

La legislación de drogas de Ecuador y su impacto sobre la población penal en el país

Sandra G. Edwards

Sandra G. Edwards vive en Ecuador desde 1991, en donde ha trabajado para el Consejo Latinoamericano de Iglesias (CLAI) y varias ONG internacionales. Desde 1995, ha trabajado como consultora independiente en derechos humanos y temas de migración forzosa para organizaciones como Oxfam-UK y American Friends Service Committee. También es consultora de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), monitoreando las políticas de drogas estadounidenses y su impacto en los derechos humanos y la democracia en Ecuador. Antes de trasladarse a Ecuador, vivía en América Central. Tiene una maestría en Educación de la Universidad de Harvard, Estados Unidos.

Introducción

Ecuador nunca ha sido un importante centro de producción o tráfico de drogas ilícitas ni ha atravesado las convulsiones sociales que pueden resultar de la existencia de un dinámico mercado doméstico o exterior de estas sustancias. Aunque Ecuador se ha convertido en un importante país para el tránsito de drogas ilícitas e insumos químicos, así como para el lavado de dinero, el narcotráfico no ha sido percibido como una amenaza significativa a la seguridad nacional. Sin embargo, durante casi dos décadas, Ecuador ha tenido una de las leyes sobre drogas más brutales de América Latina.

La Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas de Ecuador, actualmente vigente, conocida como Ley 108, no se desarrolló con base en la realidad del país, sino que fue resultado de presiones internacionales y del contexto político doméstico. Se trata de una legislación extremadamente punitiva que produce sanciones desproporcionadas con el delito, contradice garantías al debido proceso y viola los derechos constitucionales del acusado. Su enfoque en la aplicación del orden público y las presiones de Estados Unidos llevaron a que el éxito de las políticas ecuatorianas sobre drogas se midiera por el número de personas encarceladas acusadas por delitos de drogas. Ello resultó en un considerable hacinamiento de las prisiones y el deterioro de las condiciones carcelarias.

Este documento analiza las conexiones directas entre la Ley 108 y el deterioro de las condiciones penitenciarias en Ecuador hasta la asunción del Gobierno de Rafael Correa. Aunque la Ley 108 aún está vigente, la administración de Correa es la primera en analizar las ramificaciones de la ley,

definir los problemas que se dan al interior de las cárceles del país, y desarrollar propuestas para las reformas legales e institucionales relacionadas tanto con las drogas como con las prisiones.

Legislación sobre drogas

Empezando con la ley de drogas dada en Ecuador en 1970, los registros históricos indican que aunque las políticas ecuatorianas sobre drogas incluían el control de estas sustancias a través de la aplicación del orden público, el país priorizaba la prevención del abuso de drogas ilícitas como un tema de salud pública. Sin embargo, en la medida en que los tratados internacionales emanados tanto de las Naciones Unidas como de la Organización de Estados Americanos (OEA) se volvieron más prohibicionistas –enfocando los temas de drogas desde una perspectiva de orden público antes que de salud pública– las políticas ecuatorianas de drogas tendieron a seguir una dirección similar.

La Ley de Control y Fiscalización del Tráfico de Estupefacientes de 1970 (incluyendo las reformas a la misma introducidas en 1972 y 1974) enfatizaba los aspectos de salud pública relacionados con el consumo de drogas, ordenando que cualquier persona encontrada bajo la influencia de drogas ilícitas debía ser conducida directamente a un hospital donde se determinaría si se trataba de un individuo dependiente de las drogas. De comprobarse su dependencia, sería detenida en una instalación médica hasta concluir un programa de rehabilitación bajo supervisión de personal médico.¹ La sección de la legislación correspondiente a la aplicación del orden público hacía hincapié en sanciones por el cultivo de plantas que podían procesarse para obtener sustancias controladas, o por la venta de materiales químicos que podían ser utilizados para producir drogas ilícitas. Las acciones para la aplicación del orden público se enfocaban más en la supervisión a compañías farmacéuticas y farmacias, definiendo qué drogas no podían venderse sin receta. Parecía haber escaso interés en el tráfico informal por parte de personas o grupos. El Plan Nacional de Prevención del Uso Indebido de Drogas de Ecuador, vigente de 1981 a 1985, incluso se refería a los peligros de dar prioridad a la aplicación del orden público sobre el tratamiento, y señalaba la importancia de tratar el tema de la dependencia a las drogas como un producto de males sociales específicos al interior de la sociedad ecuatoriana.²

En 1987, el Congreso ecuatoriano aprobó una nueva ley llamada Ley de Control y Fiscalización del Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. A partir de esta ley, las políticas ecuatorianas empiezan a reflejar el carácter más prohibicionista de los tratados internacionales desarrollados alrededor de esa época. Las acciones para la aplicación del orden público tenían un papel tan importante como el de los esfuerzos de prevención. Esta ley también comenzó a aplicar severas sanciones por delitos de dro-

gas, dándoles a los jueces la posibilidad de ordenar penas de 12 a 16 años de reclusión. Pero tales condenas eran excepcionales, se daban sólo en casos de participación en la producción o tráfico de una lista específica de sustancias enumeradas en la ley, y únicamente después de tomar en cuenta las circunstancias e historial del acusado.

Con la promulgación de una nueva ley sobre drogas aprobada en 1991, Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas de Ecuador, o Ley 108, desaparece el enfoque integrado de las leyes anteriores y los planes nacionales de Ecuador en relación al control y la prevención del consumo de sustancias ilícitas. La Ley 108 cambió la dirección del país en estas materias, pasando de enfocar las drogas como un tema de salud pública a darle prioridad a la aplicación de la ley. Esta nueva dinámica no provino de ningún cambio importante en las tendencias de consumo o tráfico de drogas en Ecuador, sino más bien de los dictados de los tratados internacionales sobre control de drogas y de los nuevos flujos de fondos ofrecidos por el Gobierno estadounidense para programas de control de drogas.

La Ley 108 fue creada en un proceso de acumulación de partes inconexas. Algunos de sus estatutos fueron tomados directamente del texto de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988. Otras partes provenían del trabajo de una comisión compuesta por representantes de varias dependencias gubernamentales ecuatorianas. La comisión sintió tal presión por cumplir con el plazo que le fue impuesto, así como a causa del contexto político que rodeaba todo el proceso, que cuando finalmente presentó su trabajo al Congreso, los párrafos carecían de orden, con oraciones que a menudo carecían de coherencia lógica. El Congreso ecuatoriano, sin embargo, la aprobó tal cual fue presentada. Una vez promulgada, se envió la ley a la Sección para Asuntos de Drogas (NAS) de la embajada de los

Estados Unidos. Muchas de las sugerencias planteadas por la NAS, así como los comentarios hechos por la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CI-CAD) de la OEA, fueron incorporados posteriormente a la ley, la cual fue dada a conocer en una segunda edición corregida en el Registro Oficial del Ecuador.³

Aunque los acuerdos bilaterales de cooperación antidrogas entre Estados Unidos y Ecuador usualmente se mantienen en reserva, la prensa ecuatoriana dio a conocer partes del acuerdo desarrollado en la revisión de 2003. El acuerdo declaraba como una meta clara que Ecuador mejoraría sus acciones contra el tráfico ilegal de drogas. A cambio de financiamiento, nuevos equipos y estaciones policiales, Ecuador implementaría acciones de interceptación aérea y destruiría cultivos ilícitos y la producción de drogas ilegales a través de operaciones militares y policiales conjuntas. El acuerdo incluía indicadores para evaluar los resultados: la cantidad de drogas incautadas debía incrementarse en un diez por ciento; la confiscación de armamento e insumos químicos debía incrementarse en un quince por ciento; y el número de personas detenidas y de procesos judiciales por delitos relacionados con drogas debía aumentar en un doce por ciento.⁴ Estos criterios asumían que la presencia de drogas ilegales en Ecuador se estaba incrementando, que estaba creciendo el número de personas que traficaban con drogas ilegales y que todas aquellas personas arrestadas cumplían con los criterios legales para ser juzgadas por un delito relacionado con las drogas. A fin de cumplir con su parte del acuerdo, Ecuador debía comprometerse con el juego de los números: más personas en la cárcel y más acusados por delitos relacionados con drogas. La policía ecuatoriana asumió el acuerdo como una misión encomendada. A cambio de continuar recibiendo la asistencia económica, su trabajo consistiría en detener a tantas personas como fuera posible bajo la Ley 108.

Legislación sobre drogas en Ecuador

- **1970** - La Ley de Control y Fiscalización del Tráfico de Estupefacientes. Enfatiza los aspectos de salud pública.
- **1987** - El Congreso ecuatoriano aprueba la Ley de Control y Fiscalización del Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. Refleja el carácter más prohibicionista de los tratados internacionales.
- **1991** - Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas de Ecuador, o Ley 108, que cambia el enfoque de las drogas como un tema de salud pública dando prioridad a la aplicación de la ley. Esta ley sigue vigente con algunas modificaciones hechas en años subsiguientes.
- **2008 (Julio)** - Indulto nacional a micro comerciantes de drogas

Estructura institucional

Los aspectos judiciales de la Ley 108 se convirtieron en el principal instrumento que permitió a las fuerzas de seguridad ecuatorianas implementar actividades financiadas por la asistencia estadounidense para el control de drogas. Sin embargo, la Ley 108 también fundó las bases para el desarrollo de una entidad administrativa enfocada exclusivamente en temas de drogas. Específicamente, requirió la creación del Consejo Nacional para el Control de Drogas Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, CONSEP. El establecimiento de una entidad administrativa separada para temas de control de drogas supuso un cambio significativo respecto al manejo previo de temas de drogas por parte del Gobierno ecuatoriano.

Debido a que la Ley 108 estaba basada en un modelo legal externo⁵ e incluía componentes de diversas fuentes influenciadas por prioridades políticas internas e internacionales, gran parte de la ley entraba en contradicción con la Consti-

tución del Ecuador vigente en ese momento, así como con normas establecidas inherentes al sistema legal existente en el país. Debido a ello, la ley formaba la base de lo que esencialmente pasó a constituir una estructura judicial aparte para procesar delitos relacionados con drogas. Un analista legal ecuatoriano comentaba que, a pesar de contradecir los valores judiciales inherentes a la Constitución ecuatoriana, así como al código de justicia original del país, la Ley 108 es “una de las leyes más aplicadas por la administración de justicia penal y por un enorme aparato gubernamental que incluye un cuerpo policial especializado, instalaciones propias y un órgano administrativo para manejar los recursos que genera la lucha en contra del narcotráfico”.⁶

La administración del sistema carcelario de Ecuador está a cargo de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social (DNRS). Cuando las condiciones penitenciarias empezaron a empeorar, quedó claro que la DNRS era una burocracia fuera de control con escasa organización interna, administrada por múltiples directores que entraban y salían, dependiendo de las conexiones políticas que cualquiera de ellos tuviese en ese momento. También se puso en evidencia su clientelismo, según el cual los puestos de trabajo eran asignados por contactos personales o familiares, antes que por calificaciones profesionales.⁷ Eso sólo ha comenzado a cambiar con las reformas implementadas por el Gobierno actual.

La Ley 108, una obstrucción a la justicia

A pesar del proceso de reforma que ocurre actualmente en Ecuador, la Ley 108 aún se encuentra vigente. Tal como se ha señalado, una serie de aspectos de la Ley 108 contradecía los derechos y garantías del debido proceso establecidos en la Constitución del Ecuador. Algunos de estos aspectos han sido corregidos, mientras que otros siguen vigentes.

Una contradicción contenida en la versión original de la ley estaba relacionada con el concepto de independencia judicial. La ley requería que toda decisión judicial emitida en casos relacionados con drogas fuese automáticamente evaluada por la Corte Superior (CS). También incluía sanciones que podían ser aplicadas por la CS, si el juez dictaminaba en favor de una persona acusada de un delito relacionado con drogas y la CS sospechaba que la

decisión no estaba bien fundamentada. Tal proceso de revisión, incluyendo el potencial de sanciones, formaba parte de la nueva ley como un intento de impedir que los jueces fueran sobornados por traficantes de drogas. Sin embargo, el efecto de tal revisión fue el de garantizar virtualmente un veredicto de culpabilidad. A los jueces les preocupaba que una decisión a favor del acusado fuese revertida por la CS, que les fuesen impuestas sanciones, y que ellos mismos resultasen sospechosos de haber sido sobornados. Era mucho más fácil simplemente encontrar al acusado culpable que arriesgarse a sufrir las repercusiones.

Adicionalmente, la independencia judicial resultaba socavada por la adopción de condenas mínimas obligatorias, un mecanismo comúnmente empleado en ese momento en los Estados Unidos para delitos relacionados con drogas. Además, no se hacía distinción entre delinquentes de menor monta –consumidores de drogas, primerizos, o micro-comerciantes en posesión de pequeñas cantidades de estas sustancias– y traficantes de gran envergadura. Todos estaban sujetos a una sentencia mínima obligatoria de 10 años (término modificado a 12 años por el Congreso en enero de 2003). Potencialmente, una persona que portase unos pocos gramos de marihuana podía cumplir una sentencia de 12 años, igual que una persona acusada de vender un monto mucho mayor de cocaína. Por incluir varias categorías bajo las cuales una persona puede ser acusada (como posesión, transporte, tráfico, etc.) y sentenciada –lo cual aunque es inconstitucional ocurre con frecuencia –, potencialmente puede recibir una pena máxima de 25 años, mayor a cualquier otro delito bajo la ley ecuatoriana. La sentencia máxima por homicidio es de 16 años. Tales lineamientos de sentencias contradicen el principio legal de proporcionalidad: que la duración y el tipo de sentencia sean proporcionales al delito imputado.

A diferencia de la anterior legislación de drogas de Ecuador, la versión original de la Ley 108 criminalizaba el consumo de drogas, considerando el consumo o la dependencia de drogas en la misma categoría que la producción o tráfico de estas sustancias. Incluso cuando la cantidad hallada en poder de una persona era lo suficientemente pequeña para ser considerada únicamente para uso personal, y en caso de tratarse de alguien que obviamente era dependiente de la sustancia, el sujeto era automáticamente detenido y enviado a cumplir la sentencia mínima obligatoria en prisión.

Tabla 1

Delitos cometidos	1975	1995
Delitos contra la propiedad	23,4 %	64,3 %*
Delitos contra las personas	0,4 %	15,6 %
Delitos relacionados con drogas	13,5 %	8,5 %
Otros	62,7 %	11,6 %

*1994

Tabla 2

Casos ‘vistos’ por tribunales penales	1993
Delitos contra la propiedad	38,8 %
Delitos contra las personas	12,4 %
Delitos relacionados con drogas	46,8 %
Otros	2,0 %

Fuente: Colectivo de Abogados, Por los Derechos de las Personas, Ecuador, 1995, pp. 7-8

“Me agarraron minutos después de entrar al aeropuerto. Me detuvieron. Llamé a mi esposa en España y ella envió dinero por Western Union a un abogado quien me dijo que me ayudaría. Después de recibir el dinero, el abogado nunca asomó otra vez por la cárcel.” Ciudadano español preso en el Ecuador.

El Código Penal ecuatoriano equipara la posesión de cualquier monto de drogas con delitos graves y violentos. Existen dos categorías de delitos en el sistema legal ecuatoriano: delitos de reclusión y delitos de prisión.⁸ Los delitos de reclusión usualmente involucran violencia y requieren la detención inmediata del acusado sin derecho a libertad bajo fianza, mientras que los delitos de prisión permiten al acusado el derecho a solicitar de inmediato libertad bajo fianza y la oportunidad de permanecer en libertad antes y durante el juicio. Toda acusación relacionada con drogas, sin importar las cantidades involucradas o las circunstancias del arresto, es considerada delito de reclusión, al mismo nivel punitivo que el asesinato en primer grado, asalto armado, violación y secuestro.⁹ Por ello, quienes cometen delitos relacionados con drogas no pueden solicitar libertad bajo fianza. En su versión original, la ley también prohibía la conmutación de sentencias por circunstancias atenuantes (como enfermedades terminales) para quienes cometían delitos relacionados con drogas, aun cuando otras personas en prisión por delitos de reclusión sí tenían este derecho.

Una de las contradicciones más flagrantes respecto a la Constitución ecuatoriana es la presunción de culpabilidad inherente en la ley. Aparte de considerar los delitos relacionados con drogas de manera diferente a otros de magnitud aparentemente similar, definiéndolos como delitos de reclusión, se presume que quienes son acusados por delitos de drogas son culpables incluso antes de que se lleven a cabo las audiencias (en contraste con personas acusadas por otros delitos de reclusión como el asesinato). Esta presunción de culpabilidad hasta demostrar la inocencia no está explícitamente escrita en la ley, pero sus múltiples aspectos inconstitucionales componen lo que los abogados conocen como la inversión de la prueba. Ello se debe a que la ley niega al acusado tantos derechos que, en su implementación de facto, transfiere el peso de la prueba al acusado en lugar de colocarlo en la Fiscalía General del Estado, tal como ocurre con otros delitos y como lo estipula la Constitución.

Tal como puede verse en las Tablas 1 y 2 de un estudio del “Colectivo de Abogados por los derechos de las personas”, una coalición de abogados de derecho civil y penal, entre 1975 y 1995 se incrementaron considerablemente los delitos contra la propiedad y las personas (robos y asaltos), mientras que los delitos de drogas experimentaron una disminución real. Ello no obstante, debido a las exigencias

de la Ley 108, en 1993, la mayoría de los casos presentados en las cortes penales se refería a delitos relacionados con drogas, mientras que el porcentaje de casos llevados a juicio por delitos contra la propiedad y las personas era mucho menor, a pesar de su relativo incremento.

Teniendo en cuenta que, históricamente, los temas relacionados con el tráfico de drogas en Ecuador han sido lavado de dinero y su rol como país de tránsito para las sustancias, el estudio del Colectivo subrayaba el hecho de que las amenazas reales a la seguridad ciudadana eran los delitos contra las personas y la propiedad en los cuales las drogas no constituyen un factor; sin embargo, los recursos del sector judicial se enfocaban en delitos de drogas.¹⁰

Modificaciones a la Ley 108

Como resultado del trabajo del Colectivo de Abogados a mediados de la década de 1990, la ley fue revisada, revirtiendo algunos de sus elementos más flagrantes. Sin embargo, los cambios solo se efectuaron en 1997, y el aspecto fundamental de la legislación, según el cual el acusado se presume culpable hasta demostrar su inocencia, sigue vigente. Las decisiones de los jueces en casos relacionados con drogas ya no son automáticamente revisadas por una corte superior, ni puede sancionarse a un juez por dictaminar en favor del acusado. Ahora es posible conmutar las penas debido a circunstancias atenuantes. Los jueces también han recuperado su derecho a determinar de manera independiente las penas aplicables a casos de drogas. Tomando en cuenta factores tales como la ausencia de antecedentes penales u otras circunstancias, un juez puede condenar a una persona hallada culpable de un delito de drogas a un número menor de años que la pena mínima obligatoria. Sin embargo, las presiones políticas y el estigma profundamente arraigado contra la indulgencia en delitos de drogas vuelven sumamente improbable que un juez aplique una condena inferior al plazo mínimo aprobado por el Congreso, que es de 12 años de cárcel.

También se estigmatiza a los abogados que eligen representar a quienes son acusados de delitos de drogas. La policía declara públicamente que tales abogados están recibiendo dinero sucio, supuestamente del narcotráfico y, por ello, son tan culpables como los acusados. Muchos abogados sostienen que nunca arriesgarían sus carreras asumiendo casos de drogas; quienes lo hacen son cuestionados por sus colegas con relación a sus motivos para colocarse en una posición profesionalmente tan vulnerable. El resultado de esta estigmatización legal, política y social es que muchos de los acusados carecen de una representación legal legítima.

Otro cambio en la revisión de la ley es que ya no se pone a los consumidores de drogas en la misma categoría que los traficantes y productores de las sustancias, y el consumo de drogas ya no es un delito. Sin embargo, no se especifica qué

“Si estuviéramos realmente involucrados en el tráfico de drogas a gran escala, ¿no seríamos ricos? ¿Dónde están las ganancias de la venta de toda esa droga? Estamos en el nivel más bajo del negocio y lo poco que ganamos ya se esfumó.” Tina, ecuatoriana encarcelada por acusaciones de tráfico de drogas.

monto corresponde al consumo personal, en un contexto en el cual se fomenta que fiscales y jueces pronuncien condenas. Lo que para un juez puede constituir una cantidad para uso personal, para otro puede ser suficiente para condenar a alguien por tráfico de drogas. Igualmente, cuando una persona es hallada en posesión de drogas está todavía sujeta a detención inmediata, y el peso de la prueba recae en el acusado para demostrar que es un consumidor y no un traficante.

El problema de la prisión preventiva

Un problema recurrente en Ecuador es el uso de la prisión preventiva. Pensada como una medida de prevención para usarse en casos extremos, en Ecuador la prisión preventiva se convirtió en la norma. Las personas arrestadas quedaban también inmediatamente detenidas. Si se acusaba a alguien de un delito de drogas, la prisión preventiva se aplicaba casi automáticamente y el acusado podía estar detenido indefinidamente.

La implementación de la Ley 108 y el uso de la prisión preventiva, combinados con el énfasis colocado por las fuerzas de seguridad interna de Ecuador sobre el arresto y detención de gran número de personas por delitos de drogas, afectaron tremendamente la situación en los tribunales y prisiones en Ecuador. El sistema judicial, ya sobrecargado y escaso de personal, llegó a un punto de quiebre debido al enorme incremento de casos de drogas. Ello, a su vez, resultó en el extremo hacinamiento de las prisiones en Ecuador, las cuales se volvieron centros para el almacenamiento

de miles de personas cuyos derechos humanos y civiles eran ignorados.

El costo humano: la situación carcelaria

La entrada en vigencia de la Ley 108 produjo una aglomeración de gente en un sistema que no había emprendido mejoras adecuadas en décadas. Tal como puede verse en el Gráfico 1, la población penitenciaria superó el doble de su número en un período ligeramente menor a dos décadas. Hacia 2007, 106 de cada cien mil ecuatorianos se encontraban tras las rejas.¹¹ En agosto de 2007, el porcentaje de hacinamiento en las cárceles de Ecuador era de 157 por ciento por encima de la capacidad de las cárceles. Ese año, 18.000 personas detenidas ocupaban una infraestructura carcelaria que había sido construida para albergar apenas a 7.000.¹² Según la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), en agosto de 2008 Ecuador tenía el porcentaje más alto de sobrepoblación penitenciaria en América Latina.¹³

Las cárceles ecuatorianas eran conocidas internacionalmente como lugares donde las necesidades humanas más básicas no eran satisfechas. Según un informe preparado en 2005 por el Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas: “El Comité lamenta profundamente la situación en los centros de detención, en particular en los centros de rehabilitación social donde las violaciones de derechos humanos de los prisioneros son una constante. El hacinamiento, la corrupción y las malas condiciones materiales que prevalecen en los establecimientos penitenciarios, en particular la falta de higiene, de alimentación adecuada y de cuidados médicos apropiados, constituyen violaciones de derechos protegidos por la Convención (artículo 11).”¹⁴

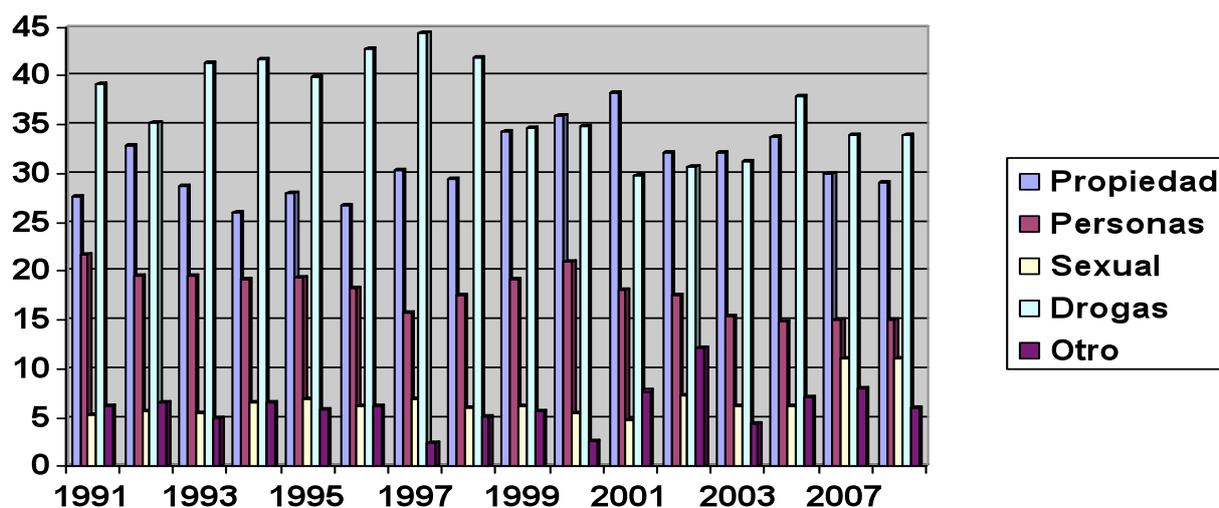
Presupuesto – Al examinar los presupuestos anuales nacionales del sistema penitenciario ecuatoriano, resulta evidente por qué los servicios básicos de alimentación y salud se encontraban en un estado tan precario. Un estudio reciente auspiciado por el Gobierno incluye un cuadro que muestra el presupuesto nacional para el sistema carcelario de Ecua-

Gráfico 1



Fuente: Pontón y Torres (2007), datos 1989-2006. Dirección Nacional de Rehabilitación Social, datos 2007

Gráfico 2 - Delitos contra la propiedad y las personas; delitos sexuales y delitos de drogas



Fuente: Boletín Estadístico 2004-2005, Defensoría Pública Penal, Mayo 2008.

dor durante un período de tres años. El cuadro divide las asignaciones presupuestarias por número de detenidos en las prisiones de Ecuador y revela que, para 2007, se presupuestó menos de dos dólares diarios para cada detenido. De esa cantidad, sólo 68 centavos se gastaban diariamente en alimentación por cada preso.¹⁵ A principios de 2010, la Dirección Nacional de Rehabilitación Social subió el gasto de alimentación por cada interno a dos dólares diarios.

Un censo realizado en las prisiones de Ecuador en 2008 puso en evidencia que, en mayo de ese año, el 34 por ciento de todos los detenidos en el país estaban encarcelados por delitos de drogas. Sin embargo, ese mismo año, si se consideraba únicamente las prisiones en áreas urbanas donde operaba la policía a cargo del control de drogas, el porcentaje de aquellos detenidos por delitos de drogas se elevaba hasta un 45 por ciento.¹⁶ Desde 1991 hasta 2007, examinando los tipos de delitos por los cuales las personas eran acusadas y detenidas cada año, el porcentaje de personas detenidas por cometer delitos de drogas es consistentemente uno de los más altos.¹⁷ Véase el Gráfico 2. En varios momentos entre 1993 y 2007, casi el 50 por ciento de todos los presos en Ecuador estuvieron encarcelados por delitos de drogas.¹⁸

Según se afirmaba, los funcionarios de la DNRS se mostraban frustrados ante el hecho de que el número de internos hubiera crecido, pese a que su presupuesto no mostraba un incremento proporcional.¹⁹ Tal como lo expresó un ministro de Justicia: “Tal vez el mayor daño causado por este abandono no es sólo la falta de inversión, sino que se creó algo más perjudicial todavía: un divorcio entre la sociedad y esa parte suya que la constituyen las personas que se encuentran cumpliendo una sanción de privación de libertad. Ese divorcio llegó al extremo de invisibilizar, por un lado, a las personas privadas de libertad y, a sensibilizar, por otro, a una sociedad cada vez más ajena de sus problemas”.²⁰

Una de las razones por las cuales la población penitenciaria en Ecuador permanece invisible es porque está compuesta por personas que provienen de los sectores más marginales y, por ello, más vulnerables de la sociedad. Las estadísticas carcelarias muestran que la mayoría de los encarcelados por delitos de drogas son consumidores problemáticos de estas sustancias, personas pobres, e integrantes de grupos minoritarios. Una fuerza policial que adolece de una débil infraestructura y falta de recursos tiende a enfocarse en aquellos a quienes resulta más fácil detener. Es aún una rareza encontrar un traficante de drogas importante en una prisión ecuatoriana.

Volviendo a 2008, mientras el 34 por ciento de las personas en prisión estaba detenido por delitos de drogas, el segundo grupo más grande era el de personas detenidas por delitos contra la propiedad. Según el actual director de la Defensoría Pública Penal, Ernesto Pazmiño, la mayoría de esos delitos correspondían a micro-comercialización de drogas y robos de poca monta. El hecho de que el 63 por ciento de todas las personas detenidas en el país estuvieran encarceladas por delitos relacionados a micro-comercialización de drogas o hurto ha llevado a Pazmiño a concluir que los delitos más frecuentemente cometidos en Ecuador son aquellos que, de alguna manera, conllevan beneficio económico. Parafraseando a Pazmiño: “Si yo robo o si yo hurto es porque necesito sobrevivir; si yo me meto como mula en el narcotráfico es porque necesito un ingreso. Entonces esto es el delito aquí en el Ecuador, por estos datos que le doy, es como consecuencia de una elevada pobreza, la consecuencia directa. Yo digo, aquí existe una relación muy estrecha entre pobreza, delincuencia y privación de la libertad. Porque lo más grave es que al visitar las cárceles, usted encuentra sólo rostros de pobreza”.²¹ Tal como lo expresó una mujer encarcelada por delitos de drogas: “Si estuviéramos realmente involucrados en el tráfico de drogas a gran escala, ¿no seríamos ricos? ¿Dónde están las ganan-

cias de la venta de toda esa droga? Estamos en el nivel más bajo del negocio y lo poco que ganamos ya se esfumó.”²²

Considerando tanto el nivel educativo como las ocupaciones de la población general de detenidos en las cárceles de Ecuador, bien se puede asumir que la mayoría de los presos en cárceles ecuatorianas ostenta una educación elemental y se ha desempeñado anteriormente en el sector de mano de obra no calificada. En 2004, el 50,5 por ciento de todos los detenidos no poseía una ocupación determinada al momento de ser arrestado. El 49 por ciento declaraba poseer una ocupación pero estaba desempleado.²³ De aquellos que ostentaban una ocupación definida, la mayoría se consideraba operario (carpintería, construcción). En cuanto a educación, ese mismo año, menos del 45 por ciento había completado sólo el nivel primario de instrucción y menos del 44 por ciento había terminado la secundaria.²⁴ Igualmente, en 2004, un 40 por ciento de todos los detenidos se encontraba entre las edades de 18 a 28 años.²⁵ Cuatro años más tarde, en 2008, el perfil común de un detenido en cualquier prisión en Ecuador correspondía generalmente al de un detenido en 2004.²⁶ Ser pobre también garantiza que, una vez que una persona ha sido detenida, sea sumamente improbable que pueda costear una defensa legal.

La feminización de los delitos relacionados con drogas

El porcentaje de mujeres encarceladas por delitos de drogas en Ecuador es consistentemente mayor que el de hombres. Durante los últimos 15 años, entre el 65 y el 79 por ciento de la población carcelaria femenina en Ecuador se encontraba detenida por delitos de drogas.²⁷ En 2009, el 80 por ciento de todas las mujeres detenidas en El Inca, la prisión más grande para mujeres del país, se encontraba detenida por delitos de drogas.²⁸

Las mujeres son excepcionalmente vulnerables a caer en la micro-comercialización de drogas. Ellas cumplen un papel en el nivel más bajo del tráfico de drogas, usualmente como ‘mulas’ o traficantes de poca monta. Según el director de la Defensoría Pública Penal, Ernesto Pazmiño, como resultado de ello existen múltiples efectos secundarios. Muchas ‘mulas’ o micro-comerciantes son madres que se involucran en la actividad de transportar drogas a cambio de 200 o 300 dólares: “Nosotros hemos demostrado [hicimos un trabajo con la prensa] de que las mulas, principalmente las mujeres que están presas, tienen afuera a hijas menores de edad que, cuando sale la persona [mamá], retornaron a su

“Tuve un problema con la garganta y me operaron en el hospital Eugenio Espejo [hospital para indigentes]. Hicieron mal la cirugía y ahora no he podido comer por casi 1 año. Sólo puedo tomar alimentos licuados. Estoy solo aquí.” Mamadou, de Costa de Marfil.

hogar (...)... y encontraron a sus hijas de 12 años, 16 años, prostitutas; no tenían otra cosa qué hacer. O a los hijos ya entrados en la delincuencia.”²⁹ Una vez encarceladas y sentenciadas, son cada vez más escasas las oportunidades para que estas mujeres transformen sus vidas y se alejen de los bajos círculos del comercio de la droga.

Las mujeres son más vulnerables a convertirse en ‘mulas’ y/o micro-comerciantes de drogas no sólo debido a las altas tasas de desempleo y la responsabilidad económica de sus hijos, sino también por ser presa fácil de sus esposos, amantes o explotadores quienes las fuerzan, física o verbalmente, a hacerles este ‘único favor’.

Las mujeres son también, en cierto modo, más vulnerables al abuso una vez que son detenidas. En El Inca, es común que al menos la mitad de los guardias sean varones. Aunque se sabe que los guardias, tanto varones como mujeres, exigen sobornos para permitir que los prisioneros disfruten derechos que de suyo les corresponden (como atención médica o acceso a la comida o dinero que les traen sus familias), los guardias varones a menudo exigen favores sexuales de las prisioneras a cambio de acceso a servicios u otras necesidades. Hasta hace dos años, los guardias podían exigir en cualquier momento un cateo corporal completo a las prisioneras, supuestamente en busca de drogas u otro tipo de contrabando. Los cateos corporales completos incluían un examen vaginal, el cual a veces era practicado a las mujeres detenidas por guardias varones.

Aunque tanto hombres como mujeres actúan como ‘mulas’ transportando drogas a otros países, desde que la Ley 108 entró en vigencia, entre los extranjeros ha sido detenido un porcentaje mayor de mujeres que de hombres. Según un estudio, a inicios de los años ochenta, las estadísticas sobre la población penitenciaria en Ecuador ni siquiera incluía la categoría de detenidos extranjeros. Sin embargo, hacia 2004, el 10,4 por ciento de los detenidos varones eran extranjeros y más del 23 por ciento de las detenidas eran mujeres extranjeras. El 90 por ciento de todos los extranjeros detenidos ese año había sido arrestado por delitos de drogas. El 60 por ciento de todos los extranjeros detenidos provenía de Colombia.³⁰

Reforma carcelaria y de políticas de drogas bajo la presidencia de Correa

Mientras el hacinamiento en el sistema carcelario ecuatoriano empeoraba, los detenidos empezaron a organizarse para exigir mejor trato y respeto a sus derechos civiles y humanos. La cobertura de los medios empezó a crear un entorno más propicio para la reforma de la Ley 108, pero la elección del presidente Rafael Correa en noviembre de 2006 también se convirtió en otro momento decisivo en el proceso. Al asumir el cargo, Correa emprendió una revisión completa de las instituciones gubernamentales ecuatorianas y uno de los cambios más importantes fue el



AP/Reporters

establecimiento del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MJDH), con el objetivo de mejorar los sistemas existentes de justicia penal y rehabilitación social; supervisión del sistema nacional penitenciario ecuatoriano para resolver la crisis actual y evitar crisis futuras que pongan en riesgo la integridad física y emocional de los detenidos; establecimiento de una defensoría pública; coordinación con CONSEP; supervisión de todos los procesos de repatriación para extranjeros; y diseño e implementación de un estudio estadístico del sistema nacional penitenciario ecuatoriano.

En agosto de 2007, Correa firmó un decreto por el que se declaraba en emergencia el sistema nacional de rehabilitación social.³¹ Uno de los resultados inmediatos del decreto –y del consiguiente plan de acción a partir de éste– fue la creación de lo que se llamó la Unidad Transitoria de Gestión de Defensoría Pública Penal. La Defensoría Pública Penal fue establecida como una entidad temporal bajo el MJDH, destinada a convertirse en 2010 en una unidad autónoma dentro del Gobierno ecuatoriano, en coordinación con el MJDH. La Defensoría Pública Penal cuenta ahora con 220 jóvenes abogados que trabajan en la defensa de cualquier detenido que no pueda costear un abogado defensor. Durante los dos años de existencia de esta oficina, ha disminuido enormemente el número de personas detenidas a la espera de una condena. Ello se logró no sólo a través de recursos de la Defensoría Pública Penal, sino también gracias a la acreditación de consultorios jurídicos

para calificación que operan en ONG y universidades. A través de las acciones de la Defensoría Pública Penal, la sobrepoblación en las prisiones se ha reducido de 157 por ciento a 54 por ciento por encima de su capacidad.³²

Igualmente, se formó una oficina al interior del MJDH que asumió la responsabilidad de todas las solicitudes de repatriación a sus países de origen para extranjeros encarcelados en Ecuador. Esta nueva medida permitió que cientos de extranjeros volvieran a sus países para cumplir sus condenas y ayudó, en cierta medida, a reducir la sobrepoblación en las prisiones ecuatorianas.

Los cambios institucionales coincidieron con la aprobación del Congreso para realizar elecciones e instalar a los representantes en una Asamblea Constituyente Nacional (ACN) con el encargo de redactar una nueva Constitución.

Las visitas a la prisión por miembros de la ACN, junto a una cobertura favorable por parte de los medios de comu-

“Una señora estuvo con una hemorragia y nadie le hizo caso. Todas del pabellón intentamos ayudarla. Fuimos a las guías de la noche. Las guías nos dijeron: “No se preocupe, no se preocupe, va a estar bien”. Pero no estuvo bien, en la mañana estuvo muerta.” Haydee, ecuatoriana encarcelada por acusaciones de tráfico de drogas.

nicación, crearon una oportunidad para el desarrollo de un indulto nacional propuesto por el Grupo de Trabajo sobre Legislación y Asuntos Fiscales de la ACN, el cual cubriría a todas las personas condenadas por traficar, transportar, adquirir o llevar consigo sustancias ilegales y que cumplirían con los criterios siguientes: el prisionero debía haber sido declarado culpable, debía tratarse de su primer delito, la cantidad de la sustancia debía ser de dos kilogramos o menos, y el prisionero debía haber cumplido al menos el diez por ciento (o por lo menos un año) de la pena.³³ La propuesta fue aprobada por la Asamblea Constituyente y entró en vigencia el 4 de julio de 2008.³⁴ Según la Defensoría Pública Penal, 2.300 personas fueron liberadas a través del indulto. Hasta marzo de 2010, la tasa de reincidencia de aquellos liberados por el indulto era menor al uno por ciento.³⁵

Las dos medidas legales adoptadas por la ACN fueron sólo los primeros pasos en un proceso de reforma mucho mayor. Aunque estas medidas constituyeron una respuesta temporal a la situación de emergencia que se había desarrollado al interior de las prisiones ecuatorianas, la Asamblea reconoció que las causas subyacentes de la situación de las cárceles de Ecuador estaban arraigadas en problemas con el Código Penal de este país, especialmente con la Ley 108 y su implementación. El Grupo de Trabajo de la Asamblea declaró que era necesaria una reforma general para confrontar la crisis humanitaria en el sistema carcelario en Ecuador, así como para garantizar un sistema de administración de justicia más equitativo en este país.

Finalmente, es importante destacar que la Constitución redactada por la ACN fue aprobada a través de un referéndum público en septiembre de 2008. El artículo 364 de la Constitución, en la sección sobre salud, declara: “Las adicciones son un problema de salud pública. Es responsabilidad del Estado desarrollar programas coordinados de información, prevención y control de alcohol, tabaco, así como de sustancias psicotrópicas y narcóticas; igualmente, ofrecer tratamiento y rehabilitación para los usuarios ocasionales, habituales y problemáticos. Bajo ninguna circunstancia éstos serán criminalizados ni se violarán sus derechos constitucionales”.

“Casi no hay trabajo en la cárcel para ganar la vida. Tengo que comprar todo, desde papel higiénico hasta jabón para lavarme y lavar a mi ropa. Tuve que comprar un colchón para dormir y una cobija cuando entré a la cárcel. Las policías me robaron a mi ropa y todo que tuve en mi maleta cuando me agarraron. No tengo familia en el Ecuador para traerme ropa y comida o ayudarme con mi caso legal. Soy extranjera. No conozco el sistema judicial en este país y nadie me explica. Me parece un sistema muy injusto. Aún más por ser colombiana.” Marta, colombiana encarcelada en Ecuador por acusaciones de tráfico de drogas.

Conclusiones

En su esfuerzo por adaptar el Código Penal ecuatoriano a la Constitución de 2008, el MJDH propuso una revisión completa del sistema judicial, incluyendo los códigos que tipifican los delitos particulares, los procedimientos empleados para determinar la culpabilidad o inocencia, así como el tipo de penalidades y su implementación. El MJDH emprendió un largo proceso de análisis, revisión y discusión con diversos expertos ecuatorianos e internacionales, y ha desarrollado un Proyecto de Reforma Integral a la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas. Según las reformas legales originalmente propuestas, los delitos relacionados con las sustancias ilegales ya no serían tratados en un sistema aparte con su propia clasificación de delitos, procedimientos diferenciados y una estructura singular de sentencias. En la legislación propuesta, se hace distinción entre tráfico de drogas a gran escala, comercialización callejera, y diferentes niveles de participación en la producción y tráfico de drogas.

Aunque muchas de las reformas propuestas para el sistema penitenciario ecuatoriano ya se encuentran vigentes, varias de las reformas legislativas están estancadas, como también es el caso de la reforma a la Ley 108, hasta la fecha. Sin embargo, hay quienes trabajan para mantener a flote ese importante proceso de reforma.

Mientras tanto, la Ley 108 se mantiene vigente y las prisiones continúan llenándose con micro-comercializadores y ‘mulas’. Tras casi dos décadas de implementar la Ley 108, la policía, jueces y militares ecuatorianos siguen considerando a cualquier persona involucrada en el tráfico de drogas como un criminal curtido.

Aunque las fuerzas de seguridad han experimentado recientes mejoras en cuanto a la captura de grandes cantidades de drogas en tránsito a través de Ecuador –así como en el hallazgo de más laboratorios de procesamiento en la frontera con Colombia– todavía consideran que el número de arrestos por delitos de drogas es una señal concreta del valor de su trabajo contra el tráfico de drogas.

Dados los antecedentes de Gobiernos inestables y vientos políticos que cambian de la noche a la mañana en Ecuador, es difícil predecir si, antes de que un nuevo Gobierno se instale o resulte elegido, se podrá implementar alguna de las reformas positivas orientadas a un poder judicial que ha sido disfuncional durante décadas y a un sistema penitenciario conocido como uno de los peores en América Latina. Al mismo tiempo, éste es el primer Gobierno que intenta realizar propuestas trascendentales, integradas y bien desarrolladas. Sólo se puede esperar que su razonamiento sea suficientemente sólido, y la necesidad de cambio resulte lo bastante clara, de modo que el proceso de reforma continúe.

Notas

- 1 Ley de Control y Fiscalización del Tráfico de Estupefacientes, 1970, Título 11, artículos, 24-28; Decreto Supremo No. 909, 5 de septiembre de 1974; Registro No. 638, 13 de septiembre de 1974.
- 2 Plan Nacional de Prevención del Uso Indebido de Drogas, Ministerios de Gobierno, Finanzas, Educación, Salud y Bienestar Social, Procuraduría General del Estado, División Nacional Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes, 1981-1985.
- 3 Entrevista de la autora con la Dra. Silvia Corella, directora del Observatorio Nacional de Drogas de Ecuador, CONSEP, mayo de 2003, combinada con otra entrevista de la autora con otros funcionarios de CONSEP en febrero de 2010. La ley recientemente enmendada fue publicada en el Registro Nacional sin ser aprobada por el Congreso por segunda vez.
- 4 Diario El Comercio (12 de octubre de 2003). FF.AA. y Policía Deben Mejorar su Lucha Antidrogas, p. A7. Quito.
- 5 En ese momento, el sistema legal ecuatoriano estaba basado en el Código Napoleónico, mientras que la mayoría de la legislación para el control de drogas propuesta internacionalmente se basaba en un paradigma legal anglosajón.
- 6 Esta cita ha sido extraída de un comentario hecho por David Cordeiro Heredia, autor del documento La Ley de Drogas Vigente como Sistema Político Paralelo, el cual define claramente cómo la Ley 108 contradice tanto las normas internacionales como la Constitución ecuatoriana. Se puede encontrar en: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Subsecretaría de Desarrollo Normativo (abril de 2010). Entre el Control Social y los Derechos Humanos, los retos de la política y la legislación de drogas .
- 7 Diversas entrevistas realizadas en 2003, 2005 y 2009 con funcionarios del CONSEP y ex empleados de la DNRS.
- 8 Ello ha cambiado con partes de la propuesta de reforma del Código Civil –como en el caso de procedimientos judiciales– que ya han sido aprobadas por la Asamblea Nacional. Una vez más, sin embargo, en la medida en que corresponde a arrestos por delitos relacionados a drogas, la Ley 108 se mantiene aún en vigencia.
- 9 Entrevista de la autora con la Dra. Suzy Garbay, coordinadora del departamento legal del INREDH (Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos), Quito, Ecuador, junio de 2003.
- 10 Colectivo de Abogados (1995) Por los Derechos de las Personas, p. 8, Ecuador.
- 11 Tomado del estudio auspiciado por el Gobierno y conducido por Carla Estrella, Daniel Pontón, Jenny Pontón y Jorge Núñez Vega (31 de octubre de 2008). Análisis de la ley de drogas desde una perspectiva socio-política: Diagnóstico de la ley de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, p. 68.
- 12 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Unidad Transitoria de Gestión de Defensoría Pública Penal, Comparación de la realidad carcelaria antes del establecimiento de la Defensoría Pública Penal, 31 de diciembre de 2009.
- 13 Diario El Universo (11 de agosto de 2008). Grave riesgo de sida en cárceles de Ecuador por el hacinamiento, en: www.eluniverso.com/2008/08/11/0001/10/A66828FE800-D47438A8537591FC4A73D.html
- 14 Comité Contra la Tortura de las NN.UU., 35º período de sesiones, 7 a 25 de noviembre de 2005, Examen de los Informes Presentados por los Estados partes en Virtud del Artículo 19 de la Convención, Conclusiones y recomendaciones del Comité Contra la Tortura, ECUADOR, p. 5, artículo 24: www.acnur.org/biblioteca/pdf/4503.pdf
- 15 Estrella, Pontón, Pontón y Núñez (coordinador de investigación) (31 de octubre de 2008). Análisis de la ley de drogas desde una perspectiva socio-política: Diagnóstico de la ley de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, p. 76, cuadro 12, Quito.
- 16 Defensoría Pública Penal (mayo de 2008). Censo Penitenciario, Pro-
ducto 1, características de la población por región.
- 17 González, Marco (editor) (mayo de 2008). Boletín Estadístico 2004-2005, Dirección Nacional de Rehabilitación Social, Censo Penitenciario, Defensoría Pública Penal. En el caso de los hombres, el porcentaje mayor de éstos se encuentra detenido por delitos contra la propiedad, mientras que la micro-comercialización es la segunda incidencia más alta. Para las mujeres, la micro-comercialización es consistentemente la más alta.
- 18 Dirección Nacional de Rehabilitación Social (2007). Distribución Poblacional Penitenciaria por Tendencias Delictivas Período: 1989-2004.
- 19 En una entrevista realizada con la autora en 2003, el entonces director de la DNRS se quejaba de haber asistido recientemente a una reunión con la policía antidrogas en las oficinas de NAS (Sección de Asuntos de Drogas) en la Embajada de los Estados Unidos, donde la policía recibió felicitaciones por el aumento del número de personas arrestadas por delitos de drogas, pero no se mencionó el tema de los recursos para las prisiones, que en ese momento albergaban a un número creciente de detenidos.
- 20 Arbito Chica, Néstor (diciembre de 2009). Ministro de Justicia y Derechos Humanos, 2009-2010, prefacio del folleto, Construyendo el Cambio, p. 2. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- 21 Entrevista de la autora con Ernesto Pazmiño, Director de la Defensoría Pública Penal, 17 de marzo de 2010.
- 22 Entrevista de la autora con una mujer en la prisión El Inca, acusada inconstitucionalmente en tres ocasiones por el mismo delito y quien cumple una sentencia de 25 años.
- 23 González, Marco (editor). Boletín Estadístico 2004-2005, Dirección Nacional de Rehabilitación Social, pp. 30-31.
- 24 Ibid. pp. 22-23.
- 25 Ibid. pp. 26- 27.
- 26 Ibid., p. 24.
- 27 Dirección Nacional de Rehabilitación Social, Distribución Poblacional Penitenciaria por Tendencias Delictivas Período: 1989-2004, pp. 14-20.
- 28 Entrevista de la autora con Washington Yaranga, 6 de diciembre de 2009.
- 29 Entrevista de la autora con Ernesto Pazmiño, Director de la Defensoría Pública Penal, 17 de marzo de 2010.
- 30 Núñez, Jorge (2005). Efectos del modelo carcelario hacia las drogas ilegales en el sistema de cárceles de Ecuador, FLACSO. Igualmente, estimados de la autora basados en el trabajo de González, Marco (editor), Boletín Estadístico 2004-2005, Dirección Nacional de Rehabilitación Social, pp. 34-37.
- 31 Decreto Presidencial, El Consejo Nacional de Rehabilitación Social, 14 de agosto de 2007, www.edicioneslegales.com/novedades/consejo.htm.
- 32 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Unidad Transitoria de Gestión de Defensoría Pública Penal (31 de diciembre de 2009). Comparación de la realidad carcelaria antes y después del establecimiento de la Defensoría Pública Penal.
- 33 Ibid.
- 34 Para mayor información sobre esta medida, consultar Metaal, Pien (febrero de 2009). Indulto de mulas en Ecuador: una propuesta sensata, Serie reforma legislativa de políticas de drogas, núm. 1, Transnational Institute y Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, www.tni.org/es/report/indulto-de-mulas-en-ecuador
- 35 Centros de Rehabilitación Social, Departamento de Planificación, Defensoría Pública Penal, Numérico de Personas Privadas de Libertad Indultadas por Drogas, Casos Reingresos Registrados.