



Reformas y contradicciones en la política de drogas de Ecuador

Por Carla Álvarez Velasco

Julio de 2014

Este artículo tiene como objetivo revisar la reforma a la política de drogas en Ecuador. El texto primero se acerca al recientemente aprobado Código Orgánico Integral Penal, específicamente a los cambios implementados a la “Ley 108”, los cuales permitieron la despenalización del consumo de drogas y la racionalización de las penas, obedeciendo a un principio de proporcionalidad que distingue entre los distintos tipos de participación en los delitos relacionados con drogas, y entre estos últimos con los delitos violentos. En segundo lugar se analiza el rol del Estado en estas transformaciones normativas, haciendo un acercamiento a las contradicciones internas dentro del Ejecutivo, y a los recientes cambios en el discurso presidencial, que advierten un retorno de la retórica represiva. Finalmente, se realizará una breve aproximación al debate legislativo y al papel que algunos actores de la sociedad civil han jugado en este proceso de cambio. Este análisis parte de la idea de que en Ecuador no existió un diálogo ampliado respecto de las reformas a la ley de drogas y/o de sus implicaciones, y que los avances conseguidos fueron el resultado de la apertura de una ventana de oportunidades políticas por parte del Estado, la cual podría volverse a cerrar, por esta razón es de gran relevancia el activismo de la sociedad civil como protector y garante de logros obtenidos.

Introducción

El actual Código Orgánico Integral Penal (COIP) del Ecuador fue aprobado en el mes de febrero de 2014, en el marco de un proceso cargado de intensas polémicas con varios grupos sociales¹. No obstante lo dicho, en lo que respecta a las reformas en la ley de drogas los debates y los contrapuntos fueron mucho menos intensos. De hecho, éstos evidenciaron una dinámica propia caracterizada por el apoyo de un importante sector del Ejecutivo, lo cual generó una serie de oportunidades que fueron aprovechadas por varios actores, tanto oficiales como de la sociedad civil, comprometidos con los derechos humanos y con lograr cambios en las injusticias

generadas por las desproporcionadas penas establecidas en la Ley de Sustancias Psicotrópicas y Estupefacientes, conocida como la “Ley 108”². Esto implica que la mayoría de cambios se produjeron al margen del debate público ampliado, y que fueron impulsados desde *arriba* hacia *abajo*. Sin embargo, el proceso de cambio no ha estado exento de tensiones y de contradicciones entre los distintos actores que forman parte del propio Estado, lo cual ha obstaculizado en cierta manera la implementación y la profundización de las reformas. Esto evidencia la importancia de involucrar activamente a la sociedad ecuatoriana en los cambios producidos, para blindarlos ante la amenaza que representan eventuales virajes en la conducción política. Finalmente, es importante destacar que aún pese a la ausencia de un diálogo abierto en la sociedad y de las reticencias intrínsecas al cambio, éstos constituyen un importante paso para la racionalización de la administración de penas relacionadas con las drogas en Ecuador, cuya desproporcionalidad, al menos durante dos décadas, ocasionó importantes problemas sociales³.

El COIP y las reformas a la ley de drogas

Siguiendo las disposiciones de la Constitución del Ecuador del año 2008, que en su Artículo 364 despenalizó el consumo de drogas y estableció que “las adicciones son un problema de salud pública”, el COIP dentro del Capítulo Tercero referente a los *Delitos del Buen Vivir* reemplazó lo estipulado en la Ley 108, respecto a los tipos de delitos y a las penas para las actividades relacionadas con sustancias sujetas a fiscalización⁴. Con una clara intención de racionalizar las condenas, el Código estableció diferencias entre: (1) Grandes, medianos y pequeños traficantes de drogas y precursores químicos, con lo cual se ajustaron las penas en función de las actividades cumplidas dentro de los complejos productivos de sustancias ilícitas; (2) Entre traficantes y cultivadores, con lo cual se distinguió entre campesinos y las mafias de producción de sustancias ilícitas; (3) Entre los delitos relacionados con drogas y aquellos que comportan violencia, como el homicidio o la violación; y (4) Entre consumidores y pequeños traficantes⁵, mediante el establecimiento de una tabla de cantidades máximas para el porte y tenencia para el autoconsumo; adicionalmente, de manera implícita se abrió la posibilidad de que los consumidores se abastezcan mediante el autocultivo.

A continuación se muestra un cuadro que contiene los delitos tipificados en el COIP con sus respectivas penas, en el cual se puede ver claramente que se ha dejado atrás la estandarización del tiempo de reclusión (que en la Ley 108 era de 12 a 16 años, acumulables hasta 25 años), se puede observar también el establecimiento de escalas con penalidades diferenciadas y la despenalización del consumo.

Delitos por la producción o tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización (*)	Penas (**)
Art. 219 Producción ilícita de sustancias sujetas a fiscalización	
1. Sustancias estupefacientes, psicotrópicas o preparados que las contengan	7 a 10 años
2. Precursores y químicos específicos	3 a 5 años
Art.220 Tráfico ilícito de sustancias sujetas a fiscalización:	
1. Sustancias estupefacientes y psicotrópicas, en las cantidades señaladas en las siguientes escalas	
a) Mínima escala	2 a 6 meses
b) Mediana escala	1 a 3 años
c) Alta escala	5 a 7 años
d) Gran escala	10 a 13 años
2. Precursores químicos o sustancias químicas específicas	5 a 7 años
El uso de niños en este delito constituye un agravante	7 años + 1/3 de la pena
La tenencia de drogas para uso o consumo personal en las cantidades establecidas en la normativa no será punible	
Art. 221 Organización y financiamiento para la producción de sustancias sujetas a comercialización	16 a 19 años
Art. 222 Siembra o cultivo	1 a 3 años
Artículo 223.- Suministro de sustancias estupefacientes, psicotrópicas o preparados que las contengan	1 a 3 años
Artículo 224.- Prescripción injustificada	1 a 3 años
Artículo 225.- Acciones de mala fe para involucrar en delitos de drogas	5 a 7 años

* COIP, Capítulo Tercero, Delitos contra los Derechos del Buen Vivir, Sección Segunda.

** Dentro del COIP las penas son acumulables hasta un máximo de 40 años.

Para la implementación del artículo 220, la aplicación de las penalidades se hará en función de una tabla de cantidades máximas, elaborada por el Consejo Directivo del CONSEP⁶, misma que fue emitida el pasado 10 de julio. La tabla en mención regula el tráfico en mínima, mediana, gran y alta escala, para siete sustancias: 4 estupefacientes y 3 psicotrópicas, como se muestra a continuación.

Tablas de cantidades de sustancias estupefacientes y psicotrópicas para sancionar el tráfico ilícito de mínima, mediana, alta y gran escala

	SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES						SUSTANCIAS PSICOTROPICAS								
	Heroína		Pasta base de cocaína		Clorhidrato de cocaína		Marihuana		Anfetaminas		Metilendioxifenetilamina (MDA)		Extasis (MDMA)		
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	
Minima escala	>0	1	>0	50	>0	50	>0	300	Minima escala	>0	2.5	>0	2.5	>0	2.5
Mediana escala	>1	5	>50	500	>50	2000	>300	2000	Mediana escala	>2.5	5	>2.5	5	>2.5	5
Alta escala	>5	20	>500	2000	>2000	5000	>2000	10000	Alta escala	>5.0	12.5	>5.0	12.5	>5.0	12.5
Gran Escala	>20		>2000		>5000		>10000		Gran Escala	>12.5		>12.5		>12.5	

Fuente: Oficio No. CONSEP-SE-2014-0579-0, enviado por el CONSEP a la Defensoría Pública con fecha 10 de julio de 2014.

Vigencia: a partir de agosto de 2014.

En lo que respecta a las cantidades definidas en la categoría “mínima escala”, la regulación expuesta en la tabla precedente comprende desde los 0 gramos hasta un límite específico. Esto entra en contradicción con lo establecido en el Artículo 228 del COIP, el cual que permite la tenencia de unas cantidades máximas admisibles de sustancias ilícitas para el consumo personal⁷ (expuesta en el cuadro siguiente)⁸.

Esta sobreposición en la determinación de cantidades correspondientes al tráfico ilícito a mínima escala y las cantidades máximas admisibles para la tenencia de autoconsumo, tiene dos dimensiones contrapuestas también⁹: una que permite la excarcelación de las personas condenadas previamente, al amparo de la Ley 108, bajo el criterio legal denominado “principio de favorabilidad”, mediante el cual las personas sentenciadas con una determinada pena pueden beneficiarse de una ley posterior más benigna, es decir, pueden beneficiarse de una reducción de penas como en este caso. La segunda dimensión de la contradicción señalada es negativa y podría exacerbar la condena (aunque sea con penas bajas según las regulaciones actuales) para los usuarios o consumidores.

Ante esta situación, la tabla de cantidades máximas para la tenencia para el autoconsumo tendría la función de orientar a la función judicial, para que sus fallos no criminalicen a los usuarios de sustancias ilícitas. En esta situación resulta fundamental la capacitación a los jueces y a los policías para evitar que la Ley 108 se mantenga en la práctica.

Cantidades máximas admisibles para el porte y tenencia de drogas para el consumo personal

Sustancias	Cantidades (en gramos) peso neto
Marihuana	10
Pasta base de cocaína	2
Clorhidrato de cocaína	1
Heroína	0.1
MDA-N-etil-a-metil-3.4 metilendioxi-fenetilamina	0.015
MDMA-N-etil-a-metil-3.4 metilendioxi-fenetilamina (Extasis)	0.015
Anfetaminas	0.04

Fuente: Registro Oficial No. 19 del 20 de junio, 2013.

Vigencia: A partir de agosto de 2014.

El papel del Estado: el Ejecutivo y sus carteras de Estado

Las acciones y declaraciones emitidas por el Presidente Rafael Correa, así como las iniciativas de ciertas instituciones como el CONSEP, el Ministerio de Salud Pública y el Ministerio de Justicia, han resultado en un cambio efectivo en el marco normativo ecuatoriano que regula las drogas.

En lo que respecta al jefe de Gobierno, desde su inicio en funciones en el año 2007, su política exterior hizo gala de una voluntad reivindicativa de su soberanía nacional. Consecuentemente, tomó una serie de medidas para marcar distancia con algunas instituciones financieras internacionales¹⁰, así como con el Gobierno de los Estados Unidos, por considerar que estos actores interferían seriamente con la política soberana del país. En consecuencia, en el año 2007 declaró como persona no grata al representante del Fondo Monetario Internacional¹¹. En el 2009 expulsó a un agregado de la embajada norteamericana¹² y, desde entonces inició un proceso de reorganización y control de la ayuda militar y policial norteamericana, con la finalidad de enmarcarla tanto dentro de los canales regulares y formales ecuatorianos, como dentro de las normas establecidas por el derecho internacional¹³. En otras palabras, se intenta eliminar aquellas relaciones de cooperación en materia de seguridad, que no estén reguladas por el gobierno central, como había ocurrido tradicionalmente. Sumado a esto, en el año 2009 llegó a término el Acuerdo mediante el cual Ecuador cedió una base militar a Estados Unidos, esta circunstancia fue aprovechada por el gobierno, que decidió no renovar su compromiso siguiendo lo dispuesto en la nueva Constitución de la República, elaborada bajo su mandato.

Posteriormente, en el 2013, el gobierno ecuatoriano renunció unilateralmente al sistema de preferencias arancelarias andinas (ATPDEA por sus siglas en inglés)¹⁴; y en 2014 pidió el retiro de 20 militares estadounidenses del país. Dadas las tensiones existentes entre Quito y

Washington, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) saldría del país a fines del septiembre de este año¹⁵. Además, según informes periodísticos, el gobierno de los Estados Unidos ha anunciado que la Oficina de Asuntos Internacionales sobre Narcóticos y Aplicación de la Ley del Departamento de Estado (INL) se retirará en la misma fecha.¹⁶ En este contexto, se podría afirmar que la búsqueda de autodeterminación y de distanciamiento con la hegemonía norteamericana en la llamada *guerra contra las drogas* tuvo una influencia en la reforma a la ley de sustancias ilícitas en Ecuador.

En relación a la política interna, el gobierno actual ha dado varias señales de su intención y voluntad de cambio respecto a los problemas resultantes de las estrategias empleadas para combatir los problemas de drogas. La primera de ellas es la medida conocida como “el indulto a las mulas”, implementada en julio del 2008. Esta acción cubrió a las personas sentenciadas por traficar, transportar, adquirir o llevar consigo sustancias ilegales, y que cumplieran con los criterios siguientes: haber sido declarado culpable; tratarse de su primer delito; haberse encontrado en posesión de dos kilogramos o menos, y; haber cumplido al menos el 10 por ciento (o un año) de la sentencia¹⁷. Esta acción tuvo varios resultados positivos, entre los que podemos mencionar la excarcelación de 2.221 personas apresadas por tráfico menor de drogas y la reducción del hacinamiento carcelario. Adicionalmente, el reducido índice de reincidencia de las personas indultadas, alrededor del 1%¹⁸, demostró el éxito de la decisión. A nivel político, este perdón evidenció el grado de barbarie de una legislación de control de drogas impuesta a los países de la región andina desde los años ochenta¹⁹, sentó como precedente la necesidad de modificar el marco legal vigente y la posibilidad de transformar la lógica exageradamente punitiva instaurada en el país. Al año siguiente, en el 2009, se emitió la segunda señal relevante, el Ministerio de Justicia comenzó a trabajar la propuesta de COIP, incluyendo desde sus inicios las reformas ya mencionadas en materia de drogas.

Para algunos actores, el Presidente Correa ha sido una pieza estratégica dentro del proceso de cambio, por sus pronunciamientos a favor de la despenalización del autoconsumo mediante el establecimiento de una tabla de dosis máxima de porte y tenencia, del cultivo para consumo personal, de la proporcionalidad de las penas²⁰, entre otros. Sin embargo, recientemente se advierte un viraje respecto a la postura original de la presidencia, lo que se puso de manifiesto en el enlace radial del día 21 de junio de 2014²¹, en el cual sorpresivamente se retomó una retórica de “mano dura” respecto a los problemas de consumo de drogas entre adolescentes en las escuelas y colegios, motivando la sanción de los menores involucrados en consumo o venta de sustancias ilícitas. En consecuencia, el día 15 de julio de 2014 (apenas 24 días después de este pronunciamiento), se inició la campaña “Revolución Preventiva” en los Colegios de la Provincia del Guayas, mediante la cual la Policía profundizó la tarea de prevención del consumo de drogas y microtráfico, mediante el ingreso a los establecimientos educativos y el registro de los objetos personales de los estudiantes²².

Adicionalmente, en el enlace radial mencionado, el Presidente anunció una reforma al CONSEP, institución que pasará a depender directamente de la presidencia de la República. Hasta que se haga este cambio, se conformará un Comité Intersectorial que será integrado por varias carteras de Estado, y será presidido por el mismo presidente, con la finalidad de enfrentar de

manera más eficiente los problemas de drogas, mismos que según en su perspectiva constituyen “después de los problemas de pobreza, los problemas más importantes del país”²³. Finalmente, sostuvo que para dar una batalla a las drogas, se equipará a los distintos ministerios con fondos destinados para este fin, además, se ha ordenado que cada Ministerio involucrado tenga como prioridad en su agenda la lucha contra las drogas. En medio del caldeado panorama pre-electoral que vive Ecuador, probablemente este cambio tenga relación con los comicios del 2016, en los cuales Correa participaría nuevamente, y con la enorme aceptación que tienen las estrategias represivas entre los votantes ecuatorianos.

Pese a este inusitado retorno al discurso punitivo, como se ha mencionado anteriormente, el gobierno gestó varias oportunidades de reforma al marco jurídico de control de drogas, que fueron aprovechadas por algunas instituciones que conforman el poder Ejecutivo, como el CONSEP, el Ministerio de Salud y con menor claridad el Ministerio de Justicia. El primero, en su calidad de institución rectora de la política de drogas del país, ha apoyado las reformas desde varios frentes: en el campo político, este consejo asumió una postura favorable a la política de reducción de daños²⁴; también ha generado información relevante para la toma de decisiones (a manera de estudios, informes, libros, estadísticas, entre otros.), misma que podría alimentar un debate ampliado en términos objetivos. Adicionalmente se ha posicionado como un portavoz de las demandas sociales²⁵, para que estas sean consideradas dentro de los procesos de cambio.

Respecto al Ministerio de Salud Pública (MSP), esta cartera también se ha sumado a la perspectiva de reducción de daños²⁶, incluso su trabajo ha logrado un cierto grado de coordinación con la Secretaría Ejecutiva del CONSEP, del cual es miembro. De hecho, su gestión permitió la definición de los umbrales que sirven como referente para la despenalización de la tenencia y posesión de drogas para el consumo personal.

Por otra parte, el MSP ha empezado a ocuparse del control y regulación de los centros privados de *rehabilitación* existentes en el país, y de la generación de una red pública de centros terapéuticos. A manera de antecedente, es importante señalar que históricamente el Estado ecuatoriano se ha mantenido al margen de la prestación de servicios de rehabilitación para personas con problemas de dependencia, así como de los métodos o protocolos de tratamiento y también del control de los servicios privados²⁷. Aunque en la actualidad existe una pequeña red estatal de ayuda a las personas con adicciones, compuesta por 15 centros de tratamiento²⁸, el espacio dejado por el sector público ha sido ocupado por la iniciativa privada, que se encontró por mucho tiempo al margen de cualquier control por parte de la autoridad sanitaria. Es así que, se calcula que en Ecuador existen más de 200 comunidades terapéuticas, de las cuales 123 cuentan con permisos de funcionamiento otorgados por la autoridad sanitaria, mientras que el resto funcionan en la clandestinidad²⁹.

Ante esta situación, en el año 2009, el MSP tomó a su cargo la regulación y control de los Centros de rehabilitación y desintoxicación, originalmente competencia del CONSEP, bajo el argumento de que esta tarea constituye su responsabilidad desde que en la Constitución las adicciones fueron declaradas como un problema de salud pública³⁰. Con esta misión, el MSP

emitió la Resolución 767, del 11 de mayo de 2012, mediante la cual se expidió el Reglamento para la “Regulación de los Centros de Recuperación para Tratamiento a Personas con Adicciones o Dependencias a Sustancias Psicoactivas”. Estas medidas han permitido varios logros importantes como la clausura de aproximadamente unas 20 instituciones por razones como: incumplir las reglamentaciones respectivas o con los protocolos de tratamiento recientemente establecidos; por no contar con adecuadas instalaciones o por violentar los derechos y la integridad física de sus pacientes³¹. Además ha permitido el rescate de varias personas *internadas* en contra su voluntad, las cuales según notas de prensa serían alrededor de 500. Otro logro de estas medidas es que ha visibilizado los problemas derivados de la privatización y de la clandestinidad del tratamiento terapéutico para adicciones en la sociedad ecuatoriana. Para concluir, el MSP prevé dar una respuesta a las necesidades de tratamiento, mediante el establecimiento de unos 20 centros públicos de rehabilitación a nivel nacional³².

En el caso del Ministerio de Justicia, se podría decir que éste ha tenido un papel poco claro en la reforma legal en materia de drogas, el mismo que ha estado marcado por una indefinición en su postura respecto a las actividades relacionadas con las sustancias ilícitas. Esto se debe en gran parte al constante cambio de ministros responsables y al personalismo en la conducción de las agendas políticas. De hecho, en el año 2009 esta cartera de Justicia jugó un rol clave en el diseño de una propuesta de reforma a la ley de drogas; sin embargo, en los años subsiguientes, el relevo de Ministro generó un cambio en el manejo del tema específico de drogas, que hizo que esta institución se llegue a convertir en una fuerza opositora a las reformas legales³³.

De las contradicciones internas y los límites al enfoque de reducción de daños

Los cambios en el marco normativo de las drogas en Ecuador, muestran una clara reticencia de determinadas instituciones para sumarse a las transformaciones, la cual se ha convertido en una limitación real a los avances logrados. En otras palabras, existen contradicciones importantes dentro del Estado que impiden que los cambios sean más fluidos y más ágiles.

Adicionalmente, dentro del propio sector de la salud, existen inconsistencias legales que entorpecen las transformaciones. Por ejemplo, en la Ley de Salud vigente desde el año 2006, se prohíbe el uso recreativo de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, y se autoriza su uso únicamente con fines medicinales (art. 51). Si bien esto es comprensible porque la Ley en mención fue aprobada años antes que la nueva Constitución y que el COIP, sin embargo, el nuevo proyecto de Código de la Salud, en su artículo 116 repite casi de manera literal lo expresado en la ley que busca sustituir³⁴. Estas normas, alejadas claramente de la perspectiva de la reducción de daños, mantienen un enfoque prohibitivo, basado en el abstencionismo, cuyo objetivo es evitar por todos los medios el consumo ilícito.

Siguiendo esta misma lógica, el Ministerio de Educación emitió el Acuerdo Ministerial 208-13, expedido el 8 de julio de 2013, mediante el cual creó el *Sistema Nacional de Educación libre de tabaco, alcohol, narcóticos, alucinógenos o cualquier tipo de sustancias psicotrópicas y estupefacientes*, que en su artículo cuarto estipula:

Determinar que 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.

Al amparo de esta norma, contrariamente a lo dispuesto en los otros cuerpos legales, se vuelve a criminalizar el consumo de drogas ilícitas entre adolescentes y se permite su procesamiento judicial, con lo cual, asistimos al mantenimiento de un status quo punitivo, esta vez enfocado en un grupo poblacional vulnerable. Efectivamente, lo dispuesto permitió el inicio de una campaña nacional de intervención en colegios donde existan denuncias de micro-tráfico, en la cual se contaría también con la ayuda de la Policía Nacional. Esta acción, inicialmente contemplaba la intervención de 88 centros educativos³⁵ a nivel nacional, pero actualmente este número se ha incrementado a 2.800 colegios solo en la provincia del Guayas, como parte de la ya mencionada “Revolución Preventiva”. De los planteles intervenidos hasta el momento a nivel nacional, se destaca lo ocurrido en dos de los más grandes del país, uno de Guayaquil³⁶ y otro de Quito. En el primer caso, la prensa habla incluso de que se encontraron redes de venta de drogas al interior del colegio; mientras que en el segundo, el hallazgo resultó irónico, por la irrisoria cantidad de marihuana decomisada (14.5 gramos³⁷). Es importante recurrir a estos datos para demostrar que pese a los cambios implementados, por una parte, se busca vincular el consumo de drogas entre adolescentes a redes de microtráfico³⁸, mientras que por otra parte, algunos sectores se muestran renuentes a desechar el uso de la fuerza y a recurrir a medidas alternativas más adecuadas. Probablemente, a más de la influencia del contexto político pre-electoral que vive Ecuador, lo ocurrido en los Colegios haya abierto la posibilidad de activar un discurso presidencial de seguridad, con una retórica punitiva protectora de la juventud, ampliamente aceptada por una sociedad inmersa en la cultura del miedo³⁹.

Por otra parte, se podría decir que la penalización de los consumidores y de las personas que cultivan para su auto consumo sigue vigente. Esto ocurre porque la Policía Nacional y la Función Judicial no han adoptado la perspectiva de reducción de daños que el nuevo marco legal impone. Es así que para la institución policial el establecimiento de umbrales para el porte y tenencia de cantidades para el autoconsumo constituye una regla que está exenta de interpretación, lo que hace que cualquier persona que exceda aunque sea de manera mínima las cantidades permitidas, sea potencialmente vulnerable a ser considerada como un microtraficante⁴⁰. A esto se suma el hecho de que el sistema penal ecuatoriano tiene una estructura que permite una fuerte influencia de la policía en el proceso judicial, la cual se muestra evidente en el hecho de que es más factible obtener una sentencia condenatoria en los casos de drogas, debido a la importancia concedida por los jueces a los partes policiales, los cuales constituyen el único elemento de prueba en los juicios pese a estar cargados de criterios subjetivos, poco claros, y definitivamente marcados por la lógica represiva⁴¹.

De lado de la Función Judicial, la lógica de reducción de daños parecería lejana también. Efectivamente, pese a la despenalización del consumo, vigente desde el establecimiento de la Constitución del 2008 y reforzada recientemente por el artículo 220 del COIP, algunos miembros de la función judicial mantienen prácticas atentatorias contra los derechos de los consumidores y autocultivadores de drogas, como la prisión preventiva y el establecimiento fáctico de cortes de drogas. Respecto a la prisión preventiva, el informe elaborado por Sandra Edwards en el 2010⁴², sostenía que ésta en general representaba un problema recurrente en el sistema judicial y penal ecuatoriano; en el caso específico de los delitos de drogas, el abuso de este recurso resultaba en la reclusión de usuarios por períodos muy superiores a un año (tiempo máximo de reclusión de una persona bajo esta medida). Esta situación hasta el momento no ha cambiado pese a que el consumo de drogas está despenalizado desde el 2008, tal como lo demuestran el caso de Angel Pilamunga, por citar solamente un ejemplo, quien fue apresado y condenado a ocho años de prisión por el cultivo de 12 plantas de marihuana destinadas al autoconsumo. En este caso resulta interesante mostrar que la Defensoría Pública representó al detenido, argumentando varias violaciones al Código de Procedimiento Penal, sin embargo de lo cual, el 28 de enero de 2014, el tribunal se ratificó en la sentencia⁴³. No obstante lo dicho, se esperarían cambios en esta situación, como resultado de la obligatoriedad de la tabla umbrales para el porte y tenencia y para la diferenciación entre las escalas estipuladas en el artículo 220, que entrará en vigencia en agosto de 2014.

Por otra parte, según Jorge Paladines, algunos jueces están haciendo fácticamente lo que dicen las cortes de drogas⁴⁴, las cuales plantean la alternativa de que los imputados por tenencia y posesión de drogas en cantidades mínimas puedan declararse voluntariamente como “adictos,” con lo cual se suspende de manera condicional el proceso penal, a cambio de que el acusado se someta a un tratamiento para su rehabilitación. Según este autor, la gravedad de esta práctica radica en que se vulnera el principio de presunción de inocencia, así como los derechos de las personas que libremente deciden consumir drogas; adicionalmente se falsean las cifras que relacionan el uso de drogas con la comisión de delitos⁴⁵.

Lo paradójico de esta situación es que el Estado cuenta con un cuerpo (aunque insuficiente aún) de abogados que cumplen la función de ser defensores públicos, muchos de los cuales han tenido un importante trabajo defendiendo y liberando a los detenidos por la acción policial y judicial ecuatoriana. A escala nacional, entre el 2007 y el 19 de marzo de este año, la Defensoría Pública atendió a 15.532 personas acusadas de delitos relacionados con drogas. Al momento se ha conseguido la liberación de 1.956 personas tras comprobarse en los juicios que eran inocentes⁴⁶, no obstante, en la actualidad más de 5.000 personas siguen encarceladas por estas causas. Irónicamente se podría decir que una parte del Estado defiende a la población de lo que hace la otra parte del mismo Estado.

El debate legislativo

Dentro de período actual de gobierno (2013-2017), la Asamblea Nacional está compuesta por una mayoría oficialista, donde de 137 representantes, 113 son del bloque de Alianza País, que

es el movimiento político del Presidente Rafael Correa. Con esta mayoría, indudablemente la aprobación de leyes en coordinación con la Presidencia se podría describir como fluida, con lo cual, los tiempos en que la función legislativa bloqueaba la gestión del Ejecutivo en Ecuador quedaron atrás. No obstante, la oposición política del gobierno sostiene que en el país no existe un sistema de pesos y contrapesos que equilibre el ejercicio de poder, bajo el argumento de que la función legislativa se ha subordinado al liderazgo del Ejecutivo.

Específicamente en el caso del COIP, éste fue una iniciativa que el Ejecutivo planteó ante la Asamblea Nacional para su debate y aprobación. Esta normativa enfrentó en algunos puntos una dura oposición por parte de algunos sectores de la sociedad, como se ha señalado previamente; sin embargo, dentro del pleno de la Asamblea Nacional resistió una confrontación menos intensa, de hecho, logró aprobación con mayoría (113 votos a favor, todos de Alianza País). En lo que respecta a las regulaciones relacionadas con las drogas ilícitas, éstas no se discutieron en el pleno de la Asamblea porque fueron desplazadas por otros temas más polémicos y porque la estructura de la discusión parlamentaria no lo permitió⁴⁷. No obstante lo dicho, en el seno de la Comisión de Justicia y Estructura del Estado, instancia responsable del análisis del COIP, se concedió el espacio para que varios actores presenten sus consideraciones, propuestas y objeciones sobre las reformas a la ley de drogas contenidas en el COIP. Aunque se podría sostener que este debate estuvo alejado de las bases sociales, no obstante, permitió espacio para que distintos y contrapuestos sectores, como los colectivos pro-legalización y la Policía Nacional aporten al debate.

La sociedad civil

Los colectivos sociales pro legalización y pro despenalización del consumo de drogas, indudablemente han aprovechado las oportunidades políticas abiertas por el Estado para introducir sus propias agendas en el proceso de reforma legal. Así, para el colectivo Diablo Uma, en la Asamblea Nacional, la presión que ejerció la sociedad civil desde hace tres años permitió la efectivización de algunos puntos como la despenalización del autocultivo. Según relata Gabu Buitrón⁴⁸, miembro de ese colectivo, el primer borrador del COIP contemplaba el cultivo para consumo personal, sin embargo, este punto fue eliminado en el segundo borrador de la ley⁴⁹. Con ayuda de la Defensoría Pública y del CONSEP se logró volver a introducir este punto en el texto final para aprobación, contemplado actualmente en el artículo 222, en el cual se penaliza la siembra y cultivo de sustancias ilícitas con fines de comercialización.

Actualmente, algunas organizaciones se encuentran gestionando la creación de clubes canábicos, que al margen de la lógica de mercado, permitan el abastecimiento de los consumidores de sustancias ilícitas sin riesgo de apresamiento. Esta propuesta se deriva justamente del vacío legal respecto al abastecimiento para los consumidores de sustancias ilícitas. La apuesta es que se legalice una manera colectiva de aprovisionamiento, sin trasgredir la ley y sin fomentar el mercado de las drogas.

Conclusiones

Definitivamente Ecuador ha dado un paso adelante en la racionalización de penas aplicadas a los delitos vinculados con drogas. Asuntos como la despenalización del consumo, la despenalización del autocultivo, la proporcionalidad de las penas en relación a otros delitos y en función del papel desempeñado en la división del trabajo dentro del narcotráfico, sin duda aliviarán la presión que existe en las prisiones ecuatorianas, permitirán la liberación de miles de personas injustamente condenadas, y permitirán la penalización adecuada de los ciudadanos según su nivel de responsabilidad en actividades de narcotráfico.

Si bien un sector importante del Estado ha trabajado para concretar estos avances mencionados, otro sector dentro del mismo Estado ha seguido un camino con una dirección opuesta, es decir, se ha esforzado por el mantenimiento del status quo punitivo-represivo. Adicionalmente, si bien se puede sostener que no existió un debate entre la sociedad y el Estado, también se puede afirmar que no existió un debate riguroso dentro del propio Estado. Se podría sostener entonces que, en Ecuador no han existido diálogos serios respecto de las reformas a la ley de drogas y a sus implicaciones. La ausencia de reflexiones, socialización y debate ha generado muchas contradicciones en la consolidación de los cambios normativos, especialmente en el sistema penal ecuatoriano. Como se mencionó ya, parecería que una parte del Estado enmienda lo que hace la otra parte de ese mismo Estado. Una lectura positiva de esta situación sugiere que esto puede ser un desajuste propio de los procesos de cambio, los cuales requieren períodos largos lograr el engranaje adecuado dentro de una maquinaria estatal que ha tomado otro rumbo.

Sin embargo, llama la atención los recientes cambios que se pueden advertir en el discurso presidencial, los cuales evidencian un retorno a la lógica conservadora de penalización de todo delito relacionado con las drogas, incluyendo el consumo, con especial énfasis en los usuarios adolescentes. En este punto es importante destacar, que en una democracia ideal, los cambios en las normativas de una sociedad deberían estar resguardados por la sociedad civil, por su debate y su activismo. No obstante, en Ecuador, si bien hay una incipiente movilización social en contra de la criminalización *de facto* y penalización del consumo de drogas, se podría decir que ésta es débil todavía, y que no ha logrado establecer un diálogo ampliado que informe a los ciudadanos, que genere consensos, y que incentive al activismo ciudadano en defensa de los avances logrados en la normativa.

Por ejemplo, la discusión sobre la utilidad y la asertividad de estos umbrales ha sido inexistente en el país. Definitivamente su establecimiento constituye un logro en la norma, sin embargo es preciso considerar que “no hay ‘números mágicos’ en las políticas de drogas y que esta herramienta conlleva sus propios riesgos y complicaciones”⁵⁰, razón por la cual se recomienda que las cantidades umbral sean flexibles, viables, revisadas periódicamente y que se mantengan como un instrumento para determinar la intención, la culpabilidad y el daño⁵¹. En este sentido, para evitar que se conviertan en una camisa de fuerza, es preciso un constante seguimiento y evaluación de su utilidad, contemplando siempre la posibilidad de reforma sobre la base del involucramiento de distintos sectores, tanto oficiales como de la sociedad civil. También ha

quedado al margen la discusión sobre la asertividad de la intervención en los Colegios, o las consecuencias que podría tener la sobreposición entre las tablas de cantidades máximas de porte para autoconsumo y la de mínimos y máximos para diferenciar las escalas de tráfico ilícito.

Finalmente, pareciera que en Ecuador la vanguardia en las leyes de drogas no va de la mano con la voluntad social de cambio y con la disposición de algunos sectores del Estado para que éstos se consoliden. Definitivamente, hay mucho trabajo por hacer en capacitación a la Policía, a la Función Judicial, y ahora, incluso a otras carteras de Estado, algunas de ellas relacionadas con los niños, niñas y adolescentes ecuatorianos. Después del cambio en las normas se viene la lucha por transformar los imaginarios sociales y la actitud de la sociedad frente al tema de las drogas.

***Carla Álvarez Velasco** es Máster en Relaciones Internacionales y Doctora (c) en Estudios Políticos, por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) – Sede Ecuador. Sus áreas de especialización están relacionadas con el estudio de los temas relacionados con seguridad y con drogas.*

¹ Entre los casos más destacados se encuentra el de los médicos, quienes levantaron su voz de protesta en contra del Artículo 146, en el cual, la mala práctica médica que ocasione la muerte de un paciente, será considerada como *homicidio culposo*, con una condena de uno a tres años de cárcel. Otro sector que se sintió afectado fue el de los empresarios grandes, medianos y pequeños; su inconformidad se debió a que el Ejecutivo buscaba una sanción de entre 1 y 3 años de prisión a quienes no se encuentren al día con el pago de la seguridad social de sus empleados. También los grupos feministas tuvieron discrepancias con el COIP, razón por la cual se pronunciaron en contra el mantenimiento de la penalización del aborto.

² La Ley 108 fue promulgada en 1990, y sometida a posteriores cambios. Su importancia radica en que constituyó, durante al menos dos décadas, el principal instrumento legal en la “guerra contra las drogas” en Ecuador. Una de sus principales características consiste en que estandarizó las penas relacionadas con las drogas entre 12 y 16 años de prisión, independientemente de la falta cometida; es decir, un narcotraficante y un consumidor de sustancias ilícitas podían recibir la misma condena según esta normativa. Adicionalmente, esta ley equiparaba la posesión de cualquier monto de drogas con delitos graves y violentos, como el homicidio (8 a 12 años) o la violación (12 a 16 años), y castigaba más duramente los delitos de drogas que el terrorismo (4 a 8 años) o el secuestro (3 a 6 años).

³ Un detalle amplio al respecto se puede encontrar en *Sandra G. Edwards. 2010. “Una breve historia de la legislación ecuatoriana de drogas y su impacto sobre la población penal en el país”. En: Sistemas Sobrecargados. Leyes de Drogas y Cárceles en América Latina.* WOLA y TNI.

http://www.wola.org/es/informes/sistemas_sobrecargados_leyes_de_drogas_y_carceles_en_america_latina

⁴ Esto implica que la Ley 108 sigue vigente en lo que respecta a: 1) El Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP); 2) La prevención y el control de actividades de producción y tráfico de sustancias sujetas a fiscalización, y; 3) A la retención, aprehensión e incautación de bienes. Por otra parte, originalmente esta ley regulaba el “Uso Indevido de Sustancias Sujetas Fiscalización y de la Rehabilitación de las Personas Afectadas”, actualmente, esta competencia la asumió el Ministerio de Salud Pública a través del Acuerdo Ministerial 767. Este punto se abordará más adelante.

⁵ Paladines. 2013. “La (des)proporcionalidad en la ley y la justicia antidrogas en Ecuador”. En: Paladines. 2013. *El Equilibrio Perdido: drogas y proporcionalidad en las justicias de América.* Defensoría Pública del Ecuador. Para más información, véase los estudios del Colectivo de Estudios Drogas y Derecho, www.drogasyderecho.org

⁶ Los miembros del CONSEP son los siguientes: Procuraduría General del Estado, y los siguientes ministerios: Interior; Educación; Salud Pública; Bienestar Social; Defensa Nacional; y Relaciones Exteriores.

⁷ En el Registro Oficial No. 19 del 20 de junio de 2013, el CONSEP acogió la tabla de cantidades máximas admisibles para la tenencia y el consumo elaborada por el Ministerio de Salud Pública, en el año 2012. Esta tabla fue parte de un trabajo más amplio denominado “Estudio Técnico de Sustancias Psicotrópicas y Estupefacientes”.

⁸ Según el Procurador de la Nación, al momento, esta tabla constituye una guía para los jueces, tendrá carácter obligatorio apenas en el mes de agosto de 2014, cuando entre en vigencia el COIP. “La nueva tabla para consumo de drogas es una guía para jueces”. Diario El Telégrafo. 18 de junio de 2013. En:

<http://www.telegrafo.com.ec/justicia/item/la-nueva-tabla-para-consumo-de-drogas-es-una-guia-para-jueces.html>

⁹ Conversación vía correo electrónico con Jorge Paladines. Asesor de la Defensoría Pública. 15 de julio de 2014.

¹⁰ “Correa niega acercamiento con el Banco Mundial y el FMI”. Diario Hoy. 5 de junio de 2014. En:

<http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/correa-niega-acercamiento-con-el-banco-mundial-y-el-fmi-607711.html>

¹¹ Ibid.

¹² “Presidente de Ecuador ordena expulsión de diplomático de Estados Unidos por carta considerada insolente”. 29 de febrero de 2009. En: www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id-97489&umt=presidente_ecuador_ordena_expulsion_diplomatico_eeuu_por_carta_considerada_insolente

¹³ “Cooperación en materia de seguridad entre Ecuador y EEUU “seguirá atendándose”, dice el presidente Rafael Correa”. FLACSO ANDES. En: <http://www.andes.info.ec/es/noticias/cooperacion-materia-seguridad-entre-ecuador-eeuu-seguira-atendiendose-dice-presidente>

¹⁴ “Ecuador renuncia unilateralmente al ATPDEA de Estados Unidos”. 27 de junio de 2013. En:

<http://www.eluniverso.com/noticias/2013/06/27/nota/1083461/ecuador-renuncia-unilateralmente-atpdea-eeuu>

¹⁵ “Estados Unidos dice que USAID se va porque en dos años no se ha podido llegar a un acuerdo con Ecuador”. 16 de diciembre de 2013. En: <http://www.eluniverso.com/noticias/2013/12/16/nota/1927521/eeuu-dice-que-usaid-se-va-porque-dos-anos-no-se-ha-podido-llegar>

¹⁶ Charles Parkinson, “Retirada de Ecuador crea el más reciente agujero en las operaciones antinarcoóticos de Estados Unidos”, InSight Crime, 8 de Mayo de 2014. En: <http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/retirada-ecuador-crea-reciente-agujero-en-operaciones-antinarcooticos-esadounidenses>

¹⁷ Sandra G. Edwards. 2010. Op. Cit.

¹⁸ “Indulto en Ecuador permitió liberación de 2.221 'mulas' del narcotráfico”. Diario Hoy. 11 de Julio de 2009. En: <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/indulto-en-ecuador-permitio-liberacion-de-2-221-mulas-del-narcotrafico-357722.html>

¹⁹ Metaal. 2009. “El indulto a las mulas”. TNI, WOLA. En: www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/dlr1s.pdf

²⁰ Entrevista realizada a Gabu Buitrón. Consultor Asociado del colectivo Diablo Uma. 23 de mayo de 2014.

²¹ El enlace ciudadano 378 puede escucharse en: www.presidencia.gob.ec

²² “Acción Policial antidrogas en los colegios”. Diario El Comercio. 16 de julio de 2014. En: http://www.elcomercio.com/actualidad/narcoticos-colegios-drogas-dinapen-estudiantes.html?utm_source=Email&utm_medium=newsletter&utm_campaign=Sintesis-16%2F07%2F14_2014_07_16_16&utm_content=Actualidad_&emst=RiaQQxOghg_30547_157169_11#.U8abezhtNJs.facebook

²³ Enlace ciudadano 378. Op. Cit

²⁴ Una muestra de la posición del CONSEP a favor de la política de reducción de daños, se puede encontrar en el texto, CONSEP. s/f. “La Prevención del Uso y Consumo de Drogas desde una visión integral. Referente Teórico”.

²⁵ Entrevista realizada a Gabu Buitrón. Op. Cit.

²⁶ Ver ponencia de la Mg. Carina Vance, Ministra de Salud Pública del Ecuador, en el marco del Primer Encuentro Internacional por una política y legislación alternativa a la guerra contra las drogas. Desarrollado en la ciudad de Quito el 19 y 20 de noviembre 2013. En: <http://youtu.be/S26gggg1SXM>

²⁷ Jorge Paladines. 2014. “La respuesta sanitaria frente al uso ilícito de drogas en Ecuador”. CEDD-Ecuador, www.drogasyderecho.org.

²⁸ “Rehabilitación, solo hay 15 centros públicos”. Diario La Hora Nacional, 1ro de Diciembre de 2014. En: www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101599765/1/Rehabilitación_sólo_hay_15_centros_públicos.html

²⁹ “Entrevista a Carina Vance, Ministra de Salud Pública. En 2012 el MSP registró 123 centros de rehabilitación legales en Ecuador”. Diario El Telégrafo. 19 de julio de 2013. En: www.telegrafo.com.ec/sociedad/item/en-2012-el-msp-registro-123-centros-de-rehabilitacion-legales-en-ecuador.html

³⁰ Resolución Defensorial No. 109-44037-44099-44968-CNDHIG-2009-JVE de 18 de diciembre del 2009.

³¹ “Rehabilitación, solo hay 15 centros públicos”. Diario La Hora Nacional. Op. Cit.

³² Entrevista realizada al Ing. Rodrigo Vélez. Secretario Ejecutivo del CONSEP. Op. Cit.

³³ Entrevista con Jorge Paladines. Realizada el 6 de julio de 2014.

³⁴ Texto de Ley de Salud Pública vigente Art. 51. Está prohibido 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.

Texto del Proyecto de Código Orgánico de Salud. Art. 116. Se prohíbe la producción, comercialización, distribución y consumo de estupefacientes y psicotrópicos y otras sustancias adictivas, salvo aquellas que se utilicen para uso terapéutico y bajo prescripción médica; prescripciones que serán controladas por la Autoridad Sanitaria Nacional, de acuerdo con lo establecido en la legislación pertinente.

³⁵ “La Policía intervendrá 88 colegios por microtráfico”. Diario El Telégrafo. 25 de abril 2014. En:

<http://www.telegrafo.com.ec/justicia/item/la-policia-intervendra-88-colegios-por-microtrafico.html>

³⁶ Esta política fue acompañada de una intensa campaña mediática donde se resaltó la eficacia policial por el hallazgo de drogas ilegales algunos colegios del país. La mayoría de los casos fueron casuales coincidencias las apariciones de pequeños paquetes de marihuana en los exteriores de los establecimientos educativos a los cuales se los rotuló como unidades donde se realiza abiertamente el microtráfico. Véase:

<http://www.ecuavisa.com/articulo/noticias/nacional/36041-colegio-aguirre-abad-es-intervenido-por-microtrafico-de-drogas> (acceso 13/10/13)

³⁷ “La Policía intervendrá 88 colegios por microtráfico”. Diario El Comercio. Op. Cit.

³⁸ Además de las redadas en los colegios, también se están realizando controles sorpresivos en fiestas juveniles masivas e ilegales, denominadas “caídas”, en las que supuestamente se incita a los adolescentes al consumo de drogas, alcohol y a la actividad sexual. Este tipo de operativos se hacen en conjunto con la Policía especializada en niñas, niños y adolescentes (DINAPEN). Ver en: “Las ‘caídas’ se dan en lugares improvisados”. Diario El Comercio. 16 de julio de 2014. En: <http://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/caidas-se-dan-lugares-improvisados.html>

³⁹ Respecto a la opinión de algunos sectores favorables a las intervenciones de la policía en los colegios, ver “El cabo suelto del plan contra el microtráfico”. Diario Expreso. 15 de julio de 2014. En: <http://expreso.ec/expreso/plantillas/nota.aspx?idart=6646184&idcat=19308&tipo=2>

⁴⁰ Como señala Edwin Merlo, catedrático de la Escuela Superior de la Policía, “Lamentablemente, el uso de narcóticos es una enfermedad, que propende a que el dependiente de las drogas busque una mayor cantidad para estar tranquilo. Es incontrolable y por eso busca estrategias o engaños para tener una mayor cantidad. Lo difícil es reconocer cuando realmente esa persona se dedica al expendio o no, porque la prueba se va a encontrar siempre cuando alguien es detenido. Lo recomendable en estos casos es que el dependiente respete la ley y lleve cantidades permitidas”. “Vacíos para diferencia el uso y la venta de drogas”. Diario El Comercio. 26 de marzo de 2014. En: www.elcomercio.com.ec/seguridad/vacios-legales-uso-venta-droga-ecuador_0_1108689147.html

⁴¹ Paladines. 2013. Op. Cit.

⁴² Sandra G. Edwards. 2010. Op. Cit.

⁴³ La audiencia de casación del caso Pilamunga se encuentra disponible en el siguiente sitio web: <https://www.youtube.com/watch?v=59Qs-LOCzho>

⁴⁴ Entrevista realizada a Jorge Paladines, el 22 de mayo de 2014. Op. Cit.

⁴⁵ Paladines. 2013. Op. Cit.

⁴⁶ “Vacíos para diferencia el uso y la venta de drogas”. Diario El Comercio. Op. Cit.

⁴⁷ Jorge Paladines, , explicó que en la década de los años 1980 el debate legislativo se hacía artículo por artículo. Actualmente el debate se hace sobre cuerpos legales completos, así el COIP, compuesto de tres libros, fue discutido libro por libro, lo que dio mayor agilidad a una norma de casi mil artículos.

⁴⁸ Entrevista realizada a Gabu Buitrón. Op. Cit.

⁴⁹ Es importante mencionar que en Ecuador las leyes se discuten en dos debates del pleno de assembleístas y, en un tercer debate, se aprueba o se rechaza el proyecto legal.

⁵⁰ Genevieve Harris. 2011. “Condenados por los números. Cantidades umbral en políticas de drogas”. Serie reforma legislativa en materia de drogas No.14. TNI e IDPC, <http://www.tni.org/es/briefing/condenados-por-los-n%C3%BAmeros>

⁵¹ Genevieve Harris. 2011. Ibid.