

Cárcel y drogas en Ecuador: el castigo de los más débiles

Jorge Vicente Paladines¹

I. Introducción: de la política de drogas a la política criminal

La República del Ecuador cuenta con 15'737878 habitantes (INEC, 2013). Su población lo ubica en la lista de las naciones más pequeñas de América del Sur. Sin embargo, Ecuador se caracteriza además por los relevantes cambios de su política de drogas. El indulto a las “mulas del narcotráfico”, la nueva Constitución de la República, la no renovación del Puesto de Operaciones de Avanzada de los Estados Unidos en la ciudad de Manta, la creación de umbrales para evitar la criminalización de los consumidores, la regulación de los centros de tratamiento, la adopción de criterios y penas más proporcionales para sancionar el tráfico, la renuncia a las preferencias arancelarias como compensación a la “guerra contra las drogas” (ATPDEA) y la reciente legislación sobre prevención. Todas estas transformaciones se producen precisamente en el gobierno del presidente Rafael Correa, tras veinticuatro años de vigencia de una de las leyes más draconianas de la región: la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (Ley 108).

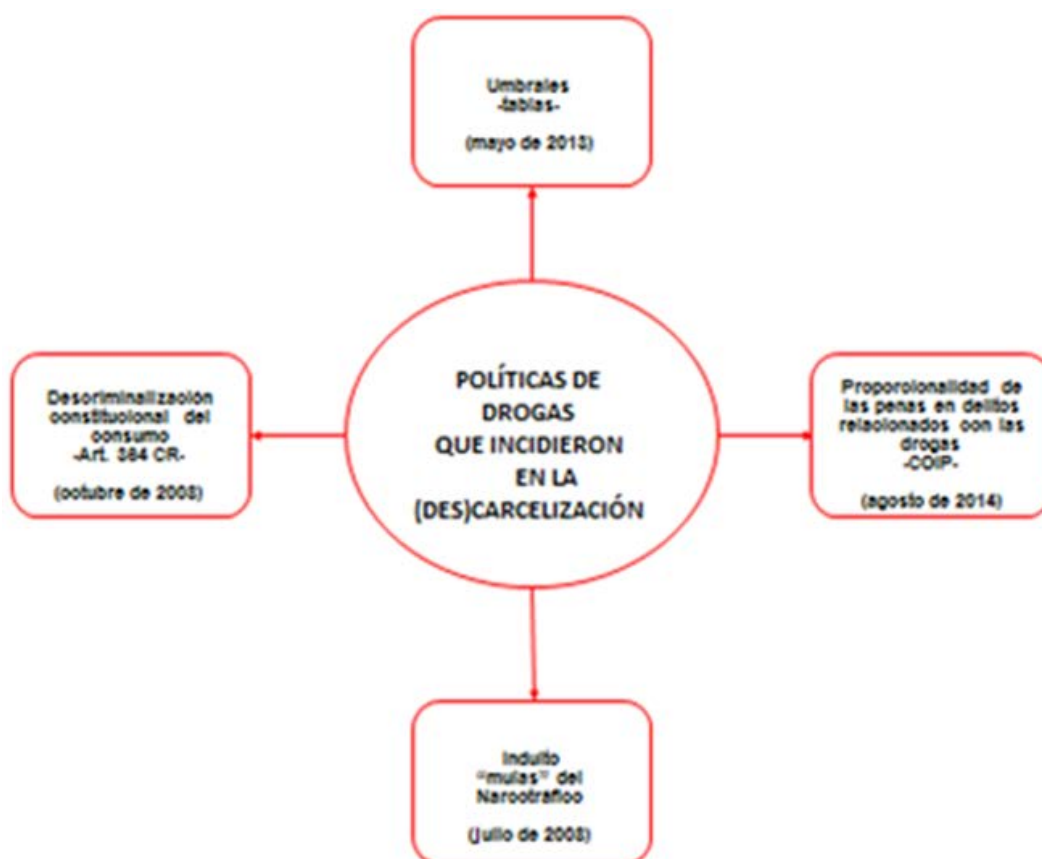
En gran medida, destacan los cambios de las políticas que inciden en la penalidad, es decir, en las instituciones del castigo alrededor de los delitos relacionados con las drogas. Al menos cuatro grandes políticas han incidido en la reducción del encarcelamiento, aunque sea de forma momentánea o en periodos que no se sostuvieron a mediano ni a largo plazo. Estos momentos son: i) el indulto a las “multas” del narcotráfico (2008); ii) la nueva Constitución de la República que establece como principio la prohibición de criminalización del consumo (2008); iii) la creación de umbrales para garantizar la libertad de

¹ Agradezco las pacientes y acertadas observaciones de los profesores Jörg Stippel (Universidad de Chile) y Luis Ávila Linzán (Universidad Católica Santiago de Guayaquil).

quienes deciden consumir drogas de uso ilícito (2013); y, iv) la reforma y proporcionalidad de las penas en los delitos relacionados con las drogas (2014).

Gráfico No. 1

Períodos de (des)carcelización en la política de drogas ecuatoriana



Elaboración propia (2016)

No obstante, la evolución de la política de drogas también tiene sus contradicciones. Posterior a los periodos que redujeron el encarcelamiento se suceden tendencias que aumentan el discurso y la realidad del castigo en materia de drogas. Estas contradicciones determinan a la política de drogas dentro de un enclave penitenciario o, al menos, que se diluye en la cuestión penal. De ahí que la política de drogas termina siendo en la praxis la más importante política criminal del país. Además, adquiere una relevancia frente al resto de las políticas públicas, pues pone en discusión la coherencia en la gobernanza del fenómeno social de las drogas.

Estudiar las dinámicas del encarcelamiento es desnudar la política de drogas. En este sentido, el Colectivo de Estudios Drogas y Derechos (CEDD) vuelve a la investigación que se convirtió en su hecho fundacional. En 2010, el CEDD salió a la luz con la afamada investigación titulada como “Sistemas Sobrecargados”. Han transcurrido más de seis años y desde las Naciones Unidas se vuelve a replantear al encierro como institución ineficaz dentro de las políticas y prácticas internacionales sobre drogas. No cabe duda que al retomar a la cárcel como objeto de estudio se plantea insistentemente en la necesidad de desmontar al sistema penal como entidad central de la política de drogas.

Por ello, si el capítulo en 2010 sobre el encarcelamiento por drogas en Ecuador relevó el comienzo de una política, el presente no hace más que constituirse en una síntesis para establecer el desenlace de una praxis que comenzó con uno de los emblemas más importantes en la región, como ha sido el indulto a las “mulas” del narcotráfico. Esta vez, además de poner en un contexto más amplio las interacciones del encierro y sus dinámicas legales, se analizan sus actuales consecuencias en la producción del castigo como institución gobernante de la política de drogas ecuatoriana. También es un ejercicio por redescubrirnos como sociedad, quizá en momentos donde la cárcel no solo sea un fetiche sino el lugar donde nace y termina nuestra política.

II. Situación carcelaria del país: la modernidad tardía

Ecuador presenta momentos de “estabilidad” y “precipitación” en cuanto a su población carcelaria. Además, esta característica viene acompañada de períodos de expansión infraestructural del servicio penitenciario, donde destacan al menos los siguientes: el período del gobierno de Gabriel García Moreno (1859-1875); y, el período del gobierno de Rafael Correa Delgado (2007 hasta la actualidad). En ambos períodos se generaron fuertes inversiones para la construcción y ampliación de cárceles, pues la historia del país había demostrado que hasta las paradisíacas Islas Galápagos fueron en algún momento un lejano y olvidado centro de detención.

No obstante, la historia contemporánea del Ecuador devela un claro clivaje en el flujo de su población carcelaria. Así, diez años antes de la afamada reforma

procesal penal del año 2000 –que se constituyó en el emblema de la “reforma judicial” en su momento–, las características más destacadas fueron: el aumento de presos sin condena y el mantenimiento de una misma cantidad de detenidos². Un año antes de la implementación del nuevo Código de Procedimiento Penal, el 69% del total de las personas privadas de la libertad se encontraban sin sentencia; sin embargo, durante diez años no hubo un aumento significativo del número de presos, es decir, se mantuvo durante una década casi la misma cifra de detenidos, pues tuvimos en 1990 una cantidad de 7679 presos y, finalmente, 8029 en el año de 2000. En diez años la contabilidad había cerrado una década con el incremento de 350 presos.

Tabla No. 1

Población carcelaria diez años antes de la reforma procesal penal de 2000					
Año	Sentenciados	Porcentaje	No Sentenciados	Porcentaje	Total
1990	2275	29,63%	5404	70,37%	7679
1991	2373	30,1%	5511	69,9%	7884
1992	2473	30,96%	5525	69,17	7998
1993	2845	32,25%	6000	67,75%	8856
1994	2745	30,29%	6319	69,72%	9064
1995	3225	33,43%	6451	66,57%	9646
1996	3078	31,86%	6883	71,36%	9961
1997	3094	30,94%	6412	67,46%	9506

² Uno de los primeros estudios que develó el abuso de la prisión preventiva fue elaborado por el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD) en la década de los 80's. Un resumen de esta investigación puede encontrarse en *Sistemas Penales y Derechos Humanos en América Latina: Documentos y Cuestionarios Elaborados para el Seminario de San José, Costa Rica, 11 Al 15 de Julio de 1983* (Zaffaroni, 1984).

1998	2405	26,56%	6650	73,44%	9439
1999	2507	30,6%	5688	69,4%	8520
2000	2946	36,7%	5083	63,31%	8029

Fuente: Dirección Nacional de Rehabilitación Social (2002)

Elaboración: propia

Durante esta década no hubo generalmente políticas para la reestructuración del sistema penitenciario de forma integral. Esta realidad va a ser transformada por el gobierno de Rafael Correa, que en una desafiante y costosa política emprendió el crecimiento del sector penitenciario al mejor estilo de las administraciones republicanas de los Estados Unidos. De esta forma, se promovió la construcción de tres grandes centros regionales de detención con un costo de 370 millones de dólares aproximadamente: Guayaquil (Guayas), Latacunga (Cotopaxi) y Turi (Azuay). Con ello, se alejaron las precarias condiciones de alojamiento (hacinamiento) que tenían las personas privadas de la libertad, a la vez que aumentaron los espacios para ser detenido, pues las nuevas cárceles tienen la capacidad de albergar a cerca de 40000 personas privadas de la libertad.

Imagen No. 1 Visita del presidente Rafael Correa a Cárcel Regional de Latacunga

Fuente: Plan V (2014)³

En las nuevas infraestructuras carcelarias *no se autoriza el uso de ropa común* (Wacquant, 2013, 259-260). Las personas privadas de la libertad no tienen acceso a dinero ni alimentación particular, pues para ello son proveídas de un economato. Se aumentaron los esquemas de seguridad para evitar el acceso con el mundo exterior y controlar así la ubicación de los detenidos. De hecho, el actual Modelo de Gestión Penitenciaria (2013) cataloga a la posesión de drogas de uso ilícito como falta gravísima; con ello, impone como sanción la internación por cuarenta y ocho horas a la sección denominada como “Área de Reflexión”, además de la restricción por dos meses de la visita familiar e íntima, así como la privación de adquirir productos en del economato durante tres semanas⁴. Incluso, una de las primeras versiones de estas normas estableció un régimen especial de detención mediante la determinación de las siguientes normas:

³ <http://www.planv.com.ec/historias/sociedad/el-viacrucis-eli> (Acceso 03/10/15)

⁴ Véanse artículos 12 y 13 del protocolo de sanciones dentro del Manual de Gestión Penitenciaria del Ecuador (Ministerio de Justicia, 2013)

Tabla No. 2 Horario de actividades de lunes a viernes en Máxima Seguridad Especial

HORA	ACTIVIDAD
06:00	Encendido de luces. Ejercicio de estiramiento corporal en el dormitorio.
06:30	Aseo personal y Limpieza del dormitorio.
07:00	Se pasa lista en el dormitorio. En caso de ausencia se realizará el procedimiento establecido.
08:00	Se servirá el desayuno en el dormitorio. La persona privada de libertad entregará la vajilla y/o utensilios.
09:00	Inicio de las actividades planificadas por el equipo de Tratamiento y Educación. Solo saldrán del dormitorio las personas que tengan una actividad de tratamiento específica, por el tiempo que dure la misma. Concluida la actividad retornarán al dormitorio.
12:00	Se servirá el almuerzo en el dormitorio. La persona privada de libertad entregará la vajilla y/o utensilios.
14:00	Inicio de las actividades planificadas por el equipo de Tratamiento y Educación. Solo saldrán del dormitorio las personas que tengan una actividad de tratamiento específica, por el tiempo que dure la misma. Concluida la actividad retornarán al dormitorio.
17:00	Cierre del dormitorio para el aseo personal.
18:00	Se servirá la merienda en el dormitorio. La persona privada de libertad entregará la vajilla y/o utensilios.
18:30	Se pasará lista en el dormitorio. En caso de ausencia se realizará el procedimiento establecido.
19:00	Ejercicios de estiramiento corporal en el dormitorio y aseo personal.

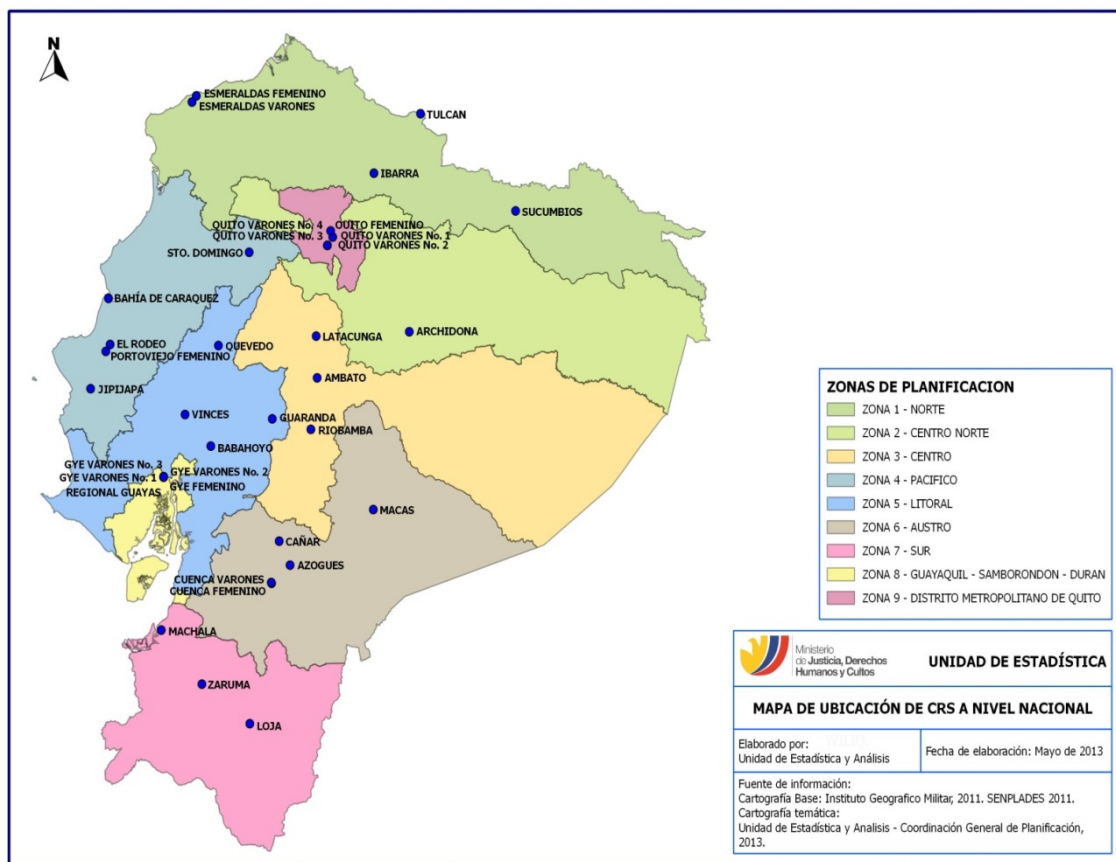
21:00	Apagado de luces.
--------------	-------------------

Fuente: Acápites 4.2.5 del Modelo de Gestión Penitenciaria del Ecuador
Elaboración: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (2013)

El nuevo sistema penitenciario del país se consolidó con la promulgación del Código Orgánico Integral Penal (COIP)⁵, que aglutina 270 delitos y más de 100 contravenciones de tránsito definidos en un clima de endurecimiento penal, pues se robustece con una posición de “mano dura” contra la delincuencia al aumentar el máximo acumulable de la pena a 40 años. Las personas detenidas son ubicadas en cerca de treinta prisiones para condena, además de los centros de detención provisional para adultos y adolescentes en conflicto con la ley, de contravenciones y las denominadas casas de confianza para personas adultas mayores, mujeres madres y personas con discapacidad.

⁵ El COIP fue publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 180 del 10 de febrero de 2014 y entró en plena vigencia el 10 de agosto del mismo año.

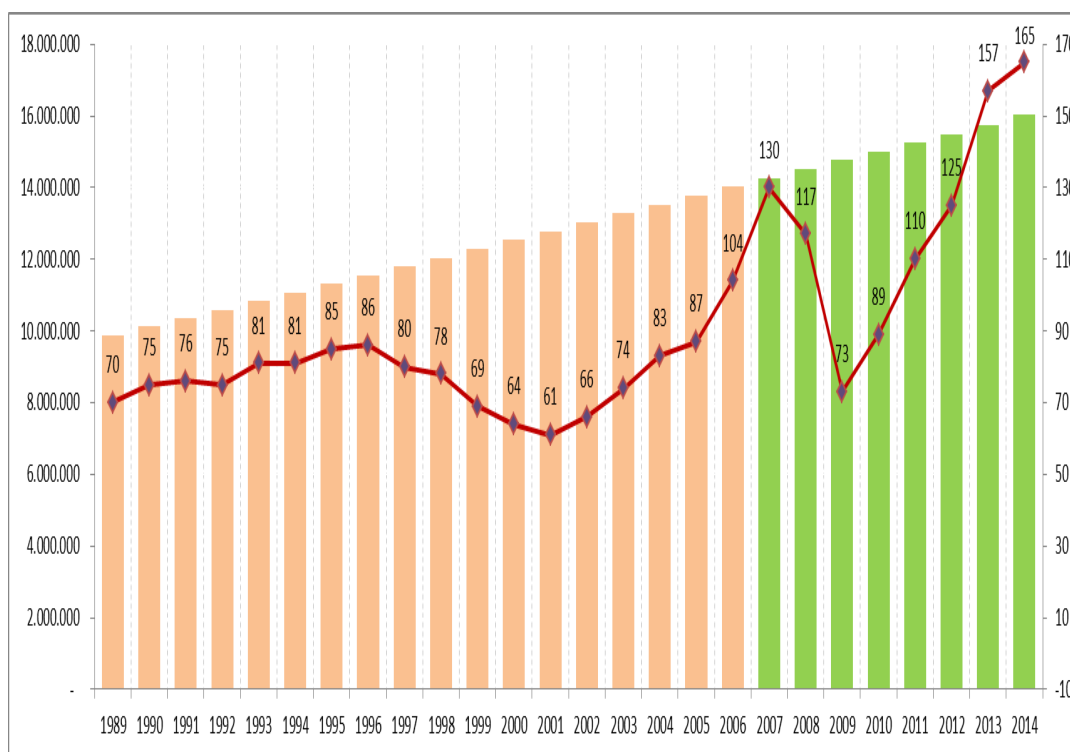
Gráfico No. 2 Mapa de prisiones en el país para personas con condena



Fuente y elaboración: Ministerio de Justicia (2015)

La reforma normativa e infraestructural inaugura el período de la modernidad tardía en la institucionalización de las prisiones. Este período coincide con el aumento histórico de la tasa de encarcelamiento en el gobierno de Rafael Correa, donde se presentan además las precipitaciones de menos y más prisionización. Así, durante los tres primeros años de este gobierno (2007-2009), la tasa de encarcelamiento es reducida de 130 a 73 presos por cien mil habitantes; mientras que desde el año 2010 en adelante, el aumento es más pendiente en poco tiempo, incrementado el encarcelamiento a 165 por cien mil habitantes hasta inicios de 2014, es decir, mayor al pico con que inició el gobierno denominado como la “Revolución Ciudadana”. Sin duda, las nuevas prisiones se acomodan al momento de punitividad que exige una mayor capacidad de alojamiento.

Gráfico No. 3 Tasa de encarcelamiento antes y durante la “Revolución Ciudadana”



Fuente: DNRS-MJDHC-ILANUD (1990-2014)

Elaboración: propia

Ecuador registra de forma oficial 24391 presos (Ministerio de Justicia, 2015). El 52,40% de ellos se encuentran sentenciados; mientras el 42,21% están aún en espera de una sentencia, además de quienes están detenidos por apremio en materia de alimentos (3,09%) y contraventores (2,30%). Extraoficialmente, los medios de comunicación han reportado una cifra de 27657 en lo que va del año (Ecuavisa, 2016). De cualquier manera, la tasa de encarcelamiento en Ecuador se incrementó en retrospectiva, ubicando a la actualidad como uno de los momentos de mayor prisionización en la historia del país.

III. “Efectos colaterales” del castigo

La determinación político-legislativa del castigo muchas veces es una ecuación que calcula una cantidad de tiempo –generalmente años– con respecto a la conmoción social de un tema (delito). En ello, los delitos relacionados con las drogas, a pesar de no evidenciar una víctima o lesión sobre una persona de carne y hueso en concreto, tienden a generar un reproche político que termina reproduciendo lógicas de castigo mediante un encierro prolongado. Es el *pacto social* discutido en los máximos escenarios de la representación política en pleno Siglo XXI⁶, esto es, a través de cámaras de senadores o de diputados, congresos, parlamentos, asambleas o simplemente legislaturas. La creación de los márgenes de tiempo para castigar está condicionada en la *realpolitik* con la naturaleza temática del delito.

Quedan atrás todas las discusiones que se han aportado desde la criminología o dogmática-jurídica sobre el viejo entablado de la utilidad o fin de la pena⁷. El castigo en los delitos relacionados con las drogas tiene una característica polisémica. Hay varios sentidos por los que se establecen penas a esta particularidad de infracciones. Su alarma social está asociada a la hueca definición de crimen organizado, heredada a su vez de las visiones defensionistas de la sociedad muy usadas por los códigos penales del fascismo

⁶ Se ha discutido muchas veces si el pacto social puede fundarse jurídicamente en el desarrollo constitucional contemporáneo. Se habla así del pacto social surgido a partir de las asambleas o convenciones constituyentes que fijan el marco de derechos y garantías. No obstante, muchas de las normas establecidas en las constituciones son reproducciones de los estándares internacionales de protección de derechos humanos. Se produce entonces dos dimensiones: la formal o constitucional, que reza sobre la proclamación de los derechos humanos; y, la material o real, que aplica lo que diga la política. Ésta última es la que funda en definitiva el pacto social. Por ende, aunque las constituciones esgriman un amplio catálogo de derechos, es su aplicación la que determina la realidad del pacto social. Es en esta dimensión donde la política criminal se desborda del control constitucional para aplicar lo que decida la política. En otras palabras, es posible que el verdadero pacto social no se encuentre en las constituciones sino en el sistema penal.

⁷ Surge la aparente dicotomía entre las *teorías absolutas* y las *teorías relativas* de la pena, que dependen de ver al castigo como fin o medio en sí. Para las *teorías absolutas* el derecho penal es un instrumento al servicio del ideal de justicia. La pena cumpliría con la función de “retribuir” el daño causado. Tanto en la posición de Kant –fundamento ético– como de Hegel –fundamento jurídico–, el Estado asegura la supervivencia de la sociedad por medio del respeto a los valores constituidos a través de las leyes. Por otra parte, las *teorías relativas* afianzan el ideal de utilidad a través de la prevención. Se presentan cuatro variables que conjugan a la prevención en términos de incluir o excluir al delincuente. Así se destaca: a) La *prevención general positiva* u obediencia social al derecho; b) La *prevención general negativa* o intimidación a través del escarmiento para no delinquir; c) La *prevención especial positiva* o rehabilitación y resocialización del delincuente; y, d) La *prevención especial negativa* o neutralización y exclusión del delincuente de la sociedad. Cabe destacar que la “rehabilitación” –como criterio político del encarcelamiento– es el estándar que aún se mantiene en las Naciones Unidas, desde promulgada las afamadas Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos en 1955.

(Código Rocco de 1930), mediante la simple tipificación de la asociación ilícita y la expansión del peligrosismo como un criterio válido para la justicia. A su vez, su punición tiene pizcas de higienismo al reprochar cualquier forma de daño a la salud pública⁸, atacando todo lo que provoque insalubridad. Coexiste la defensa del Estado con la de la sociedad o de la seguridad con la salud pública. Detrás de la determinación de sus formas de castigo pueden hallarse los más subjetivos y morales estímulos, donde el consumo de drogas también es visto como un espacio donde prolifera la degradación del estándar laboral humano a través de la vagabundería o el ocio⁹. Incluso, el mismo Cesare Beccaria posicionó esta visión en el documento más importante de la crítica y racionalidad para el *deber ser* del castigo, “De los Delitos y de las Penas” escrito en 1764 [*Dei Delitti e Delle Pene*]. Aquí, su insigne autor dijo:

“El que turba la tranquilidad pública, el que no obedece las leyes, esto es, a las condiciones con que los hombres se soportan y se defienden recíprocamente, debe ser excluido de la sociedad, quiero decir desterrado de ella”¹⁰.

La cárcel no es un espacio donde deviene la filosofía penal para enviar un mensaje sublime de expiación o arrepentimiento al encarcelado. Tampoco es el lugar que acomoda las mejores intenciones de la política social para *rehabilitar* a sus sujetos, reinsertándolos como seres útiles a la sociedad y sus familias. A la cárcel simplemente se va a ser castigado en el tiempo y en el espacio, es decir, para no moverse físicamente en una cantidad de tiempo. Por ende, la política y legislación penal sobre las drogas mantiene en su núcleo al castigo y al encarcelamiento como el lugar donde aún se debe “resolver” la violación de su legalidad. Su realismo genera dos niveles de producción de política pública cuyo esquema es simplemente cuantitativo. Por una parte, para la tipificación de

⁸ Las convenciones internacionales en materia de drogas (1961-1971-1988) enfatizan su legitimidad en la frase sacramental de “proteger la salud física y moral de la humanidad”, al menos en sus versiones en español.

⁹ El “peligrosismo” en la historia de la criminología surge al reprochar a los habitantes que viven del vicio/ocio, generalmente en las periferias de las ciudades. A mediados del Siglo XIX, París contaba con cientos de personas despedidas y desocupas en términos laborales, aumento del consumo de alcohol y expansión de la prostitución. Para las clases dominantes, estos habitantes eran “peligrosos” (Zaffaroni, 2005: 39-69)

¹⁰ “*Chi turba la tranquillità pubblica; chi non ubbidisce alle leggi, cioè alle condizioni, con cui gli uomini si fojfrono, fcambievolmente, e si difendono, quegli dev’effere efclujo dalla Società, cioè dev’effere bandito*” [*Dei Delitti e Delle Pene*, 1794: 51].

los delitos y la imposición de las penas la política hace uso de los criterios – siempre coyunturales– sobre la proporcionalidad, es decir, bajo las interrogantes de *qué* y *cuánto* reprimir. Por otra parte, la administración pública echa mano del economicismo para saber *cómo* reprimir, esto es, establecer criterios de rentabilidad –y a veces humanismo– en la vida diaria de las prisiones. Y aunque pueda estar sobrediagnosticado que las prisiones son instituciones costosas, más aún frente a hospitales y escuelas, seguirán siendo rentables en los debates de la política real como instancias necesarias de la sociedad para “atacar el mal” y castigar a los culpables.

Estos niveles perfeccionan un romanticismo que incluso atenta a los más pragmáticos criterios sobre la utilidad del encarcelamiento en términos políticos. Al reducirse el debate sobre la privación de la libertad a una cuestión de cantidades (costos y beneficios), se olvida que la fría lectura y aplicación de una norma, así como la erogación del presupuesto, no son suficientes para medir su punición. Una política criminal que trate al encarcelamiento como hecho social debe reconocer que las prisiones son instancias de dolor para sus huéspedes; en otras palabras, que la imposición de las penas así como su administración pueden ofrecer también una estructura de oportunidades para mitigar los padecimientos del legal y costoso encierro.

Los “efectos colaterales” son quizá las verdaderas realidades que deben ser asumidas por la política pública, como son: las diferencias entre el encarcelamiento masculino y femenino; el acompañamiento de niñas y niños – que nada tienen que ver con el delito– pero que deben compartir con sus madres una infancia prisionizante; los diferentes y necesarios insumos que requieren los presos por su condición de mujer, etaria, religiosa, cultural, de enfermedad o discapacidad; las comunicación y visitas entre presos nacionales y extranjeros; la asistencia jurídica y humanitaria focalizada entre procesados y condenados, entre otros. En cada una de estas características se encuentran los “efectos colaterales”, es decir, distintos dolores o padecimientos que no son contemplados por la política pública en profundidad pero que hacen de la cárcel una realidad más allá de los enunciados legales.

Se trata de medir al castigo también en términos cualitativos para la política pública. Hay un aumento del umbral de dolor dependiendo de cada una de las interacciones sociales producidas por el encarcelamiento¹¹. De ahí que la política de drogas agudiza sus “efectos colaterales” debido a su altísima selectividad sobre pobres, mujeres, extranjeros, adolescentes e incluso consumidores y personas que requieren de asistencia pública de salud. Además, el encarcelamiento por drogas es uno de los de mayor impacto, selectividad, diversificación y reproducción de detenidos, incluso frente a los delitos contra la propiedad.

Discutir la política sobre el encarcelamiento –y más aun tratándose de drogas– a partir de un proceso de dolor (punitividad), no necesariamente proviene de un debate nuevo. Puede decirse que su abordaje depende de dos grandes corrientes. Una de ellas, y que podría llamarse como absoluta, entiende que el hecho en sí de estar privado de la libertad es *per se* una imposición de dolor por parte del Estado (Christie, 1984). Otra corriente, y que puede definirse como relativa, asume al dolor del encarcelamiento solo a partir de los padecimientos producidos por sobre el hecho de estar privado de la libertad, es decir, más allá del encarcelamiento que una persona debe soportar por haber violado el pacto social (Matthews, 2009). En cualquiera de estas corrientes se reconoce que el encarcelamiento produce “efectos colaterales”, posiblemente invisibles para la política pública –además de insensibles–. En otras palabras, que la imposición de penas a través de prisiones no es más que la aplicación de dolor a través del castigo legal, sea éste consustancial o emergente.

IV. Después del indulto a las “mulas” del narcotráfico

Una de las políticas emblemáticas que ha tenido Ecuador en estos últimos ocho años, y que sentó una incidencia importante en la reducción de la tasa de encarcelamiento, es el denominado indulto a las “mulas” del narcotráfico del 4 de julio de 2008¹². Se trata de la experiencia que por primera vez puso en

¹¹ La interacción entre “lo social” y “lo penal” permite dar una visión diferente y real del encarcelamiento contemporáneo (Garland, 2007: 132).

¹² Uno de los principales opositores al indulto fue el entonces Fiscal General del Estado, Washington Pesantez. Durante su administración, la Embajada estadounidense en Quito otorgó su tradicional edificio ubicado en la Av.

cuestión la rigidez penal de la entonces vigente Ley 108. Consistió en una iniciativa de la Asamblea Constituyente –al inicio del gobierno de Rafael Correa– y permitió la liberación de 2223 personas¹³. Además, reveló los *daños colaterales* del dolor de miles de personas encarceladas a consecuencia de las acciones contempladas por su penalidad.

Para el año del indulto, entre el 65 y 79% de la población femenina en prisión estaba compuesta de personas condenadas por delitos relacionados con las drogas (Edwards, 2010: 57)¹⁴, reflejando aún más la selectividad del sistema penal al perseguir a los grupos más vulnerables de la sociedad. El indulto también contribuyó a la reducción significativa de un 38% de la tasa de encarcelamiento en el país. De esta forma, pasamos de una media en 2007 de 130 a tener en 2009 menos de 73 presos por cien mil habitantes. El indulto abrió el camino para la aplicación de los así llamados *beneficios penitenciarios* y la reducción del encarcelamiento preventivo, generando una disminución de 18675 (2007) a 10881 (2009) personas privadas de la libertad, convirtiéndose en el ícono más representativo de la (des)carcelización desde la vigencia de la Ley 108.

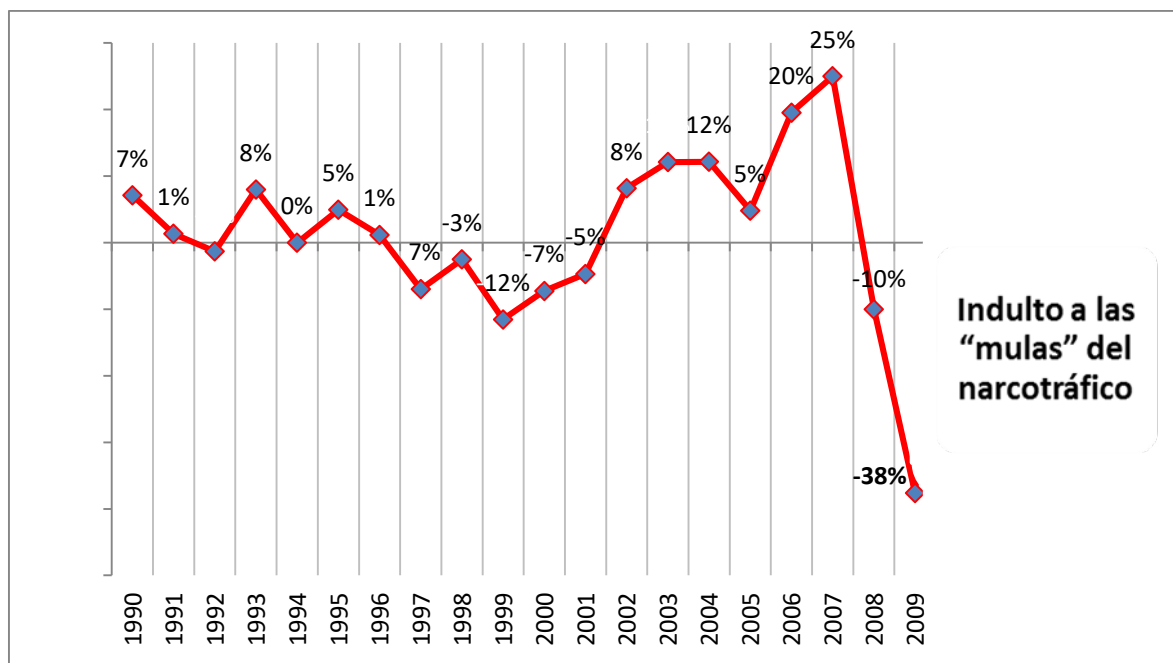
Patria y 12 de Octubre para el funcionamiento de las nuevas instalaciones de la agencia fiscal, lugar donde ahora también funciona su matriz nacional.

¹³ El perdón benefició a todas las personas que habían recibido sentencia condenatoria sobre cualquier droga de uso ilícito hasta por una cantidad de dos mil gramos. Cabe recordar que la Ley 108 se caracterizó por la imposición de penas desproporcionadas mayores a las dirigidas para sancionar el homicidio.

¹⁴ Para el estudio de los relatos de vida de las “mulas”, véase Andreina Torres (2008), además del relato de vida de Analía Silva en una serie de similares experiencias de América Latina publicadas en “Drugs and Prisons in Ecuador”: http://www.wola.org/drugs_and_prisons_in_ecuador (Wola y Tni, 2010).

Gráfico No. 4

Reducción porcentual de la tasa de encarcelamiento a partir del indulto a las “mulas” del narcotráfico



Fuente: ILANUD-DNRS-Ministerio de Justicia (1990-2009)

Elaboración propia.

Tres meses después del indulto, entró en vigencia la nueva Constitución de la República del Ecuador. En la gran construcción de sus derechos y garantías se vislumbró una nueva señal para la política de drogas. Se trata del artículo 364 que elevó a estándar constitucional la prohibición de criminalizar a sus consumidores¹⁵. A través de esta norma se plantean tres situaciones jurídicas: i) que el fenómeno de las drogas debe ser asumido desde un enfoque de salud pública, clausurando así el paradigma penal; ii) se reconoció la diversidad y niveles de consumo bajo los usos ocasionales, habituales y problemáticos; y, iii) se estableció que en ningún caso se criminalizará a sus usuarios.

¹⁵ El Art. 364 de la Constitución de la República del Ecuador señala que: “Las adicciones son un problema de salud pública. Al Estado le corresponderá desarrollar programas coordinados de información, prevención y control del consumo de alcohol, tabaco y sustancias estupefacientes y psicotrópicas; así como ofrecer tratamiento y rehabilitación a los consumidores ocasionales, habituales y problemáticos. *En ningún caso se permitirá su criminalización ni se vulnerarán sus derechos constitucionales.* El Estado controlará y regulará la publicidad de alcohol y tabaco” (Cursivas fuera del texto).

Lo que para otros estados significó grandes movilizaciones sociales, además de un desarrollo histórico y muchas veces contradictorio de su jurisprudencia –como la sentencia 221 de 1994 de la Corte Constitucional de Colombia o el *Fallo Arriola* de 2009 de la Corte Suprema de Justicia Argentina–, la prohibición de estigmatizar y encarcelar a los consumidores se había logrado en Ecuador mediante un estándar legítimamente más alto, esto es, elevando a categoría de principio constitucional el hecho de no criminalizar a los consumidores tanto de drogas de uso lícito como ilícito.

No obstante, a pesar de que el estándar constitucional había enviado un claro mensaje a la política, la práctica judicial fue renuente en aplicarlo. Se sobrepuso la hermenéutica de la Ley 108 como marco de enjuiciamiento en los casos de “tenencia” y “posesión”. Por ello, fue necesario reforzar el enunciado constitucional a través de la política pública. Es así que cuatro días después de publicado el informe de la Organización de Estados Americanos (OEA) denominado como “El problema de las drogas en las Américas”¹⁶, el Consejo emitió una resolución para establecer por primera vez *umbrales* que eviten la criminalización fáctica de los consumidores de drogas de uso ilícito. La Ley 108 tuvo un contrapeso tanto en el razonamiento de policías como de fiscales y jueces¹⁷.

¹⁶ El informe de la OEA crea un antes y después de la política de drogas a nivel regional (Oea, 2013). En él se plantean diversas alternativas que dan por sentado que sí es posible romper con el paradigma prohibicionista.

¹⁷ La reforma a la política de drogas en Ecuador no se puede entender sin la existencia de los umbrales. Los umbrales que permiten la posesión o tenencia de ciertas sustancias de ninguna manera descriminalizan las acciones tipificadas como tráfico. No dejan de ser punibles las acciones delictivas por debajo de los rangos determinados en los umbrales; por ende, tampoco niega las situaciones de uso o consumo por encima de ellos. En estos casos se invierte la carga de la prueba a través de manifestaciones que evidencien la relación sustancia-consumo para descartar el interés de tráfico.

Tabla No. 3

Umbrales para la tenencia o posesión de drogas de uso ilícito

Sustancia	Umbral en gramos
Marihuana	10 gramos
Pasta base de cocaína	2 gramos
Clorhidrato de cocaína	1 gramo
Heroína	0,01 gramos
MDA	0,15 gramos
MDMA	0,015 gramos
Anfetaminas	0,040 gramos

Fuente: Resolución 001-CONSEP-CO-2013

La resolución 001-CONSEP-CO-2013 fue un claro mensaje hacia las agencias que interpretaron la Ley 108 a través del paradigma represivo¹⁸. Los umbrales son medidas técnico-políticas que no gozan necesariamente de un respaldo científico total, puesto que no existe un estándar a nivel mundial que justifique la cantidad de sustancia que una persona pueda tener o poseer para su consumo e ingesta. Por el contrario, su respaldo se sustenta en las diversas y exitosas experiencias de la política de drogas de otros países, cuya implementación no hace más que proteger el libre desarrollo de la personalidad de quienes por su propia voluntad deciden usar drogas. Pueden tomarse como referencia los umbrales para el uso del cannabis en Australia (entre 15 y 50 gramos en cuatro estados), Colombia (20 gramos), España (40 gramos), Estados Unidos (28,45 gramos en trece estados), Finlandia (15 gramos), Holanda (5 gramos y autocultivo de 5 plantas), México (5 gramos), Paraguay (5 gramos), entre otros (Jelsma, 2009: 5). Además, a nivel mundial se presentan las novedosas experiencias de Portugal y Uruguay¹⁹. En el primer caso con un umbral de lo que

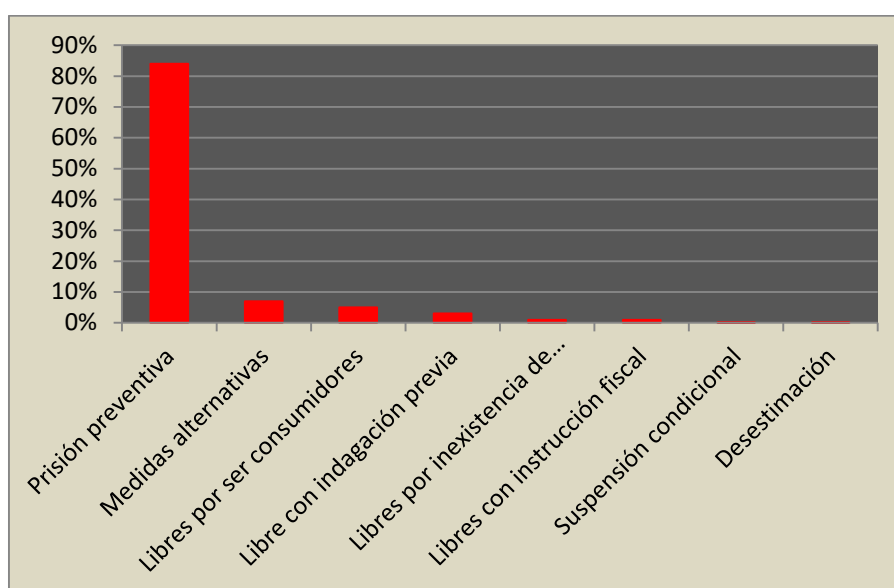
¹⁸ Los umbrales despertaron la oposición de los sectores más conservadores del país. Incluso desde la función judicial no dejaba de señalarse que: "Autorizando el consumo estaríamos propiciando el microtráfico, la deserción escolar, formaremos hijos rebeldes y acabaremos con la familia, por ello, somos partidarios de erradicar el consumo. *Ni un solo gramo para mis hijos y nietos*" (Blum, 2013: 13). Aquello se conectaba con lo esgrimido años atrás mediante reportajes que hacían aparecer a cualquier intento de racionalizar a la ley como "permisivo al consumo" (Vistazo, 2011: 24-28).

¹⁹ Quizá Portugal sea uno de los casos más paradigmáticos a nivel mundial. En este país, a partir de la Ley No. 30 del 29 de noviembre de 2000, los umbrales delimitan la posesión o tenencia de drogas para el consumo de hasta diez días, lo cual ha implicado otros *policonsumos* que se detallan a continuación: 25 gramos de cannabis; 5 gramos de

la Comisión de Disuasión pueda considerar para el consumo de hasta diez días; mientras que en el otro, el umbral se encuentra delimitado en la legislación que permite la regulación del mercado del cannabis, esto es de 40 gramos por mes de acuerdo al control estatal que debe realizar el Instituto de Regulación y Control del Cannabis (Ircca).

Gráfico No. 5

Medidas cautelares aplicadas a delitos relacionados con las drogas (junio 2013)



Fuente: Delictoscopio - Fiscalía General del Estado

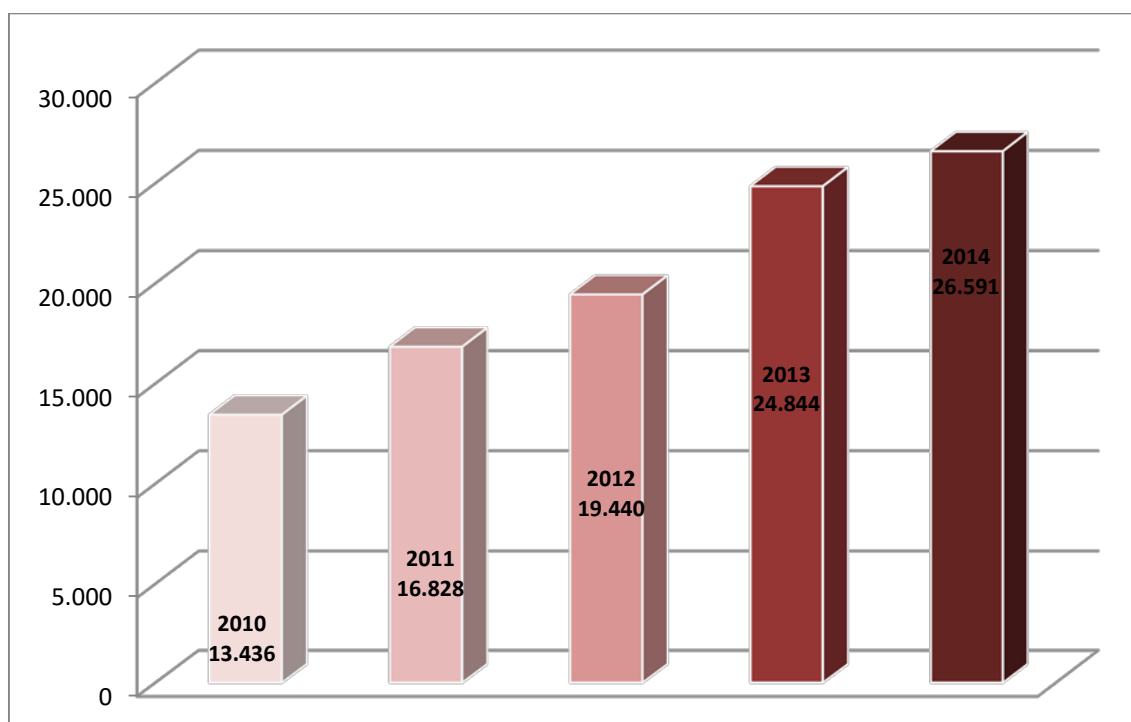
Sin embargo, ni el indulto a las “mulas” del narcotráfico (2008) y el concomitante artículo 364 de la constitución (2008), así como los umbrales para impedir la criminalización de los consumidores (2013), evitaron el aumento del encarcelamiento por drogas. A renglón seguido, la prisionización por “posesión” o “tenencia” de drogas de uso ilícito no tuvieron un freno en la conciencia judicial. Así, más de un 84% de las personas aprehendidas en supuesto delito flagrante

hachís; 2 gramos de cocaína; 1 gramo de heroína; 10 pastillas de LSD o éxtasis, entre otros. En contrapartida, el gobierno de Portugal implementó una eficiente política para reducir los riesgos del consumo y asumir el tratamiento y la inclusión social de las personas en situación de dependencia, con lo cual este país no se convirtió precisamente en un destino turístico para el consumo (Domoslawsky, 2012: 31 y 56). Las políticas de legalización del consumo de cannabis se diferencia del estado que libera al mercado su consumo –tal como ocurre en Estados Unidos en Washington, Colorado y el distrito de Columbia– de las políticas donde el estado intenta regular su consumo a través de registros y provisión de semillas, tal como se plantea en el caso del Uruguay. Sobre la reforma y el proceso de regulación del mercado del cannabis en este país, véase Garat (2015).

recibieron prisión preventiva. Esta tendencia no fue bloqueada con las medidas de corte político. Al contrario, significaron oxígeno por un breve momento, pues casi de forma inmediata la tendencia del encarcelamiento fue in crescendo en poco tiempo.

Gráfico No. 6

Aumento de la población carcelaria luego del indulto a las “mulas” del narcotráfico



Fuente: Ministerio de Justicia y Defensoría Pública

Años: 2010-2014 (corte a febrero de 2014)

V. Castigo y reforma legal

Hablar de legislación de drogas, por una parte, y de legislación penal, por otra, es una redundancia en Ecuador. Históricamente, ambas han formado parte de un mismo esquema normativo que enarbolaron como única salida al encarcelamiento. La represión ha sido la característica más relevante en el desarrollo de la legislación sobre drogas en Ecuador. Sus cimientos se remontan a inicios del siglo pasado mediante una teleología que evoluciona el discurso y

praxis del castigo (Paladines, 2012: 11). Bajo una mirada integral, Ecuador ha contado con las siguientes leyes sobre drogas:

1. La Ley de control del Opio de 1916;
2. La Ley sobre importación, venta y uso del opio y sus derivados y de los preparados de la morfina y de la cocaína de 1924;
3. La Ley sobre el tráfico de materias primas, drogas y preparados estupefacientes de 1958;
4. La Ley de Control y Fiscalización del Tráfico de Estupefacientes de 1970;
5. La Ley de Control y Fiscalización del Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1974;
6. La Ley de Control y Fiscalización del Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1987;
7. La Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas de 1990;
8. Código Orgánico Integral Penal de 2014; y,
9. La Ley Orgánica de Prevención Integral del Fenómeno Socio Económico de las Drogas y de Regulación y Control del Uso de Sustancias Catalogadas Sujetas a Fiscalización de 2015, es decir de reciente promulgación.

Ecuador tuvo el nacimiento de su política de drogas a través de la Ley de control del Opio de 1916²⁰, que fundó el paradigma prohibicionista frente a cualquier intento de consumo. En menos de diez años de su vigencia, la legislación de drogas ecuatoriana se vio marcada por la ampliación del reproche hacia otras sustancias, agregando a la amapola y a la hoja de coca dentro de la lista de las “plantas del mal” mediante la Ley sobre importación, venta y uso del opio, sus derivados y de los preparados de la morfina y de la cocaína de 1924. Para la segunda mitad del siglo pasado, el país contaba con una nueva impronta legislativa que expandió el prohibicionismo no solo a cualquier sustancia estupefaciente, sino también a sus precursores químicos y materias primas a

²⁰ El reproche mundial a las drogas puede significar la herencia tardía frente a la ausente solución de las “guerras del opio” desarrolladas entre 1839-1842 y 1856-1860. La convocatoria para su rechazo desencadenó en la Comisión Internacional del Opio de 1909, donde se discutió la lucha para contrarrestar su creciente tráfico ilícito.

través de la Ley sobre el tráfico de materias primas, drogas y preparados estupefacientes de 1958²¹. Su principal característica fue la introducción del término “tráfico” del cual se desprende el más polémico verbo rector para los sistemas penales.

Posterior a la creación de la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, se promulga en el país en 1970 la Ley de Control y Fiscalización del Tráfico de Estupefacientes²², cuya característica es el aumento de las penas para el tráfico, sancionándolo con encarcelamiento de ocho a doce años. A consecuencia del ampliado discurso de represión internacional a más drogas proveniente del Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971, Ecuador produce la Ley de Control y Fiscalización del Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1974²³. Sin embargo, esta ley va a ser reformada mediante una nueva impronta que equiparó las penas del tráfico al mismo nivel que el homicidio. Se trata de la Ley de Control y Fiscalización del Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1987, que produjo un desbalance en el *quantum* del castigo al establecer un techo que asoció a los delitos relacionados con las drogas con los crímenes más graves del país²⁴.

Un año más tarde, el mundo adopta el instrumento más represivo de la política internacional sobre drogas: la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas de 1988. Las sucesivas reformas en la materia que venían realizándose en América Latina, influyen para que el país promulgue la afamada Ley de Sustancias

²¹ La Ley sobre el tráfico de materias primas, drogas y preparados estupefacientes de 1958 fue reformada por Decreto Legislativo en 1959 a través del Registro Oficial (R.O.) 940; mediante su codificación en 1960 (R.O. 1202); por Decreto Ley en 1963 (R.O. 82); y, por Decreto Supremo en 1964 (R.O. 161). La principal característica de la Ley de drogas de 1958 fue su conexión con la legislación emanada veinte años antes dentro del Código Penal promulgado por el entonces presidente Gral. Alberto Enríquez Gallo en 1938.

²² La Ley de Control y Fiscalización del Tráfico de Estupefacientes de 1970 fue reformada a través de Decreto Ley en 1971 (R.O. 139). Mediante esta reforma la política de drogas en Ecuador se conecta con el discurso de “guerra contra las drogas” (*war on drugs*) propiciado en junio de 1971 por el entonces presidente de Estados Unidos, Richard Nixon. Mediante el discurso de “guerra contra las drogas” se da un giro hacia la represión en la política internacional, posicionando a la “mano dura” como marco a seguir en las leyes y políticas de drogas del mundo.

²³ La Ley de Control y Fiscalización del Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1974 fue reformada por los Decretos Supremos de 1977 (R.O. 278), de 1978 (R.O. 621) y de 1979 (R.O. 871); mediante un Decreto Legislativo en 1979 (R.O. 37); y, a través de un Decreto Ley en 1982 (R.O. 82).

²⁴ Después de abolida la pena de muerte por la Revolución Liberal en 1906, la escala de castigo más alta se impuso únicamente al delito de homicidio, cuya pena fluctuó entre doce a dieciséis años de reclusión, fijándose así el techo de la pena mayor al delito más grave. La nueva ley de 1987 rompió con esta especie de “tradicción republicana” al confundir la pena del homicidio con cualquier delito sobre drogas.

Estupefacentes y Psicotrópicas de 1990 (Ley 108)²⁵, implementando las nuevas directrices internacionales para reprimir con mayor severidad al tráfico²⁶. Ecuador se suma a la caravana de reformas producidas en la década de los ochenta a lo largo y ancho de nuestra región, como paradójicamente se constataron en Perú (1982), Venezuela (1984), Chile (1985), Colombia (1986), Bolivia (1988), Paraguay (1988), República Dominicana (1988), Argentina (1989), Costa Rica (1989); y, finalmente Ecuador (1990)²⁷.

La distribución temática de las instituciones reflejadas en los artículos de la Ley 108 contradujo lo que en sus considerandos propugnaba. En su distribución, la Ley 108 se compuso de: i) siete artículos para fijar su ámbito y objetivos; ii) nueve artículos que crearon su institucionalidad; iii) diez artículos que hablaron en abstracto de la prevención; iv) nueve artículos que fijaron las pautas de una rehabilitación coercitiva; v) veinte artículos para el control administrativo y farmacéutico; vi) *cuarenta y cinco* artículos que tipificaron delitos, penas y procedimientos penales; y, vii) *veintitrés* artículos que regularon procedimientos penales de excepción. En otras palabras, la mayoría de los enunciados establecidos en esta ley no fueron más que normas de tipo penal.

Tras casi 24 años de vigencia, el núcleo penológico de la Ley 108 tomó un giro progresista a través de la racionalización de los delitos relacionados con las drogas²⁸, cristalizada con la promulgación del Código Orgánico Integral Penal (COIP) el 10 de febrero de 2014. Se derogó la parte penal de la Ley 108, es

²⁵ La Ley de Sustancias Estupefacentes y Psicotrópicas (Ley 108) de 1990 fue reformada en 1992 (R.O. 22); en 1994 (R.O. 439); en 1997; (R.O. 173 y 218); codificada en 2004 (R.O. 490); y reformada en 2005 (R.O. 127).

²⁶ La Ley 108 fue contaminada con el mismo esquema penológico de la Ley de Control y Fiscalización del Tráfico de Estupefacentes y Sustancias Psicotrópicas de 1987, reproduciendo los rangos de 12 a 16 años de reclusión. No obstante, en 2005 la Ley 108 fue reformada para aumentar el techo de sus penas a 25 años, producto de la reforma que en 2001 aumentó las penas al homicidio y robo agravado con muerte, así como la violación.

²⁷ Muchos estados se vieron forzados a cambiar su legislación sobre drogas desde una política de “mano blanda” hacia una política de “mano dura”, pues las drogas se presentaron como sinónimo de inseguridad (Bonilla, 2004: 38). Para consolidar el discurso de “guerra contra las drogas” fue necesario replantear la alianza internacional generada en 1961. Es así como se llega a la Convención de 1988 contra el Tráfico Ilícito de Estupefacentes y Sustancias Psicotrópicas, que despliega las convenciones de 1961 y 1971 hacia un enfoque mucho más represivo. Además, la existencia de organizaciones narcotraficantes en Colombia y Centroamérica consolidaron la incursión de Estados Unidos en las políticas internas de muchos estados latinoamericanos, pues: “Al entrar los Estados Unidos en la década de los noventa, es claro que las operaciones de las organizaciones internacionales de la droga también constituyen una amenaza de serias dimensiones a la seguridad nacional. En América Latina, estas organizaciones, conocidas como “carteles”, se han convertido en una poderosa fuerza política supra-nacional dotada de recursos económicos de una magnitud capaz de generar desarrollos en América Central y el Sur y a lo largo del Caribe” (Página 7 del Informe, citado por Restrepo: 1991: 24).

²⁸ Para el presente estudio, entendemos por “progresista” las normas y políticas que reducen la punitividad.

decir, su principal matriz. La reforma del COIP se basó en los principios de concentración y depuración no solo a través de un nuevo y único catálogo de delitos, sino también de un armónico procedimiento y ejecución penal²⁹. Así, se establecieron seis criterios técnico-legislativos:

1. La *constitucionalización* de todos los tipos penales, brindando certeza a los sujetos procesales sobre un mejor enunciado y hermenéutica apegada al principio de estricta legalidad. En esta línea, se reafirma el mandato establecido en el artículo 364 de la Constitución de la República que prohíbe cualquier forma de criminalización. El COIP subraya entonces en su artículo 220 que cualquier tenencia o posesión con fines de consumo no será punible.
2. La *diferenciación* entre autores y partícipes a través de claros tipos penales que construyen distintas clases de reproches en función de la división criminal del trabajo dentro del narcotráfico. De esta forma, se rompe con el injusto criterio de aplicar iguales penas tanto a los líderes de los carteles como a sus instrumentos. Con la débil definición de autoría del viejo artículo 42 del Código Penal, tanto las “mulas” como los líderes del narcotráfico recibían la misma pena.
3. La *proporcionalidad* de las penas a partir de una reducción notoria del castigo. Así, ningún delito de baja cuantía relacionado con las drogas recibiría la pena del homicidio³⁰.

²⁹ El COIP recibe los derogados tipos penales de la Ley 108 dentro de sus artículos 219-228 en la sección denominada “Delitos por la producción o tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización”. No se trasladaron de forma pasiva los delitos de la Ley 108, sino que se modificaron sus estructuras normativas, tanto en los elementos objetivos y subjetivos del tipo como en la pre-determinación de las penas. Por tanto, se pueden encontrar nuevas distinciones de supuestos jurídicos, reagrupaciones de verbos rectores y cambios que aumentan y rebajan las penas. Así por ejemplo, el artículo 219 (Producción ilícita de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización) establece dos supuestos de hecho que desagregan al derogado artículo 58 de la Ley 108. Ahora la producción puede diferenciarse: a) cuando sea exclusivamente de la sustancia o sus directos componentes activos, recibirá la pena de siete a diez años; y, b) cuando sea solo de sus precursores químicos, recibiendo la pena de tres a cinco años. Por otra parte, la punición sobre la siembra o cultivo del derogado artículo 57 de la Ley 108, cuya pena fue de doce a dieciséis años, tiene ahora una reducción en el vigente artículo 222 del COIP a través de una pena de uno a tres años, con la aclaración que debe ser destinada a la comercialización o tráfico.

³⁰ El artículo 3.4.a de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Sustancias Estupefacientes y Sicotrópicas de 1988 señala expresamente que: “Cada una de las Partes dispondrá que por la comisión de los delitos tipificados de conformidad con el párrafo 1 del presente artículo se apliquen *sanciones proporcionadas* a la gravedad de esos delitos, tales como las penas de prisión u otras formas de privación de la libertad, las sanciones pecuniarias y el decomiso” (Cursivas fuera del texto) (ONU, 1988).

4. La *categorización* de cuatro tipos de tráfico. Esto permite articular las escalas del castigo a partir de los niveles de participación criminal en los tráficos de mínima, mediana, alta y gran escala. Se trata de los tráficos individual o de expendio, selectivo o local, provincial o regional y nacional e internacional.
5. La *clasificación* del género y peso de las sustancias sujetas a fiscalización. Esto atribuye los roles dentro de los niveles del narcotráfico así como la aplicación de la pena en la tarea de distinguir el peso bruto del peso neto y el peso neto del peso jurídico. Este elemento es clave para comprender la nueva legislación sobre drogas en Ecuador, pues nunca antes se había establecido como parámetro dentro de los procesos judiciales al tipo de drogas así como su peso para determinar la pena³¹.
6. La *tipificación* conglobante del tráfico como verbo rector, generando una especie de pedagogía judicial para que las meras acciones de tenencia, posesión, transporte, siembra o cultivo no sean consideradas como un fin en sí mismo. Se busca corregir la actividad policial y judicial a partir de probar las acciones que tengan como interés la comercialización, es decir el tráfico.

³¹ Sin duda, uno de los puntos de mayor controversia de la reforma penal en materia de drogas fueron los umbrales que diferencian los tipos de tráfico en función del género y peso de las sustancias. En este sentido, tampoco faltaron los reportajes que no dejaron de demonizarlos (*Vistazo* 2014: 12-18).

Tabla No. 4**Umbrales para distinguir los tipos de tráfico del COIP (2014)**

SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES								
Escala (gramos) Peso neto	Heroína		Pasta base de cocaína		Clorhidrato de cocaína		Marihuana	
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
Mínima escala	>0	1	>0	50	>0	50	>0	300
Mediana escala	>1	5	>50	500	>50	2.000	>300	2.000
Alta escala	>5	20	>500	2.000	>2.000	5.000	>2.000	10.000
Gran escala	>20		>2.000		>5.000		>10.000	

SUSTANCIAS PSICOTRÓPICAS						
Escala (gramos) Peso neto	Anfetaminas		Metilendioxfenetilamina (MDA)		Éxtasis (MDMA)	
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
Mínima escala	>0	2,5	>0	2,5	>0	2,5
Mediana escala	>2,5	5,0	>2,5	5,0	>2,5	5,0
Alta escala	>5,0	12,5	>5,0	12,5	>5,0	12,5
Gran escala	>12,5		>12,5		>12,5	

Fuente: COIP y Resolución No. 002 CONSEP-CD-2014

El artículo más relevante de la reforma de drogas de 2014 fue el 220 del COIP (*Tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización*). Las escalas del castigo para el tráfico permitieron diferenciar las penas –en un primer momento– mediante las siguientes cantidades: a) de uno a seis meses (mínima escala); b) de uno a tres años (mediana escala); c) de cinco a siete años (alta escala); y, d) de diez a trece años de encarcelamiento (gran escala). Se rompió con la rigidez mantenida en la Ley 108 que imponía la pena de doce a dieciséis con acumulación a veinticinco años de privación de la libertad. A ello se sumó la imposibilidad de aplicar la prisión preventiva en los casos de tráfico a mínima escala, además que junto al tráfico a mediana escala se podía recibir una suspensión condicional de la pena (*probation*). La reducción diferenciada de la penalidad en las diversas formas de tráfico le permitió a la política criminal reorientar la gestión de las detenciones y su incidencia en las prisiones. Ecuador

se posicionó a nivel mundial como una de las mejores experiencias, como lo resaltó en su momento la Organización de Estados Americanos en su informe “Alternativas al encarcelamiento para delitos relacionados con las drogas” (OEA, 2015: 37-38).

La nueva definición de los delitos relacionados con las drogas no solo corrigió el *input* del sistema penal, sino que generó un *output* a través de un interesante proceso de (des)carcelización a raíz de la aplicación del principio de favorabilidad o de ley posterior más benigna³². Tras la plena vigencia del COIP (10 de agosto de 2014) y fruto de la reorganización y reducción de la pena, en menos de siete meses 2148 personas recobraron su libertad en las 64 cárceles a nivel nacional (Defensoría Pública, 2015a: corte a 10 de marzo)³³. Se reveló también que la mayoría de las personas condenadas por drogas fueron arrestadas con pequeñas cantidades, es decir, en situaciones descriptibles dentro de los tráficos de mínima y mediana escala. Quedó corroborada la sospecha de que la selectividad penal se ensañaba con los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico.

³² El principio de favorabilidad o de ley posterior más benigna deviene del centenario y emblemático principio del derecho penal “*nullum crimen nulla pena sine praevia lege*” (no hay crimen ni pena sin ley previa) creado por Paul Johann Anselm von Feuerbach en 1813. Generalmente, con este enunciado comienzan los primeros artículos de todos los códigos penales del mundo para rezar el principio de legalidad. El principio de favorabilidad infiere dos hermenéuticas: a) Por inclusión: que se necesita de una ley para que una acción sea reconocida como delito; y, b) Por exclusión: que si una nueva ley modifica o extingue la acción y la pena, todo lo que deje de tipificarse como supuestos de hecho y penas también dejan de ser punibles (Paladines, *et al.*, 2014: 12).

³³ Para el año de vigencia del COIP se reportaron al menos 2232 personas liberadas entre defensores públicos y privados. La mayoría de las acciones fueron planteadas por la Defensoría Pública del Ecuador (*El Comercio*, 2015: 5). Sobre los beneficios de la nueva legislación de drogas, véase también el informe del Centro de Estudios Legales y Sociales de Argentina (CELS) titulado “El impacto de las políticas de drogas en los Derechos Humanos: la experiencia del continente americano” (2015: 33).

Tabla No. 5
Personas liberadas con la vigencia del COIP

Tipo de Tráfico	Hombres	Mujeres
Mínima Escala	720	204
Mediana Escala	758	230
Alta Escala	179	31
Gran Escala	20	6

Fuente: Defensoría Pública (2015)

El número de beneficiarios de la reforma fue *in crescendo*. No solo se sumaron los casos que esperaban de audiencia para la sustanciación del principio de favorabilidad, sino además de aquellos que habían sido patrocinados por abogados en libre ejercicio, así como de las decenas de personas condenadas en el extranjero y que fueran repatriadas. Para marzo del año 2015, la población carcelaria del Ecuador se acercó a las 24391 personas privadas de la libertad (Ministerio de Justicia, 2015), de las cuales 4156 estaban condenadas por delitos relacionados con las drogas, sin contar a quienes aún tenían procesos pendientes. De los 24391 presos, 22755 fueron hombres y 1636 mujeres. Hubo un total de 4156 personas condenadas por drogas, es decir, 3447 hombres y 709 mujeres. Puede destacarse que en el caso de las mujeres y contando solo los expedientes de condena –sin sumar a quienes se encontraron procesadas–, cerca de la mitad de ellas estuvieron presas por delitos relacionados con las drogas. Sin embargo, más de 466 mujeres fueron liberadas por el principio de favorabilidad, reduciendo la población de mujeres condenadas por drogas en un 66%.

Imagen No. 2

Primera liberada por el principio de favorabilidad



Defensores públicos Willian Freire y Juan Mancero junto a Blanca U. Fuente: Juan Mancero, Riobamba (agosto de 2014)³⁴

No obstante, la discusión de la última reforma legal en materia de drogas produjo una vuelta de tuerca en la tendencia de reducir el encarcelamiento. La edición 440 del “Enlace ciudadano” del sábado 5 de septiembre de 2015 creó una contradicción en la política de drogas ecuatoriana³⁵. El presidente Rafael Correa señalaba ahora lo siguiente:

“¿Queremos acabar con la droga entre los jóvenes? Habrá que meter preso a los microtraficantes... He exigido que haya sanciones más fuertes

³⁴ Algunas de las diversas interpretaciones sobre los umbrales, que categorizan los niveles del tráfico ilícito de drogas, pueden hallarse en la aplicación del principio de favorabilidad por parte de los jueces de garantías penitenciarias. Véase Paladines (2014b: 7-12).

³⁵ Desde el comienzo del gobierno, el presidente Rafael Correa estableció un programa televisivo donde comunica a la ciudadanía las principales acciones y resultados de su administración. A través del “Enlace ciudadano”, la mayoría de canales de televisión y radios del país están expectantes todos los días sábados de la información emitida de su propia mano.

para los microtraficantes... He pedido que la tabla (de penas) sea mucha más estricta para el caso de la 'H', que está destrozando a nuestros jóvenes, y la dosis mínima sea cero. Y más allá de esa dosis, se vaya (el infractor) más de un año de cárcel y haya prisión preventiva, para que esa gente no vuelva a las calles a envenenar a nuestros jóvenes... Vamos a rectificar totalmente esta malhadada, equivocada tabla (de tráfico), para tener “tolerancia cero” con la heroína” (*El Comercio*, 2015b)³⁶.

A partir de este momento se desmantela la reforma que emprendió un nuevo paradigma en la reducción del castigo en materia de drogas. El gobierno culpó a la reforma del COIP de 2014 del aumento del consumo y tráfico de heroína, al no permitir la aplicación de la prisión preventiva sobre las personas sospechosas de tráfico a mínima escala, evitando en consecuencia su enjuiciamiento y condena. Meses antes, los medios de comunicación hacían crónica sobre el consumo de la droga denominada como “la hache”³⁷. Se trata de heroína compuesta, es decir, de una mezcla con otras sustancias que presenta probables riesgos de neurotoxicidad.

No hubo evidencia sólida que relacione la expansión del mercado de “la hache” y los graves problemas de su consumo con la reforma legal que había reducido las penas, básicamente por las siguientes hipótesis: a) Según el sistema de administración de bienes en depósito del Consep, se colige que luego de la vigencia del COIP (entre septiembre de 2014 y marzo de 2015) la estrategia de incautación de drogas de uso ilícito aún no se había enfocado en reducir el

³⁶ Véase: <http://www.elcomercio.com/actualidad/gobierno-anuncia-tolerancia-cero-tenencia.html> (Acceso 05/09/15). Sin embargo, las personas sospechosas por los tráficos de mínima y mediana escala no deberían ir a la cárcel. Su comparecencia en el proceso podría hacerse a través de mecanismos más racionales, tales como el uso de dispositivos electrónicos para su localización. Su uso permite tres grandes ventajas: i) Ubicar de forma georreferenciada a los procesados –donde aún no es posible determinar si son consumidores o microtraficantes– y evitar que fuguen del juicio; iii) Establecer su ubicación y proximidad a cualquier establecimiento educativo, así como sus vínculos con posibles redes del crimen organizado; y, iii) Ahorrar los ingentes recursos económicos del encarcelamiento, donde no solo deben sumarse los costos de alimentación sino también los de remuneración del personal de seguridad y civil burocrático, así como los costos por el mantenimiento de sus nuevas infraestructuras, entre otros. El uso del dispositivo electrónico es una de las más contundentes recomendaciones, tanto de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc, 2010: 27) como de la Organización de Estados Americanos (Oea, 2013b: 123).

³⁷ Se ha creído que “la hache” es una droga nueva. No obstante, la heroína tiene tantas variedades como el té. Puede decirse que en cualquiera de ellas su elaboración parte de heroína base (diamorfina) o de hidrocloruro de heroína (“sal” de heroína), las cuales no solo se consumen por vía oral, sino que también pueden ser esnifadas, fumadas e inyectadas (Carnwath y Smith, 2006: 53-54). La hache no se consume en Ecuador después de publicado el COIP el 10 de febrero de 2014, sino algunos años antes.

mercado de heroína, siendo la de menor proporción en su decomiso por peso neto en gramos. Así, en este período se incautó 3´743675 de cocaína, 1´889161 de marihuana, 868475 de pasta base de cocaína y 80602 de heroína (Consep, 2015)³⁸; b) No se conoció –en la coyuntura de la decisión presidencial de aumentar las penas– de una organización, estructura o cartel dedicado al tráfico de heroína desarticulado; y, c) La administración de justicia penal recibió en su mayoría –en su media a nivel nacional, salvo la provincia del Guayas– a personas sospechosas por el tráfico de pasta base de cocaína, marihuana y cocaína. Fue prematura la deducción de calificar como promotora de impunidad a la reforma penal de 2014, puesto que la persecución penal de la heroína no había sido relevante en las fases previas a la formalización de cargos³⁹.

Se replantearon los umbrales sobre el tráfico hacia una ínfima cuantía. Lo que antes era tráfico a mínima escala de ahora en adelante serían de mediana e incluso de alta escala, haciendo más tenue la línea entre el microtráfico y el consumo. Por ejemplo, al estar vigente los umbrales para el consumo de 2013, la cantidad que una persona puede “poseer” o “tener” ahora para el uso de heroína es de 0,01 gramos; sin embargo, la nueva reforma sobre los umbrales establece que 0,1 gramos de heroína es el techo desde cero para presumir gravemente la existencia del tráfico a mínima escala⁴⁰. En medio de este umbral está el consumo, el cual puede ser claramente criminalizado. De igual manera, lo que en Colombia es el umbral para la posesión lícita de marihuana (20 gramos), en Ecuador es el parámetro desde cero para presumir con fuerza la existencia de microtráfico. Quienes de ahora en adelante se encuentran en posesión de cannabis tienen una mayor exposición de ser presumidos como

³⁸ La presente información se encontraba en construcción al tiempo de la consulta. Es posible que su sistematización completa haya evidenciado otras cifras.

³⁹ Para septiembre de 2015, el Consejo de la Judicatura –órgano de gobierno del poder judicial del Ecuador– había señalado que el 46% de las audiencias de juicio directo en los casos de microtráfico se declararon fallidas por inasistencia de los procesados. En lo que fue del año de vigencia del COIP, se habían reportado 3758 personas detenidas por tráfico a mínima escala, 1336 por tráfico a mediana escala y 413 por tráfico a alta escala (Consejo de la Judicatura, 2015). La presente estadística, sin embargo, también infiere que la mayoría de los procesados sí comparecieron a sus respectivos juicios, además que el universo de detenidos fue de pequeños traficantes y no de “peces gordos”. Cabe destacar que el porcentaje de audiencias fallidas no distinguió los casos de detenciones por heroína.

⁴⁰ Al haberse reducido los umbrales, lo pena por supuesto tráfico de heroína aumentó porque la posesión o tenencia se configura en una escala más grave.

traficantes a mínima o mediana escala, es decir ser calificados como microtraficantes.

Tabla No. 6

Nuevos umbrales para distinguir los tipos de tráfico de COIP (2015)

SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES								
Escala (gramos) Peso neto	Heroína		Pasta base de cocaína		Clorhidrato de cocaína		Marihuana	
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
Mínima escala	0	0,1	0	2	0	1	0	20
Mediana escala	0,1	0,2	2	50	1	50	20	300
Alta escala	0,2	20	50	2.000	50	5.000	300	10.000
Gran escala	20		2.000		5.000		10.000	

SUSTANCIAS PSICOTRÓPICAS						
Escala (gramos) Peso neto	Anfetaminas		Metilendioxifenetilamina (MDA)		Éxtasis (MDMA)	
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
Mínima escala	0	0,090	0	0,090	0	0,090
Mediana escala	0,090	2,5	0,090	2,5	0,090	2,5
Alta escala	2,5	12,5	2,5	12,5	2,5	12,5
Gran escala	12,5		12,5		12,5	

Fuente: Resolución No. 001-CONSEP-CD-2015⁴¹

La nueva reforma fue acompañada de un inusitado *fallo de triple reiteración* lanzado por la Corte Nacional de Justicia. En él se direcciona a todos los jueces a acumular las penas por el cumplimiento de cada uno de los verbos rectores y tenencia de sustancias (Corte Nacional, 2015: 23-24)⁴². Para el máximo órgano de la justicia ecuatoriana es válido el incremento de las penas –como *concurso real* de delitos– en los casos de tenencia de varias sustancias, olvidando que el “policonsumo” también puede ser legítimo además de real. La Asamblea Nacional cristalizó el aumento de las penas para los delitos relacionado con las drogas. En pleno debate de la “Ley Orgánica de Prevención Integral del

⁴¹ La nueva reforma de los umbrales para diferenciar los tipos de tráfico fue publicada en el Registro Oficial No. 586 del lunes 14 de septiembre de 2015, a menos de diez días desde que el presidente calificara en el Enlace ciudadano 440 a la tabla anterior como “malhadada”.

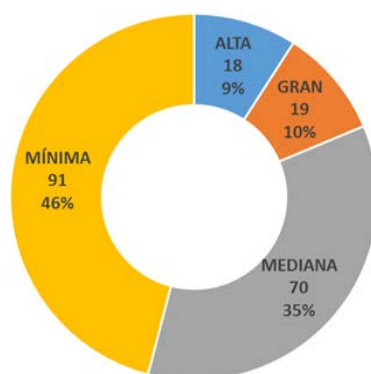
⁴² El referido fallo de triple reiteración fue publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 592 del martes 22 de septiembre de 2015. Bajo la identificación de Resolución 12-2015, su enunciado resalta: “Al tratarse de las descripciones típicas contenidas en el art. 220.1 del COIP, la persona que con un acto incurra en uno o más verbos rectores, con sustancias estupefacientes, sicotrópicas o preparados que las contengan, distintos y en cantidades iguales o diferentes, será sancionada con pena privativa de libertad acumulada según sea la sustancia sicotrópica o estupefaciente, o preparado que la contenga, y su cantidad; pena, que no excederá del máximo establecido en el artículo 55 del COIP”. Sin embargo, la fecha de la resolución judicial data del 16 de septiembre de 2015, es decir, doce días después desde el Enlace ciudadano 440. Véase la crítica de Stalin Raza, quien deja abierta la posibilidad de plantear acciones por su clara inconstitucionalidad (2015: 20-22).

Fenómeno Socio Económico de las Drogas y Regulación y Control del uso de Sustancias Catalogadas Sujetas a Fiscalización” se decantó la represión⁴³. Su Disposición Reformatoria Primera aumentó la pena en un 600% a la mínima y mediana escala, sustituyendo las escalas de castigo de dos a seis meses por la nueva pena de uno a tres años; y, la mediana escala de uno a tres por la de tres a cinco años de encarcelamiento.

Al cambiar los parámetros que distinguen por género y peso los niveles de tráfico, migraron los casos que antes se leían como mínima hacia la mediana y alta escala. Con ello, no solo que todos recibieron prisión preventiva, sino que pueden ser condenados con penas mayores. Esta diferencia transformó la realidad del castigo, pues la pena de dos y seis meses ahora puede ser de tres a cinco o incluso de cinco a siete años. Así, en la ciudad de mayor incidencia penal del país (Guayaquil), un mes antes de la nueva reforma la mayoría de defensas públicas en personas detenidas por tráfico de drogas fluctuaban entre la mínima y mediana escala, es decir, con penas que hasta entonces recibirían encarcelamiento de dos a seis meses y de uno a tres años, respectivamente.

Gráfico No. 7

Porcentaje de causas por drogas y escalas (julio/agosto 2015)



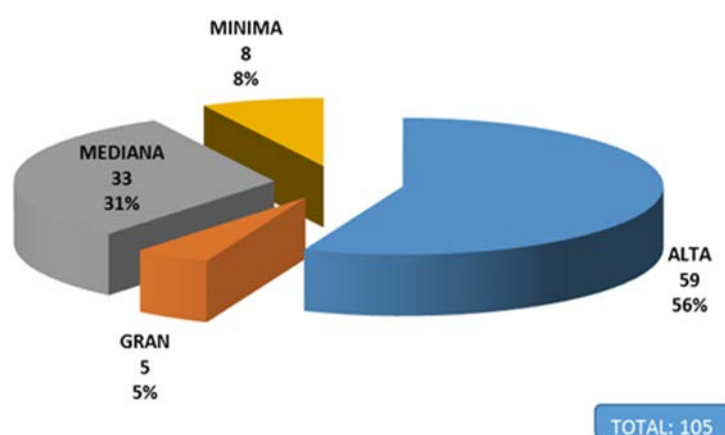
Fuente: Defensoría Pública del Guayas (2015b)

⁴³ La Ley de Prevención Integral del Fenómeno Socio Económico de las de Drogas y Regulación y Control del uso de Sustancias Catalogadas Sujetas a Fiscalización fue publicada en el Registro Oficial No. 615 del lunes 26 de octubre de 2015.

Un mes después, en la misma ciudad de Guayaquil los casos por escalas de tráfico cambiaron. La mayoría de causas que ingresaron a la justicia penal a raíz de la nueva reforma penal no eran leídas como mínima, sino como mediana y alta escala, donde la pena es muy superior.

Gráfico No. 8

Porcentaje de causas por drogas y escalas (septiembre 2015)



Fuente: Defensoría Pública del Guayas (2015b)

La genealogía de la legislación de drogas en Ecuador tiene un componente altamente punitivo. Hasta las que suponen por su nomenclatura un abordaje social –como la ley de nueva data–, terminan adoptando el lenguaje del encarcelamiento. Asimismo, se evidencia la contradicción presentada en estos último dos años, donde al final el péndulo se dirigió en el lado de mayor castigo.

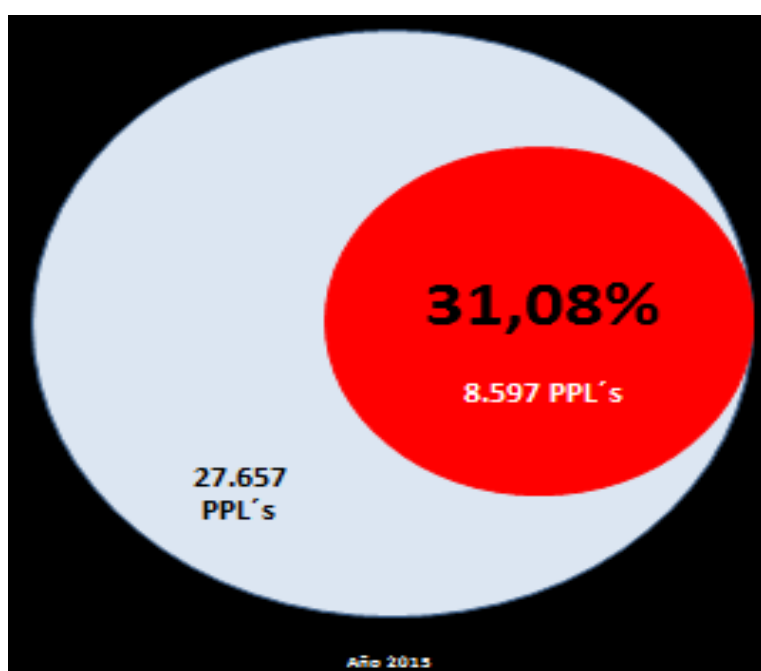
VI. Caracterización de la detención por drogas

La detención en los delitos relacionados por las drogas es uno de los flujos de mayor constancia dentro de la población carcelaria del país. Permite observar además algunas dinámicas que hacen de este tipo de encarcelamiento uno de los patrones de punitividad más complejos para la política criminal. A continuación, se muestran algunos de estos patrones divididos a partir del funcionamiento típico de las detenciones así como de la selectividad (focalización) sobre grupos definidos por género y nacionalidad. En estos

patrones se agregan además las detenciones por tipo de droga de uso ilícito medida por los gramos representados en la vigente política de umbrales que supone evitar la criminalización fáctica de los consumidores. En cualquier caso, las causas próximas de este tipo de detenciones responden sin lugar a dudas a la actividad policial en las calles del país.

Gráfico No. 9

Representación de detenidos por drogas frente al total de la población carcelaria



Fuente: Ministerio de Justicia-Defensoría Pública-Policía Nacional-El Telégrafo y Ecuavisa (2015). Elaboración propia

El porcentaje de detenidos en los delitos relacionados con las drogas sigue siendo alto. Así, se calcula que más de un 30% (en la hipótesis más restringida) de total de presos del país están reclusos por drogas. Esto representa quizá uno de los ámbitos de mayor representatividad carcelaria, ahondada por la actividad policial y judicial en la materia. La expansión de este incremento está asociada además a la velocidad con que sucede. Es mucho más probable que el aumento del encarcelamiento en Ecuador se dé por delitos relacionados por drogas que por delitos contra la propiedad. Esto no necesariamente quiere decir que en la

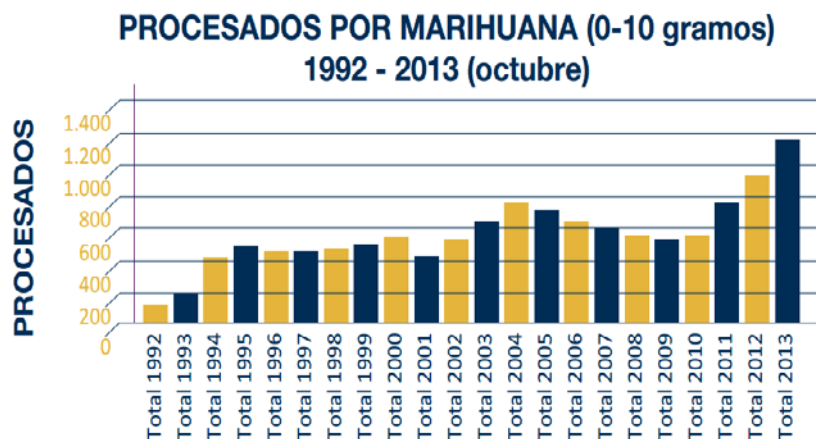
práctica se cometan más delitos de drogas, sino que devela el énfasis del sistema penal en perseguir con mayor eficiencia unos frente a otros.

1. Detenciones por tipo de droga

En el año 2013 Ecuador implementó umbrales para evitar la criminalización fáctica de los consumidores (véase tabla No. 3). A pesar que las cantidades siguen siendo todo un debate, determinan una frontera imaginaria y real entre el consumo y el supuesto (micro)tráfico. Para legitimar esta medida, el entonces Consep generó una trazabilidad de la información entre las personas detenidas antes de esta política y la cantidad o peso de la sustancia (2013), entendiendo que la gran mayoría de ellas fueron prisionizadas bajo el tipo penal de “tenencia” o “posesión” de la Ley 108. Así, los umbrales delimitaron una frontera de 10 gramos para la posesión de marihuana, 2 gramos para el caso de la pasta base de cocaína y 1 para la cocaína, entre otras.

Llama la atención que una gran cantidad de personas detenidas por posesión de sustancias catalogadas a fiscalización fuera por marihuana. Entre 1992 y 2013, 12322 personas fueron arrestadas y procesadas por poseer menos de 10 gramos de marihuana. Sin embargo, este flujo característico de detenciones se acentúa en el mismo año que el Consep decide establecer la política de umbrales, incluso cuatro meses después de estar vigentes.

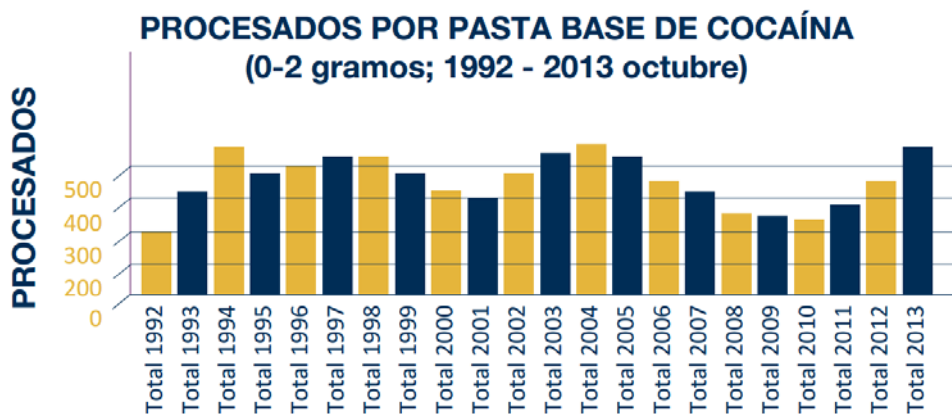
Gráfico No. 10



Consep (2013)

Durante este mismo período comprendido entre 1992 y 2013, 7636 personas fueron ingresadas al sistema penal por poseer menos de 1 gramo de pasta base de cocaína, mientras que la cifra en el caso de la posesión de cocaína se reduce a menos de 400 personas. Con ello, se demuestra que la selectividad se recrudece en el caso de las drogas blandas (marihuana) y de menor calidad (pasta base de cocaína) en el mercado. Esto además evidencia una clara composición de clase al momento de la detención, pues no es ningún secreto que el uso o consumo de cocaína se desarrolla en espacios de mayor poder adquisitivo.

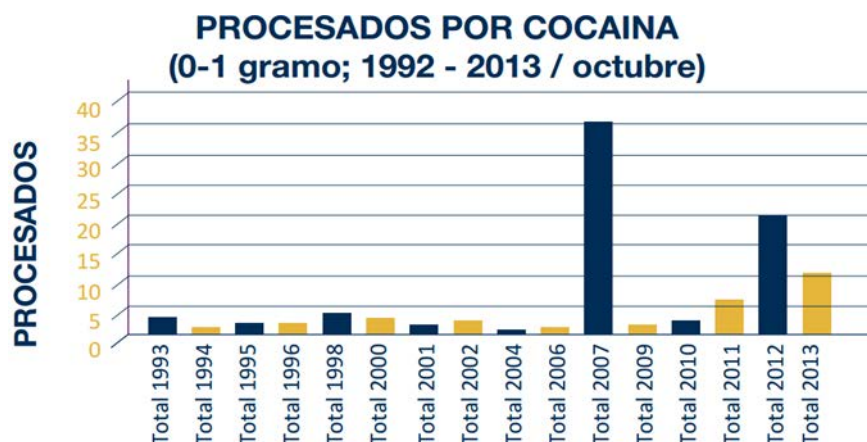
Gráfico No. 11



Consep (2013)

Las detenciones por cantidades que bien podrían ser consideradas para el consumo –como en efecto fueron así definido más adelante por el Consep– presentan picos de mayor detención. En el caso de la pasta base de cocaína, puede observarse que es casi una constante la representación de las detenciones. Sin embargo, se destaca el caso de la cocaína, pues el año 2007 se constituye en de mayor atrapamiento del sistema penal, precisamente el período que comienza el gobierno del presidente Rafael Correa, es decir, un año antes del indulto a las “mulas” del narcotráfico.

Gráfico No. 12



Consep (2013)

2. Detenciones por tipo de tráfico

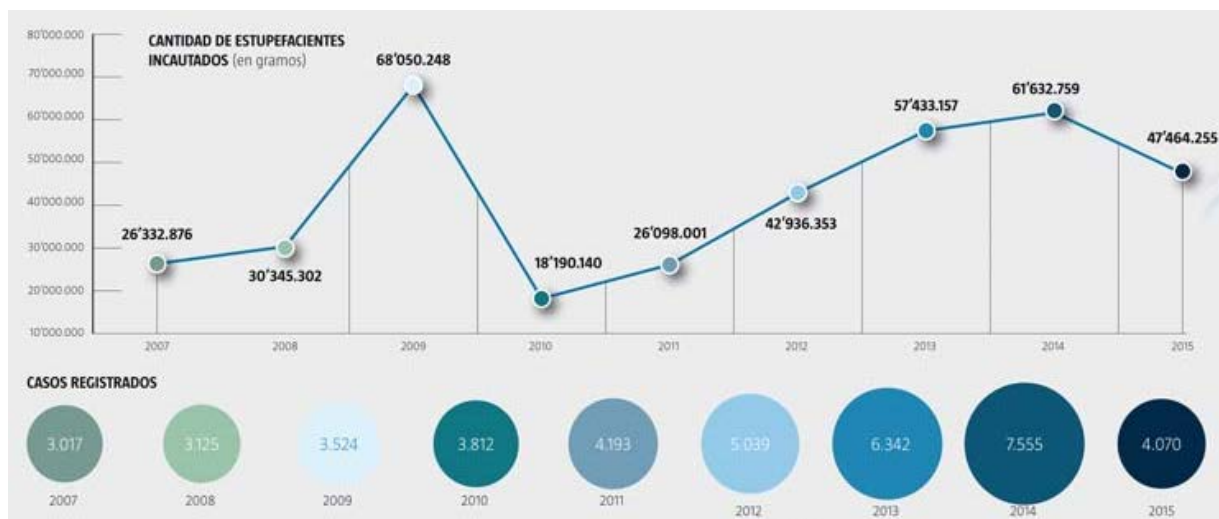
Las recientes transformaciones de la política de drogas que echaron la defensa del argumento y aplicación de la proporcionalidad de las penas, así como el no encarcelamiento de los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico, potenciaron el trabajo de las agencias policiales en terreno. Así, la Dirección Nacional Antinarcóticos de la Policía Nacional del Ecuador ha incrementado el número de operativo y arrestos en la materia, bajo la consigna presidencial de ahora imponer “mano dura” sobre el microtráfico y las personas que supuestamente viven de esta actividad. A pesar que el microtráfico no existe como tipo penal en la legislación ecuatoriana, puede colegirse que está representado en la posesión o tenencia de pequeñas cantidades de drogas de uso ilícito.

No se sabe a ciencia cierta si de forma exhaustiva se determina que la mayoría de las personas detenidas con cantidades pequeñas de drogas pertenecen a redes u organizaciones criminales bajo una imputación con evidencias al menos objetivas, es decir, que además de la cantidad pueda probarse la venta minorista de drogas con el movimiento de dinero, embalaje de las sustancias o balanzas y demás objetos que hagan presumir una comercialización real. Así, desde el año 2007 a 2015 la policía antinarcóticos presenta una formidable información sobre el número de detenidos por delitos relacionados con las drogas en Ecuador a

partir de los constantes operativos realizados en terreno. La relación del número de detenidos va de la mano con los casos ingresados al sistema penal así como la cantidad de droga incautada.

Gráfico No. 13

Número de casos e incautaciones de drogas (2007-2015)



Fuente: Policía Antinarcóticos y diario El Telégrafo (29/06/2015)

La relación de drogas incautadas no se aproxima precisamente con el número de detenidos. Así, en el año 2009 se incautaron 68'050248 gramos mediante la aprehensión de 3524 personas. Sin embargo, al año siguiente, esto es en 2010, se incautaron 18'190001 de gramos de drogas de uso ilícito, pero se incrementó el número de detenidos a 3812 personas. Sin lugar a dudas, la policía ha evidenciado además que entre 2007 y 2010 hubo una constante de personas detenidas por cantidades menores, a partir de una media de 2400 detenciones por año. No obstante, llama la atención que el flujo de detenciones se incrementa a partir del año 2010 en adelante. El número de detenciones por tráfico de pequeñas cantidades aumenta en una media aproximada de 1000 detenciones más por año entre 2010 y 2014, el cual termina elevando en más del 100% el número de detenidos con respecto al año 2007. En menos de una década se duplicó la cuota de detenidos en los delitos relacionado con las drogas, en especial por cantidades pequeñas.

Tabla No. 7**Detenidos en operativos policiales por narcotráfico y microtráfico (2007-2015)**

Año	Narcotráfico	Microtráfico
2007	834	2348
2008	1046	2024
2009	1280	2377
2010	996	2674
2011	511	3306
2012	483	4178
2013	535	4804
2014	707	5988
2015	307	3562

Fuente: Policía Antinarcóticos y diario El Telégrafo (29/06/2015)

Elaboración propia

Estas cifras diferencian a las personas detenidas por “narcotráfico” Vs. “microtráfico”. Sin duda, se puede observar que la mayoría se encuentran en los campos de detención por pequeñas cantidades. Para diciembre de 2015, se consolida una asimétrica sospecha: el sistema penal selecciona a los pequeños traficantes por sobre los “peces gordos”. La misma policía antinarcóticos puso en evidencia la relación de detenidos y drogas incautadas por toneladas respecto del código “tráfico para consumo interno” o microtráfico y “tráfico internacional” o narcotráfico. Entre 2010 y 2010 hay cada vez más droga incautada. Sin embargo, el flujo de detenidos con sustancias que hagan presumir el tráfico a gran escala es insignificante frente al número de detenidos con cantidades pequeñas. Así, mientras en 2014 y 2015 se reportan 45,17 y 55,25 toneladas de drogas incautadas para tráfico internacional, se detienen a 556 personas bajo este mismo concepto. A su vez, en los mismos se incautan 8,49 y 14,32 toneladas de droga para tráfico interno respectivamente, sin embargo se reportan 8041 detenciones. En otras palabras: en el caso del tráfico internacional, por cada tonelada de droga se detienen a 10 personas; mientras, en el caso del pequeño

tráfico, por cada tonelada de droga se detienen a 562. La selectividad es 5600% mayor frente a los casos que reportan una mayor organización criminal.

Gráfico No. 14

Relación de detenciones e incautaciones por tipo de tráfico



Fuente: Policía Antinarcóticos y diario El Telégrafo (02/12/2015)

3. Detenciones por género

El indulto a las denominadas “mulas” de narcotráfico de 2008 develó el altísimo poder selectivo del sistema penal antidrogas sobre las mujeres, pues de cada 10 mujeres presas cerca de 7 estaban detenidas por delitos relacionados con las drogas. En este grupo no solo se comparten las caracterizaciones del código sexo (hombres/mujeres), sino también la significación de la maternidad en condiciones de reclusión. A pesar que algunos instrumentos internacionales de protección de Derechos Humanos lancen la mirada hacia otro lado para no

reconocer el encierro de bebés así como de niñas y niños (Reglas de Bangkok)⁴⁴, en los hechos, las políticas públicas no pueden desentenderse de las condiciones socio-familiares que acarrea la privación de la libertad de mujeres madres. El despojo social de las mujeres no solo se agudiza por su condición de género sino por la misma maternidad. De otro lado, sus hijos comparten el castigo de sus madres sin haber delinquido. Se trata de la “vista gorda”, de un dejar hacer / dejar pasar de la política criminal. A continuación, se muestra el registro de la Casa de Confianza de Quito, donde consta el tipo de delito y el número de cargas familiares que comparten la detención, además de los años de condena y el estado de sus causas.

Tabla No. 8

Mujeres e hijos en casa de confianza de Quito (2015)

NOMBRES	DELITO	SENTENCIA	HIJOS TOTAL	HIJOS CRS	ESTADO ACTUAL
GINA P.	DROGAS	9 AÑOS	3	1	REBAJAS DE PENA
MAYRA D.	DROGAS	5 AÑOS	3	2	PRELIBERTAD Y REBAJAS
DAYSI B.	DROGAS	3 AÑOS	2	1	PRELIBERTAD Y REBAJAS
RAQUEL C. (PARAGUAYA)	DROGAS	5 AÑOS	2	1	PRELIBERTAD
MARCELA J.	DROGAS	5 AÑOS	4	1	PRELIBERTAD Y REBAJAS
MARIA P.	DROGAS	AUN NO HAY SENTENCIA	4	1	CON DEFENSA PÚBLICA
VIDALIA R.	DROGAS	4 AÑOS	2	1	PRELIBERTAD

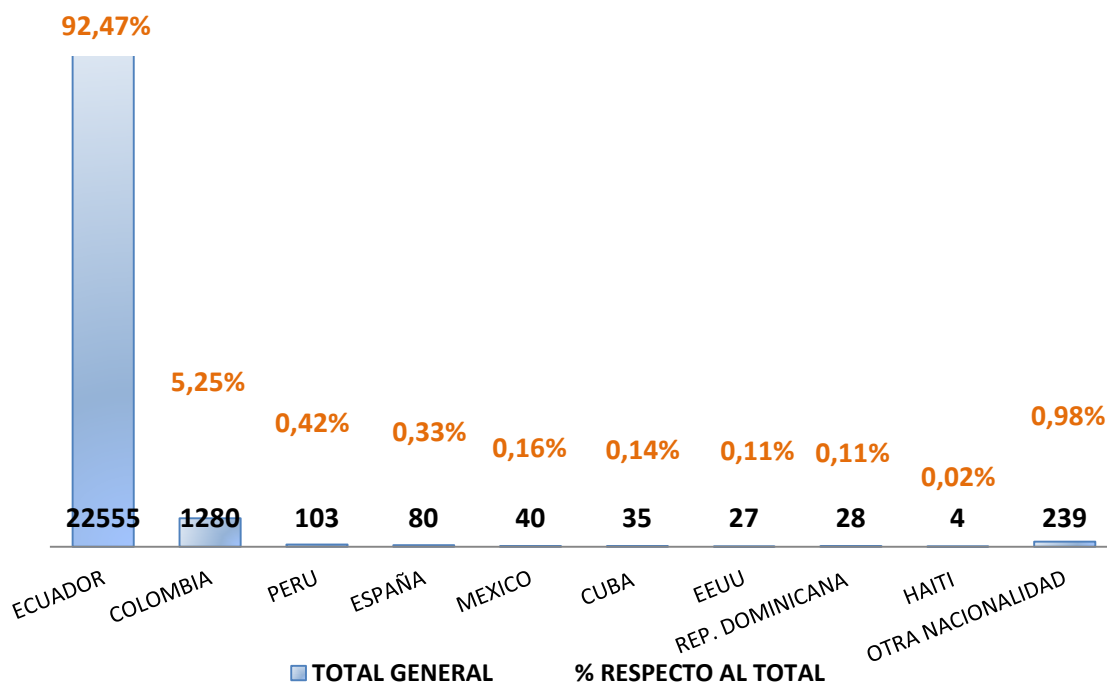
⁴⁴ Regla 49: “Toda decisión de permitir que los niños permanezcan con sus madres en la cárcel se basará en el interés superior del niño. Los niños que se encuentren en la cárcel con sus madres nunca serán tratados como reclusos”.

FANI S.	DROGAS	1 AÑO	3	1	CUMPLE PENA EN AGOSTO
MARIBEL A.	DROGAS	9 AÑOS CON CUATRO MESES	3	1	EN APELACION
MARIA S.	DROGAS	6 MESES	3	3	CUMPLE PENA EN AGOSTO
JOHANNA C.	DROGAS	8 AÑOS	2	1	TIENE DETENIDA DOS AÑOS NO APLICO FAVORABILIDAD
SANDRA T.	DROGAS	8 AÑOS Y 7 AÑOS	3	1	EL DIA 7 DE JULIO TUVO AUDIENCIA DE UNIFICACION DE PENA
ABIGAIL R. (MEXICANA)	DROGAS	AUN NO TIENE SENTENCIA	EN OCTUBRE DIÓ A LUZ		BAJO DEFENSA PÚBLICA

Fuente: Ministerio de Justicia y Defensoría Pública (2015c)

4. Detenciones por nacionalidad

Sin lugar a duda, las cárceles ecuatorianas alojan en su mayoría a detenidos de nuestra nacionalidad. Sin embargo, cerca del 8% de los detenidos son extranjeros (Ministerio de Justicia, 2015). De ellos, quienes representan el segundo campo de detenidos son los presos de nacionalidad colombiana (1280). Sobran los esquemas que harían presumir que, en el caso de todos los presos extranjeros, una gran mayoría se compone de detenciones por delitos relacionados con las drogas.

Gráfico No. 15
Detenidos por nacionalidad (2015)


Fuente y elaboración: Ministerio de Justicia (2015)

Ecuador es suscriptor de convenios de repatriación. El Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos tiene una oficina para coordinar los traslados de las personas repatriadas en función del Convenio de Estrasburgo. En el caso de Guayaquil, se presenta a continuación una lista de ciudadanos españoles sujetos a repatriación. En todos ellos la característica en común es el tráfico de cocaína como sustancia que en general provoca su aprehensión. La comisión de estos delitos fue interpretada bajo las nuevas escalas del castigo determinadas en el COIP.

Tabla No. 9**Ciudadanos españoles sujeto de repatriación desde Guayaquil**

Ciudadano/a	Tribunal que Sentencia	No. de juicio	Fecha de sentencia	Sentencia	Cantidad de Droga	Tipo de Droga Transportada	Rango	Posible Sentencia
Christian A.	Sexto	2010-0137	18/11/2010	6 años	617 gr bruto	Cocaina	Mediana	1-3 años
Guillermo A.	Segundo	2012-0006	23/03/2012	4 años	1847 gr bruto	Cocaina	Mediana	1-3 años
Marina B.	Tercer	2011-0237	13/01/2012	8 años	550 gr bruto	Cocaina	Mediana	1-3 años
Alfonso B.	Octavo	2011-0379	26/04/2012	8 años	748 gr	Cocaina	Mediana	1-3 años
Miguel Ángel C.	Primer	2012-0160	05/11/2012	6 años	1190 gr bruto	Cocaina	Mediana	1-3 años
José Antonio D.	Primer	2012-0184	07/06/2013	4 años	420 gr bruto	Cocaina	Mediana	1-3 años
José F.	Quinto	2012-0066-C	21/05/2012	6 años	1340 gr bruto	Cocaína líquida	Mediana	1-3 años
José Antonio F.	Segundo	2010-077-b	20/09/2010	8 años	1188 gr	Cocaina	Mediana	1-3 años
Rafael M.	Tercer	2012-0125	08/06/2012	12 años	1106 gr bruto	Cocaina	Mediana	1-3 años
Francisco P.	Noveno	2012-0020	19/03/2012	8 años	1070 gr bruto	Cocaína	Mediana	1-3 años

Dionisio S.	Quinto	2012-0020	08/03/2012	5 años	985 gr bruto	Cocaina	Mediana	1-3 años
Carlos S.	Octavo	2011-0271	14/04/2012	12 años	1367 gr bruto	Cocaína	Mediana	1-3 años
Sabino C.	Quinto	2012-0062-B	08/06/2012	10 años	2560 gr bruto	Cocaina	Alta	5-7 años
Isabel María C.	Duodécimo	2012-0076	31/07/2012	8 años	3330 gr. Bruto	Cocaina	Alta	5-7 años
Leonardo C.	Tercer	2009-1055-S	16/01/2009	8 años	4000 gr. Bruto	Cocaína	Alta	5-7 años
Oscar C.	Tribunal	2011-0149	23/11/2011	4 años	2188 gr bruto	Cocaína	Alta	5-7 años
José Manuel F.	Undécimo	2011-0004	15/03/2011	8 años	2202 gr bruto	Cocaína	Alta	5-7 años
José Angel G.	Cuarto	2007-0007-A	12/06/2005	10 años	4265 gr bruto	Cocaína	Alta	5- 7 años
José Rubén G.	Quinto	2008-0430	05/02/2009	8 años	3011 gr. Bruto	Cocaina	Alta	5-7 años
Aurelio P.	Segundo	2012-0102	24/08/2012	4 años	3415 gr bruto	Cocaina	Alta	5-7 años
Antonio Emilio R.	Dudécimo	2012-0108	27/11/2012	6 años	4390 gr bruto	Cocaína	Alta	5-7 años

Juan Francisco S.	Quinto	2011-0021	28/03/2011	8 años	4152 gr bruto	Cocaína	Alta	5-7 años
Oscar S.	Tribunal	2010-0003	30/03/2010	8 años	4802 gr bruto	Cocaína	Alta	5-7 años
José Luis O.	Noveno	2010-0177	20/10/2010	12 años	3125 gr bruto	Cocaina	Alta	5-7 años
María Asunción A.	Quinto	2012-0027	130/04/2010	8 años	10,221 gr bruto	Cocaina	Gran Escala	10-13 años
Marín A.	Primer	2008-0415	30/09/2008	12 años	8143 gr bruto	Cocaina	Gran Escala	10-13 años
Jorge C.	Undécimo	2010-0157	05/06/2010	8 años	15526 gr bruto	Cocaina	Gran Escala	10-13 años
Francisco C.	Segundo	2011-0033	19/04/2011	8 años	16336 gr bruto	Cocaína	Gran Escala	10-13 años
Juan D.	Sexto	0053-2012	05/06/2012	8 años	8575 gr bruto	Cocaina	Gran Escala	10-13 años
Salvador F.	Undécimo	2013-0064	11/03/2013	6 años	16,314 gr bruto	Cocaína	Gran Escala	10-13 años
Ana María G.	Sexto	2010-0050	09/03/2010	6 años	6101 gramos bruto	Cocaína	Gran Escala	10-13 años

Juan H.	Quinto	2008/1 46/B	17/11/2 008	12 años	14,77 6gr bruto	Cocaína	Gran Escala	10-13 años
José L.	Octavo	2012- 0185	04/01/2 013	8 años	5460 gr bruto	Cocaina	Gran Escala	10-13 años
Jordi P.	Noveno	2011- 0102	15/08/2 011	8 años	18826 gr bruto	Cocaina	Gran Escala	10-13 años
Jesús Domingo P.	Segund o	2006- 0417-C	18/04/2 007	8 años	14853 gr bruto	Cocaína	Gran Escala	10-13 años

Fuente: Ministerio de Justicia y Defensoría Pública (2015c)

VII. Conclusiones: el castigo de los más débiles

El presente informe describe los episodios de la política de drogas ecuatoriana como espacios de prisionización. Las transformaciones acontecidas en los últimos años dan por sentada las contradicciones radicadas entre menos y más castigo. Si bien el gobierno de la “Revolución Ciudadana” reformó el paradigma represivo y desproporcionado de la Ley 108, también en su seno se generaron las principales contradicciones, posicionando a sus últimos años como aquellos que niegan la reforma y el discurso que focalizó a los más débiles como víctimas del narcotráfico.

El patrón de selectividad sigue siendo el mismo, solo que esta vez está corregido y aumentado. El aumento de la punitividad en las rígidas estrategias y políticas de detención y encarcelamiento, dan un giro al centralizar como enemigos a los más débiles de la compleja cadena del narcotráfico. Se reafirma además el carácter bélico de las políticas de drogas. Los pequeños traficantes son el blanco de la “mano dura”, dejando entrever que, posiblemente, también entre ellos hayan usuarios o consumidores legítimos en términos constitucionales.

Los más débiles son las personas seleccionadas por la policía y la justicia penal, los que van a parar a nuestras modernas y cada vez más grandes cárceles. Son

personas de estratos socioeconómicos bajos, los vendedores al detal o pequeños traficantes, quienes poseen cantidades menores que hacen presumir un consumo en lugar del tráfico; las decenas de mujeres elegidas por los carteles y el sistema penal, quienes al final reproducen los padecimientos del encierro a sus propios hijos; los ciudadanos de otras nacionalidades confiscados de sus familias, quienes además se convierten en instrumentos de la cocaína mediante la clara certeza de que serán fungibles, es decir, piezas de fácil sustitución (Saviano, 2013: 477).

Y a pesar que las políticas de ejecución penal traten de fomentar espacios de distención a través de la ejercitación, educación o trabajo, las prisiones son lugares donde se les recuerda todos los días a los detenidos que están castigados. Este es el dolor que posiblemente no es medido por las políticas públicas, las que muchas veces se reducen en asociar a las personas privadas de la libertad con los costos del encarcelamiento, pues se calcula que un preso le cuesta al Estado 14,54 dólares (Ministerio de Justicia, 2015b)⁴⁵.

Se demuestra nuevamente que las drogas son la principal mercancía –no la violencia homicida, física o sexual; tampoco la sustracción de la propiedad pública o privada– capaz de aumentar el umbral de dolor a través del encarcelamiento. Además, la fuente de mayor impacto en el desarrollo de las prisiones y, posiblemente, de las políticas que asumen su eficiencia a través del castigo.

⁴⁵ El COIP permite la suspensión condicional de la pena en los casos de tráfico a mínima y mediana escala, incluso una vez que éstas se aumentaron. Por lo tanto, mal podría aplicarse el encarcelamiento preventivo si ni sus penas contemplan la prisión para los responsables. En este sentido, el máximo órgano del Régimen Internacional de Control de Drogas (RICD), esto es, la Comisión de Estupefacientes, resolvió promover en todos los estados el uso de “medidas sustitutivas de la condena o la pena a los delitos menores pertinentes relacionados con drogas” (Comisión de Estupefacientes, 2015).

VIII. Bibliografía

- Beccaria, Cesare (2006) [1764]. *De los delitos y de las penas*. Fondo de la Cultura Económica: México.
- Blum, Jorge (2013). “Las Adicciones: un problema de salud pública”. En *revista Ensayos Penales. Sala Penal*. Edición No. 5 de agosto. Corte Nacional de Justicia: Quito.
- Bonilla, Adrián (2004). “El discurso de la seguridad nacional y la guerra contra las drogas”. En revista *AFESE* (mayo): Quito.
- Carnwath, Tom y Ian Smith (2006). *El siglo de la heroína*. Melusina: España.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (2015). *El impacto de las políticas de drogas en los Derechos Humanos: la experiencia del continente americano*. CELS y Open Society Foundation: Buenos Aires.
- Christie, Nils (1984). *Los Límites del dolor*. Fondo de la Cultura Económica: México.
- Domoslawsky, Artur (2012). *Políticas sobre drogas en Portugal: beneficios de la descriminalización del consumo de drogas*. Open Society Foundation: Budapest.
- Edwards, Sandra (2010). “La legislación de drogas de Ecuador y su impacto sobre la población penal del país”. En *Sistemas Sobrecargados. Leyes de drogas y cárceles en América Latina*. WOLA y TNI: Washington/Ámsterdam.
- Garat, Guillermo (2015). *El camino: Cómo se reguló el cannabis en Uruguay según sus actores políticos y sociales*. Junta Nacional de Drogas y Friedrich Ebert Stiftung: Montevideo.
- Garland, David (2007). *Crimen y castigo en la modernidad tardía*. Siglo del Hombre Editores y Universidad de los Andes: Bogotá.
- Jelsma, Martin (2009). *Innovaciones legislativas en políticas de drogas: iniciativa latinoamericana sobre drogas y democracia*. TNI: Ámsterdam.
- Matthews, Roger (2009). “El mito de la punitividad”, en *Delito y Sociedad*, No. 29. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires: Buenos

Aires.

Paladines, Jorge Vicente, Ernesto Pazmiño y Marlo Brito (2014). *Guía de aplicación del principio de favorabilidad para las personas condenadas por delitos de drogas en Ecuador*. Defensoría Pública del Ecuador: Quito.

Paladines, Jorge Vicente (2014b). “La ley de drogas más favorable: de la utopía a la miopía judicial”. En *Defensa y Justicia*, revista institucional de la Defensoría Pública del Ecuador, Edición No. 13, diciembre: Quito.

Paladines, Jorge Vicente (2012). *La desproporcionalidad de la ley y la justicia antidrogas en Ecuador*. Colectivo de Estudios Drogas y Derecho y Defensoría Pública del Ecuador: Quito.

Raza, Stalin (2015). “La acumulación de penas por delitos de drogas”. En *Defensa y Justicia*, revista institucional de la Defensoría Pública del Ecuador, Edición No. 18, septiembre: Quito.

Restrepo, Luis Alberto (1991). “Estrategia Norteamericana de Seguridad y Tráfico de Drogas. Lectura de un Informe al Congreso de los Estados Unidos”. En revista *Análisis Político*, No. 13. Universidad Nacional de Colombia: Bogotá.

Saviano, Roberto (2013). *CeroCeroCero. Cómo la cocaína gobierna al mundo*. Anagrama: Barcelona.

Torres, Andreina (2008). *Drogas, cárcel y género en el Ecuador: la experiencia de mujeres “mulas”*. FLACSO: Quito.

Wacquant, Loïc (2013). *Castigar a los pobres. El gobierno neoliberal de la inseguridad social*. Gedisa editorial: Barcelona.

Wola, (2010). “Drugs and prisons in Ecuador”. En http://www.wola.org/drugs_and_prisons_in_ecuador

Zaffaroni, Eugenio Raúl (2005). *En torno de la cuestión penal*. B de F: Buenos Aires.

Zaffaroni, Eugenio Raúl (1983). *Sistemas Penales y Derechos Humanos en América Latina*, ILANUD: San José.

Bibliografía estadística

Consejo de la Judicatura (2015). *Estadísticas de detenidos por microtráfico en relación a las audiencias fallidas en el año de vigencia del COIP*. Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado de la Asamblea Nacional: Quito.

Consep (2015). *Sustancias incautadas y reportadas al Consep (septiembre de 2014 - marzo de 2015)*. Sistema de Administración de Bienes en Depósito: Quito.

Consep (2013). *Observando: Boletín informativo*. Edición No. 11-noviembre. Consep: Quito.

Defensoría Pública (2015). *Personas atendidas y excarceladas por aplicación del principio de favorabilidad*. Levantamiento de información del 10 de agosto de 2014 al 10 de marzo de 2015. SGDP – Dirección de Investigaciones Aplicadas: Quito.

Defensoría Pública del Ecuador (2015b). *Personas privadas de la libertad por delitos de drogasen*. Levantamiento de información en meses de julio, agosto y septiembre. SGDP – Dirección de Investigaciones Aplicadas: Quito.

Defensoría Pública del Ecuador (2015c). *Patrocinio de Mujeres (Quito) y Extranjeros (Guayaquil)*. SGDP – Dirección de Investigaciones Aplicadas: Quito

Defensoría Pública del Ecuador (2014). *Histórico de personas privadas de la libertad en patrocinio*. SGDP – Dirección de Investigaciones Aplicadas: Quito.

Ecuavisa (2015). *Contacto Directo*. Programa del 1 de julio. Guayaquil y Quito.

Fiscalía General del Estado (2013). "Estadísticas en Ecuador: cifras de tenencia y posesión ilícita de sustancias estupefacientes o psicotrópicas". En *Perfil criminológico*, Gráfico 5, página 9, No. 6, agosto. Quito.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2013). *Censo Nacional de 2010*. INEC: Quito.

Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (2015). Información Estadística Semanal de los Centros de Privación de Libertad. Dirección de Indicadores de Justicia, Derechos Humanos y Estadísticas

Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (2015b). *Estadísticas de costo de detenidos en el año de vigencia del COIP*. Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado de la Asamblea Nacional: Quito.

Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cutos (2014). *Tasa de encarcelamiento*, Subsecretaría de Rehabilitación Social. Triangulación con cifras contenidas por la ex Dirección Nacional de Rehabilitación Social (DNRS) y el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD). Levantamiento de información entre 1990 y 2014: Quito y San José.

Bibliografía hemerográfica

El Comercio (2015). “2.232 detenidos quedaron libres en 12 meses”. En *Seguridad y justicia*, página 5, domingo 9 de agosto. Quito.

El Comercio (2015b). “Gobierno anuncia 'tolerancia cero' a tenencia de heroína y fija nuevas penas”. En

<http://www.elcomercio.com/actualidad/gobierno-anuncia-tolerancia-cero-tenencia.html>

El Telégrafo (2015). “378.438 billones de dosis de droga incautadas entre 2007 y 2015”. En

<http://www.letelegrafo.com.ec/noticias/justicia/1/378-438-billones-de-dosis-de-droga-incautadas-entre-2007-y-2015>

Plan V (2014). “El viacrucis de Eli”. En

<http://www.planv.com.ec/historias/sociedad/el-viacrucis-eli>

Vistazo (2014). “La dosis nuestra de cada día”. En sección *Portada*, páginas 12-18, No. 1126 del 24 de julio. Editores Nacionales: Guayaquil.

Vistazo (2011). “Yo consumo, tú traficas, él produce”. En sección *País*, páginas

24-28, No. 1063 del 1 de diciembre. Editores Nacionales: Guayaquil.

Bibliografía normativa y de archivo

Código Orgánico Integral Penal (2014).

Comisión de Estupefacientes (2015). *Apoyo a la colaboración entre las autoridades de salud pública y de justicia en la aplicación de medidas sustitutivas de la condena o la pena a los delitos menores pertinentes relacionados con drogas*. 58º período de sesiones celebrado del 9 al 17 de marzo. Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas: Viena.

Consep (2015). *Resolución No. 001-CONSEP-CD-2015*. Quito

Consep (2014). *Resolución No. 002 CONSEP-CD-2014*. Quito

Consep (2013). *Resolución 001-CONSEP-CO-2013*. Quito.

Constitución de la República del Ecuador (2008).

Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (1988).

Convención Única sobre Sustancias Estupefacientes (1961).

Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas (1971).

Corte Nacional de Justicia (2015). *Resolución 12-2015*. Quito.

Ley de control del Opio (1916).

Ley de Control y Fiscalización del Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (1987).

Ley de Control y Fiscalización del Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (1974).

Ley de Control y Fiscalización del Tráfico de Estupefacientes (1970).

Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (1990).

Ley Orgánica de Prevención Integral del Fenómeno Socio Económico de las de Drogas y Regulación y Control del uso de Sustancias Catalogadas Sujetas a Fiscalización (2015).

Ley sobre el tráfico de materias primas, drogas y preparados estupefacientes (1958).

Ley sobre importación, venta y uso del opio y sus derivados y de los preparados de la morfina y de la cocaína (1924).

Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (2013). *Modelo de Gestión Penitenciaria del Ecuador*. Quito.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2010). *Manual de principios básicos y prácticas prometedoras en la aplicación de Medidas sustitutivas del encarcelamiento*. UNODC: Viena.

Organización de Estados Americanos (2015). *Alternativas al encarcelamiento para delitos relacionados con drogas*. CICAD y Ministerio de Justicia y del Derecho de la República de Colombia: Washington.

Organización de Estados Americanos (2013). *El problema de las drogas en las Américas*. OEA: Washington.

Reglas de Bangkok (2011).