un sistema de justicia más equitativo en este país.

La Constitución escrita por la Asamblea Constituyente Nacional fue aprobada por referéndum público en setiembre de 2008.²² En su capítulo sobre derechos a la protección dentro de la ley, la nueva constitución incluye artículos que enumeran ciertos derechos que deben ser garantizados bajo el código penal de Ecuador.²³ Para garantizar que tales derechos sean respetados, el gobierno no tuvo más alternativa que re-escribir completamente el código penal de la nación, no sólo en relación al traslado de sustancias ilícitas, sino de todos los delitos contra las personas, la propiedad y el Estado. Igualmente, el Artículo 364 de la sección de la Constitución referida a temas de salud, declara: “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”.²⁴

En su intento por alinear el código penal de Ecuador con la Constitución de 2008, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos ha propuesto una revisión total del sistema judicial, incluyendo los códigos que tipifican delitos particulares, los procedimientos empleados para determinar la culpabilidad o inocencia, y el tipo de penalidad y su implementación. Según estas reformas propuestas, los delitos relacionados a sustancias ilegales ya no serán tratados bajo un sistema aparte con su propia clasificación de infracciones, sus procedimientos diferenciados y su singular estructura para la determinación de sentencias. Estas reformas al código penal y a los mecanismos judiciales en Ecuador representan un intento por tratar a todos los crímenes y delitos menores de una manera más justa y equitativa posible. En la legislación propuesta, se hace distinciones entre tráfico de drogas a gran escala, venta callejera de drogas, y diferentes niveles de participación en la producción y tráfico de estas sustancias. Los lineamientos para dictar sentencias se basan en la gravedad del delito cometido. La legislación propuesta también estipula la cantidad de la sustancia considerada para consumo personal, y cuya posesión no sería ilegal. Finalmente, las reformas propuestas restablecen también el poder discrecional de los jueces – las circunstancias individuales que ellos *deberían* tomar en cuenta al determinar la sentencia aplicable.

El gobierno también está implementando cambios a las estructuras institucionales bajo las cuales se manejan los temas de drogas ilegales. El gobierno de Correa ha declarado que quiere priorizar un enfoque humano y, para ello, las autoridades están haciendo distinciones entre áreas individuales de preocupación, y comisionándolas a diferentes ministerios. Los temas de adicción, prevención, rehabilitación y reinserción ya no serán responsabilidad de una institución separada que lidia sólo con drogas ilícitas, sino que son definidos como temas de salud pública y se convertirán en una responsabilidad central del Ministerio de Salud. Éste también será responsable por el manejo de las sustancias controladas. Debido a que muchos micro comercializadores ingresan al mundo de las drogas ilegales debido a su situación económica, la reestructuración también incluye medidas de prevención para promover oportunidades económicas y sociales, en el ámbito del Ministerio de Inclusión Económica y Social. El Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos, bajo el cual operan las fuerzas de seguridad, ostenta la responsabilidad por las acciones de interceptación y se concentra específicamente en el crimen organizado, incluyendo a los cárteles más importantes de la droga y a sus jefes. Aunque estas áreas principales de interés están cada una designada a ministerios específicos, la reforma ordena que cada ministerio coordine con los otros y luego trabaje a través de instituciones de gobierno que comparten responsabilidad por la implementación de las políticas, incluyendo los tribunales, gobiernos locales, universidades, la Superintendencia de Banca y otras agencias pertinentes.

El Futuro del Proceso de Reforma de las Leyes sobre drogas

Las reformas judiciales propuestas, incluyendo cambios en la legislación relacionada a las drogas, refleja un enfoque definido y coordinado a varios niveles, el cual es más realista y promete ser más efectivo para responder a los complejos problemas inherentes a lidiar con temas relacionados a las drogas. Estas reformas se desarrollaron a través de un largo proceso de estudio, análisis y discusión con diversos expertos en Ecuador y en todo el mundo; sin embargo, y quizá lo que es más importante, las reformas fueron desarrolladas sobre la base de la propia realidad nacional de Ecuador. Los autores de la reforma se enorgullecen del hecho que el proceso refleja la soberanía de Ecuador, y que sus orígenes están arraigados en la nueva constitución del país. Tal como lo declaró uno de los abogados que trabajaba en el nuevo código penal, un hecho que no ha pasado desapercibido es que el indulto nacional, el primer paso en el largo camino hacia las reformas, fuera firmado el 4 de julio, Día de la Independencia de los EE.UU. Para este abogado, ese primer paso de indultar a las víctimas que sufren bajo una ley draconiana basada en prioridades estadounidenses, fue también un apropiado primer paso para marcar la independencia de Ecuador de tales influencias externas, y el inicio del desarrollo de políticas públicas basadas en las propias dinámicas políticas, sociales y económicas del país.²⁵

Al mismo tiempo, no existe garantía de que las reformas más amplias, ni la legislación sobre drogas específica tal como está redactada, sean promulgadas por la Asamblea Nacional Ecuatoriana. Aunque el movimiento político del Presidente ostenta una mayoría en la Asamblea Nacional, el tema de las políticas de drogas es aún un asunto político delicado. Más aún, al igual que el indulto nacional que precedió a las reformas propuestas, se presentarán retos al tratar de resolver los problemas de implementación, particularmente en relación a las funciones del poder judicial y las fuerzas de seguridad. Un problema principal es la perspectiva de aplicación de la ley que rodea al control de sustancias ilegales y las culturas institucionales que se han desarrollado a lo largo de las casi dos décadas de implementación de la Ley 108 a través del uso de las fuerzas de seguridad ecuatorianas. Y sigue siendo cierto que para detener a aquellos en los niveles más altos de las redes del crimen organizado involucradas en el tráfico de drogas, se requiere de fuerzas que estén mucho mejor preparadas, mejor equipadas y con más recursos que los que posee la policía ecuatoriana. Sin embargo, si se aprueban las reformas a las leyes sobre drogas, éstas podrían potencialmente servir como modelo para que otros países busquen políticas de drogas más efectivas, que también estén alienadas con los estándares internacionales de derechos humanos y del debido proceso, lo cual tendría un efecto dominó a lo largo de la región.

¹ Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Ciudadanía en Temáticas de Seguridad Interna y Externa, Santiago Pérez Encuestadores, citada en *Hacia una Nueva Política de Seguridad Interna y Externa, Seguridad, Soberanía y Democracia, Siglo XXI*, Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, 2008, Anexo, p. 117.

² <http://www.consep.ec/consep.php?c=1367&inPMAIN=1#8481>. Esta es la versión del 2004 de la Ley 108 después de ser corregida sobre la base del pedido presentado en 1995 por el Colectivo de Abogados en relación a aquellos puntos de la Ley que eran inconstitucionales.

³ Pontón, Jenny y Andreína Torres, 2007, “Cárceles del Ecuador: los efectos de la criminalización por drogas”, en Revista URVIO No.1, FLACSO Sede Ecuador, citado en Jorge Núñez Vega, Coordinador de Investigación, *Análisis de la ley de drogas desde una perspectiva socio-política*, octubre de 2008. El equipo de investigación incluyó a Carla Estrella, Daniel Pontón, Jenny Pontón y Jorge Núñez Vega, p. 73.

⁴ Traducido del español por la autora. Dr. Adrián Bonilla, “*National Security Decision-Making in Ecuador: The Case of the War on Drugs*” [Toma de Decisiones sobre Seguridad Nacional en Ecuador: El Caso de la Guerra contra las Drogas] disertación doctoral, Universidad de Miami, octubre de 1992, p. 298. El ambiente descrito en este párrafo se basa en el trabajo del Dr. Bonilla.

⁵ Entrevista de la autora con la Dra. Silvia Corella, directora del Observatorio Nacional sobre Drogas de Ecuador, CONSEP, mayo de 2003.

⁶ *Just the Facts, A Civilians Guide to US Defense and Security Assistance to Latin America and the Caribbean* [Sólo los Hechos, Una Guía para Civiles sobre la Asistencia de Defensa y Seguridad de los EE.UU. a América Latina y el Caribe], Asistencia de los EE.UU. a Ecuador, Todos los Programas, 1996 a 2008:
<http://justf.org/Country?country=Ecuador&year1=1996&year2=2008&funding=All+Programs&x=56&y=12>.

⁷ Para ver información adicional, consultar: <http://www.wola.org/media/March%202007%20Manta%20Memo.pdf>.

⁸ Entrevista de la autora con la Dra. Silvia Corella y con el Dr. Fausto Viteri, director de Tratamiento y Rehabilitación, CONSEP, mayo de 2003.

⁹ “FF.AA. y Policía Deben Mejorar su Lucha Antidrogas”, *El Comercio*, Quito, 12 de octubre de 2003, p. A7.

¹⁰ Estadísticas de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social (DNRS) ha mostrado varios años en que hasta el 80 por ciento de todas las mujeres encarceladas en Ecuador lo estaban por delitos relacionados a drogas. Las estadísticas de DNRS también reflejan que el porcentaje más alto de presos en general son personas desempleadas con un nivel educativo más bajo que el secundario. Boletín Estadístico 2002-2003, 2004-2005, Oficio No. DNRS-GP-228-2009.

¹¹ Para ver información adicional, consultar: http://www.wola.org/media/Ecuador/ddhr_ecuador_memo4.pdf.

¹² Entrevista de la autora con la Dra. Susy Garbay, coordinadora del departamento legal, INREDH (Instituto Regional de Apoyo a los Derechos Humanos), Quito, Ecuador, junio de 2003.

¹³ El Colectivo estaba compuesto por las siguientes personas: Dra. Pilar Sacoto de Merlyn, Dr. Ernesto Albán Gómez, Dr. Alberto Wray, Dr. Alejandro Ponce Villacís, Dra. Judith Salgado, Dra. Gayne Villagómez, Dr. Ramiro Ávila Santamaría, Dr. Gonzalo Miñaca, Dr. René Larenas Loo, Dr. Farith Simon y Hermana Elsie Monge. Los hallazgos del Colectivo fueron publicados en el informe del Colectivo de Abogados, *Por los Derechos de las Personas*, 1995.

¹⁴ David Aquilla Lawrence, “Whose Due Process: A U.S. Anti-Drug Probe in Ecuador Faces Scrutiny” [El Debido Proceso de Quién: Un Sondeo Antidrogas de los EE.UU. en Ecuador Es Analizado], *Christian Science Monitor*, 30 de octubre–5 de noviembre de 1998.

¹⁵ Dirección Nacional de Rehabilitación Social, Distribución Poblacional Penitenciaria por Tendencias Delictivas Período: 1989-2004, 2007, y 2008.

¹⁶ John Walsh, *Are We There Yet? Measuring Progress in the U.S. War on Drugs in Latin America* [¿Ya llegamos a ese punto? Midiendo el Avance en la Guerra de los EE.UU. contra las Drogas en América Latina], WOLA Drug War Monitor, diciembre de 2004, p. 7.

¹⁷ *Revista Judicial*, Registro Oficial No. 378 - Jueves 10 de Julio de 2008 SUPLEMENTO
http://www.derechoecuador.com/index.php?option=com_content&task=view&id=4568. La penúltima resolución del Registro con la lista de todas las resoluciones declaradas por el Presidente Correa.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Para ver información adicional sobre esta medida, consultar: Pien Metaal, *Indulto de mulas en Ecuador, una propuesta sensata*, Serie sobre Reforma Legislativa de Políticas sobre Drogas, No. 1, Instituto Transnacional y la Oficina de Washington para Asuntos Latinoamericanos, febrero de 2009, <http://www.tni.org/es/report/indulto-de-mulas-en-ecuador>.

²⁰ “Reos se toman carceles para exigir el indulto”, *El Universo*, 31 de julio, 2008,

<http://www.eluniverso.com/2008/07/31/0001/10/39D988A6C0F54FC7AA07B35CE0F95592.html>.

²¹ *Asamblea aprueba Ley Reformatoria a Código de Ejecución de Penas*, Ecuadorinmediato.com, 22 de julio de 2008, http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news_user_view/ecuadorinmediato_noticias--83370.

²² El 28 de setiembre de 2008, se realizó un referéndum nacional en Ecuador para aprobar o rechazar la Constitución escrita por la Asamblea Nacional Constituyente. La Constitución fue aprobada por una votación de 64 por ciento a favor y 28 por ciento en contra.

²³ Constitución de la República del Ecuador, 2008, Título II *Derechos*, Capítulo ocho, *Derechos a la Protección*, Artículos 75 hasta 82.

²⁴ Constitución de la República del Ecuador, 2008, Título VII *Régimen del Buen Vivir*, Sección Segunda, *Salud*, Artículo 364.

²⁵ Entrevista de la autora, noviembre de 2009.