

En busca de la prevención perdida: reforma y contrarreforma de la política de drogas en Ecuador

JORGE VICENTE PALADINES

ABRIL 2016

- El código de la política y legislación de drogas es la relación y a la vez distancia entre prevención/represión. A pesar de que puede ser leído en clave *schmittiana*, lo cierto es que en ambas gira cualquier política de drogas tanto a nivel local, como regional y global. Detrás de las convenciones de 1961, 1971 y 1988, existe un régimen internacional que pretende resolver los problemas de índole preventivo a través de la seguridad mundial. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) subraya aquella forma de abordar este fenómeno en latitudes donde es difícil un consenso menos represivo, no solo por la punitividad de su *status quo* sino por los imaginarios sociales, culturales y religiosos de sus habitantes.
- La evolución de la política y legislación de drogas de Ecuador se lee con este código. Sus leyes han prometido un discurso de prevención, mientras su ejecución profundiza las raíces del paradigma represivo como la principal salida a los problemas del consumo y la venta minorista, donde además las nociones de *tráfico* absorben semánticamente el debate.
- En el caso ecuatoriano, la proporcionalidad de las penas, la emisión de perdones o indultos, la construcción de umbrales, el licenciamiento medicinal de drogas de uso ilícito o la regulación de los mercados son formas de prevención, pues al final alejan y contienen a la respuesta punitiva, además de acelerar la parsimonia en la que ha caído la salud pública. Se trata de consolidar un paradigma, un abordaje venido a menos por la centralidad de lo penal y una opción más sensible a los problemas de la vida diaria. Por ello, quizá la prevención sea el verdadero *Búho de Minerva* que se haya de buscar en los pasillos, eventos paralelos y plenarios de la próxima Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York.
- Este texto busca mostrar las contradicciones del quehacer político en materia de drogas bajo una mirada retrospectiva y sobre todo contemporánea. Es un ejercicio que pretende –a través del caso ecuatoriano– reconstituir a la prevención como una salida superior al “problema mundial de las drogas”.

Contenido

■	Prólogo	5
	En busca de la prevención perdida: reforma y contrarreforma de la política de drogas en Ecuador	7
■	A manera de introducción.....	7
■	Orígenes de una política y legislación dependiente.....	8
■	La policialización de la Ley 108.....	15
■	La reforma al paradigma represivo.....	25
■	La contrarreforma y aumento de las penas	35
■	Conclusiones inconclusas: en busca de la prevención perdida.....	42
■	Bibliografía.....	45



Prólogo

La guerra contra las drogas nos arrastró al campo penal al haber internacionalizado un discurso donde el consumo se presenta como un problema de seguridad. Sin embargo, el poder punitivo tiene una cantidad de irracionalidades que faltarían líneas para describirlas; entre ellas está la falsa creencia de que todos los problemas de la humanidad se resuelven a través del encarcelamiento; esto es, desde la contaminación ambiental hasta la prevención de las toxicodependencias. Es un falso Dios, y como toda falsa idolatría también tiene sus fanáticos. Por ello, vivimos un momento en el que se intenta nuevamente planetarizar la ideología de la seguridad nacional, sin olvidar que en Argentina se vinculó la represión de los tóxicos con el terrorismo, asociando al hippie o comunista como un enemigo de la *war on drugs*.

Cada prohibición de tóxicos responde a una simbología de un grupo social. En Estados Unidos se prohibió la marihuana antes que el opio, básicamente como un rechazo a los inmigrantes del sur para reafirmar la superioridad cultural de quienes creían ser los descendientes puritanos del Mayflower, integrados también de otros grupos de inmigrantes como italianos, alemanes, escoceses, etc. La prohibición al alcohol respondió a lo mismo: un choque de la cultura luterana sobre la católica en espacios donde la virtud no necesariamente se relacionaba con la abstinencia sino con la aparente templanza. Algo parecido sucedió con la hoja de coca, al negar las prácticas milenarias de los colectivos indígenas de Perú, Bolivia y Colombia.

Detrás de la asimilación cultural hay una masacre en curso que padece América Latina. Se ha producido una división criminal del trabajo beneficiosa para Estados Unidos y perjudicial para el resto del mundo, entre ellos México. En los locos años veinte la producción, consumo y renta del alcohol quedaba dentro de Estados Unidos. Hoy no. La lucha por alcanzar el mercado consumidor se produce fuera de sus fronteras. Esa lucha provoca un mercado y venta de armas que se irradia con violencia sobre las organizaciones narcotraficantes de América Latina,

provocando una gran cantidad de muertes y detenidos dentro de nuestras fronteras. No es difícil saber quiénes pierden, sobre todo cuando la distribución de tóxicos dentro de Estados Unidos genera una renta ilícita que necesita blanquearse, en las narices también de algún organismo internacional que nos impone leyes para impedir que el dinero ilícito se quede en el hemisferio sur.

Además de las ganancias de esta guerra, el consumo también se encuentra estratificado. Así como hay quienes beben vino de la mejor calidad y otros toman vino de cartón, la calidad de las drogas de uso ilícito se relaciona con el consumo reflejado en algunas clases sociales. Hay drogas vinculadas a la miseria, con un grave riesgo a la salud al producirse lesiones neuronales irreversibles. Los medios de comunicación prefieren mostrar al muchacho que usa pasta base de cocaína o heroína degradada cometiendo delitos. Por supuesto, si esto llegase a suceder tampoco estaría en condiciones de cometer un delito muy elaborado. No se le presta la debida atención por pertenecer a un grupo carenciado o excluido. Primero es objeto de la noticia de crónica roja y del sistema penal para luego ser un posible sujeto de las políticas públicas de salud, donde nuestros Estados tampoco han sido hábiles para desmontar la matriz punitiva que puede estar en la rehabilitación a través de internaciones compulsivas, terapias o tratamientos vejatorios, asistencias cuasi-profesionales, privatización de los servicios y ausencia del control estatal.

La prohibición no solo aleja la posibilidad de plantear estrategias de prevención diversificadas sino que además tiene la facultad de producir renta sobre las sustancias en el mercado: sube la plusvalía de cualquier tóxico, y esto no solo pasa en los altos niveles del narcotráfico, sino también en los niveles más bajos. En el caso del paco o la hache hay una plusvalía de supervivencia que conduce a las agencias penales a enfrentarse no solo contra los grandes carteles, sino también con las organizaciones barriales o familiares que producen drogas de manera artesanal o doméstica. En otras palabras, imprime sobre los Estados la ilusión de que atacando la venta minorista o el microtráfico se reduce el consumo y se afecta al narcotráfico.



La guerra contra las drogas ha sembrado nociones sociales que relacionan al consumo con la delincuencia. Detrás de un discurso de inclusión puede haber un sentimiento de exclusión o discriminación, el cual lejos de resolver el problema, profundiza las raíces de la intervención penal como la única salida. No obstante, se olvida que el tóxico criminógeno por excelencia –capaz de producir delitos– es el alcohol, con la gran característica de que no necesita del agente un grado de dependencia o consumo problemático. Hay un pánico social construido sobre la falsa relación consumidor-dependiente-delincuente. Todo consumidor es un dependiente y todo dependiente es un delincuente. Es una asociación que además de construir imaginarios sociales produce políticas públicas fáciles de ser atrapadas por el poder punitivo.

Las irracionalidades del poder punitivo tienen serias consecuencias en niveles institucionales. Colocamos en contacto a nuestras fuerzas policiales con poderosas organizaciones criminales capaces de corromperlas. Meter al poder punitivo en medio de un fenómeno de prohibición que aumenta la plusvalía genera un proteccionismo insólito. Los mercados no desaparecen porque se capture a algún narco o pequeño expendedor; por el contrario, aumenta la plusvalía al disputarse cualquier agujero del mercado. Estos contactos además pueden financiar elecciones internas de los candidatos, pudriendo también a las fuerzas políticas en democracia.

La guerra contra las drogas ha empujado a los políticos a tomar decisiones contradictorias. Las leyes más represivas sobre toxicodependencias en Italia o Inglaterra no fueron promulgadas por los demócratas cristianos o conservadores, sino por los socialistas y laboristas. Las izquierdas tienen una especie de “mala conciencia” y quieren responder a las derechas cuando les imputan que sus partidos son caóticos o que fomentan la anarquía al permitir el consumo de drogas, por eso redoblan la apuesta frente a una aparente pérdida de popularidad.

En América Latina, las izquierdas tienen un movimiento de péndulo cuando ven afectada su

governabilidad por el lado de la seguridad, donde las drogas gozan de una privilegiada posición temática. A ello se suma la disfuncional pedagogía en la relación gobierno y Policía, tomando en cuenta que gran parte de la ejecución de la guerra contra las drogas la realiza esta última, como lo resalta Paladines. Hoy sabemos que de las doctrinas de seguridad nacional nos pasamos a la ideología de seguridad urbana, mediante una transferencia de poder de militares a policías. Muchas de las estrategias de intervención doméstica para contrarrestar al narcotráfico tienen un fuerte componente neutralizador. Se amalgaman las lógicas de la seguridad externa con la interna en prácticas donde conjugan técnicas militares con las policiales, tal como ocurre con las fumigaciones o derribos de aviones, estas últimas como una especie de pena de muerte sin debido proceso.

Mientras tanto, seguimos con el mismo modelo de policía de ocupación territorial heredado de la colonia. No hemos logrado efectivizar la inserción comunitaria como estrategia de gobernanza democrática, tal como lo hace Estados Unidos con la figura del *sheriff*. Por el contrario, la guerra contra las drogas ha conseguido autonomizar aún más a nuestras policías, controvirtiendo la relación con los gobiernos al llevarlos a un aparente callejón sin salida, tomando en cuenta además que hoy en día los golpes de estado no los hacen los miliares. Por ello, las alternativas a la guerra contra las drogas nos trasladan también a pensar en un serio programa de reforma policial como acciones políticas muy sensibles, sin copiar modelos a pesar de otras experiencias como la policía montada de Canadá, *Scotland Yard* de Reino Unido o la *Bundespolizei* de Alemania. La policía es un servicio civil y no un aparato militarizado. De ahí que cualquier reforma seria debe partir de una policía que existe, como un barco que debemos reparar mientras está navegando.

En medio de esta guerra se encuentran los usuarios o consumidores. Jorge V. Paladines sostiene que se trata de aquellos sujetos que pudieron ser las víctimas en las complejas dinámicas de la prevención y la represión, como paradigmas que se traslaparon en la política de drogas. Es ahí donde la posesión o tenencia como verbo o delito relacionado con



las drogas, además de ser inconstitucional, es una trampa que bloquea cualquier camino que le permita a nuestros Estados regular los mercados para el consumo. A pesar de que las convenciones internacionales de 1961, 1971 y 1988 proscriban el libre derecho al consumo al etiquetarlo como un “uso indebido”, sus enunciados van abiertamente en contra de los artículos 19 y 364 de las Constituciones argentina y ecuatoriana, respectivamente. Por ello, el ius-filósofo alemán Gustav Radbruch dijo: “El derecho es moral porque justamente es la posibilidad de lo inmoral”. Ese límite es lo que caracteriza que tengamos un derecho al servicio de la persona y no a un fin transpersonalista a través de categorías como “la salud física y moral de la humanidad” o usar a la “salud pública” como bien jurídico para impedir la autonomía de la voluntad.

En busca de la prevención perdida: reforma y contrarreforma de la política de drogas en Ecuador no solo plantea un ejercicio para develar los recientes cambios de la política y legislación de drogas en Ecuador, sino que pretende reencontrar el camino del paradigma social de cara a la próxima Asamblea General de las Naciones Unidas que abordará en Nueva York “El problema mundial de las drogas”. Ecuador ha aportado al debate mundial a través de la implementación de estrategias como el indulto a las mulas del narcotráfico y la proporcionalidad de las penas, haciendo obvia la irracionalidad del poder punitivo. Sin embargo, hay una enorme resistencia a todo este discurso en el planeta, tanto en las corporaciones que actúan con la ley como en aquellas que trabajan a su margen.

De cualquier manera, ha sido nuestro derecho el que por el momento produce cierta contención a la irracionalidad, sumado a los diversos enfoques y alternativas que hacen de nuestra región un espacio donde al menos quepa el debate. La salida está en el sur, en defender primero nuestras Constituciones con todo lo que podamos.

Eugenio Raúl Zaffaroni
BUENOS AIRES, ABRIL DE 2016

En busca de la prevención perdida: reforma y contrarreforma de la política de drogas en Ecuador

Jorge Vicente Paladines¹

A la memoria del profesor Massimo Pavarini

A manera de introducción

Posterior a la promulgación de la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas del 17 de septiembre de 1990 (Ley 108), la política nacional quedó atada al discurso radical de la “guerra contra las drogas”. Sus instituciones han permanecido expectantes a la dramática prisionización de los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico, condicionando su libertad a penas excesivamente altas y desde donde se ha posicionado a Ecuador como uno de los países con la mayor rigidez legal de la región. El mantenimiento de este duro orden legal no ha disminuido los índices sobre el consumo de drogas de uso ilícito, ni la frecuencia de las incautaciones de sustancias sujetas a fiscalización. Las instituciones a cargo de la prevención también han visto deteriorar sus competencias frente a la centralidad de lo penal, para lo cual los medios de comunicación contribuyen a la construcción de imaginarios que desplazan el fenómeno de las drogas desde las políticas sociales al terreno de la seguridad pública.

En los últimos años se desata una explosión de manifestaciones que tratarían de reconducir el camino de la política de drogas hacia un giro que reafirme la prevención social en lugar de la opción punitiva:

1 El presente trabajo fue retroalimentado en el conversatorio “La política de drogas en el Ecuador: una repaso histórico”, organizado por Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS) el 25 de junio de 2015 en la ciudad de Quito.



el indulto a las “mulas del narcotráfico”, la nueva Constitución de la República, 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 y la reciente legislación sobre prevención. No obstante, en el contexto de la reforma sobre prevención que prometió dejar el pasado atrás, reaparece una renovada contrarreforma que amenaza con retroceder la política de drogas, desmantelando los emblemas que llevaron a posicionar a Ecuador como un país contrahegemónico, al menos en la construcción de nuevos enfoques.

De ahí que el presente trabajo intenta interpretar la evolución de la política de drogas desde sus orígenes hasta sus contradicciones. De esta forma, no es de interés del autor anteponer y abrir un debate meramente legalista, sino exponer las principales interacciones sociales y políticas que han emergido a lo largo de la vigencia de la Ley 108 en medio de un debate contradictorio. La Ley 108 no es una unidad de análisis sino su entorno político y social, que sin duda está marcado por la cuestión penal de sus principales actores. Su propuesta entonces es analizar el camino abierto por la vieja legislación, como evidencia de la tensión por abandonar el paradigma de la represión para instaurar el de la prevención.

Orígenes de una política y legislación dependiente

Si bien la política y la legislación de drogas pueden ir por caminos distintos, los *policy makers* de Ecuador –al igual que en la mayoría de los países de la región– se guían por los parámetros establecidos en su legislación². Las leyes de drogas marcan la ruta para la toma de decisiones, creando los sentidos que han de enfocar el camino de la política dentro de una hermenéutica donde el quehacer deviene de la cuestión normativa. Las principales directrices de la política encarnan el mandato expresado en las convenciones internacionales y que se plasman a través de nuestras leyes de drogas. Así, no solo como un efecto simbólico sino como un hecho político, la

Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 junto con el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas de 1988, se constituyen en los tres instrumentos internacionales más importantes de la política de drogas a nivel mundial. A partir de estas normas se desarrolla el Régimen Internacional de Control de Drogas (RICD), cuyos órganos además son la Comisión de Estupefacientes, la Junta Internacional de Fiscalización de Drogas (JIFE) y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), aportando esta última al carácter represivo del enfoque mundial. De este gran entramado no solo depende cualquier legislación en la materia, sino también la política de nuestros países.

La historia de la política de drogas en Ecuador, por su parte, también se encuentra marcada por su legislación. Sus cimientos se remontan a inicios del siglo pasado mediante una teleología caracterizada por un gradiente discurso del castigo, además de la ausencia de soberanía en sus debates (Paladines, 2012: 11). En una mirada retrospectiva desde los orígenes de la legislación sobre drogas, nuestro país ha contado con:

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;

2 A nivel regional, los entes u órganos encargados de la política tienen atadas sus competencias a las legislaciones de drogas de sus respectivos países. Por ende, no es distinto el origen del Consejo Nacional para el Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (Consep) en Ecuador con la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) de Perú o la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (Sedronar) de Argentina.



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; y,
8. La Ley Orgánica de Prevención Integral del Fenómeno Socioeconómico de las Drogas y de Regulación y Control del Uso de Sustancias Catalogadas Sujetas a Fiscalización de 2015, es decir de reciente promulgación.

El surgimiento de la primera norma sobre drogas en Ecuador se traslada poco tiempo después de las discusiones internacionales para la prohibición del opio propiciadas por Estados Unidos. El país marcó el nacimiento de su política de drogas a través de la Ley de control del Opio de 1916³, que más que una herramienta represiva, simbolizó, por primera vez, un claro enjuiciamiento moral hacia cualquier intento de consumo. Había surgido el paradigma prohibicionista en las lógicas de la prevención. No

3 En 1908, el presidente de Estados Unidos, Theodore Roosevelt, convocó a más de trece naciones para construir una alianza mundial contra el consumo de opio, como consecuencia de su uso por parte de las tropas norteamericanas en Filipinas y otras islas del Pacífico Sur. El consumo del opio fue muy común en la tradición china (Barriga, 1993: 13), el cual se expandió relativamente en Estados Unidos a raíz de la migración de miles de asiáticos para la construcción de infraestructuras como ferrocarriles, puentes y edificios. No obstante, el nacimiento del reproche mundial a las drogas puede ser el resultado de una herencia tardía de 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. Fue la primera vez, pero también el comienzo de que Estados Unidos se asuma como la nación rectora del mundo contra el uso o consumo de ciertas sustancias.

obstante, en menos de diez años de vigencia, la legislación de drogas ecuatoriana se vio marcada por la ampliación del reproche hacia otras sustancias, agregando a la amapola y la 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 dirigía su abanico prohibicionista no solo a cualquier sustancia estupefaciente, sino también a sus precursores químicos y materias primas a través de la Ley sobre el tráfico de materias primas, drogas y preparados estupefacientes de 1958⁴. La principal característica de esta ley es la introducción del término “tráfico”, del cual se desprende el más polémico verbo rector para la represión de las drogas hasta nuestros días.

A partir de la articulación de la política a través del reproche al *tráfico*, la legislación de drogas en Ecuador adquiere una impronta penal. Fruto de la presión internacional que emanó de la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961⁵, las normas antidrogas

4 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.

5 No obstante, es en 1961 cuando el fenómeno social de las drogas asume niveles mundiales de riesgo. La Convención Única sobre Estupefacientes congregó la atención de las Naciones Unidas incorporando a la hoja de coca y a la marihuana como vegetales peligrosos. Se construyó un reproche mundial a la visión y uso que algunos seres humanos realizan sobre ciertas plantas, es decir sobre el manejo de la naturaleza. El discurso partió de la atención y protección prioritaria a la salud pública (“salud física y moral de la humanidad”), bajo la percepción cuantitativa de un inminente daño global como consecuencia de las drogodependencias. Se plantea universalmente a las drogas como un riesgo mundial, como el origen de la catástrofe y la causa del



en el país replantean y agravan sus esquemas del castigo en lo sucesivo. Así, en noviembre de 1970 se promulga la nueva Ley de Control y Fiscalización del Tráfico de Estupefacientes⁶, la cual conduce la pena hacia un nuevo nivel al reprimir el tráfico mediante una escala de castigo de ocho a doce años de reclusión. Cuatro años más tarde, y como consecuencia también del discurso internacional que amplió el reproche a más drogas condensado en el afamado Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971, la reglamentación nacional se ve afectada por otra reforma en su legislación para adicionar bajo un nuevo marco legal las sustancias psicotrópicas a través de la Ley de

Control y Fiscalización del Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1974⁷. Sin embargo, el aporte más significativo de esta reforma es la diferencia que se hace a la penalidad del tráfico de drogas con la comercialización de la marihuana, cuya actividad recibe un especial y atenuado enfoque.

Al final del mandato presidencial del gobierno de León Febres Cordero Rivadeneyra, la legislación de drogas adquiere un matiz que va a desentonar con la historia republicana de la penalidad en Ecuador. 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. No obstante, la nueva Ley de Control y Fiscalización del Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, promulgada el 27 de enero de 1987, equiparó las penas de los delitos de drogas a la pena por homicidio, produciéndose no solo una ruptura con nuestra tradición republicana sino también una desproporción en términos de cantidad de castigo. Aquel desbalance en el quantum del castigo generó un mal ejemplo de punitividad para las normas ulteriores, pues las leyes de drogas que siguieron nunca más redujeron las penas hacia un estándar que no fuera el de la sanción al homicidio.

La historia de las diferentes leyes antidrogas encuentra su punto de llegada con la reforma que condensa e implementa en el país el instrumento internacional más represivo en la materia: la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas de 1988. Es así como Ecuador llega a la afamada Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas promulgada el 17 de septiembre de 1990 –más conocida como la

♦ desastre de nuestras sociedades, lo que incluso fue descrito en el Preámbulo la Convención de 1961 al decir: “[Las Partes] Reconociendo que la toxicomanía constituye un *mal grave* para el individuo y entraña un *peligro social y económico para la humanidad*” (cursivas fuera del texto) (Naciones Unidas, 1961). La Convención Única de 1961 fue el comienzo de una serie de acuerdos mundiales para la lucha contra las drogas. Diez años más tarde, se incorpora el Convenio de 1971 sobre Sustancias Psicotrópicas que amplía el reproche mundial sobre el uso de otras drogas. En su casi infinito catálogo, se incluye a la heroína y a la amapola como “planta productora”. Sin embargo, en el afán de describir el reproche a las drogas se genera un elevado grado de imprecisión biotécnica y semántica. Aunque el núcleo sea el mismo, se emplean términos como “sustancias estupefacientes”, “sustancias psicotrópicas” o “narcóticos” que, por el contrario, aluden específicamente a cuestiones distintas, por ejemplo, la cocaína o la marihuana no son narcóticos. De ahí que el término “droga” sea el más amplio para describir el riesgo a la salud de ciertas sustancias (Youngers y Rosin, 2005: 17) que, sin embargo, puede abarcar consumos tan convencionales como lo son el tabaco y el café.

6 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.

7 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).



Ley 108⁸–, implementando las nuevas directrices internacionales para reprimir con mayor severidad al tráfico⁹. Con ello, Ecuador se suma a la caravana de reformas producidas en la década de los ochenta a lo largo y ancho de nuestra región, no como una mera casualidad, sino como fiel demostración de que detrás de la política doméstica hubo una hegemonía internacional en nombre de la “guerra contra las drogas”. El paradigma prohibicionista asume la lógica del flagelo, es decir, de una guerra sin cuartel a cualquier expresión que signifique el tráfico de drogas.

Esto permitió que el fenómeno de las drogas sea, tanto para Estados Unidos como para Argentina y otros países, un problema de *Seguridad Nacional* (Youngers y Rosin, 2005: 15; Bonilla, 2004: 40), lo que incluso adquirió su tratamiento bajo la denominación de “conflictos de baja intensidad” (Restrepo, 1991: 23)¹⁰. A través de este paradigma se produjeron entonces las reformas de Perú (1982), Venezuela (1984), Chile (1985), Colombia (1986), Bolivia (1988), Paraguay (1988), República Dominicana (1988), Argentina (1989), Costa Rica (1989); y, finalmente Ecuador (1990)¹¹.

8 La Ley de Sustancias Estupeficientes 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). Esta última reforma está atada a la reforma que en 2001 el Partido Social Cristiano (PSC) propició para aumentar las penas, estableciendo lo siguiente: “Art. 2 [Ley No. 2001-47]. Sustitúyase el artículo 53 [Código Penal], por el siguiente: “Art. 53. La reclusión mayor, que se cumplirá en los Centros de Rehabilitación Social del Estado, se divide en: a) Ordinaria de cuatro a ocho años y, de ocho a doce años; b) Extraordinaria de doce a dieciséis años; y, c) Especial de *dieciséis a veinticinco años*” (Cursivas fuera del texto). La reforma al Código Penal que aumentó los máximos de la pena tuvo una *prohibición de regreso*. Nunca más pudo pensarse siquiera las escalas del castigo para delitos similares con penas más bajas. En materia de drogas este aumento tuvo el carácter de proteger la “seguridad de Estado”.

9 La Ley 108 adoptó el esquema penológico de la Ley de Control y Fiscalización del Tráfico de Estupeficientes y Sustancias Psicotrópicas, promulgada por el gobierno de León Febres Cordero en 1987, es decir, con las escalas de castigo de 12 a 16 años de reclusión. No obstante, en 2005 recibió el prenombrado aumento de las penas a 25 años que acumularon los delitos de homicidio agravado y violación a partir de la reforma de 2001, rompiendo con el esquema tradicional y republicano del máximo de la pena de hasta 16 años, pues históricamente: “... la idea que la pena máxima sea de 16 años está reforzada por las áreas que comportan los delitos más amenazantes, como el homicidio calificado, y no necesariamente los delitos contra la seguridad del Estado” (Raub, 1986: 245). Traducción del autor.

10 Los *conflictos de baja intensidad* vulneraron las soberanías de algunos Estados latinoamericanos como Nicaragua (caso “Irán-Contras”) y Panamá (intervención de EE.UU. para la detención de Manuel Antonio Noriega).

11 Muchos Estados se vieron forzados a cambiar su legislación sobre drogas desde una política de “mano blanda” hacia una política de “mano dura”, toda vez que 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 Estupeficientes y Sustancias Psicotrópicas, que despliega las convenciones de 1961 y 1971 hacia un enfoque más represivo. Además, la existencia de organizaciones narcotraficantes en Colombia y Centroamérica reforzó la presencia de Estados Unidos en la política interna 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).



Tabla 1

Aumento histórico de la pena para el tráfico de drogas en Ecuador

Ley sobre importación, venta y uso del opio y sus derivados y de los preparados de la morfina y de la cocaína (Publicada el 16 de octubre de 1924)

Delito	Pena
Art. 10.- La persona que fuere sorprendida ejerciendo el comercio ilegal de los artículos a que se refiere esta Ley.	Multa de quinientos a dos mil sucres y <i>prisión de uno a tres meses</i> , y los artículos, además, serán decomisados.

Ley sobre el tráfico de materias primas, drogas y preparados estupefacientes (Publicada el 21 de enero de 1958)

Delito	Pena
Art. 34.- La persona que fuere sorprendida ejerciendo el tráfico ilegal de los productos a que se refiere esta Ley.	Será reprimido por las autoridades sanitarias con multa de un mil a cincuenta mil sucres y <i>prisión de cuatro a ocho años</i> . Si la persona es médico, odontólogo o farmacéutico, será privado del ejercicio profesional por tres años.

Ley de Control y Fiscalización del Tráfico de Estupefacientes (Publicada el 23 noviembre de 1970)

Delito	Pena
Art. 30.C.- Quienes trafiquen ilícitamente con estupefacientes o con drogas psicotrópicas mencionadas en los anexos de la presente Ley. Se entenderá por tráfico ilícito toda transacción comercial, tenencia o entrega, a cualquier título, de los mencionados estupefacientes o drogas, hechas en contravención a los preceptos contenidos en esta Ley.	<i>Reclusión de ocho a doce años</i> y multa de diez mil a cincuenta mil sucres.

Ley de Control y Fiscalización del Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (Publicada el 27 de enero de 1987)

Delito	Pena
Art. 33.C.- Traficaren ilícitamente con estupefacientes o sustancias psicotrópicas mencionadas en las Lista No. 1 de la Parte II del Anexo de la presente Ley. Se entenderá por tráfico ilícito toda transacción comercial, tenencia o entrega, a cualquier título, de los medicamentos estupefacientes o drogas hechas en contravención a los preceptos contenidos en esta Ley.	Serán reprimidos con <i>reclusión mayor extraordinaria de doce a dieciséis años</i> y multa de cincuenta a cien mil sucres.





Ley de control y fiscalización del tráfico de estupefacientes y sustancias

Delito	Penas
Art. 15.- Agrega al art. 30): los que traficaren con marihuana	Reclusión de ocho a doce años y multa de diez mil a cincuenta mil sucres.

Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (Ley 108)
(Publicada el 17 de septiembre de 1990)

Delito	Penas
<p>Art. 60.- Quienes compren, vendan o entreguen a cualquier título, distribuyan, comercialicen, importen, exporten, o, en general, efectúen tráfico ilícito de sustancias estupefacientes, psicotrópica y otras sujetas a fiscalización.</p> <p>Se entenderá por tráfico ilícito de sustancias estupefacientes, psicotrópica y otras sujetas a fiscalización toda transacción mercantil o toda entrega, a cualquier título, de dichas sustancias, realizada en contravención a los preceptos de esta Ley.</p>	<p>Serán reprimidos con reclusión mayor extraordinaria de doce a diez y seis años y multa de sesenta a ocho mil salarios mínimos vitales generales.</p> <p>(Codificación publicada el 27 de diciembre de 2004)</p>

Fuente parcial: Lexis S.A 2012 y Paladines (2012: 37-39). Elaboración propia.

La Ley 108 de 1990 se conecta con la Convención de 1988 al recibir de ella no solo sus principales directrices para la interdicción al tráfico internacional y nacional mediante las lógicas del flagelo, sino también por fortalecer en la política local la *conciencia* del discurso de “guerra contra las drogas”. Su máximo esplendor se ubica precisamente en la confección de la Ley 108, donde se admite que el combate a las drogas llevado a cabo por los países noroccidentales sería también un fenómeno y necesidad nacional. Así se lo esgrimió en el escenario de su discusión legislativa, al señalarse al menos que:

... pero si algo es realmente desalentador, Señor Presidente, en la lucha contra el narcotráfico, es la poca conciencia que se tiene en cierta parte del mundo, acerca del daño que causa el consumo de drogas, porque quizás son sociedades que han cohabitado y parece que han aceptado como un mal menor, aquello que nosotros lo estamos rechazando (Diputado Juan Cárdenas

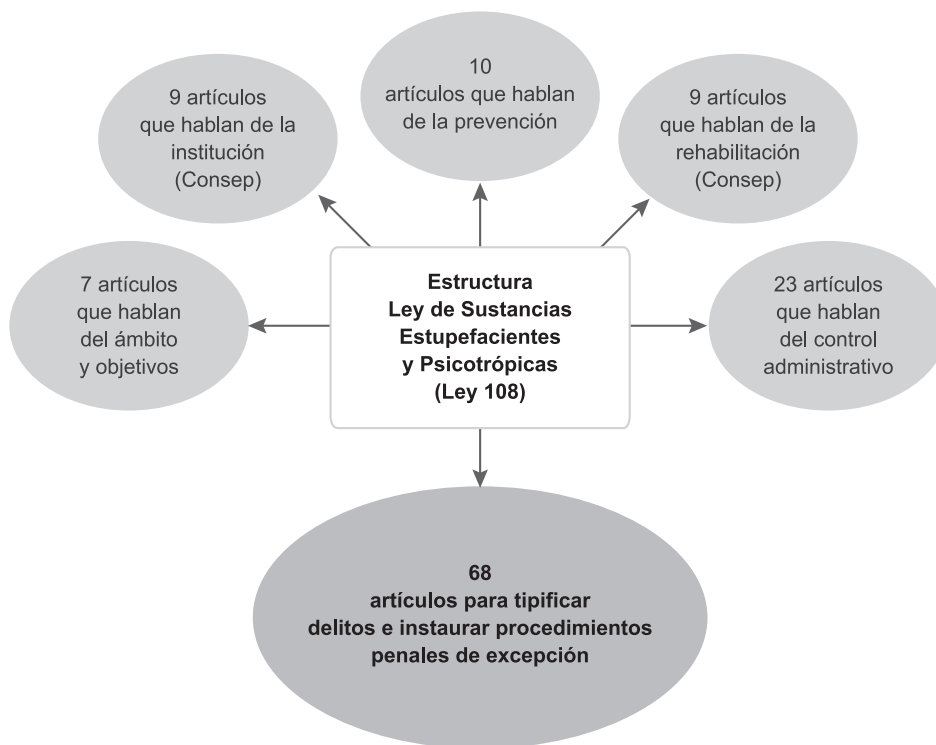
Espinosa, Primer Debate, Acta No. 72 del 20 de junio de 1990: 28).

La distribución temática de las instituciones reflejadas en los artículos de la Ley 108 contradice lo que en sus considerandos se propugnaba. Si bien fue la mitigación del consumo de drogas de uso ilícito y su impacto sobre la salud –mediante la prevención– lo que estimuló gran parte del debate legislativo, en los hechos, la mayoría de sus artículos operativizaron la represión. La promesa de prevención fue trastocada bajo un esquema excesivamente punitivo, convirtiendo a la ley en una de las principales herramientas de trabajo para las agencias de seguridad, la administración de justicia penal y el servicio penitenciario. Además de develar una filosofía prohibicionista, los artículos de la Ley 108 desarrollaron un verdadero programa para la guerra, desatando en sus normas espacios de abstención y *tolerancia cero* hacia el consumo de drogas de uso ilícito.



Gráfico 1

Distribución temática en los artículos de la Ley 108



Fuente: Morales (2009: 305-306). Elaboración propia.

En su distribución, la Ley 108 se compuso de: i) siete artículos para definir su ámbito y objetivos; ii) nueve artículos que crearon su institucionalidad orgánica; iii) diez artículos que dibujan abstractamente la prevención; iv) nueve artículos que propugnan una rehabilitación coercitiva; v) veinte artículos para el control administrativo; vi) *cuarenta y cinco* artículos para la tipificación de delitos, sanciones y procedimientos penales; y, vii) *veintitrés* artículos que regulan procedimientos penales de excepción. En otras palabras, la mayoría de los enunciados establecidos en esta norma condujeron a la política de drogas hacia

un control social punitivo. El diseño institucional creado en nombre de la prevención se recoge ante el paradigma de la represión.

El entonces Consejo Nacional para el Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (Consep) –cuya misión fue desarrollada por su Secretaría Ejecutiva– se desenvuelve a partir de tres marcos de competencias, de los cuales dos se relacionan con la interdicción: i) la generación y aplicación de políticas para la prevención, ii) el control y autorización de licencias para la comercialización; y,



iii) la administración de bienes incautados¹². Además, el Consep es invitado para testificar sobre la cantidad y calidad de las sustancias en todos los procesos penales en materia de drogas. Por ende, su misión se encuentra desdibujada por la misma Ley 108 al haber convertido su función en partícipe de la persecución penal. Así, la política de drogas en Ecuador ha dependido de los sentidos emanados por sus leyes, reforzando el abordaje bélico en la última ley que confirma el paradigma de la represión en lugar de la prevención, pues como se había señalado:

Un funcionario del Consep declaró que las políticas de drogas de Ecuador continuaban enfatizando excesivamente la aplicación de la ley porque a ello se destinaba la mayoría de la asistencia estadounidense, mientras que los recursos para la reforma judicial y penal, así como para prevención y tratamiento, resultaban escasos. Para una fuerza

policial nacional que adolece crónicamente de escasez de recursos materiales y económicos, la asistencia para programas de drogas ofrecida por los Estados Unidos se convirtió en un recurso importante (Edwards y Youngers, 2010: 5).

La policialización de la Ley 108

La *policialización* es un término complejo tanto en la criminología como en las ciencias políticas. A diferencia de la *policización* a la que alude Eugenio Raúl Zaffaroni para identificar los procesos de fragmentación social alrededor de la criminalización secundaria o de campo (2002: 9-10)¹³, al dividirse de los mismos segmentos sociales a los criminales (criminalización), las víctimas (victimización) y los policías (policización), Marcelo Sain concibe por policialización un término más cercano a las ciencias políticas mediante el cual los gobiernos ceden a las agencias policiales algunas de las tareas básicas de su política (2008: 67). Aquella abstracción se da porque el fenómeno social de las drogas es potenciado desde

12 Después de la Convención de Palermo de 2000 contra la corrupción y el crimen organizado, y cuyas bases se fijaron en la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas de 1988, abundan las propuestas sobre la administración de bienes incautados bajo la delimitación de nuevos marcos legales a partir de la tipificación de normas como extinción de dominio o financiamiento contra el terrorismo. Las leyes de extinción de dominio proponen la pérdida de la propiedad mediante imputaciones de enriquecimiento como consecuencia de actividades ilícitas, aunque no se requiera resolver previamente la culpabilidad del procesado en delito alguno. Por su parte, la Unidad de Análisis Financiero –ex Unidad de Inteligencia Financiera (UIF)–, adscrita a la Procuraduría General del Estado de la República del Ecuador, es la encargada de indagar y acusar los patrimonios de “dudosa procedencia”. Esta corporación recibe directrices por parte de agencias internacionales como el Grupo de Acción Financiera sobre el Blanqueamiento de Capitales (GAFI), el Comité Interamericano Contra el Abuso de las Drogas (CICAD) y el Comité Interamericano Contra el Terrorismo (CICTE), estos dos últimos como entes de la Organización de Estados Americanos (OEA). Sin embargo, para la administración de bienes del Estado, el gobierno de Rafael Correa creó una entidad llamada INMOBILIAR, cuya competencia en la actualidad no asume los bienes incautados al narcotráfico.

13 Sobre la presencia de la agencia policial en la fragmentación social, Zaffaroni sostiene que: “Es dable denominar policización al proceso de selección, entrenamiento y condicionamiento institucional al que se somete al personal de operadores de las agencias policiales. Las agencias policiales latinoamericanas, en los segmentos a los que incumbe la peor parte del control a su cargo, seleccionan a sus operadores en los mismos sectores sociales en que tienen mayor incidencia las selecciones criminalizante y victimizante. Es tradicional en la región que los presupuestos de esas agencias sean abultados, pero que se descuide la parte correspondiente a salarios y a gastos operativos de nivel más modesto, como resultado de sus organizaciones corporativas, verticalizadas y autoritarias, en que se imponen las decisiones de cúpula y se impide toda discusión interna razonable sobre la distribución de recursos. El resultado es que esos gastos deben ser solventados con recaudación ilícita llevada a cabo por sus operadores. En buena parte, los beneficios del llamado sistema penal subterráneo tienen por objetivo suplir el presupuesto estatal en esta parte, con lo cual se llega a la paradoja de que la agenda de prevención del delito se financia mediante la práctica de algunos delitos” (Zaffaroni *et al.*, 2002: 16).



su legislación como un problema de seguridad pública, claro está, en el marco de una aparente conflictividad social con características de violencia y acciones delictivas. Los imaginarios sociales migran entonces hacia los políticos para empujar el enfoque penal de las políticas de drogas, posicionando entre sus agencias a la policía¹⁴.

Si bien toda legislación emana de una decisión política previa, no es menos cierto que en la norma también se condensa un discurso y programa que empodera la centralidad de la “guerra contra las drogas” a las agencias de seguridad. Por ello, aunque la Ley 108 haya creado al Consep como institución garante de la prevención, en la práctica la mayoría de sus artículos se convierten en *mandatos de optimización* para la policía. De esta forma aparece la filosofía “anti” como expresión de una lucha a través de acciones con claros componentes bélicos, la cual es respaldada incluso en las relaciones internacionales. La mayoría de la cooperación multilateral que ha tenido Ecuador –con un marcado acento en los años noventa– en

la materia, se ha desarrollado bajo la consigna de la interdicción más que la asistencia a programas sociales de prevención, tal como se revela a continuación:

14 Sobre la polisemia del presente fenómeno es preciso remarcar que: “Cuando hablamos de “droga” asociamos un sinnúmero de problemas sin distinguir la autonomía que posee cada uno de ellos. La utilización política de esta palabra hace que nuestro imaginario la diluya como un fenómeno polisémico, estimulando aún más el espectro muchas veces maniqueo de su complejidad. Cada vez es menos posible identificar solamente por droga a cualquier sustancia o preparado cuyos efectos sean estimulantes o alucinógenos, tales como consumir café, tabaco, cerveza o marihuana. La relación artificial con la ilegalidad relega al espacio de lo prohibido su capacidad de análisis, imputando a una droga cualquier actividad bajo un mismo sentido. Así, cuando hablamos de droga también nos imaginamos al narcotráfico, la violencia, el terrorismo, los Estados fallidos, la corrupción, el tráfico de influencias, el lavado de activos, la insalubridad, la inseguridad ciudadana o la degradación de la humanidad” (Paladines, 2012: 9).

Tabla 2

Convenios multilaterales para la “guerra contra las drogas”

Acuerdo de los setenta

- Convenio administrativo de cooperación entre la República del Ecuador y la República de Colombia para prevenir, controlar y reprimir el tráfico y uso ilícito de sustancias estupefacientes y psicotrópicas.

Acuerdos de los ochenta

- Acta final de la IV reunión de la comisión mixta ecuatoriano-colombiana de cooperación y enlace para la prevención del uso indebido y control del tráfico de sustancias estupefacientes y psicotrópicas.
- Convenio administrativo de cooperación entre la República del Ecuador y la República de Chile para la prevención del uso indebido, combate a la producción y al tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.
- Convenio sobre comunicación de antecedentes penales y de información sobre condenas judiciales por tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.





Acuerdos de los noventa

- Acuerdo de cooperación entre la República del Ecuador y el Gobierno de la Federación de Rusia para el combate al tráfico ilícito y al uso indebido de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.
- Memorando de entendimiento sobre cooperación judicial entre el gobierno de la República del Ecuador y el gobierno de la República de Colombia.
- Acuerdo de cooperación para la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y delitos conexos entre la República del Ecuador y la República del Paraguay.
- Convenio entre la República del Ecuador y la República de Guatemala sobre Cooperación para combatir el narcotráfico y la farmacodependencia.
- Convenio entre el gobierno de la República del Ecuador y el gobierno de los Estados Unidos de América para la prevención y control de lavado de dinero proveniente del tráfico ilícito de estupefacientes.
- Convenio entre el gobierno de la República del Ecuador y el gobierno de la República Oriental del Uruguay para la prevención del uso indebido y represión del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y precursores y productos químicos esenciales.
- Memorando de entendimiento entre la República del Ecuador y los Estados Unidos de América sobre medidas de cooperación para aumentar la concientización de la opinión pública y su apoyo a las gestiones para combatir la producción, la distribución y el consumo de estupefacientes ilícitos.
- Memorando de entendimiento entre la República del Ecuador y los Estados Unidos de América para prevenir el desvío de sustancias químicas.
- Acuerdo entre la República del Ecuador y el Reino de España sobre cooperación en materia de prevención del consumo y control de tráfico ilícito de estupefacientes, sustancias psicotrópicas y precursores químicos.
- Acuerdo entre la República del Ecuador y los Estados Unidos Mexicanos para combatir el narcotráfico y la farmacodependencia.
- Acuerdo de cooperación entre el Gobierno de la República Federativa del Brasil y el Gobierno de la República del Ecuador para la reducción de la demanda, prevención del uso indebido y combate a la producción y al tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.
- Convenio suscrito entre el Gobierno de la República de Bolivia y el Gobierno de la República del Ecuador para prevenir el desvío de sustancias químicas específicas.
- Acuerdo de cooperación entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de la República del Ecuador concerniente al acceso y uso de los Estados Unidos de América de las instalaciones en la Base de la Fuerza Aérea Ecuatoriana en Manta para actividades aéreas antinarcóticos.
- Convenio sobre asistencia judicial en materia penal entre la República del Ecuador y la República de El Salvador.
- Convenio entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República Argentina sobre prevención del uso indebido y represión del tráfico ilícito de estupefacientes y de sustancias psicotrópicas.
- Acuerdo entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República del Perú sobre cooperación en materia de producción, desarrollo alternativo, prevención del consumo, rehabilitación, control del tráfico ilícito de drogas y sustancias psicotrópicas y delitos conexos.
- Convenio administrativo de cooperación entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República de Chile para la prevención del uso indebido, combate a la producción y al tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.





Acuerdos de 2000

- Acuerdo operativo para el numeral 5 del Artículo IX del Acuerdo de cooperación entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de la República del Ecuador concerniente al acceso y uso de los Estados Unidos de América de las instalaciones en la Base de la Fuerza Aérea Ecuatoriana en Manta para actividades aéreas antinarcoóticos.
- Convenio entre el Gobierno de Rumania y el Gobierno de la República del Ecuador concerniente a la cooperación en el campo de la prevención y/o combate de la producción, tráfico y el consumo ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.
- Convenio operativo para el puesto avanzado de operaciones en la base ecuatoriana de Manta.
- Convenio entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República Oriental del Uruguay para la prevención del uso indebido y represión del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y sus precursores y productos químicos esenciales.
- Convenio de cooperación entre la República del Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela en materia de prevención del consumo indebido, la represión del tráfico ilícito de drogas y el desarrollo alternativo preventivo.

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores (2011)¹⁵. Elaboración propia.

El más polémico de estos convenios fue el suscrito en noviembre de 1999 por el entonces presidente Jamil Mahuad Witt con el gobierno de Estados Unidos de América. Su objeto fue la instauración de un Puesto de Operaciones de Avanzada (*Forward Operating Location, FOL*) en la base aérea militar de Manta (provincia de Manabí) para la interdicción militar al narcotráfico. La crítica no se hizo esperar, no solo por sus dilemas en cuanto a la relativización de nuestra soberanía y la intromisión en el conflicto armado colombiano, sino también por el papel que cumplían los militares estadounidenses en la interceptación de decenas de embarcaciones que llevaron de forma ilegal a migrantes ecuatorianos hacia el “sueño americano” (Edwards, 2007).

15 La presente información ha sido proporcionada por el Ministerio de Relaciones Exteriores. No obstante, el Estado ecuatoriano tiene más convenios suscritos y ratificados en materia de drogas, muchos de los cuales no han sido registrados en Cancillería al tiempo de la consulta en 2011.

Aunque Ecuador no ha sido considerado por el Departamento de Estado de los Estados Unidos como un país cultivador de coca en relación a Colombia, Perú y Bolivia, sí ha recibido la denominación de “país de tránsito y conexiones”¹⁶. En este sentido,

16 La calificación de Ecuador como “país de tránsito” se debe a la presencia de militares en la región amazónica, sobre todo a consecuencia de la extracción petrolera potenciada desde los setenta, así como los constantes conflictos territoriales y militares con Perú (Rivera, 2005: 290-291). La región amazónica es un enclave estratégico de la “guerra contra las drogas” en Ecuador, lugar de disputa no solo en el escenario de competencias, sino también de asignaciones presupuestarias. Aquello se reflejó en la denominada “Iniciativa Andina” propiciada en 1989 por el entonces presidente de Estados Unidos, George Bush, para asignar más recursos económicos a los países caracterizados por tener grandes extensiones en el cultivo de la coca. Como consecuencia de esta política, los países andinos –incluido Ecuador– recibieron compensaciones que se tradujeron en exenciones arancelarias a ciertos productos que ingresaban al mercado estadounidense (*Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act, ATPDEA*), como premio al mantenimiento en su política interna de la “guerra contras las drogas”.



los reportes de las agencias de seguridad sobre la cantidad de droga de uso ilícito incautada son incesantes. Entre enero y noviembre de 2013 y 2014 se decomisaron 54,27 y 53,25 toneladas de droga –sin especificación alguna del tipo de sustancia–, respectivamente (Ministerio Coordinador de Seguridad, 2014: 19). No queda claro si la mayoría estaba dirigida al consumo nacional ni tampoco la metodología que determinaba con certeza si estaba destinada al consumo externo e interno; por el contrario, se sospecha que gran parte de la droga que se logró incautar era para el consumo externo, con lo cual el trabajo de nuestras agencias de seguridad sería de mayor provecho para estados como Estados Unidos que para el mismo Ecuador.

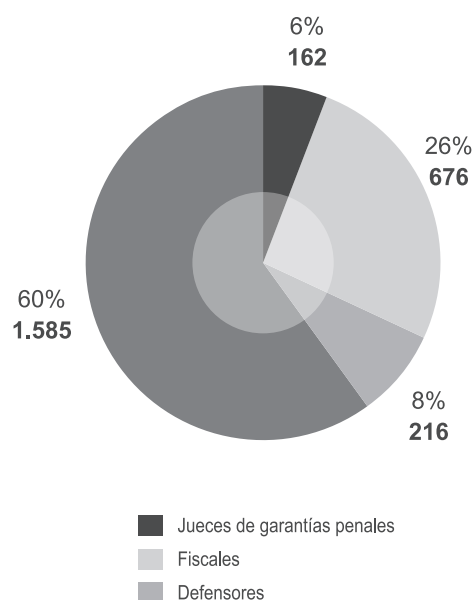
Aunque parte de la interdicción se realiza con la participación de las Fuerzas Armadas –sobre todo en áreas marítimas y en la frontera norte del país–, la competencia más afín a la Ley 108 la asume la Dirección Nacional Antinarcóticos (DNA) como unidad especializada de la Policía Nacional, cuyos miembros tienen formación de policía en línea con entrenamiento y equipamiento específico para la lucha contra las drogas en una histórica relación con la *Drug Enforcement Administration* (DEA) de Estados Unidos de América¹⁷.

Además, al ser la Ley 108 una norma punitiva en esencia, las interacciones entre las instituciones del sistema penal juegan un papel sobresaliente en los resultados que arroja la política de drogas: la policía antinarcóticos tiene una mayor participación en la investigación de los delitos de drogas, componiendo

el 60% de la burocracia que interviene activamente en un proceso penal de esta naturaleza. Para 2012, la superioridad numérica de la agencia policial desplazó la cifra de jueces (6%), defensores (8%) y fiscales (26%) en todo el país (Paladines, 2012: 31).

Gráfico 2

Superioridad numérica de policías en la justicia penal antidrogas



Fuente: Consejo de la Judicatura, Fiscalía General del Estado, Defensoría Pública y Dirección Nacional Antinarcóticos (2012). Elaboración propia.

¹⁷ En la región andina, la DEA tiene órganos especializados similares en países como Perú (Dirección Antidrogas, Dirandro), Colombia (Dirección Antinarcóticos, Dirane) y Bolivia (Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico, Felcn). A ello se unen las destrezas militares en entes como las Fuerzas de Tarea Diablos Verdes, Diablos Negros, Diablos Azules y Diablos Rojos del Ejército, Armada y Fuerza Aérea de Bolivia; la Primera Brigada contra el Narcotráfico del Ejército, así como la Brigada Fluvial de la Armada de Colombia; y los Grupos Aeromóviles y los Grupos Anfibios de las Fuerzas Especiales en México.

La importancia de la policía antinarcóticos dentro del proceso penal se reviste también de la crónica del delito, legitimando su función ante la sociedad en su papel de erradicar las drogas del espacio público. El éxito de su trabajo se publica en las reiterativas noticias a través de los medios de comunicación, sobre todo televisivos, donde aparecen con mayor frecuencia los operativos antidrogas que ponen de relieve los hallazgos exhibidos tanto por el peso de las incautaciones como por la cantidad de las personas



detenidas¹⁸. Se trata de mostrar la eficiencia alrededor del peligro que generan las drogas, introyectando en los consumidores de noticias un mayor sentimiento de inseguridad. Por esta razón, las encuestas que registran la percepción de inseguridad adolecen de un gran sesgo epistemológico, pues se cree que hay más delitos de los que realmente existen. El miedo al crimen se reproduce precisamente en las noticias que construyen formas de vulnerabilidad, victimización oculta o pánico moral (Kessler, 2011: 33).

Contradictoriamente, la mediatización del fenómeno narco no solo se expresa a través de la crónica de su contención policial, sino también en una aparente exaltación de la vida de los narcotraficantes, posicionándolos como héroes en lugar de villanos como

bien lo resalta Omar Rincón (2015: 96). Muestra de ello son las *narconovelas* producidas en Colombia, y muy consumidas en Ecuador y otros países de América Latina, tales como: *Pandillas, guerra y paz; Pasión de gavilanes; Sin tetas no hay paraíso; El cártel y El cártel 2; El capo 1, 2 y 3; Las muñecas de la mafia; Rosario Tijeras; Escobar el patrón del mal; La prepago; Los 3 caínes; y La viuda negra*. Desde los medios de comunicación se muestra al sur como caótico y degradante, lo cual refuerza y autonomiza aún más a los aparatos de seguridad frente a las narrativas estimuladas desde el norte como “crimen organizado” (Zaffaroni, 2011: 394)¹⁹. Finalmente, la relación drogas-seguridad-medios desplaza la realización del *realismo mágico* en quienes toman decisiones políticas, a través de propuestas que desentonan algunas veces con el estado de derecho²⁰.

18 La presión de los medios de comunicación ha condicionado parte de la agenda política y legislativa en materia penal, además de la agenda política en general (Sartori, 1988). La incursión de la prensa mediante un notorio sensacionalismo de la noticia criminal se denomina también como *criminología mediática* (Zaffaroni, 2011: 365-418; Paladines, 2008).

19 La noción de *crimen organizado* fue explotada en la década de los cincuenta para referirse a la gran criminalidad financiera. Sin embargo, su alusión a las organizaciones abiertamente criminales es un constructo tanto en el derecho penal internacional como en la criminología. La dificultad para perseguir a sus autores hace que se desprendan al menos dos posiciones: a) la noción de crimen organizado como una *empresa criminal común (joint criminal enterprise)* donde sus autores y partícipes actúan fuera y contra el Estado; y, b) la noción de crimen organizado como verdaderos *aparatos organizados de poder* donde sus autores y partícipes pueden actuar desde el Estado aunque alejados de toda ética del estado de derecho (Roxin, 2011: 3-18). En la primera noción, la lucha contra los “carteles” nos conduciría a afianzar las lógicas de la guerra en el objetivo de elevar la superioridad ética del Estado; mientras que en la segunda noción la lucha contra el narcotráfico también nos conduciría a una urgente renovación ética del Estado, pues no es ningún secreto la capacidad del narcotráfico en deteriorar las instituciones públicas. No obstante, en el 13er Congreso Mundial de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, celebrado en Doha (Qatar) entre el 12 y 19 de abril de 2015, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, en sus

siglas en inglés), insistió en problematizar solo la primera noción frente al fenómeno de las drogas. Por su parte, Unasur está impulsando el proyecto elaborado por el Fiscal General del Estado del Ecuador para la creación de una Corte Penal Suramericana, entre lo que destaca el juzgamiento al tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas (Chiriboga, 2015: 104). De no discernir la complejidad en que se desenvuelven los aparatos organizados de poder, estaríamos creando un poder punitivo regional sobre los más débiles.

20 Una de las propuestas que se relaciona con la eliminación causal del narcotráfico estimulada por la *criminología mediática* fue la presentada por el asambleísta Mauro Andino, quien planteó la construcción de un tipo penal para sancionar a las personas que construyeran, poseyeran o utilizaran submarinos o sumergibles (Comisión de Justicia y Estructura del Estado, 2010: 7). Cabe resaltar que en las semanas previas a su propuesta, en la televisión fueron frecuentes las noticias que destacaron los hallazgos de submarinos con aparentes fines para el narcotráfico. Sin embargo, en la actualidad es más notorio el cabildeo para la creación de leyes que habiliten el derribamiento de avionetas con supuestos fines asociados al tráfico de drogas, tal como ha ocurrido en Argentina y Perú. Una propuesta similar para Ecuador ha sido esbozada recientemente por el experto en seguridad Ricardo Camacho al decir: “necesitamos una Ley de Derribo para aplicar a las aeronaves sospechosas que se nieguen a aterrizar” (Vistazo, 2015: 33). No obstante, al plasmarse la iniciativa de derribar avionetas podríamos correr el riesgo de legitimar nada menos que una especie de “pena de muerte sin juicio previo” (Verbitsky, 2015).



La convivencia con el *realismo mágico* se colige de algunas formas aparentemente jurídicas. De ahí que el tamaño de la policía antinarcoóticos en la penalidad no solo se mide en relación a la cantidad de su personal, sino en cuanto al papel que cumple dentro del sistema penal. Su presencia adquiere forma jurídica mediante el denominado *parte policial*, el cual tiene un peso casi determinante dentro del proceso y la sentencia.

La posibilidad de ser condenado en una investigación de delitos relacionados con las drogas es muy alta debido a la fortaleza de este instrumento²¹, que se constituye casi en el único elemento de prueba para el juicio, toda vez que las verdaderas evidencias fácticas son destruidas. Además, en la mayoría de los partes policiales sobre drogas se usan significantes vacíos como “cruce de manos”, “llamada telefónica anónima”, “operaciones básica de inteligencia” o el afamado “actitud sospechosa”²², los cuales se convierten en categorías de difícil explicación óptica que, sin embargo, justifican el origen y la legalidad de cualquier detención.

El peso de la actividad policial también se caracteriza por el simplismo de la imputación. Históricamente se ha creído que el simple hecho de “tener” o “poseer” drogas de uso ilícito convierte a cualquier sospechoso en narcotraficante. Aquello es contradictorio con uno de los principios universales del derecho penal sustantivo, el cual prohíbe todo tipo de responsabilidad objetiva. No obstante, al refutarse como delincuente quien “tenga” o “posea” drogas se estaría negando su juicio de culpabilidad, es decir, la relación subjetiva y deliberada del presunto autor con los hechos y las sustancias. La exigencia jurídica de acciones como “sembrar”, “transportar”, “tener” o “poseer” debe tener como objetivo o interés al tráfico y no la simple acción medial²³. Por ello, la misma Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas de 1988 señala que la posesión de cualquier droga de uso ilícito, previo a ser reprochada como un delito, debe tener como interés la producción o comercialización, es decir, el tráfico (Véase Art. 3.1a, apartados I y III)²⁴.

21 Sobre la revisión metodológica de partes policiales en materia de drogas a nivel nacional, véase la consultoría realizada por Luis Pásara (2011: 9) para el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. Por otra parte, la falta de correspondencia con la ética del debido proceso en un estado de derecho mediante el empleo de técnicas como la “entrega vigilada”, “agencia encubierta”, “delación premial” o “intercepción de llamadas telefónicas” –también conocida como interceptación electrónica, puesto que además de llamadas telefónicas incluye el espionaje de mensajes de textos y correos electrónicos–, supone también la pérdida de la transparencia de las reglas de juego dentro del proceso penal, además de la habilitación de mecanismos que pueden generar la instigación para delinquir, la desigualdad de armas y la legitimación de la comisión de delitos para el “esclarecimiento de la verdad”. Sobre el análisis de la interceptación de llamadas telefónicas o espionaje acústico, véase la crítica de Claus Roxin sobre la justicia alemana (2004: 179-190).

22 En el desarrollo de algunos elementos del psicoanálisis que Jacques Lacan plantea para configurar al mundo entre “lo real”, “lo imaginario” y “lo simbólico”, el recientemente desaparecido Ernesto Laclau sostiene que un significante vacío es un significante al que no le corresponde ningún significado, el cual es llenado mediante estructuras hegemónicas por parte de quien lo emplea (Laclau, 2014: 93-97).

23 El abuso en la redacción de los verbos rectores es una de las características más notorias de las legislaciones sobre drogas en América Latina. En Ecuador se destacan en la Ley 108 al menos los siguientes: “sembrar”, “cultivar”, “cosechar”, “explotar”, “extraer”, “recolectar”, “purificar”, “cristalizar”, “recristalizar”, “sintetizar”, “elaborar”, “producir”, “fabricar”, “preparar”, “envasar”, “ofrecer”, “intermediar”, “comprar”, “vender”, “entregar”, “distribuir”, “comercializar”, “importar”, “exportar”, “traficar”, “transaccionar”, “transportar”, “poseer”, “tener”, “mantener”, “hallar”, “prestar”, “administrar”, “destinar”, “recetar”, “despachar”, “falsificar” o “alterar”. Con ello se amplía el espectro de punición como una red que lo atrapa todo.

24 La corrección sobre la dispersión de verbos rectores en la legislación de drogas puede realizarse mediante la adopción de la teoría sobre la *tipicidad conglobante* elaborada por Eugenio Raúl Zaffaroni, por medio de la cual se aclara el pragma que legítimamente se pretende reprimir. De esta forma, el autor señala: “... la función imputativa que cumple la tipicidad conglobante opera como contrapulsión reductora o de contención de la pulsión ampliatoria del canal de paso de poder punitivo que importa la individualización del pragma a través de la función meramente sistemática, lo que es obvio dada la ambigüedad de todo lenguaje formalizado; de allí que opere también como reductor el principio de máxima taxatividad interpretativa derivado del más general de legalidad” (Zaffaroni *et al.*, 2002: 456).



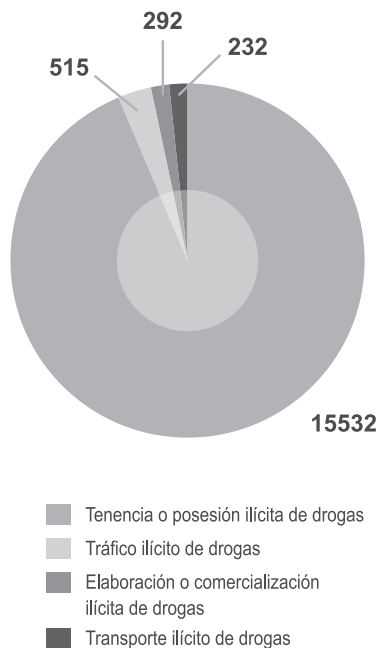
La persecución de los delitos relacionados con las drogas a partir de probar el tráfico aún está en ciernes. El 88,8% de las personas remitidas al sistema penal por las agencias policiales son aprehendidas por meros actos de “tenencia o posesión”. Así, entre 2007 y 2014, la Defensoría Pública reportó que entre sus defendidos privados de la libertad, las estadísticas por aprehensiones en delitos de drogas fueron: 232 por el delito de transporte, 292 por el delito de comercialización o elaboración, 515 por el delito de tráfico ilícito; y, 15532 por el delito de tenencia o posesión. En otras palabras, hubo un promedio de 2200 personas detenidas al año por tenencia o posesión de drogas que requirieron de defensa pública.

Sin embargo, aumentan las sospechas de si los detenidos bajo “tenencia” o “posesión” de drogas fueron verdaderos

narcotraficantes o simples consumidores, con lo cual se deja abierta la posibilidad de que en algunos casos existan *falsos positivos*, es decir, personas que realmente se presentaron ante la justicia como traficantes pero que más adelante se demostró que no eran culpables (Paladines, 2014a: 106). Esta presunción se agudiza desde el nivel contrafáctico de nuestra legislación, el cual ha escapado incluso del análisis académico. En muchos de los estudios levantados en el país no se ha hecho más que reproducir el erróneo orden legal —como marco teórico y metodológico— que se ha mantenido de la simple lectura de la tenencia/posesión de drogas de uso ilícito, atribuyéndose también mitos urbanos como la *escalada* causalista del uso de drogas, esto es, por ejemplo, como si el consumo de cannabis no solo se convierte en una variable dependiente para el posterior uso de cocaína o pasta base, sino también para el cometimiento de delitos incluidos el tráfico en todas sus formas hasta el homicidio. El consumo, como objeto de una tenencia o posesión “ilegal” de drogas, no es una cuestión criminógena del tráfico²⁵, sino un comportamiento que debe salvarse de la penalidad. La falta de criterios normativos para distinguir las formas de tráfico ha empujado a los investigadores del microtráfico a creer que la tenencia o posesión es *per se* un delito, cubriendo con un manto las grandes sospechas sobre consumo detrás de las nociones arbitrarias sobre microtráfico o narcomenudeo elaborados no solo a partir de las lógicas legales sino también de la ausente crítica sociológica²⁶. Además, esta imprecisión se convierte en oxígeno para la “guerra

Gráfico 3

Tipos de delitos de drogas ingresados al sistema penal para su defensa



Fuente: Defensoría Pública del Ecuador (2014). Elaboración propia.

25 Al margen de un claro escenario donde se evite la criminalización de los usuarios, el consumo de drogas de uso ilícito y su relación con el delito despierta polémica y posiciones contradictorias: por un lado, y a partir de la disputa del mercado de la coca en Estados Unidos, se muestra la escalada de su violencia como consecuencia del incremento en su consumo (Inciardi y Pottieger, 1994); mientras que en otros casos se evidencia que las actividades delictivas precedieron al consumo (Stevens *et al.*, 2003).

26 Sin el análisis de la “tenencia” o “posesión”, cualquier estudio sobre microtráfico podría generalizar como delictivas acciones que pueden ser legítimas, tales como el uso o consumo de drogas de uso ilícito a través de la posesión o tenencia. Confróntese el estudio de Freddy Rivera y Daniel Pontón sobre microtráfico en Ecuador, en especial de la ciudad de Quito (2013).



contra las drogas” a través de aparentes alternativas al encarcelamiento mediante la implementación de las polémicas “Cortes de Drogas”, donde el sistema penal se erige como el medio para la rehabilitación de las personas sospechosas de cometer otros delitos sin ni siquiera haber probado su culpabilidad²⁷.

Si bien el artículo 364 de la Constitución de la República del Ecuador considera formalmente que el uso o consumo de drogas no es un delito, en los hechos, la sola “tenencia” o “posesión” para el consumo sí lo ha sido según el artículo 62 de la Ley 108 y 220 del COIP²⁸. Esta doble interpretación

se agudiza al momento de discutir la cantidad de la sustancia hallada. Por una parte, y en contra del principio de presunción de inocencia, los peritajes que tratan de explicar si un sospechoso es consumidor emplean la subjetiva conclusión de que la sustancia es para consumo inmediato o mediato, y con ello se elucubran las más inverosímiles tesis sobre cuánta es la cantidad que una persona puede consumir por día²⁹. Evidentemente, bajo la hipótesis del “consumo inmediato”, un usuario de drogas se aleja de la posibilidad de evitar que siga en el sistema penal. Por otra parte, se encuentran las diversas apreciaciones esgrimidas por los jueces en sus resoluciones, donde el elemento que recubre la decisión es la *sana crítica*. Aquello ha generado una diversidad de fallos con efectos contradictorios. Así, en unos casos ha sido suficiente “tener” o “poseer” un gramo para recibir una pena de 12 años (Causa 0034-2011, Tribunal de Garantías Penales de Zamora Chinchipe), mientras que en otros se ha confirmado la inocencia en personas que han tenido más de doscientos gramos (Causa 0074-2012, Tribunal Segundo de Garantías Penales del Carchi).

La cantidad de la sustancia y los exámenes que califican el consumo son un patrón que aleja la obligación del Estado en demostrar la existencia de tráfico en los

27 Las “Cortes de Drogas” son una receta venida desde el Norte. Puede distinguirse en las versiones: i) estadounidense, ii) de los países del *Common Law* como Escocia, Gales, Australia o Nueva Zelanda; y, iii) de los países latinoamericanos como Chile, Costa Rica, Brasil o México (Guzmán, 2012). En este último se emplean incluso para cuestiones de violencia de género. Aparece entonces la noción de una *justicia terapéutica* para obligar a cualquier persona a rehabilitarse mediante la coacción de una decisión de la justicia penal (Boiteux y de Mello, 2010: 5). En Ecuador hubo intentos para implementar las “Cortes de Drogas” mediante la incidencia de Al Amado de la Barra Americana de Abogados (ABA), de EE.UU., lo que provocó varios encuentros con el entonces Consejo de la Judicatura de Transición y la Asamblea Nacional. En su propuesta sostuvo: “El modelo de “Cortes de Drogas” constituye un sistema en el cual aquellos drogadictos que reúnen determinados requisitos pueden ser remitidos a tratamiento, mediante una suspensión del proceso penal convencional, por acuerdo mutuo del fiscal y del defensor, bajo supervisión de un juez. Estas “Cortes” son instancias administrativas caracterizadas por el tratamiento intensivo de los usuarios, la supervisión judicial de dicho tratamiento, que pude incluir pruebas obligatorias para drogas y reuniones periódicas con el juez para monitorear el progreso, así como consecuencias por el incumplimiento y la inobservancia. El modelo de “Corte de Drogas” ha tenido mucho éxito en reducir las tasas de reincidencia y sobre cargo que los casos de pequeños montos de drogas para consumo personal producen en el sistema. Por todas estas razones considero que nuestro proyecto debe ser de su interés” (Amado, 2012). En su momento, esta iniciativa fue bloqueada.

28 El artículo 62 de la Ley 108 dice: “Quienes sin autorización legal o despacho de receta médica previa, *posean o tengan*, con su consentimiento expreso o tácito, deducible de una o más circunstancias, sustancias estupefacientes o psicotrópicas, en sus personas, ropas, valijas, muebles, en su domicilio, lugar de trabajo o cualquier otro sitio del que sean propietarios, arrendatarios, tenedores u ocupantes a cualquier título, o que esté bajo su dependencia o control, *serán sancionados con la pena de doce a diez y seis años de reclusión mayor extraordinaria* y multa de sesenta a ocho mil salarios mínimos vitales generales” (Cursivas fuera del texto).

29 En lugar de demostrar el tráfico, el sistema penal coloca en las personas detenidas por tenencia o posesión la carga de la prueba para el consumo. Los peritajes –ahora a cargo de la Fiscalía General del Estado– parten de discretos juicios de valor. Esta situación se reproduce en los argumentos elaborados por los jueces, quienes exigen que los acusados tengan un grado de dependencia crónica o un trastorno mental severo para ser catalogados como consumidores. Por lo tanto, es más fácil “creer” que los detenidos por tenencia o posesión son narcotraficantes en lugar de consumidores, dado también el marco normativo del artículo 63 de la Ley 108: “El estado de dependencia de una persona respecto al uso de sustancias sujetas a fiscalización se establecerá, aún antes de juicio, *previo peritaje de los médicos legistas* de la Procuraduría General del Estado, quienes tendrán en cuenta *la naturaleza y la cantidad de las sustancias que han producido la dependencia, el grado de ella y el nivel de tolerancia que hagan indispensable la dosis poseída, y la historia clínica del afectado*, si la hubiere” (Cursivas fuera del texto).

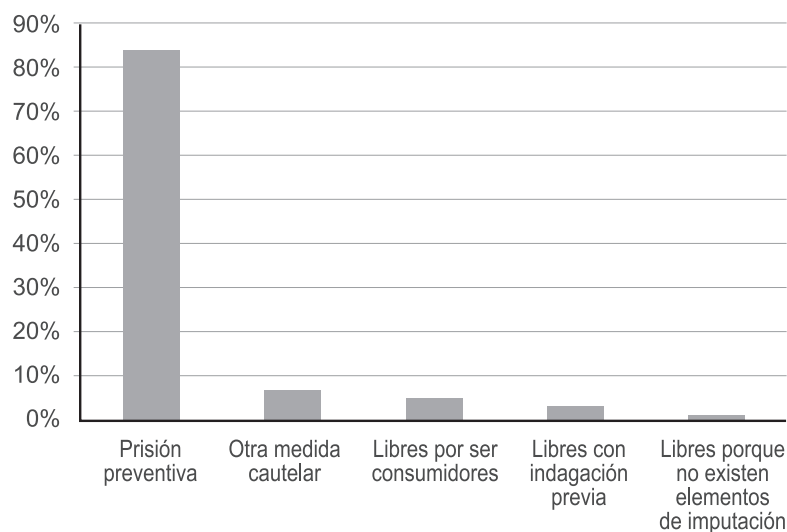


tenedores o poseedores de drogas de uso ilícito. Por ende, es mínima la probabilidad para convencer a un juez de que un detenido por la policía bajo tenencia o posesión de drogas sea consumidor; y, por el contrario, aumentan las probabilidades de recibir

prisión preventiva en su contra. Así al menos ocurre en las detenciones por delito flagrante en materia de drogas, donde el 84% de las personas son remitidas a las prisiones de forma preventiva hasta llegar a juicio.

Gráfico 4

Medidas cautelares aplicadas en los delitos flagrantes de drogas



Fuente: Fiscalía General del Estado-Delitoscopio (2013). Elaboración propia.

La Ley 108 ha facilitado un marco judicial punitivo al casi no cuestionar la labor policial. Asimismo, contribuye a la generación de un corporativismo que desborda los roles propios de las agencias de seguridad al creer que todas las lógicas de las detenciones deben corroborarse en lógicas de condenas. De ahí que la filosofía prohibicionista puede traducirse en una lucha moral para erradicar el consumo de drogas en las calles, es decir, a través del falso predicado de “reprimir para prevenir”. En esta tarea se asimilan como *enemigos* también a los consumidores³⁰, quienes forman parte de la selectividad penal por ser precisamente los desviados del sistema. Se desata entonces una labor higienista para limpiar el espacio

30 La distinción amigo/enemigo que Carl Schmitt describiera como concepto de lo político introduce dos esquemas en las agencias de seguridad. Por una parte, la proveniente de la división binaria inofensivo/peligroso o normal/anormal; y, por otra, la que asigna coerción a través de patrones indagatorios como: “quién es; dónde debe estar; cómo caracterizarlo; cómo ejercer sobre él, de forma individual, una vigilancia constante, etc.” (Cavalletti, 2010: 25). Similar análisis levanta Máximo Sozzo al señalar que: “... sería posible observar dos vías fundamentales de penetración de la “gubernamentalidad autoritaria” en la configuración de la actividad policial –y especialmente en el uso de la fuerza policial–: por un lado, la militarización y la gestación de una gramática del “enemigo político”; y, por el otro, la “criminología de otro” y la gestación de una gramática del “enemigo biológico” (Sozzo, 2008: 261).



público de drogas y drogadictos, o sea, para excluir al “fumón”, “marihuanero”, “drogadicto” o “vicioso” por ser un peligro para la sociedad³¹. Sin duda, aquello sería como un espejismo, pues: “Criminalizar el consumo de una droga para evitar la drogadicción es como criminalizar el sexo para prevenir el sida” (Samper, 2013: 204).

El ejercicio policial para erradicar las drogas de las calles se extiende también a los colegios mediante los programas de capacitación impartidos sobre una población compuesta básicamente por adolescentes. Su incursión en los establecimientos educativos fue habilitada por el Acuerdo Ministerial No. 208-13 del 8 de julio de 2013 del Ministerio de Educación, mediante el cual se crea el *Sistema Nacional de Educación libre de tabaco, alcohol, narcóticos, alucinógenos o cualquier tipo de sustancias psicotrópicas y estupefacientes*³². A través de esta política, se faculta

a la policía para ingresar a los establecimientos educativos y, en consecuencia, aprehender tanto sustancias como poseedores, tal como se señala en su artículo 4:

... al interior de los establecimientos educativos, nadie podrá mantener en su persona, ropas, bolsos, mochila u otro sitio cantidad alguna de sustancias a las que hace referencia el presente Acuerdo Ministerial. En caso de que cualquier miembro de la comunidad educativa hallare dichas sustancias, sin importar su cantidad, *dará aviso inmediato a las máximas autoridades del establecimiento y a la unidad o agente de policía especializada más próximo, quien se encargará de la aprehensión de las sustancias y ejecución del procedimiento que corresponda*, sin perjuicio de la realización de las acciones establecidas en los artículos 326 y 327 del Código de la Niñez y Adolescencia (Ministerio de Educación, 2013) (Cursivas fuera del texto).

31 La clase peligrosa como unidad de análisis policial no devino solamente de las reformas propuestas por Alfredo Rocco en Italia y que influyeron en nuestro Código Penal de 1938 al establecer como delitos al “homosexualismo” o la “vagabundería”. Casi un siglo antes, Francia había adoptado, en 1845, una amalgama de discursos que hicieron del vicio la principal fuente de reproche para los habitantes de la periferia parisina, donde resaltaban los consumidores de drogas como el alcohol (Zaffaroni, 2005: 39-69).

32 Esta política fue acompañada de una intensa campaña mediática donde se resaltó la eficacia policial por el hallazgo de drogas de uso ilícito en algunos colegios públicos de la ciudad de Guayaquil (*Ecuavisa*, 2013). Poco tiempo después, la gobernación de la provincia del Guayas lanzó su propia política de prevención de drogas denominada “La Revolución Preventiva” bajo similares esquemas de intervención policial, que incluyó la participación como motivador del afamado pianista Raúl di Blasio. Sin embargo, la estrategia para inaugurar un nuevo capítulo de la prevención en los colegios a partir de charlas debe realizarse con profesionales en la materia; es decir, a través de expertos que tengan una pedagogía dinámica y atractiva al lenguaje juvenil para hablar de los riesgos de las drogas y los hábitos alimenticios. Hablar ante un foro de estudiantes sobre drogas no es nada fácil. Muchas veces fracasa el mensaje porque los métodos no son atractivos, logrando perder la atención del colectivo juvenil.

La expansión de la función policial en la política educativa refleja el desborde generado por la Ley 108. La “guerra contra las drogas” ha empoderado a la policía como la agencia más protagónica no solo en la represión dentro del sistema penal, sino posiblemente en la prevención dentro de las políticas sociales. Por ello, el núcleo duro de la legislación y política sobre drogas se reviste indudablemente de un mayor peso en la seguridad que requiere ser revisado en la urgente transformación de la represión a la prevención, básicamente también como un problema de gobernanza civil.

La reforma al paradigma represivo

Al margen de la estrategia policial para perseguir al narcotráfico, la política de drogas en Ecuador ha despertado diversas manifestaciones de ruptura contra el *status quo* establecido a partir de la Ley 108. La experiencia que por primera vez puso en cuestión la rigidez penal de la legislación sobre drogas surge del denominado *Indulto a las “mulas” del narcotráfico*



del 4 de julio de 2008³³. Aquella iniciativa de la Asamblea Constituyente –al inicio del gobierno de Rafael Correa– permitió la liberación de 2223 personas condenadas bajo el estatuto represivo de esta ley³⁴. Además, demostró los daños colaterales del dolor de miles de personas encarceladas en consecuencia de las acciones contempladas por su penalidad. Así, en el año del indulto, el 65 y 79% de la población femenina en prisión estaba compuesta de condenadas por delitos relacionados con las drogas (Edwards, 2010: 57)³⁵, 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 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 beneficios penitenciarios y la reducción del encarcelamiento preventivo, generando una reducción significativa de 18675 (2007) a 10881 (2009) personas privadas de la libertad, convirtiéndose en el ícono más emblemático de la (des)carcelización desde la vigencia de la Ley 108³⁶.

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

34 El perdón benefició a todas las personas que habían recibido sentencia condenatoria sobre cualquier droga de uso ilícito hasta 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 (Paladines, 2012: 40-41).

35 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” (Wola y Tni, 2010) in Ecuador. Muchísimas de las personas excarceladas por el indulto habían iniciado, en unos casos, y agravado, en otros, su consumo de drogas

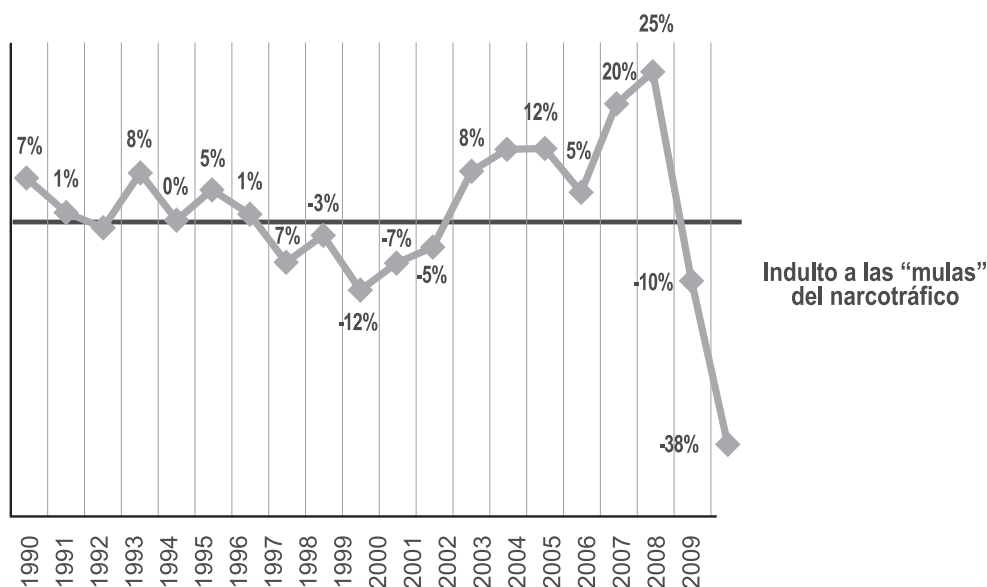
de uso ilícito. Estas personas jamás fueron sujetos de derechos en la oferta y prestación de servicios de salud dentro de la cárcel a fin de disuadir voluntariamente su dependencia. Por ende, la cárcel no está exenta entonces de recibir “toxicómanos”; es una realidad que debe resolverse en su seno a través de la diferenciación (Pavarini, 2009: 110).

36 El indulto a las “mulas del narcotráfico” tuvo efectos mediatos en el encarcelamiento, sin embargo, a largo plazo no frenó el incremento acelerado de la prisionización por drogas. Se constituyó en una válvula de escape que permitió descongestionar por un momento las prisiones ecuatorianas a partir del encierro de los más débiles de la represión en los delitos de drogas. Para los años siguientes se mantuvo, en promedio, entre 30 y 40% de personas detenidas por delitos de drogas, lo que contribuyó al aceleramiento global de la tasa de encarcelamiento. De 13436 personas privadas de la libertad en 2010 tuvimos 16828 en 2011, 19440 en 2012, 24844 en 2013 y 26591 en 2014 hasta antes de la promulgación del Código Orgánico Integral Penal (Paladines, 2013a: 160).



Gráfico 5

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



Fuente: ILANUD-DNRS-Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (2014). 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 vislumbra una nueva señal para la política de drogas. Se trata del Artículo 364 que elevó a estándar constitucional la prohibición de criminalizar a sus consumidores³⁷. 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 el paradigma penal; ii) que se reconoce la diversidad y niveles de consumo bajo los usos ocasionales, habituales y problemáticos; y, iii) que en ningún caso se criminalizará a sus usuarios. De esta forma, 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–, en Ecuador la prohibición de estigmatizar y encarcelar a los consumidores se había logrado mediante un estándar mucho más alto.

37 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).

A pesar de que el estándar constitucional enviaba 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, era 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 “El problema de las drogas en las Américas”³⁸, el Consep emitió una resolución para establecer los *umbrales* que eviten la criminalización fáctica de los consumidores de drogas de uso ilícito. Fue la primera vez que la Ley 108 tuvo un contrapeso tanto en el razonamiento de policías como de fiscales y jueces³⁹.

Tabla 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.

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

39 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 de tráfico en los delitos de drogas. 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.

La resolución 001-CONSEP-CO-2013 es un claro mensaje hacia las agencias que interpretan la Ley 108 a través del paradigma represivo⁴⁰. No obstante, 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 Uruguay⁴¹. En el primer caso con un umbral de lo que la Comisión de

40 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 “permisiv[a] al consumo” (Vistazo, 2011: 24-28). Por el contrario, también resalta la acción social mediante colectivos ciudadanos como *Ecuador Cannábico* y *Diabluma*, representados por Gabriel Buitrón y Felipe Ogaz, respectivamente. Ambos actores son protagonistas en el debate y acompañamiento de las reformas legales en materia de drogas.

41 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 hachís; 2 gramos de cocaína; 1 gramo de heroína; 10 pastillas de LSD o éxtasis, entre otros. En contrapartida, el gobierno ♦♦



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).

No obstante, el Art. 364 de la Constitución de la República del Ecuador no solo prohíbe cualquier forma de criminalización del uso o consumo de drogas, sino que remite el problema de las *adicciones* al campo de la salud pública⁴², creando para ello tres categorías de uso o consumo: ocasional (uso), habitual (abuso) y problemático (dependencia o adicción)⁴³. Sin lugar a dudas, las fronteras entre cada una de ellas aún son tenues: no todas las personas que consumen drogas de uso ilícito tienen un consumo problemático. Se entendería que en este nivel han

de manifestarse objetivamente situaciones de mayor riesgo e incluso de daños a la salud individual, de lo contrario, correríamos el grave error de clasificar por enfermedades a simples comportamientos sociales (Pérez Soto, 2012: 159-208). Dicho en otras palabras: no existe un condicionamiento de cualquiera de las circunstancias de uso de drogas para ser concebidas como enfermedades. De ser así, alguien podría apuntar con su dedo índice el mapa del mundo para catalogar a la sociedad alemana como enferma por el hecho de beber cerveza con cierta frecuencia, o a la sociedad boliviana por masticar hojas de coca (Paladines, 2013b: 18). Aunque el asumir el enfoque de salud pública es un constructo en sí, permite, por el momento, la urgente retirada del paradigma bélico en los ámbitos de la prevención.

El uso o consumo de drogas como alcohol, tabaco, marihuana o cocaína no es inocuo. A ello se suman las aptitudes preexistentes para el consumo –como padecer hipertensión arterial o diabetes– y las actitudes o hábitos para su uso –mezcla con otras sustancias y manejo de maquinarias que pueden producir un peligro–, lo cual aumenta los niveles de riesgo. De ahí que las campañas para su prevención deben partir de los comportamientos originales y los daños manifiestos sin que afecte la autonomía de la voluntad informada para su uso. Por el contrario, la histórica legislación nacional no permitió distinguir los diversos enfoques de la prevención; su mensaje va dirigido a quienes no se encuentran en circunstancias de consumo, es decir, bajo un claro enfoque abstencionista (Paladines, 2014a: 95-97). No solo se ha mantenido una estructura legal prohibicionista en materia penal sino también en materia de salud pública, dado que el Art. 51 de la vigente Ley Orgánica de Salud prohíbe el consumo de sustancias adictivas aun cuando ni la misma Ley 108 ni la Constitución de la República lo hacen⁴⁴.

♦ 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, alejando además un incremento significativo de las dependencias (Domoslawsky, 2012: 31 y 56). Las políticas de legalización del consumo de cannabis se diferencian 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).

42 El término *adicción* alude a un patrón que niega socialmente al individuo. Su nomenclatura no deja de ser peyorativa y estigmatizante, pudiendo funcionar como un medio de control social incluso formal (Goffman, 2012: 173).

43 En virtud de narraciones construidas a partir de la percepción de profesores universitarios, se asocia al consumo ocasional como aquel que se realiza de forma social o en grupo y en una frecuencia casual; mientras que el consumo habitual como aquel que se desarrolla de manera individual y regularmente, pudiendo devenir en problemático. El primero es calificado de forma positiva, mientras que el segundo, de forma negativa (Sierra, 2012: 98-100).

44 El citado artículo señala: “Está prohibida la producción, comercialización, distribución y *consumo* de estupefacientes y psicotrópicos y otras sustancias adictivas, salvo el uso terapéutico y bajo prescripción médica, que serán controlados por la autoridad sanitaria nacional, de acuerdo a lo establecido en la legislación pertinente” (Cursivas fuera del texto) (Ley Orgánica de Salud, 2006).



La abstención salubrista podría trasladar hacia la política pública las posiciones más higienistas y conservadoras en el abordaje del fenómeno de las drogas. Con ello, se reproduce la segregación entre “sanos” y “enfermos” que se colige de la misma Constitución Mundial de la Salud vigente desde 1948, y que señala que: “*La salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades*”. No obstante, en países como Bolivia o Ecuador el bienestar podría ser leído en clave de *Sumak Kawsay* y, a través de ello, respetar la decisión de las personas de ingerir alimentos con altos niveles de calorías o usar drogas sin necesariamente ser consideradas como enfermas. El no admitirlo pondría en la política de salud el tratamiento compulsivo como prevención, sobre todo en momentos donde se profundiza la crítica mundial a la ambigua definición de salud mental, al abuso farmacológico y al encierro manicomial como técnica terapéutica (Basaglia, 1972; Cooper, 1986; Szasz, 1994; Goffman, 2001; Pérez Soto, 2012)⁴⁵. Por ende, la prevención no dejaría atrás a la represión sin un claro discernimiento del Manual de Diagnóstico y Estadístico de Desórdenes Mentales (DSM V, en

su siglas en inglés), del que la política nacional no solo tiene el reto de decidir qué patologías acoger como científicas sino también de revisar sus técnicas de tratamiento, muchas de las cuales no son más que la sustitución de unas drogas por otras a través de la dispensación de fármacos como fluoxetina, paroxetina, sertralina, venlafaxina, nefazodona y citalopram, más conocidos comercialmente como Prozac, Paxil, Zoloft, Effexor, Nefadary y Celexa⁴⁶. No es confidencial, por tanto, que en algunos casos los sedantes o antidepresivos no hacen más que producir los estados de desconexión muscular o emotiva, es decir, de generar el afamado “efecto zombi” en las personas (Pérez Soto, 2012: 198).

En Ecuador, a lo largo de su historia, se ha desarrollado un gran aparato privado para tratar a las personas en situación de dependencia, muchos de los cuales adoptan métodos no científicos, o sea, religiosos para su rehabilitación⁴⁷, poniendo en evidencia la necesidad de recuperar lo público⁴⁸. Ante este escenario, el Ministerio de Salud Pública levantó un estudio de costos para presupuestar el valor en que incurriría el Estado para la

45 Desde la crítica de Foucault, las instituciones psiquiátricas cumplen con las siguientes características: 1.- De ninguna manera implementan procedimientos médicos; 2.- No existen recetas que “curen” las dependencias; 3.- La medicalización del paciente está enfocada en modificar u ocultar la personalidad pero no la voluntad; 4.- A través del enfrentamiento moral –y en algunos casos físico– se propende al debilitamiento de la personalidad; y, finalmente, 5.- El constante enfrentamiento se sella con el “reconocimiento” forzado del paciente de su calidad de enfermo y su atemorizada promesa de no volver a consumir drogas por el resto de su vida (2008: 27-28).

46 No es ningún secreto la existencia de empresas farmacéuticas que emplean “conejiños de indias” para la elaboración de drogas. Así al menos se muestra en entrevistas y relatos de vida de algunas personas de escasos recursos económicos que ingresaron a estos experimentos debido a la gran oferta remunerativa, relegando a un segundo plano los riesgos que implicaron las pruebas sobre su salud. Por otra parte, también se desarrolla una conciencia de supervivencia, sobre todo en pacientes de VIH que decidieron someterse a estos experimentos para tratar de reducir los efectos de su enfermedad. No obstante, el siglo pasado se caracterizó también por el sometimiento de grupos étnicos a experimentos químicos como expresión de prác-

ticas racistas: pueden contarse los experimentos contra su voluntad de 399 afroamericanos enfermos de sífilis entre 1930 y 1972 en Tuskegee (Alabama-EE.UU.), los miles de muertos bajo el empleo de armas biológicas y químicas que provocó la invasión japonesa en Manchuria (China) así como los prisioneros de guerra de la Alemania nazi en la Segunda Guerra Mundial (Abadie, 2013: 125-126).

47 Las terapias que en su mayoría emplean las comunidades terapéuticas privadas han sido establecidas en la práctica de cada una de ellas a través de actividades “psicológicas”, “psicodramáticas”, “ocupacionales”, “conductuales”, “espirituales”, “individuales”, “grupales”, “vivenciales”, etc. Las clínicas, comunidades o centros de tratamiento, recuperación o rehabilitación para personas con dependencia de drogas adoptan además terapias morales de enfrentamiento con el sujeto. En algunos de ellos se han develado tormentosas prácticas como electroshocks o la maceración de los glúteos, lo que jurídicamente podría definirse como tortura.

48 El Estado, al no proteger el derecho de las personas en situación de dependencia (que terceros no interfieran en el derecho a la salud), estaría violando lo establecido expresamente en los Artículos 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como los Artículos 4 y 5 de la Convención Americana de Derechos Humanos.



construcción, equipamiento y dotación técnica de personal de una unidad terapéutica con cobertura para 30 pacientes. Se llegó a establecer que su costo

sería de 14'373781 dólares; mientras que el costo mensual de amortización por paciente sería de 67 dólares (Ministerio de Salud, 2012a: 7 y 10).

Tabla 4

Comunidades terapéuticas religiosas de Quito y Guayaquil

Provincia	Nombre del centro o comunidad terapéutica
Guayas	Centro de rehabilitación Sinaí
Guayas	La Torre de la Esperanza y Fortaleza
Guayas	Amor de un Ángel
Guayas	Centro de recuperación Nueva Luz Varones
Guayas	Centro de recuperación La Gracia de Dios
Guayas	Centro de recuperación Iluminar
Guayas	Centro de recuperación Fortaleza de Vida
Guayas	Centro de recuperación Despertad
Guayas	Comunidad terapéutica Santa Marianita
Guayas	Centro de recuperación Nueva Luz Mujeres
Guayas	Centro de recuperación Camino de Esperanza C.E.C.A.C.E.
Guayas	Centro de recuperación Buen Samaritano
Pichincha	Camino a la Paz
Pichincha	Centro de recuperación en sus pisadas
Pichincha	Centro de tratamiento Corazón de Dios
Pichincha	Centro de rehabilitación Ave Fénix
Pichincha	Instituto psiquiátrico Sagrado Corazón
Pichincha	Centro de recuperación Puente a La Vida
Pichincha	Centro de recuperación Vida Nueva
Pichincha	Centro terapéutico Manantial
Pichincha	Comunidad terapéutica San José de Guamaní
Pichincha	Centro de orientación juvenil La Dolorosa
Pichincha	Centro terapéutico Una Luz en la Tormenta
Pichincha	Centro de recuperación Plan Vida
Pichincha	Centro de reposo San Juan de Dios
Pichincha	Clínica Nuestra Señora de Guadalupe
Pichincha	Comunidad de ayuda Volver a Empezar
Pichincha	Centro para adicciones Dando Una Mano
Pichincha	Centro terapéutico femenino Victoria
Pichincha	Comunidad terapéutica Luz de Esperanza
Pichincha	Centro terapéutico Caminando a la Libertad
Pichincha	Centro de recuperación Fuente de Amor y Paz
Pichincha	Centro cristiano para adicciones Cristo Vive

Fuente: Ministerio de Salud Pública (2012a). Elaboración: propia



La recuperación de la política de drogas, en lo referente a la rehabilitación, permitió al órgano rector de la salud pública emprender operativos junto con la Fiscalía General del Estado para revisar las condiciones humanitarias de las personas internadas en algunas de las comunidades terapéuticas del país. Durante el último trimestre de 2013 se clausuraron más de 20 clínicas de rehabilitación y se liberaron a más de 500 personas internadas de forma compulsiva (*El Comercio*, 2013: 7). Las visitas a los centros de rehabilitación para drogas fueron además legitimadas por la expedición del Acuerdo Ministerial No. 767 del 11 de mayo de 2012, mediante el cual se creó el *Reglamento para la regulación de los centros de recuperación para tratamiento a personas con adicciones o dependencias a sustancias psicoactivas*⁴⁹. Veintidós años después de la promulgación de la Ley 108 comienzan a implementarse las primeras señales contundentes para la prevención en materia de salud a partir de la corrección de sus “daños colaterales”.

Las señales desde la política pública fueron una premonición. El núcleo penológico de la Ley 108 tomó un giro progresista a través de la racionalización de los delitos de drogas bajo la aplicación del principio de proporcionalidad. La derogatoria de la parte penal de la Ley 108 significó la transformación hacia el paradigma constitucional de la “ley del más débil” para llenar de racionalidad y certeza a la norma penal (Ferrajoli, 2009: 104). Su reforma fue parte de la promulgación del Código Orgánico Integral Penal (COIP) el 10 de febrero de 2014, basada en las lógicas de concentración y depuración de cualquier ley penal dispersa en el ordenamiento jurídico nacional. Con ello no solo se elaboró un nuevo y único catálogo de

delitos, sino también un armónico procedimiento y ejecución penal. Con el COIP, además de derogarse todos los delitos y procedimientos penales de la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (Ley 108)⁵⁰, se establecen seis criterios técnico-legislativos:

1. La *constitucionalización* de todos los tipos penales, mediante la cual se otorga certeza a los sujetos procesales sobre su enunciado y se blinda de una hermenéutica apegada al principio de estricta legalidad. En esta línea, se reafirma el mandato de 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 Art. 42 del derogado Código Penal, tanto las “mulas” como los líderes del narcotráfico recibían la misma pena.

49 Este reglamento clasifica a los centros (Art. 5) en: a) *Centros de desintoxicación de precomunidad*, donde los tratamientos pueden durar hasta 28 días; b) *Comunidades terapéuticas*, donde la estadía del paciente dura entre seis meses y dos años; y, c) *Centros de recuperación integral*, donde la estancia puede durar entre siete y veinticinco meses. Aunque el Consejo de la Salud haya expedido en 2008 un reglamento con similares competencias (Resolución 028-CD), ahora es el Ministerio de Salud Pública quien asume la rectoría para el control de las comunidades terapéuticas (Ministerio de Salud, 2012b).

50 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 que no establecía diferencia alguna: a) cuando la producción sea exclusivamente de la sustancia o sus directos componentes activos, la pena será de siete a diez años; mientras que, b) cuando la producción sea solo de sus precursores químicos, la pena será 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 proporción del castigo al establecer el artículo 222 del COIP la pena de uno a tres años, con la aclaración que debe ser destinada a la comercialización o tráfico (Paladines *et al.*, 2014b: 3).



3. La *proporcionalidad* de la pena a partir de una reducción notoria del castigo. Así, ningún delito de baja cuantía relacionado con las drogas recibirá la misma pena que el homicidio.
4. La categorización en cuatro bandas o tipos de tráfico. Aquello permite articular las escalas del castigo a partir de los niveles de participación criminal en los tráficos de *mínima, mediana, alta y gran* escala. En otras palabras, 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 fiscalización⁵¹. 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.
6. La tipicidad conglobante cuyo núcleo es el *tráfico* y no las meras acciones de tenencia, posesión, transporte, siembra o cultivo, que si bien son descritas no son un fin en sí. Se busca corregir la actividad policial y fiscal a partir de probar las acciones que tengan como interés la comercialización o el mercado.

El artículo más relevante de la reforma de drogas contenida en el COIP es el 220 (*Tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización*). Las escalas del castigo para el tráfico permitieron diferenciar las penas de uno a seis meses (mínima escala); de uno a tres años (mediana escala); de cinco a siete años (alta escala); y, de diez a trece años de encarcelamiento (gran escala). Se rompe con la rigidez que en la ley anterior imponía indiscriminadamente 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 de que junto al tráfico a mediana escala ambos podían 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.

Se posicionó al país a nivel mundial como una de las mejores experiencias, tal 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).

51 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 emisores de una soterrada información demonizadora (*Vistazo*, 2014: 12-18).



Tabla 5

Umbrales para distinguir los tipos de tráfico en el COIP

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		Metilendioxifenetilamina (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.

La nueva regulación 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 benigna⁵². Con la vigencia del COIP (10 de agosto de 2014) y fruto de la reorganización y reducción de la pena, 2148 personas recobraron su libertad (Defensoría Pública, 2015: corte a 10 de marzo) en las 64 cárceles a nivel nacional⁵³. Aquello permitió observar que la mayoría de las personas condenadas por drogas fueron arrestadas por cantidades menores, es decir, en situaciones descriptibles dentro de los tráficos de mínima y mediana escala:

52 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 y, con ello, evitar las arbitrariedades del Estado. El principio de favorabilidad infiere dos hermenéuticas: a) Por inclusión: la 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).



Tabla 6

Personas liberadas a partir de la nueva legislación de drogas

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 nueva ley sigue siendo un constructo. No solo faltan los pocos casos que esperan audiencia para la sustanciación del principio de favorabilidad, sino que a ellos se suman aquellos que han sido patrocinados por abogados en libre ejercicio, además de las decenas de presos en el extranjero repatriados con condenas ecuatorianas y que aún esperan de la ley posterior más benigna. Las nuevas escalas del tráfico ilícito de drogas del COIP bloquearon la excesiva punitividad de la Ley 108, pues asumiendo la flexibilidad de las convenciones internacionales en cuanto al establecimiento de penas proporcionales⁵⁴, la nueva legislación sobre drogas cambió el sentido de

la política en cuanto al establecimiento de escenarios de legislación menos represivos. Así, la reducción de la tasa de encarcelamiento no dependió de la voluntad de un indulto, sino de la reforma legislativa del principal instrumento de la “guerra contra las drogas” en Ecuador: la Ley 108.

La contrarreforma y el aumento de las penas

La edición 440 del “Enlace ciudadano” del sábado 5 de septiembre de 2015 creó una contradicción en la política de drogas contemporánea⁵⁵. El presidente Rafael Correa rompió con la línea generada desde el indulto a las “mulas” del narcotráfico de 2008, sostenida a través de una serie de decisiones posteriores que implicaron un cambio en la matriz de la política del fenómeno social de las drogas, es decir, en la reforma al paradigma represivo que apostó por fomentar la prevención en lugar del encarcelamiento. Su mensaje fue:

53 Para el año de vigencia del COIP se reportaron al menos 2232 personas liberadas. La mayoría de las acciones fueron planteadas por la Defensoría Pública del Ecuador (*El Comercio*, 2015b: 5). Sobre los beneficios de la nueva legislación sobre 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).

54 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). Sorprendentemente, el referido enunciado solo se encuentra en la versión castellana de la convención y no en las versiones en inglés y francés. De cualquier manera, para el Estado ecuatoriano prima la versión en español.

55 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 sábados de la información emitida de su propia mano. Años antes, el gobierno de la República Bolivariana de Venezuela estableció un espectacular programa de televisión denominado “Aló Presidente”. A diferencia del “Enlace ciudadano”, en Venezuela cualquier ciudadano podía comunicarse con el expresidente Hugo Chávez Frías.



¿Queremos acabar con la droga entre los jóvenes? Habrá que meter preso a los microtraficantes... He exigido que haya sanciones más fuertes 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*, 2015a)⁵⁶.

A partir de este momento, comienza a dismantelarse la reforma que emprendió un nuevo paradigma para tratar de diferenciar la política social de la política criminal, evitando que los consumidores sean confundidos por el sistema penal en la determinación de establecer además un castigo proporcional a los pequeños traficantes, diferenciándolo atenuadamente del gran narcotraficante. Para este cometido, el programa social de la política de drogas había establecido dos umbrales –conocidos generalmente como "tablas"–: el primero, para identificar las cantidades del porte o tenencia de drogas de uso ilícito para fines de consumo; mientras el segundo, para categorizar los niveles o escalas del tráfico ilícito de drogas en pro del principio de proporcionalidad y de focalizar un menor poder punitivo contra el pequeño traficante. A pesar de esta noble intención, las fronteras entre los dos umbrales no fueron del todo claras en algunos espacios del Estado. Con un elevado grado de imprecisión, la interpretación ejercida sobre ellos puso en cuestión su funcionamiento⁵⁷, pues se creía que los umbrales que diferenciaron los niveles de tráfico eran, a la vez, los mismos que protegían al consumidor del sistema penal. Así, se llegó a sostener que en Ecuador

se podía consumir hasta 300 gramos de cannabis y recibir al mismo tiempo una pena de dos a seis meses de prisión, confundiendo los parámetros del tráfico a mínima escala con la posibilidad de criminalizar el consumo.

Además de la ensombrecida interpretación sobre los umbrales, la decisión presidencial de volver a una línea de "mano dura" se origina en el inusitado consumo de la hache ("H") potenciado en adolescentes que habitan la costa ecuatoriana en especial⁵⁸. Asimismo, en la posible impunidad generada por la reforma penal que, al establecer una mayor proporción del castigo y reducción de las penas, no generó la aplicación de la prisión preventiva sobre las personas sospechosas del tráfico a mínima escala, evitando su enjuiciamiento. Se trata indudablemente de dos cuestiones que merecen serios abordajes y sobre todo evidencias. Por un lado, se habla del consumo de una droga que está creando agudos problemas sociales; por otro, se infiere que este problema se origina en la reforma al paradigma represivo. Lo único cierto es que en cualquiera de estas situaciones existen más preguntas que respuestas.

Por una parte, los medios de comunicación han creado una narración sensacionalista a partir de la crónica del consumo de la droga denominada como la hache. Su consumo es real, reflejándose en los niveles de desesperación que, finalmente, sensibilizaron al gobierno a través de las versiones de decenas de padres de familia avocados a denunciar el consumo y dependencia de sus hijos⁵⁹. Pero,

56 Véase *El Comercio* (2015a).

57 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 (2014c: 7-12).

58 Es importante resaltar que el mercado de la hache se encuentra claramente segmentado. Por ende, no es un fenómeno nacional sino delimitado en provincias como Guayas y otras de la región Costa. Su costo puede llegar desde 25 centavos de dólar, lo que evidencia la popularidad del mercado en los sectores marginalizados.

59 La hache no se consume en Ecuador después de publicado el COIP el 10 de febrero de 2014, sino algunos años antes. En nuestro caso, lo encontramos en los relatos construidos desde los medios de comunicación en 2013, precisamente el mismo año en que el Consep emitió los umbrales para el porte o tenencia de drogas de uso ilícito.



¿qué es la hache? Se trata de heroína compuesta, es decir, de una mezcla con otras sustancias que presentan probables riesgos de neurotoxicidad. Se ha creído que es una droga nueva y letal; sin embargo, la heroína tiene tantas variedades como el té. Puede decirse que en cualquiera de ellas su elaboración parte de heroína base (diamorfina) o de hidrocloreto 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). Los químicos distinguen entonces tres tipos de heroína por su composición: impura, diluida y adulterada. De ahí que una prolija investigación podría incluso determinar el origen de la sustancia en el mercado debido a los niveles de concentración con otras como acetilcodeína, donde resalta la ilicitud. Aunque los países productores se diversifican, en América Latina la heroína que presenta altos porcentajes de hidrocloreto se produce en México, Colombia y Perú (Carnwath y Smith, 2006: 68). Ecuador se ubica precisamente en medio de estos últimos.

Existe además la sospecha de que el consumo de la hache sea prevalente. Aquello supondría que la heroína presenta características de generalización en los patrones de consumo de drogas en la población estudiantil. No obstante, es posible que se confunda prevalencia con riesgo, dado que las emergencias por su toxicidad han aumentado, despertando las alertas del sistema nacional de salud pública. Así, el hecho de que haya más casos reportados como emergencia no significa que exista prevalencia. Esto podría ejemplificarse en viceversa con el caso del consumo del alcohol, donde sí existe prevalencia pero eventualmente reportes de emergencia por casos de intoxicación, es decir, por mala calidad de la sustancia o respuestas orgánicas con daños en la salud individual. En otras palabras, las sospechas deben corroborarse a través de serias investigaciones que determinen la existencia de su prevalencia; de lo contrario, lo más probable es que tengamos el uso de una sustancia que presenta problemas de calidad mas no de un consumo generalizado. De cualquier manera, la “Cuarta encuesta nacional sobre uso de drogas en estudiantes de 12 a 17 años” destaca

que⁶⁰, a pesar de no ser un consumo mayor frente a la marihuana o pasta base de cocaína, se evidencia un posible atrapamiento de la heroína entre el uso experimental (0,22%) y el uso frecuente (0,31%), lo que supondría problemas de dependencia en sus pocos usuarios (Consep, 2013: 52).

Por otra parte, no existe una evidencia sólida que relacione los graves problemas del consumo de la hache con la reforma legal que redujo las penas diferenciando los tráficos en mínima, mediana, alta y gran escala; por ende, que las acciones de los microtraficantes de heroína sean impunes, abriendo más el mercado de la hache para provocar problemas de dependencia en sus usuarios. En este sentido, se presentan algunos razonamientos:

- a) *La droga que más se incauta no es la heroína.* 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 ha enfocado en reducir del mercado a la heroína, siendo la de menor proporción en su decomiso por peso neto en gramos. Así, en este período se ha incautado 3’743675 de cocaína, 1’889161 de marihuana, 868475 de pasta base de cocaína y 80602 de heroína (Consep, 2015)⁶¹.
- b) *No se conoce de la desarticulación de una organización dedicada al tráfico de heroína.* Sin lugar a duda, la cartería del interior ha reportado los constantes operativos –entre ellos los denominados

60 La cuarta encuesta se construyó con información levantada en 2012 sobre una muestra de 39634 estudiantes a nivel nacional. Es posible que existan errores metodológicos que reflejen problemas de representación. En este sentido, se ha señalado que las ciudades de Francisco de Orellana, Portoviejo, Guayaquil y Ambato presentan un mayor uso de heroína que la media nacional (Consep, 2013: 83). Sin embargo, su fiabilidad no ha sido contrastada con evidencia similar.

61 La presente información se encontraba en construcción al tiempo de la consulta. Es posible que su actualización demuestre otras cifras.



“eslabón”— que resaltan la importancia del combate a la criminalidad por parte de la policía, muchos de ellos exhibidos a través de los medios de comunicación. Sin embargo, no se conoce aún de la organización, estructura o cartel dedicado al tráfico de heroína que haya sido desarticulado, al menos enviando al sistema penal los indicios que relacionen los hallazgos de la sustancia con las estructuras, redes y personas involucradas en el comercio de la hache. Se conoce con vaguedad que las organizaciones que la expenden se componen de pequeñas unidades familiares, como células o *ayllus* que participan en el comercio o tráfico de sustancias sujetas a fiscalización.

- c) *Los mayores detenidos por delitos de drogas no están por heroína.* Finalmente, la administración de justicia penal recibe 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. Esto no descarta que en los pocos casos de posibles microtraficantes de heroína se haya producido su fuga dentro del sistema penal al no recibir prisión preventiva. No obstante, al margen de esta

intuición, sería prematura cualquier posición que deduzca la impunidad generada por la ley, puesto que la persecución penal de la heroína no ha sido relevante en las fases previas a la formalización de cargos⁶².

Pese a existir agudas sospechas de que el consumo de la hache y sus riesgos no necesariamente tuvieron relación con la reforma al paradigma represivo, el Estado desmanteló la nueva legislación penal que diferenció las penas de forma proporcional. La noción del “flagelo” por el consumo de heroína empujó de nuevo a la política a buscar una salida a través de más castigo, incluso a riesgo de olvidar el principio constitucional que prohíbe la criminalización del consumo⁶³. De esta forma, el órgano que creó los umbrales para distinguir proporcionalmente las penas a partir de los géneros y pesos de sustancias, vuelve a replantear los parámetros hacia la ínfima cuantía, dejando al sistema penal la fuerza centrífuga de las cantidades, pues lo que antes era tráfico de mínima escala de ahora en adelante sería la mediana e incluso la alta. A través de la contrarreforma, los umbrales que distinguían las escalas del tráfico son reducidos a cantidades que hacen más tenue la línea entre el microtráfico y el consumo.

Al estar vigente los umbrales para el consumo de

62 El Consejo de la Judicatura ha señalado que el 46% de las audiencias de juicio directo en los casos de microtráfico se declaran fallidas por inasistencia de los procesados. En lo que va del año de vigencia del COIP, se han 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 comparecen a sus respectivos juicios, además que el universo de detenidos sigue siendo de pequeños traficantes y no de “peces gordos”. Cabe destacar que el porcentaje de audiencias fallidas no distingue los casos de detenciones por heroína.

63 En el marco del flagelo del consumo de la hache, el Canciller Ricardo Patiño expresó: “... es una preocupación generalizada... Se ha empezado a mal utilizar o mal interpretar lo que dice la ley en nuestro país que contempla que no hay cárcel o criminalización para aquel adulto que consume droga... Por eso (aclaró) que toda persona que esté consumiendo drogas debe ser detenida porque quien determina si es un consumidor o no es el juez” (*El Telégrafo*, 2015).



Tabla 7

Nuevos umbrales para distinguir los tipos de tráfico en el COIP

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-2015⁶⁴.

2013, la cantidad que una persona puede “poseer” o “tener” para el uso de heroína es de 0,01 gramos; sin embargo, la contrarreforma establece que 0,1 gramos de heroína es ahora el parámetro desde cero

para *presumir gravemente* la existencia del tráfico a mínima escala⁶⁵. Además, lo que en Colombia es el umbral para la posesión lícita de marihuana (20 gramos), en Ecuador es el parámetro desde cero

64 La contrarreforma de los umbrales para diferenciar los tipos de tráfico fue publicada en el Registro Oficial No. 586 del lunes 14 de septiembre de 2015, esto es, en menos de diez días desde que el presidente calificara en el Enlace ciudadano 440 a la tabla anterior como “malhadada”. No obstante, podría existir problemas en cuanto a su legalidad, pues iría en contra de la Disposición Transitoria Décima Quinta del COIP, la cual se perfeccionó una sola vez con el cumplimiento que hizo el Consep al establecer los umbrales que diferencian los tráficos 90 días después de publicada esta ley. Esta disposición se vería vulnerada con la contrarreforma, toda vez que ese no fue el mandato del COIP.

65 Al haberse reducido los umbrales, la pena por supuesto tráfico de heroína aumentó porque la posesión o tenencia se configura en una escala más grave. Así, en los primeros tres meses de la contrarreforma (octubre-diciembre de 2016), la Defensoría Pública alertó los casos que ahora ni siquiera se leen como tráficos de mínima y mediana sino como de alta escala, donde la pena supera todas las expectativas del reproche instalado a través de los medios de comunicación, pues ésta llega a una banda de 5 a 7 años.



para considerar la existencia de microtráfico. Las escalas del tráfico a mínima y mediana escala fueron reducidas, dando la impresión que en muchos casos no se hizo más que multiplicar por dos los parámetros del umbral del consumo para establecer los umbrales del tráfico. La contrarreforma complejiza aún más la coexistencia de los umbrales que evitan la criminalización del consumo con los que distinguen los tipos de tráfico, siendo el umbral del tráfico a mínima escala un espacio donde ambos se traslapan. Así por ejemplo, los poseedores de cannabis tienen una mayor exposición de ser presumidos como traficantes a mínima o mediana escala, es decir como microtraficantes.

Poco a poco el debate público invisibilizó los conflictos por el expendio y consumo de heroína para señalar al pequeño expendedor como el principal problema de la gestión política del gobierno. La mediatización del expendio de heroína quedó en el anonimato para posicionar ahora el combate a la venta minorista a través de la campaña “Somos 16 millones contra el Microtráfico” (*El Ciudadano*, 2016)⁶⁶, la cual es compartida entre el Ministerio del Interior y la inaugurada Secretaría Técnica de Drogas (Seted). Lo que antes era objeto de una política que diferenciaba los niveles de tráfico para impedir el desborde del poder punitivo sobre los eslabones más débiles, ahora se convierte en la centralidad de la nueva estrategia de “mano dura” contra las drogas. Los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico son el principal sujeto a combatir, el blanco del sistema penal.

La contrarreforma no se detuvo con la retractación y configuración de umbrales más reducidos para diferenciar los nuevos niveles de tráfico. A ella se suma el inusitado *fallo de triple reiteración* lanzado

por la Corte Nacional de Justicia del Ecuador que tiene fuerza de ley. En él se direcciona a todos los jueces a acumular las penas por el cumplimiento de cada uno de los verbos rectores y géneros de sustancias (Corte Nacional, 2015: 23-24)⁶⁷. Para el máximo órgano de la justicia ordinaria del Ecuador es válido el incremento de penas –como *concurso real* de delitos– en los casos de tenencia de varias sustancias, olvidando que el “policonsumo” también puede ser legítimo, negando además las diversas realidades de los usuarios. Así, si un “poseedor” de 22 gramos de cannabis tiene también 2 gramos de cocaína puede recibir una pena de 10 años, sin añadir una sustancia más. Sin embargo, se desata una contradicción. La misma generación de jueces de la Corte Nacional de Justicia ha confirmado la inocencia en casación de personas confundidas por microtraficantes tras haber poseído diversos tipos de sustancias (Véase Causa 2066-2014 SSI – Corte Nacional de Justicia).

La contrarreforma no solo devino de las decisiones de las funciones Ejecutiva (Consep) y Judicial (Corte Nacional)⁶⁸, sino también

66 Además, la principal propuesta de la delegación de la nueva Secretaría Técnica de Drogas para el 59 Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes en Viena, celebrada del 14 al 22 de marzo de 2016, giró alrededor del posicionamiento del combate al microtráfico como emblema de la política de drogas de Ecuador.

67 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. Además, los fallos en que se sustenta la triple reiteración son producidos casi en un mismo mes. Así, pueden notarse la inmediatez de días entre los fallos esgrimidos el 27 de julio, 6 de agosto, 25 de agosto y 31 de agosto de 2015 (Corte Nacional, 2015: 19-23). Véase además la crítica de Stalin Raza, quien deja abierta la posibilidad de plantear acciones por su clara inconstitucionalidad (2015: 20-22).



de la propia Función Legislativa. La Asamblea Nacional fue el último órgano encargado de procesar la punitividad exigida desde el Enlace ciudadano 440. En el último debate de la “Ley Orgánica de Prevención Integral del Fenómeno Socioeconómico de las Drogas y Regulación y Control del uso de Sustancias Catalogadas Sujetas a Fiscalización” (Ley de Prevención de Drogas) se decantó la represión⁶⁹. La discusión inicial de esta ley nada tenía que ver con lo penal; su objeto suponía devolver la institucionalidad de la prevención para sustituir en definitiva el paradigma represivo por un abordaje más social. Al final, su Disposición Reformativa Primera aumentó la pena en un 600% a la mínima y mediana escala, sustituyendo las escalas de castigo de dos a seis meses por uno a tres años, y la de uno a tres por tres a cinco años de encarcelamiento, respectivamente. Con ello, quedó satisfecha la demanda de punitividad que no solo incrementó las penas sino que además posibilita la aplicación de la prisión preventiva en cualquier caso de tráfico y abre nuevamente las puertas al debate de la implementación de las “Cortes de Drogas”⁷⁰.

No obstante, las personas sospechosas por los tráfico 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 localización⁷¹. 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; ii) Establecer su ubicación y proximidad a cualquier establecimiento educativo, así como sus vínculos con posibles redes del crimen organizado⁷²; 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).

Además, no solo las medidas cautelares deben propender a la no privación de la libertad, sino también las penas. 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

68 Por su parte, el Consejo de la Judicatura y el Ministerio del Interior están promoviendo la reforma del parte policial a través del uso de plataformas electrónicas. El denominado “parte web” identifica de forma georreferenciada el lugar de la detención, pero también el entorno donde se realiza. Uno de estos serían las instituciones educativas, con lo cual podría aumentarse la pena en los casos de tráfico enunciadados en el Art. 220 del COIP.

69 La Ley de Prevención Integral del Fenómeno Socioeconómico de las 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.

70 Véase el “Memorandum de entendimiento entre el Ministerio de Justicia de la República de Chile y el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos de la República del Ecuador y Universidad Técnica Particular de Loja de la República del Ecuador sobre estudios en materia de Derechos Humanos y reinserción social” del 15 de octubre de 2015.

71 Enhorabuena, el COIP permite el uso del dispositivo electrónico; no obstante, la Disposición Transitoria Décimo Novena no ha sido cumplida. En ella se concedió un plazo de 150 días al Ministerio de Justicia y al Consejo de la Judicatura para ponerlo en operación. El 10 de agosto de 2014 debió haberse puesto en marcha su implementación, lo que hasta la fecha no ha sucedido.

72 A pesar de no estar de acuerdo con estas medidas, el COIP permite el empleo de agentes encubiertos, entregas vigiladas, interceptaciones electrónicas e incentivos a los delatores. Todas estas herramientas como parte del programa de la Convención de Palermo. Por ende, el uso de dispositivos electrónicos facilitaría la desarticulación de redes del tráfico de drogas.



“medidas sustitutivas de la condena o la pena a los delitos menores pertinentes relacionados con drogas” (Comisión de Estupefacientes, 2015).

A pesar de estas recomendaciones, la decisión gubernamental que terminó por dar un paso atrás en su discurso para aumentar las penas podría empeorar el estado de cosas: i) porque es más tenue la frontera entre el microtráfico y el consumo; ii) porque los pequeños expendedores pertenecen a estratos económicos vulnerables; y, iii) porque todos los microtraficantes o expendedores son reemplazables o fungibles, olvidando lo que dice Roberto Saviano: “Los hombres son medios. Y los medios obsoletos deben ser reemplazados” (2013: 477)⁷³. Esta es la receta que ha fracasado en nuestra historia. Sorprendentemente, estamos dispuestos a repetirla.

Conclusiones inconclusas: en busca de la prevención perdida

Ecuador es un país contradictorio. Tras 25 años de vigencia de una norma que simbolizó el pasado⁷⁴, la Asamblea Nacional aprobó la Ley de Prevención de Drogas para coronar los duros cuestionamientos al abordaje punitivo. Fue un ejercicio de legislación sobre los restos de la Ley 108 después que el gobierno promoviera señales para bloquear su parte más funcional: la represiva. Por una parte, la nueva ley cerró un círculo de pasos trascendentales emitidos durante el gobierno de Rafael Correa para posicionar a la prevención como

el verbo rector de la política de drogas; por otra, abrió la penalidad del capítulo que suponía cerrar. En la recta final coexiste también un punto de partida que empieza por devolver el *status quo* a la represión.

Esta vuelta de tuerca –que se concreta en un giro punitivo– niega el camino que proyectó una vehemente reforma soberana en nuestra política. La no renovación del Puesto de Operaciones de Avanzada (Base de Manta), en 2009, y la renuncia a las preferencias arancelarias (ATPDEA), en 2013, habían alentado al Estado a tomar una posición desafiante frente al discurso mundial de “guerra contra las drogas”. A ello se suma el papel deliberativo de algunas organizaciones sociales que acompañaron los debates más álgidos de la reforma a través de entidades como Ecuador Cannábico y Diabluma (Jácome, 2013: 89-92), haciendo que Estado y sociedad civil sean una amalgama en el planteo de las políticas de drogas.

La experiencia ecuatoriana es la mejor evidencia del paso de la lógica represiva camuflada como prevención, así como de los intentos de ruptura de su *status quo* a través de señales que permitieron debatir un enfoque diferente. Por ello, si bien lo ideal es que las decisiones políticas sean precedidas de sólidas evidencias, la *realpolitik* mantiene una velocidad de difícil articulación entre las decisiones tomadas y las investigaciones ofrecidas, haciendo entrever que la pedagogía de la política pública no pasa por la planificación de su futuro sino por la no repetición de su pasado. De ahí que es la experiencia –narrada a partir de nuestras tragedias y padecimientos– la que se constituye en una fuente de información válida que nos permite renacer con cierta autonomía, aunque coloque a la prevención en el péndulo de lo ideal o tal vez de la utopía.

La prevención de drogas no solo fue vaciada en su programa mediante la predominancia de las acciones represivas, sino que además se generó una zona gris de competencias que hace urgente el afianzamiento de la institucionalidad civil. En este sentido, la nueva Ley de Prevención de Drogas supone en teoría una renovada mirada de la prevención para superar el reduccionismo institucional que había quedado en las políticas de interdicción reducidas a lo administrativo⁷⁵. Sin

73 Los aparatos organizados de poder que construyen sus estructuras alrededor del tráfico de drogas presentan dos grandes características en cuanto a la permanencia de sus agentes: a) Los pequeños traficantes son reemplazables, es decir, aunque más los encarcelamos, más habrá en las calles; y, b) Los líderes o mandos altos también son reemplazables. Tanto los microtraficantes como los líderes de los carteles son fungibles, pues su permanencia no está en función de la división criminal del trabajo, sino de la ilicitud del mercado. Mientras el mercado sea ilegal, habrá narcotráfico.

74 Se calcula que durante los 25 años de vigencia de la Ley 108, más de 50000 personas fueron detenidas en su nombre, la mayoría de ellas bajo el tipo penal de tenencia o posesión.



embargo, y antes de programada la transición hacia una nueva institucionalidad en enero de 2016, el gobierno ecuatoriano decidió que la nueva Secretaría Técnica de Drogas (Seted) debía fortalecer la lucha contra el microtráfico a través de estrategias de “mano dura” que poco se distinguen de las políticas del Ministerio del Interior y de la Policía. En sus primeras actividades, la agencia de la nueva institución de prevención presentó un enfoque de interdicción mediante políticas de intervención policial en los espacios donde se haya producido expendio⁷⁶. Aquellos barrios marginalizados, que históricamente no han recibido la prestación de servicios públicos, ahora son el blanco

del nuevo órgano de la prevención, solo que a través de estrategias de seguridad:

El intenso movimiento de policías obligó a algunas familias a salir a los portales de sus casas, a asomarse por las ventanas que colindan con los angostos y desolados callejones. Las empinadas escalinatas del cerro Las Cabras, en el cantón Durán (Guayas), marcaron el inicio de la Secretaría Técnica de Drogas (Seted)... (*El Comercio*, 2016)⁷⁷.

Ecuador había llamado la atención de la comunidad internacional por su subalteridad al paradigma represivo, poniendo en cuestión el discurso de “guerra contra las drogas”. La proporcionalidad de las penas y la (des)centralización de lo penal habían profesado un camino alentador para la consolidación de una política de prevención que asuma los diversos enfoques de la reducción de daños. Esta fue la identidad que se conectó con las diversas manifestaciones de la región de cara a la próxima Asamblea General de las Naciones Unidas que tratará “El problema mundial de las drogas” UNGASS⁷⁸, donde la formación de mínimos comunes y de experiencias diversas pondrían de manifiesto que América Latina no desea continuar con el paradigma represivo para refundar el enfoque de Derechos Humanos⁷⁹.

75 Solo la quinta parte del proyecto inicial presentado a la Asamblea Nacional en 2014 trató sobre la prevención. De sus 25 artículos, 20 versaban sobre la institucionalidad y sus competencias regulatorias entre las que cuentan las sanciones administrativas y la administración de bienes por parte de otro órgano. Sin embargo, el proyecto ha ido incorporando una visión integral de la prevención que asume los enfoques de comunicación, educativos y de salud pública; además de los criterios para el desarrollo alternativo preventivo.

76 La dirección de la flamante Secretaría Técnica de Drogas recayó sobre el General (en servicio pasivo) y ex Comandante de Policía, Rodrigo Suárez (Véase *El Universo*, 2015). Además, bajo su reciente dirección se promulgó el Reglamento General a la 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, a través del Decreto Presidencial No. 951 del 11 de marzo de 2016. El reglamento reproduce los postulados de la ley; sin embargo, aquí se afinan las competencias de la Secretaría Técnica de Drogas (Seted). Además, y a pesar que el Art. 38 de este reglamento norma el cultivo y cosecha de sustancias sujetas a fiscalización, no dice nada respecto del cultivo para uso medicinal o terapéutico e incluso recreativo, por ejemplo del cannabis. Si bien en su Art. 43 podría habilitarse un permiso para el cultivo de drogas para la producción de medicamentos, esta regulación no es expresa en señalar la siembra con fines medicinales en estado natural. Finalmente, tampoco se menciona el reconocimiento o formas de intervención a personas que se encuentran en uso ocasional, habitual o problemático de drogas de uso ilícito, es decir, en quienes de alguna forma mantienen cierta frecuencia en su uso. Este silencio podría leerse nuevamente como una posición abstencionista cuyo axioma, por una parte, trata de evitar a toda costa el consumo y los riesgos en el uso de drogas; y, por otra, da las espaldas a las decenas de realidades de personas que requieren diversas estrategias de intervención estatal, social, familiar e individual y que no necesariamente deben ser internadas o involucradas directamente con el sistema de salud pública.

77 Véase *El Comercio* (2016).

78 Curiosamente, han sido Guatemala, México y Colombia los países que proponen la Sesión Especial de UNGASS 2016, a pesar que dentro de sus Estados no se hayan realizado transformaciones profundas al paradigma prohibicionista en los últimos tiempos, al menos como política de estado.

79 El 31 de agosto de 2015, Unasur consolidó una posición común de cara a UNGASS 2016, donde resalta también la necesidad de aplicar el principio de proporcionalidad (Unasur, 2015). Por su parte, la II Reunión Ministerial sobre el Problema Mundial de las Drogas de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y El Caribe (Celac), celebrada el 21 y 22 de mayo 2015, reafirmó: “Que todas las políticas de drogas deben incorporar de manera integral los principios de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de conformidad con el espíritu y el objetivo de salvaguardar la salud y el bienestar de la humanidad... Que el uso indebido de drogas es un problema de salud pública y que su manifestación extrema, la dependencia o la adicción, requieren abordar este fenómeno socioeconómico y cultural a través de la implementación de políticas de atención integral e inclusión social” (Celac, 2015).



En los últimos años, América ha presentado alternativas a las políticas de “mano dura”. Las que más resaltan remarcan la necesidad de regular los mercados, comenzando por el de cannabis: algunos bajo la tendencia de abrirlos mientras que otros en la opción de contenerlos estatalmente. De cualquier manera, Canadá, Jamaica, Uruguay y Estados Unidos (Washington, Colorado y el distrito de Columbia) señalan la ruta más trascendente de toda política de drogas, además de otras iniciativas que en la región confirman una ruptura real con el paradigma prohibicionista-represivo, tal como está ocurriendo con los licenciamientos para el cannabis medicinal en México y Colombia. La respuesta a través de la regulación del mercado no significa entonces un camino hacia la legalización (liberalización), sino la asunción responsable de una fase superior de la prevención, pues se ha demostrado que la regulación también afianza el paradigma preventivo al alejar la violencia de los carteles e impedir los daños en la salud pública. Aquello supone un nuevo estadio de la política que supera a la represión como la forma central y retardataria de resolver el “problema mundial de las drogas”.

A pesar de no haber asumido una política de regulación de mercados, Ecuador había puesto en cuestión a la represión. La reforma a la penalidad de la Ley 108 realizada mediante el COIP abrió el camino para debatir y sentar las bases de la prevención, al menos después de haber racionalizado las interacciones sociales alrededor de las penas del tráfico ilícito de drogas, no como fin de la política sino como apenas un medio. Por un momento, nuestro país se colocó a la vanguardia de las naciones que decidieron replantear sus esquemas político-normativos como verdaderos proyectos *contrahegemónicos*.

La contrarreforma, sin embargo, desmanteló el enjuiciamiento social que se había logrado sobre la política criminal de drogas. En la cúspide de la última reforma legal, y para asumir de una vez por todas a la prevención como núcleo de la estrategia sobre drogas, se decanta la represión. Con ello, Ecuador atraviesa uno de los episodios más contradictorios de su política. La estrategia nuevamente es “darle duro a los débiles” (Samper, 2015), para así reestablecer el supuesto orden perdido en las “patologías urbanas” que ahondan en señalar a la venta minorista y al consumo de drogas como el principal problema de la sociedad. La cárcel se proyecta como el equilibrio y la opción política del momento, aunque no haga más que trasladar de espacios a los mismos marginalizados que vieron en la economía informal la solución al desaparecido trabajo asalariado (Wacquant, 2013: 228).

Lo perdido en la política de drogas de Ecuador no es el orden público ni la represión, sino la prevención. Por ende, no se puede hablar del fracaso de una política que ni siquiera se ha desarrollado. Así, a puertas de cumplirse 100 años del paradigma represivo expresado desde la primera ley antidrogas (Ley de Control del Opio de 1916), comienzan a agudizarse sus contradicciones. La ruptura momentánea del paradigma represivo y la contrarreforma que defiende su *status quo* manifiestan la ausente pedagogía entre el viejo y nuevo poder, aquella transición que no fue suficiente para asumir una política de reducción de daños. La nueva política de drogas profundiza y subraya la punitividad como la respuesta más contundente al microtráfico y consumo. No se entendió que lo más importante no era el aumento de las penas, sino la recuperación de la política de prevención, aquella que al parecer estará perdida durante otros 100 años más.



Bibliografía

- Abadie, Roberto (2013). *El conejillo de indias profesional. La industria farmacéutica y el riesgoso mundo de los sujetos de investigación*. CONSEP y Universidad Andina “Simón Bolívar”: Quito.
- Barriga López, Franklin (1993). *Droga, problema mundial*. IIEPRI: Quito.
- Basaglia, Franco (1972). *La institución negada: informe de un hospital psiquiátrico*. Ediciones Corregidor: Buenos Aires.
- 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.
- Boiteux, Luciana y Maurides de Mello Ribeiro (2010). “Justicia terapéutica: reducao de danos ou proibicionismo dissimulado”. En Sérgio Dario (ed.), *Dependencia de Drogas*. Atheneu: Sao Paulo.
- 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.
- Cavalletti, Andrea (2010). *Mitología de la seguridad: la ciudad biopolítica*. Adriana Hidalgo editora: Buenos Aires.
- Chiriboga, Galo (2015). “Proyecto de creación de la Corte Penal Surmericana para el Juzgamiento de la Delincuencia Organizada Transnacional”. En *Perspectivas de una Corte Penal Regional en el marco de la UNASUR*. Fiscalía General del Estado y Friedrich Ebert Stiftung: Quito.
- Cooper, David (1986). *La muerte de la familia*. Editorial Planeta: México.
- Domoslawsky, Artur (2012). *Políticas sobre drogas en Portugal: beneficios de la descriminalización del consumo de drogas*. Open Society Fundation: 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.
- Edwards, Sandra y Coletta Youngers (2010). *Informe sobre Ecuador. Reforma sobre Legislación de drogas en Ecuador: Generando Impulso para un Enfoque Más Efectivo, Balanceado y Realista*. WOLA y TNI: Washington y Ámsterdam.
- Edwards, Sandra (2007). *The U.S. Forward Operating Location in Manta: The Ecuadorian Perspective*. WOLA: Washington.
- Ferrajoli, Luigi (2009). *Derecho y Razón. Teoría del garantismo penal*. Trotta: Madrid.



- Foucault, Michel (2008). *El poder psiquiátrico*. FCE: Buenos Aires.
- 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.
- Goffman, Erving (2012). *Estigma. La identidad deteriorada*. Amorrortu editores: Buenos Aires.
- Goffman, Erving (2001). *Internados: ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales*. Amorrortu editores: Buenos Aires.
- Guzmán, Diana Esther (2012). *Las Cortes de Drogas: los alcances y retos de una alternativa a la prisión*. Idpc, Open Society y Dejusticia: Londres.
- Inciardi, James y Anne Pottieger (1994). "Crack-Cocaine Use and Street Crime". En *Journal of Drug Issues*, Volumen No. 24. Florida State University, The College of Criminology & Criminal Justice: Estados Unidos.
- Jácome, Ana (2013). "Drogas en el Ecuador: ¿política prohibitiva o democracia deliberativa?". En *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*. Temática: Despenalización de drogas. No. 13 de junio. FLACSO: Quito.
- Jelsma, Martin (2009). *Innovaciones legislativas en políticas de drogas: iniciativa latinoamericana sobre drogas y democracia*. TNI: Ámsterdam.
- Kessler, Gabriel (2011). *El sentimiento de inseguridad: sociología del temor al delito*, Siglo XXI editores: Buenos Aires.
- Morales, Juan Pablo (2009). "Un nuevo esquema legal para las drogas". En Juan Pablo Morales y Jorge Vicente Paladines (editores), *Entre el control social y los Derechos Humanos: los retos de la política y la legislación de drogas*, Volumen 9 (Libro Homenaje al profesor Juan Bustos Ramírez), serie neoconstitucionalismo y sociedad. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: Quito.
- Paladines, Jorge Vicente (2014a). "La respuesta sanitaria frente al uso ilícito de drogas en Ecuador". En Catalina Pérez Correa y Coletta Youngers (editoras), *En busca de los derechos: usuarios de drogas y las respuestas estatales en América Latina*. CEDD y CIDE: México.
- Paladines, Jorge Vicente, Ernesto Pazmiño y Marlo Brito (2014b). *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 (2014c). "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 (2013a). "Fábrica Flagrancia: la gestión procesal de la detención". En Bruno Amaral Machado (Coordinador), *Justicia Criminal y Democracia*. Marcial Pons: Madrid.
- Paladines, Jorge Vicente (2013b). "Ni enfermos ni delincuentes: ¿umbrales para la libertad o el dolor?". En *Defensa y Justicia, revista institucional de la Defensoría Pública del Ecuador*, Edición No. 4. Defensoría Pública del Ecuador: 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.
- Paladines, Jorge Vicente (2008). "Periodismo sin garantismo: ¿la reaparición de la picota pública?". En *Revista Ciencias Penales del Instituto de Derecho Penal Europeo e Internacional*. Universidad de Castilla La Mancha: Toledo.
- Pásara, Luis (2011). "La producción judicial: cifras y calidad". En Luis Pásara (editor). *El funcionamiento de la justicia del Estado*, volumen 19, serie neoconstitucionalismo y sociedad. Naciones Unidas y Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: Quito.



- Pavarini, Massimo (2009). “Cárcel y droga en la política criminal”. En Juan Pablo Morales y Jorge Vicente Paladines (editores), *Entre el control social y los Derechos Humanos: los retos de la política y legislación de drogas (Homenaje a Juan Bustos Ramírez)*, volumen 9, serie neoconstitucionalismo y sociedad. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: Quito.
- Pérez Soto, Carlos (2012). *Una nueva antipsiquiatría: crítica y conocimiento de las técnicas de control psiquiátrico*. LOM ediciones: Santiago.
- Raub, Nikolas (1986). *Entwicklung und Stand der Freiheitsstrafe in Ecuador*. Centaurus-Verlagsgesellschaft: Pfaffenweiler.
- 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.
- Rincón, Omar (2015). “Amamos a Pablo, odiamos a los políticos: las repercusiones de Escobar, el patrón del mal”. En revista *Nueva Sociedad* (225), temática: “Patrones del mal Drogas: nuevos paradigmas, viejas inercias”. Friedrich Ebert Stiftung: Buenos Aires.
- Rivera, Freddy y Daniel Pontón (2013). *Microtráfico y criminalidad en Quito*. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito: Quito.
- Rivera, Freddy (2005). “Ecuador: los bemoles de la guerra contra las drogas”. En Youngers Coletta y Eileen Rosin (editoras). *Drogas y Democracia en América Latina. El impacto de la política de los Estados Unidos*. WOLA y Editorial Biblós: Buenos Aires.
- Roxin, Claus (2011). “sobre la más reciente discusión acerca del dominio de la organización”. En revista *La Ley*, No. 3, Thompson Reuters: Buenos Aires.
- Roxin, Claus (2004). “La decisión de la Gran Sala del Tribunal Supremo relativa al espionaje acústico”. En *Pasado, presente y futuro del derecho procesal penal*. Rubinzal-Culzoni editores: Buenos Aires.
- Sain, Marcelo (2008). *El Leviatán azul. Policía y política en la Argentina*. Siglo XXI Editores: Buenos Aires.
- Samper, Ernesto (2015). “Del modelo de reducción de la oferta hacia un modelo de reducción de la ganancia – políticas alternativas de drogas como desafío para la gobernabilidad democrática”. En *Foro de los Partidos Políticos Progresistas*: Friedrich Ebert Stiftung: Buenos Aires.
- Samper, Ernesto (2013). *Drogas: prohibición o legalización*. Una nueva propuesta. Debate: Bogotá.
- Sartori, Giovanni (1988). *Homo Videns: la sociedad teledirigida*. Taurus: Madrid.
- Saviano, Roberto (2013). *CeroCeroCero. Cómo la cocaína gobierna al mundo*. Anagrama: Barcelona.
- Sierra, Natalia (2012). *Drogas y Universidad*. CONSEP y Editorial El Conejo: Quito.
- Sozzo, Máximo (2008). *Inseguridad, prevención y policía*. FLACSO y Municipio de Quito: Quito.
- Stevens, Alex et al. (2003). *Summary Literature Review: The International Literature on Drugs, Crime and Treatment*. EISS y University of Kent: Inglaterra.
- Szasz, Thomas (1994). *El mito de la enfermedad mental*. Amorrortu editores: Buenos Aires.
- Torres, Andreina (2008). *Drogas, cárcel y género en el Ecuador: la experiencia de mujeres “mulas”*. FLACSO: Quito.
- Verbitsky, Horacio (2015). “El fracaso de la ‘guerra contra las drogas’”. En *Seminario Internacional Drogas: de la prohibición a la regulación*. CELS y Universidad Torcuato Di Tella: Buenos Aires.



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

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

Youngers, Coletta y Eileen Rosin (2005). “La “guerra contra las drogas” impulsada por Estados Unidos: su impacto en América Latina y el Caribe”. En Coletta Youngers y Eileen Rosin (editoras), *Drogas y Democracia en América Latina. El impacto de la política de los Estados Unidos*. WOLA y Editorial Biblós: Buenos Aires.

Zaffaroni, Eugenio Raúl (2011). *La Palabra de los Muertos: Conferencias de criminología cautelar*. Ediar: Buenos Aires.

Zaffaroni, Eugenio Raúl (2005). “Las ‘clases peligrosas’: el fracaso de un discurso policial prepositivista”. En *En torno de la cuestión penal*. B de F: Buenos Aires.

Zaffaroni, Eugenio Raúl *et al.* (2002). *Derecho Penal: Parte General*. Ediar: Buenos Aires.

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.

Consejo de la Judicatura de Transición (2012). *Número de operadores de justicia en materia de drogas*. Quito. Triangulación con cifras contenidas por la Fiscalía General del Estado, Defensoría Pública y Dirección Nacional Antinarcóticos: 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). *Cuarta encuesta nacional sobre uso de drogas en estudiantes de 12 a 17 años. Informe de Investigación 2012*. Observatorio Nacional de Drogas: Quito

Defensoría Pública del Ecuador (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 (2014). *Personas privadas de la libertad por delitos de drogas*. Levantamiento de información de los períodos 2007 al 2014. SGDP – Dirección de Investigaciones Aplicadas: 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.

Ministerio Coordinador de Seguridad (2014). *Nuestra Seguridad, Revista del Ministerio Coordinador de Seguridad*, No. 25. Quito

Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (2014). *Tasa de encarcelamiento*, Subsecretaría de Rehabilitación Social, Quito. 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.

Ministerio de Salud Pública (2012a). *Comunidades Terapéuticas*. Coordinación General de Desarrollo Estratégico en Salud y Dirección de Economía de la Salud: Quito.



Bibliografía hemerográfica

- *Ecuavisa* (2013). “Colegio Aguirre Abad es intervenido por microtráfico de drogas”. En

<http://www.ecuavisa.com/articulo/noticias/nacional/36041-colegio-aguirre-abad-es-intervenido-por-microtrafico-de-droga>

- *El Ciudadano* (2016). “El combate a las drogas se multiplica con la campaña ‘Somos 16 millones contra el microtráfico’”. En

<http://www.elciudadano.gob.ec/el-combate-a-las-drogas-se-multiplica-con-la-campana-somos-16-millones-contra-el-microtrafico/>

- *El Comercio* (2016). “Con un recorrido por el cerro Las Cabras se estrenó la Secretaría Técnica de Drogas”. En

<http://www.elcomercio.com/actualidad/recorrido-cerro-estreno-secretaria-drogas.html>

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

- *El Comercio* (2013). “Fiscalía: las clínicas clandestinas incurrir en al menos seis delitos”. En seguridad y justicia, página 7, domingo 17 de noviembre. Quito.

- *El Telégrafo* (2015). “La atención por drogas se incrementó 81% en 1 año”. En

<http://www.telegrafo.com.ec/politica/item/la-atencion-por-drogas-se-incremento-81-en-1-ano-2.html>

- *El Universo* (2015). “Exjefe de Policía será secretario de Drogas”. En

<http://www.eluniverso.com/noticias/2015/11/28/nota/5265189/exjefe-policia-sera-secretario-drogas>

- *Vistazo* (2015). “Ecuador ¿‘autopista’ del narcotráfico?”. En sección País, páginas 32-33, No. 1151 del 6 de agosto. Editores Nacionales: Guayaquil.

- *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

Acta No. 72 del 20 de junio de 1990, Congreso Nacional de la República del Ecuador.

Amado, Al (2012). *Oficio No. 95069 dirigido al Arquitecto Fernando Cordero*. Asamblea Nacional: Quito.

Causa 2066-2014 SSI. Corte Nacional de Justicia.

Causa 0074-2012. Tribunal Segundo de Garantías Penales del Carchi.

Causa 0034-2011. Tribunal de Garantías Penales de Zamora Chinchipe.

Celac (2015). “Declaración de Quito”. *II Reunión Ministerial sobre el Problema Mundial de las Drogas de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y El Caribe (CELAC)*, 21 y 22 de mayo: Quito.



- 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.
- Código Orgánico Integral Penal (2014).
- Código Penal (1938).
- 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.
- Comisión de Justicia y Estructura del Estado (2010). *Informe de mayoría para el primer debate del proyecto de Ley Reformatoria al Código Penal, Código de Procedimiento Penal, Código de Ejecución de Penas y Código de la Niñez y Adolescencia*, Oficio No. CJEE-P-2010-664. Asamblea Nacional: Quito.
- 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.
- Consep (1998). *Reglamento de control y funcionamiento de los centros de rehabilitación y de reinserción social de farmacodependientes y de consumidores indebidos, públicos y privados*.
- Constitución de la República del Ecuador (2008).
- Constitución Mundial de la Salud (1948).
- Convención Americana de Derechos Humanos (1969).
- 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.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948).
- 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 Orgánica de Salud (2006).
- 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 Educación (2013). *Acuerdo Ministerial 208-13*. 8 de julio: Quito.



Ministerio de Relaciones Exteriores (2011). *Convenios multilaterales en materia de drogas*. Quito.

Ministerio de Salud Pública (2012b). *Acuerdo Ministerial No. 00000767*. 11 de mayo: 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 (2013a). *El problema de las drogas en las Américas*. OEA: Washington.

Organización de Estados Americanos (2013b). *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*. OEA: Washington.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976).

Reglamento General a la 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 (2016).

Unasur (2015). “Visión Común del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas de UNASUR – UNGASS 2016”, CSPMD: Montevideo.

Universidad Técnica Particular de Loja-UTPL (2015). *Memorandum de entendimiento entre el Ministerio de Justicia de la República de Chile y el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos de la República del Ecuador y Universidad Técnica Particular de Loja de la República del Ecuador sobre estudios en materia de Derechos Humanos y reinserción social*. UTPL Convenio Nro. 411-15: Quito

Acerca de la autor

Jorge Vicente Paladines

Profesor de Criminología Crítica y Política Criminal de la Universidad Andina Simón Bolívar y Universidad San Carlos de Guatemala; miembro del Colectivo de Estudios Drogas y Derecho (CEDD) y Defensor Público Regional del Ecuador.

Pie de imprenta

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

Responsable
Daniel Gudiño | Coordinador de Proyectos

Tel.: +593 2 2562103

<http://www.fes-ecuador.org>
<http://www.40-fes-ildis.org>

 Friedrich Ebert Stiftung FES-ILDIS

 @FesILDIS

Para solicitar publicaciones:
info@fes.ec

Diagramación: graphus® 290 2760

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS) Ecuador

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

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

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

ISBN: 978-9978-94-156-0