



Boletín Informativo: Ecuador

WASHINGTON OFFICE ON LATIN AMERICA

Políticas y Prisiones para el Control de Drogas Ilícitas: El Costo Humano

por Sandra G. Edwards
noviembre de 2003

Ecuador no es conocido como un país donde se produce o trafica significativamente con drogas ilícitas. Constituye, sin embargo, un excelente ejemplo de cómo las políticas antidrogas estadounidenses han sido adoptadas por países en toda América Latina. Puede servir como estudio de caso para examinar cómo las políticas, leyes y procesos judiciales de otras naciones han sido teñidas por la guerra internacional contra las drogas y las ramificaciones de su implementación. En Ecuador, leyes antidrogas draconianas han afectado mayoritariamente a delincuentes pobres que no hacen uso de la violencia, mientras que los grandes traficantes, en la mayoría de los casos, siguen en libertad.

Según el Consejo Nacional para el Control de Drogas Narcóticas y Sustancias Psicotrópicas en Ecuador (CONSEP), los principales temas relacionados al tráfico de drogas ilícitas en este país han sido, históricamente, el lavado de dinero proveniente de la droga y su uso como país de tránsito. Además, tal como el CONSEP lo señala en su más reciente documento, la Estrategia Nacional para Combatir las Drogas: “El país lastimosamente se ha constituido en un centro de acopio y distribución para el mercado internacional, así como asociado a éste, de abastecedor de químicos a los países vecinos y facilitador de lavado de dinero”¹. La ubicación de Ecuador al sur de Colombia, que es un centro importante tanto de producción como de tráfico de drogas ilegales, ha exacerbado el papel de Ecuador como país de tránsito donde se almacenan las drogas almacenadas y luego distribuir las internacionalmente. Actos de violencia que acompañan a estas actividades, por ejemplo, enfrentamientos entre las instituciones de la ley y los traficantes de drogas, así como la competencia entre quienes coordinan el transporte ilegal de drogas, también se han incrementado, especialmente en la frontera norte de Ecuador con Colombia.

Al mismo tiempo, Ecuador no tiene una historia de conmociones sociales importantes debidas a la influencia de mercados internos de drogas ilegales, ni es ésta una seria preocupación actualmente. Ecuador no comparte la situación de hacinamiento y pobreza urbanas con países como República Dominicana, Puerto Rico, Colombia o Brasil, cuyas ciudades a menudo luchan con la violencia urbana y la delincuencia causadas por una fuerte dinámica interna del tráfico de drogas. Existen en Ecuador delitos comunes tales como robos y asaltos, y males sociales como la desintegración de unidades familiares y el deterioro urbano, pero sus causas se originan mayormente en otras realidades económicas y sociales. En otras palabras, la droga constituye un

Esta es una publicación del proyecto "Drogas, Democracia y Derechos Humanos" de WOLA, el cual examina el impacto del tráfico de drogas y las políticas internacionales para el control de drogas de los Estados Unidos, y las tendencias de democratización a lo largo de América Latina y el Caribe. El proyecto es financiado en parte con fondos del Instituto Open Society, la Fundación Ford, el Fondo John Merck y la Fundación General Service.

negocio en Ecuador – el producto se importa, se almacena y luego se envía fuera del país, mientras las ganancias se lavan a través de diversos mecanismos financieros – y, como tal, los grandes temas de preocupación deben enfocarse en aquellos a cargo de llevar a cabo tal negocio.

Desafortunadamente, las medidas antidrogas adoptadas en Ecuador no abordan las dinámicas reales del tráfico de drogas en el país. Estas medidas no tocan a las redes importantes de tráfico ilegal de drogas ni a los mecanismos firmemente establecidos para el lavado de dinero que se encuentran difundidos en la economía ecuatoriana. Las medidas antidrogas en Ecuador se concentran en números – cuántas personas se encuentran presas por delitos relacionados a las drogas, el monto de drogas ilícitas confiscadas, y la superficie de cultivos de coca erradicados². Las medidas no han logrado un impacto importante sobre el papel que cumple Ecuador en el tráfico de drogas, ni sobre la cantidad, calidad o precio de las drogas ilícitas que fluyen hacia los Estados Unidos.

Ecuador no es el único país donde puede cuestionarse el éxito de políticas antidrogas en frenar el flujo internacional de estas sustancias. El juego de números y la mentalidad del conteo de cuerpos han llevado a que prisiones en todos los países del mundo se encuentren repletas de delincuentes vinculados a las drogas, no violentos y de poca monta. En América Latina, donde tanto las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley como las autoridades judiciales son extremadamente débiles y se encuentran sumergidas en la corrupción, los traficantes de drogas más importantes rara vez son sancionados, mientras que los delincuentes pobres y de poca monta llenan las cárceles. El número de estos últimos es comúnmente mencionado por los gobiernos de Ecuador y los Estados Unidos como un indicador de éxito. Las estadísticas encubren la realidad, mientras que el comercio ilícito de drogas sigue floreciendo.

Las consecuencias negativas de esta estrategia pueden resultar devastadoras para las familias y comunidades afectadas. Viene tomando cuerpo en el hemisferio una legislación antidrogas severa, impulsada por el gobierno de los EE.UU. Al igual que en muchos países, en Ecuador tal legislación contraviene normas básicas internacionales y estipulaciones del debido proceso, y socava libertades civiles ya de por sí debilitadas; los delincuentes menores y más vulnerables arrestados bajo acusaciones de tráfico de drogas sufren la negación legal y práctica de sus derechos civiles tales como la presunción de inocencia, el derecho a una defensa adecuada, y la proporcionalidad de la pena con la gravedad del delito.

Una breve historia de la ley antidrogas ecuatoriana

En 1991, el Congreso ecuatoriano puso en marcha la Ley 108, la *Ley de Drogas Narcóticas y Sustancias Psicotrópicas*. La ley fue aprobada en una atmósfera de profunda preocupación por la vulnerabilidad de Ecuador ante la influencia de los carteles colombianos de la droga. A finales de los 80s se había descubierto fábricas que procesaban clandestinamente químicos para la producción de cocaína. Y, en 1990, el gobierno de Ecuador publicó dos informes que indicaban una extraordinaria actividad alrededor de la producción de insumos químicos para la fabricación de drogas, y que también demostraban que miles de ecuatorianos se beneficiaban económicamente del tráfico de drogas. El Dr. Adrián Bonilla, de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en Ecuador, indica que aunque la “información contenida [en los informes] era tanto abultada como alarmante” y fue recogida ampliamente por la prensa y citada por el Departamento de Estado de los Estados Unidos, ésta “no citaba fuentes, ni describía la metodología empleada para calcular los hallazgos, y no se establecía una base científica en apo-

yo de sus cuadros y conclusiones”³. Ello no obstante, los informes contribuyeron a crear la sensación de que Ecuador se encontraba ante un serio problema de tráfico de drogas.

Dentro del ambiente arriba descrito, la Ley 108 fue llevada al Congreso. A nivel nacional, al momento en que se desarrollaba la ley, existía un conflicto político entre el partido oficialista – la Izquierda Democrática (ID), un partido al estilo del partido demócrata estadounidense – y el de su predecesor – el Partido Social Cristiano (PSC), de un corte similar al partido republicano en los EE.UU. El PSC acusaba a la ID de dar un tratamiento blando al crimen y las drogas. La Ley 108 iba a demostrar a Ecuador que, de hecho, la ID no era blanda respecto a nada⁴. A nivel internacional, los EE.UU. habían empezado a coordinar con la policía ecuatoriana en materia de tráfico de drogas, basándose en un tratado bilateral de 1985. Tal cooperación internacional, combinada con el escenario político interno, crearon una gran presión para hacer aprobar la ley lo antes posible. Un funcionario del gobierno comentaba que existía una presión de tal magnitud por aprobar la ley, tanto a nivel interno como internacional, que según algunos, se formuló la propuesta tan apresuradamente que algunos párrafos quedaron fuera de lugar, con oraciones que carecían de coherencia lógica⁵. Al parecer, la ley también contenía varios artículos que, según la ley ecuatoriana, eran inconstitucionales.

Reveses al debido proceso

Había dentro de la ley una serie de aspectos que contradecían los derechos y estipulaciones del debido proceso garantizados por la constitución ecuatoriana. Uno de ellos era el concepto de independencia judicial. La Ley 108 requería que todas las decisiones judiciales emanadas en casos relacionados a drogas fueran revisadas por la Corte Superior. También se indicaba sanciones si la decisión no estaba bien fundada. Este proceso de revisión, incluyendo las potenciales sanciones, fue incluido en la nueva ley como un intento por prevenir que los jueces recibieran coimas de los traficantes. Sin embargo, el efecto del proceso de revisión sobre el poder judicial era de casi una total garantía de veredictos culpables, por cuanto la mayoría de los jueces se encontraban profundamente preocupados de que una decisión a favor del acusado pudiera ser revocada por la Corte Superior, que pudieran ser sancionados, y que se convirtiesen en sospechosos de haber recibido coimas. Era simplemente más fácil declarar culpable al acusado que encarar las repercusiones por no hacerlo.

La independencia judicial fue socavada aún más por la adopción de sentencias mínimas obligatorias, un mecanismo comúnmente empleado en los Estados Unidos en casos relacionados a las drogas. La ley no distinguía entre quienes incurrían en delitos menores – consumidores de droga, delincuentes primerizos, o “mulas” en posesión de pequeñas cantidades de droga – y traficantes de alto nivel. Todos eran sujetos a una sentencia mínima obligatoria de diez años (modificada por el Congreso en enero de 2003 a doce años). La Ley 108 también criminalizaba el consumo de droga, colocándolo al mismo nivel que la producción y el tráfico de sustancias ilegales. Inclusive si se encontraba a una persona en posesión de una cantidad lo suficientemente pequeña para ser considerada de consumo personal, y tratándose obviamente de un adicto, el individuo aún se hallaba sujeto a la sentencia mínima obligatoria.

Una característica muy perturbadora de la ley es su definición bajo el código penal ecuatoriano, que coloca la posesión de cualquier cantidad de drogas a la par que delitos graves y violentos. Hay dos categorías de crímenes en el código – *delitos de reclusión* y *delitos de prisión*. Los delitos de reclusión usualmente implican uso de violencia y requieren la detención inmediata sin derecho a libertad bajo fianza, mientras que los delitos de prisión permiten a los acusados el

derecho a la libertad bajo fianza inmediata y la oportunidad de permanecer en libertad antes y durante el juicio. Todas las acusaciones por delitos relacionados a drogas, sin importar las cantidades involucradas o las circunstancias del arresto, son considerados delitos de reclusión, en el mismo nivel punitivo que el asesinato en primer grado, robo a mano armada, violación y secuestro⁶. En consecuencia, los delincuentes en casos de drogas no pueden solicitar libertad bajo fianza. La ley en su forma original también prohibía la conmutación de sentencias a delincuentes en casos de drogas por circunstancias atenuantes, tales como enfermedades terminales, incluso cuando otros sentenciados por delitos de reclusión sí tenían acceso a este derecho.

Una de las contradicciones más flagrantes a la constitución ecuatoriana es la presunción de culpa inherente en la ley. Además de tratar los delitos relacionados a drogas de modo diferente a otros aparentemente de magnitud similar al definirlos como delitos de reclusión, la ley lidia con las personas acusadas de tales delitos de manera muy distinta a la empleada hacia los acusados por otros delitos (inclusive otros delitos de reclusión como el asesinato) – una persona arrestada bajo cargos relacionados a las drogas es presumida culpable antes de que las audiencias tengan lugar. Esta presunción de culpabilidad hasta que se pruebe la inocencia no se encuentra abiertamente escrita en la ley, pero sus muchos aspectos inconstitucionales componen lo que muchos abogados llaman una “inversión de prueba”⁷. Este concepto se refiere al hecho de que la ley, en su conjunto, niega tantos derechos al acusado que, en su implementación de facto, transfiere la carga de la prueba al acusado en lugar de colocarla en el fiscal, tal como se hace en todos los otros delitos y según lo estipula la constitución.

Una consecuencia positiva de la Ley 108, sin embargo, la constituyó el establecimiento de la oficina gubernamental del CONSEP. Ello supuso que todas las actividades gubernamentales relacionadas con drogas ilegales se encontrasen bajo una sola institución, incluyendo actividades para reducir tanto la oferta como la demanda. El CONSEP facilita programas antidrogas en coordinación con varias otras instituciones gubernamentales, dependiendo del área de implementación. También establecía el criterio para otorgar licencias a centros para el tratamiento de drogadictos, tanto privados como públicos, fuera del sistema penitenciario. Anteriormente, el otorgamiento de licencias o controles formales sobre tales centros no existía, permitiendo la existencia de centros de tratamiento que ofrecían condiciones sub-humanas para albergar a los drogadictos, así como métodos de tratamiento altamente cuestionables. El CONSEP también inició el establecimiento de centros de tratamiento y el acceso a consejeros en temas de drogas al interior del sistema carcelario.

Desafortunadamente, el financiamiento es insuficiente para cubrir todas estas actividades. Aunque hay serias inquietudes sobre la fuerza y la eficacia del CONSEP como institución, éste sí ofrece un espacio institucional para el debate y la evaluación de políticas nacionales de control de drogas en Ecuador. Antes de la existencia del CONSEP, no existía una institución o comité del gobierno que intentara abordar de manera cabal los temas que rodean a las drogas ilícitas.

Desafíos a la constitucionalidad de la Ley 108

En 1995, el Colectivo de Abogados, una coalición de abogados que trabajan a favor de los derechos civiles y penales, presentaron una acción de amparo ante la Corte Suprema de Ecuador, cuestionando aquellos aspectos de la Ley 108 que consideraban inconstitucionales⁸. Ellos publicaron un informe de sus acciones, incluyendo las falacias sobre las cuales la ley se había basado.

El informe señalaba que desde 1975 hasta 1995, los delitos cometidos contra la propiedad y las personas (robos y asaltos) se incrementaron en gran medida, mientras que los delitos relacionados a drogas en realidad disminuyeron. Sin embargo, a raíz de las exigencias de la Ley 108, la mayoría de los casos llevados a los tribunales penales estaban relacionados a drogas, mientras que el porcentaje de casos judiciales vinculados a delitos contra la propiedad y las personas era mucho menor, pese a su incremento relativo.

Delitos cometidos	1975	1995	Casos que llegan a las cortes	1993
<i>Delitos contra la propiedad</i>	23.4 %	64.3 %*	<i>Delitos contra la propiedad</i>	38.8 %
<i>Delitos contra personas</i>	0.4 %	15.6 %	<i>Delitos contra personas</i>	12.4 %
<i>Delitos por drogas</i>	13.5 %	8.5 %	<i>Delitos por drogas</i>	46.8 %
<i>Otros</i>	62.7 %	11.6 %	<i>Otros</i>	2.0 %

*1994

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

Teniendo en mente que los temas históricos relacionados al tráfico de drogas en Ecuador eran lavado de dinero y tránsito de drogas por el país, los delitos contra personas y propiedades en Ecuador no se originaban en un turbulento mercado interno de las drogas sino en otras dinámicas económicas y sociales al interior de la sociedad ecuatoriana. De este modo, sostenía el Colectivo de Abogados, los recursos del sistema de justicia se encontraban desproporcionadamente enfocados en delitos relacionados a las drogas, en lugar de otros delitos que representaban mayores amenazas a la seguridad ciudadana y que causaban mayor daño a la sociedad⁹.

Como resultado del trabajo del Colectivo, la ley fue revisada, revirtiendo algunos de sus elementos más egregios. Sin embargo, estos cambios no tuvieron efecto sino hasta 1997, y el componente fundamental de la ley, aquel según el cual se presume la culpabilidad hasta que se demuestra la inocencia, ha seguido vigente. Las decisiones de los jueces en casos relacionados a las drogas ya no son automáticamente revisadas por un tribunal superior, ni se puede sancionar a un juez por sentenciar en favor del acusado. Es posible conmutar las sentencias en razón de circunstancias atenuantes. Los jueces también han recobrado su derecho a determinar de manera independiente sus sentencias en casos relacionados a drogas; tomando en cuenta factores tales como la ausencia de historial criminal u otras circunstancias atenuantes, una persona encontrada culpable de un delito relacionado a las drogas puede ser condenada por el juez a un período de prisión menor que la sentencia mínima obligatoria. Ello no obstante, las presiones políticas al interior del poder judicial hacen infrecuente que un juez emita condenas por períodos de dos o tres años menores que el mínimo ordenado por la ley.

Finalmente, ya no es requerido por ley que los consumidores de drogas sean detenidos por su adicción. Una persona no puede ser arrestada simplemente por estar endrogada. Igualmente, si una persona es arrestada por posesión de una cantidad muy pequeña de droga pero declara que ésta es sólo para su consumo personal, se le puede ofrecer ahora la opción legal de someterse a una prueba de adicción a cargo de un médico y de un psicólogo. Si la cantidad de droga es pequeña, y si el doctor y el psicólogo coinciden en que el acusado tiene una dependencia a las drogas, éste será liberado. El problema con este cambio es que en el dispositivo no se señala una cantidad específica para establecer que ésta es suficientemente pequeña para considerarla de uso personal. Lo que puede ser considerado correspondiente a uso personal para un juez puede constituir motivo suficiente para que otro magistrado condene a un acusado por tráfico. Igualmente, la responsabilidad de la prueba reside todavía en el acusado en cuanto a demostrar que es consumidor y no traficante. Este nuevo aspecto de la ley ofrece, en el mejor de los casos, una ligera posibilidad de alivio legal y, en el peor escenario, un añadido a la ley bastante inútil.

El costo humano de la Ley 108

Quienes no cuentan con los recursos para garantizar una adecuada defensa legal pueden encontrarse virtualmente imposibilitados de demostrar su inocencia. El largo período transcurrido entre la determinación de los tribunales sobre ciertos aspectos inconstitucionales de la Ley 108, y el momento en que tales aspectos efectivamente dejaron de aplicarse, ha tenido un impacto en la posterior implementación de ésta. La ley, tal como había sido redactada originalmente, ya había fomentado claras actitudes judiciales hacia quienes son procesados por delitos relacionados a las drogas, actitudes que no cambiaron cuando la ley fue modificada para eliminar los mencionados elementos inconstitucionales. La realidad sigue siendo que una persona detenida en posesión de drogas, o acompañando a alguien que tiene drogas consigo, es considerada culpable. La responsabilidad de demostrar la inocencia recae en el acusado.

Cualquier persona acusada por un delito y que carece de recursos para contratar su propio abogado tiene el derecho constitucional de acceder a un defensor público. Sin embargo, la oficina del defensor público no tiene financiamiento¹⁰. Mientras tanto, los jueces tienen el derecho de nombrar a un “asesor legal oficial”, y la mayoría de los jueces aprovecha de esta posibilidad si no hay un abogado presente para ver el caso. Sin embargo, estos asesores, tomados de una lista de consejeros legales privados, muy frecuentemente no se presentan en las audiencias, o simplemente revisan el expediente unos minutos antes de presentarse a las mismas. No hay un incentivo para que los abogados asuman estos casos, ni hay consecuencias previstas para quienes no les brinden adecuada atención. Los asesores legales no reportan a la oficina del defensor público y no se encuentran sujetos a ningún tipo de supervisión gubernamental. Este programa no funciona lo suficientemente bien para satisfacer el derecho de los acusados a una defensa competente.

Aunque los jueces ya no se encuentran sujetos a revisión por parte de un tribunal superior ni a sanciones impuestas por decisiones favorables a los acusados en casos de drogas, quienes declaren inocentes a personas acusadas por estos delitos pueden ser estigmatizados políticamente por parte de agentes fuera y dentro del sistema judicial. A fines de los 90s, el gobierno de los Estados Unidos revocó la visa de un juez a quien consideró estaba tomando decisiones inapropiadas en casos relacionados a drogas. Merecida o no, la cancelación de la visa envió un mensaje que muchos jueces interpretaron como otro incentivo para preferir emitir un veredicto culpable en lugar de arriesgarse a perder la posibilidad de viajar al país del norte¹¹.

Los abogados que elegían representar a personas acusadas de delitos relacionados a drogas podían también verse sujetos a estigmatizaciones. La policía ha dicho públicamente que estos abogados reciben dinero sucio, supuestamente procedente del tráfico de drogas, y en consecuencia son tan culpables como los acusados a quienes defienden. Muchos abogados han indicado que nunca arriesgarían sus carreras asumiendo casos relacionados a las drogas; quienes lo hacen son cuestionados por sus colegas por haberse puesto en una posición tan vulnerable profesionalmente. Aún así, un abogado respetado y exitoso declaró que las consecuencias percibidas son realmente más mito que realidad; él mismo ha tenido el valor de aceptar casos relacionados a drogas desde hace años y dice que durante ese tiempo sólo ha recibido una sola amenaza telefónica de parte de la policía. Ello no obstante, él también señala que, en la práctica, el estigma asusta a potenciales defensores de personas acusadas por delitos relacionados a las drogas; mientras estaba en la facultad de leyes, más de uno de sus profesores recomendaba encarecidamente a sus estudiantes no asumir la defensa de personas acusadas por delitos relacionados a drogas¹².

El resultado de esta estigmatización legal, política y social, es que muchos de los acusados no reciben una representación legal legítima. Veintenas de personas acusadas por delitos relacionados a drogas han pagado miles de dólares a abogados de menor reputación, quienes tienen pocos escrúpulos y escaso talento legal, pero que se aprovechan de los detenidos por drogas, especialmente de los extranjeros, para su propia ganancia personal. Por conocer la historia de la implementación de la Ley 108, muchos de estos abogados asumen que puede darse por descontado el veredicto culpable, y por ello rara vez dedican mucho tiempo a la defensa de sus clientes. En lugar de ello, tratan de conseguir tantos clientes como puedan, acompañarlos durante el proceso y dejar que se acumule su tiempo de servicios hasta el momento de entregar la sentencia¹³.

Especialmente preocupante es el hecho de que la Ley 108 todavía trata por igual a todos los delitos relacionados con drogas¹⁴. No hace distinciones entre un narcotraficante a escala internacional y una madre soltera empleada como “mula” y que ha sido atrapada transportando dos gramos de una droga ilegal. Por añadidura, el Congreso ecuatoriano (bajo presión del ultra conservador PSC, y como parte de una campaña de seguridad ciudadana contra el crimen) incrementó recientemente la sentencia mínima obligatoria para cualquier delito relacionado a drogas, de diez a doce años de prisión.

En enero de este año, el PSC también propuso con éxito una nueva ley que creó el concepto legal de “prisión en firme”, el cual permite la detención indefinida previa al juicio. La legislación fue formulada en respuesta a una creciente preocupación de que los acusados por delitos relacionados a las drogas empezaron a hacer uso de su derecho al habeas corpus, pidiendo su liberación en caso de no haber sido juzgados o sentenciados al cabo de un año de detención. Un caso de detención prolongada sin juicio, relacionado a las drogas, había sido visto por la Corte Interamericana de la Organización de Estados Americanos (OEA), la cual no sólo dictaminó que el acusado debía ser puesto en libertad sino que el gobierno ecuatoriano debía pagar una compensación monetaria a éste por encarcelación injusta. En respuesta, el PSC impulsó una ley que hiciera “legal” el mantener a una persona en prisión indefinidamente si un juez determinaba que existía suficiente evidencia para detener a tal persona hasta que pudiese llevarse a cabo el juicio.

Se ha presentado ante la Corte Suprema de Ecuador un recurso de inconstitucionalidad contra esta ley, el cual, hasta la fecha, no ha sido atendido. Mientras tanto, la ley sigue siendo aplicada. Miembros de la comunidad de defensoría legal están discutiendo la posibilidad de volver a la Corte Interamericana para cuestionar la constitucionalidad de la nueva ley.

Podría examinarse la eficacia de las políticas actuales que pretenden abordar los principales problemas relacionados con las drogas en Ecuador, comparando el número de aquellos detenidos por lavado de dinero y narcotráfico a gran escala con la cantidad de personas detenidas por posesión de sustancias ilegales (como las mulas) y venta callejera al por menor¹⁵. Aunque tales números no están actualmente disponibles, al preguntar a profesionales en temas legales y penitenciarios cuál podría ser el resultado de tal análisis, ambos grupos coinciden en afirmar que no hay dudas que la mayoría de los encarcelados bajo acusaciones relacionadas a drogas son “mulas”, vendedores callejeros y personas inocentes¹⁶. Un artículo en uno de los principales diarios de Ecuador indica que la policía antidrogas que opera en la provincia de la capital detiene a un promedio de 25 personas por semana. El artículo declara de manera muy específica que la mayoría de estas personas son “mulas”¹⁷, las cuales tienden a ser lo suficientemente pobres y vulnerables para ser tentadas por el dinero ofrecido para transportar drogas de un lugar a otro. Además, son prescindibles y reemplazables. En cualquier caso, el creciente encarcelamiento de la “mu-

las” no ha dado como resultado ninguna reducción concreta de la cantidad de drogas que ingresa y sale de Ecuador.

Existe también un número sustancial de casos, especialmente en las cárceles para mujeres, en que las drogas han sido escondidas en personas insospechadas o extremadamente ingenuas. Ecuador, en su calidad de país de tránsito, cuenta con numerosos traficantes de drogas ilícitas en busca de viajeros que atraviesan el país para ir al norte. Si los traficantes no tienen éxito coimeando a los viajeros para trasladar su producto, pueden tratar de hacerles caer en alguna trampa. Los extranjeros (en su mayoría, nuevamente, mujeres) que caen en estas tretas son atrapados en el aeropuerto en posesión de la droga. Ellos encaran largas penas de cárcel en un país extranjero, sin acceso a la defensa, dado que en realidad, había droga en su equipaje. El Instituto Regional de Asistencia en Derechos Humanos encuentra difícil ofrecer esperanzas a estos presos dado que, nuevamente, una persona que posee drogas es culpable¹⁸. Hay, desde luego, extranjeros quienes actuaron por voluntad propia como “mulas” a cambio de dinero, pero ellos, al igual que cualquier persona detenida por drogas en Ecuador, se encuentran sujetos a la sentencia mínima obligatoria y con sus derechos civiles limitados, y deben tratar de sobrevivir las duras condiciones penitenciarias que se viven en el país.

En suma, al igual que en otros países andinos, el grueso de los prisioneros que cumplen condena o esperan juicio no está constituido por traficantes de drogas a gran escala sino por aquellos acusados por delitos menores relacionados a drogas, quienes usualmente provienen de los sectores más pobres y vulnerables de la sociedad. El costo humano más alto puede apreciarse dentro de las cárceles de mujeres. A fines de 2002, más del 67 por ciento de todas las mujeres encarceladas en Ecuador no habían sido sentenciadas, o se encontraban aún esperando un juicio o dictamen final¹⁹. Más del 70 por ciento de las mujeres encarceladas en Ecuador lo están bajo acusaciones relacionadas a drogas, y este porcentaje se eleva a casi el 80 por ciento en la ciudad de Quito²⁰.

Las condiciones en las cárceles de mujeres varían a lo largo del país, pero en general todas las presas deben cubrir sus propias necesidades, ya sea adquiriendo lo que necesitan en los pequeños quioscos que venden artículos de higiene personal y algunos alimentos dentro de la prisión, o recibiendo estos suministros a través de familiares en los días de visita. La alimentación proporcionada por el sistema carcelario tiene muy bajo valor nutritivo, de modo que quienes no tienen familia, amigos u otros recursos fuera de la cárcel, incluyendo a las presas extranjeras, encuentran con frecuencia problemas para cubrir sus propias necesidades básicas. La sobrepoblación en las cárceles de todo el país empeora cada año, colocando más mujeres en las ya apretadas celdas. No es infrecuente el abuso sexual por parte de guardianes varones, y las drogas están disponibles para los prisioneros que cuentan con los recursos necesarios.

La mayoría de las mujeres que viven en estas condiciones son “mulas”, usualmente pobres, y a menudo madres solteras o jóvenes extranjeras. En su mayoría, no se trata de traficantes a gran escala o criminales que representen un grave riesgo para la sociedad. Muchas tienen bebés o incluso hijos en edad escolar que viven con ellas dentro de la cárcel, en la medida en que no tienen otras opciones para el cuidado de sus hijos. Ello plantea la cuestión sobre la calidad del futuro de estos niños, así como sobre el futuro de los hijos que viven fuera de la prisión creciendo sin la presencia de una madre.

En relación a las condiciones carcelarias en general tanto para hombres como para mujeres, un informe de derechos humanos del Departamento de Estado de los EE.UU. elaborado en

2002 señala también que la sobrepoblación es un problema crónico. El informe va más allá aún, declarando que no hay instalaciones diferenciadas para delincuentes reincidentes o criminales peligrosos, ni se mantiene a los detenidos en espera de juicio aparte de los prisioneros ya condenados, y que las autoridades carcelarias con frecuencia investigan casos de muertes ocurridas en custodia²¹.

Asistencia de los Estados Unidos

Los programas de asistencia estadounidense están dramáticamente sesgados hacia actividades militares y policiales de interdicción; poca asistencia es ofrecida al fortalecimiento y reforma del sector judicial. Casi la totalidad de los US \$36.6 millones en asistencia militar y policial recibidos por Ecuador en 2003 fueron asignados a programas antidrogas. Por añadidura, de un total de US \$46 millones en asistencia económica y social proporcionada a Ecuador el mismo año, \$16 millones fueron canalizados a través de la Oficina de Control Internacional de Narcóticos del Departamento de Estado²². Mientras tanto, US \$3,552,000 fueron destinados a programas de reforma judicial implementados por la Agencia de Desarrollo Internacional, USAID²³.

Debe advertirse también que la Administración de la Lucha Antidrogas (*Drug Enforcement Administration*, DEA) ha tenido una presencia activa de larga data en el país. Ecuador es uno de los siete países latinoamericanos en los cuales la DEA ha establecido unidades especiales de investigación. Oficiales de la policía nacional son seleccionados por la DEA y enviados a los Estados Unidos para ser capacitados. Las unidades regresan a Ecuador y trabajan tanto por su cuenta como en coordinación con la DEA.

Un diario ecuatoriano informó recientemente sobre un nuevo acuerdo formal suscrito entre los Estados Unidos y Ecuador, con el objetivo de mejorar el trabajo de este último para combatir el tráfico ilegal de drogas. A cambio de financiamiento, equipos y nuevas estaciones policiales, Ecuador implementará actividades de interdicción aérea y destrucción de cultivos ilícitos y plantas de producción de drogas ilegales, a través de operaciones conjuntas militares y policiales. El acuerdo contiene indicadores para la evaluación de resultados: la cantidad de drogas confiscadas debe incrementarse en un 10 por ciento, la confiscación de armas e insumos químicos debe aumentar en un 15 por ciento, y el número de personas detenidas y audiencias realizadas por delitos relacionados a drogas debe incrementarse en un 12 por ciento²⁴. Aunque algunos de estos parámetros pueden tener sentido en tratar de frenar el flujo de drogas ilegales, la aplicación de la mentalidad de conteo de cuerpos contra quienes infringen la ley e incurrir en delitos de drogas ha demostrado ser inefectiva y dar como resultado una alta incidencia de injusticias.

Según funcionarios del CONSEP y de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social (la entidad gubernamental a cargo del sistema penitenciario ecuatoriano), los grandes montos de dinero en asistencia antidrogas deben ser justificados por quienes los reciben. Ellos opinan que las políticas antidrogas ecuatorianas continúan sobredimensionando este tipo de actividades porque es para lo cual ha sido designado la mayor parte de los fondos de asistencia, mientras que escasean los recursos para reforma judicial y penal, así como para prevención y tratamiento²⁵. Estos funcionarios comentan que la policía nacional también siente que debe cumplir con las expectativas que vienen con el financiamiento que reciben, y que por ello priorizan a los delitos relacionados a las drogas sobre otros. Tampoco puede negarse que, para una policía nacional que padece crónicamente de la falta de recursos materiales y económicos, la asistencia ofrecida por los Estados Unidos para el trabajo antidrogas juega un papel importante en su subsistencia.

En el futuro, ¿un plan de mejoras?

El CONSEP está formulando una nueva ley para el control de drogas que será presentada ante el Congreso ecuatoriano en el futuro próximo. Los involucrados en su elaboración declaran que su propósito es crear una ley antidrogas más justa que esté mejor dirigida hacia los traficantes de drogas a gran escala, y que no busque encarcelar a cientos de delincuentes primerizos²⁶. Es importante señalar que la propuesta de ley incluye una diferenciación en las sentencias basada en la cantidad de drogas encontrada en el acusado o su acompañante. Según la propuesta de ley, aquellos detenidos con pequeñas cantidades de droga podrían recibir un mínimo de tres a cinco años de prisión, y tendrían derecho a libertad bajo fianza. Sin embargo, es probable que aún la nueva legislación mantenga algunas de las restricciones a garantías correspondientes a un debido proceso. Un abogado del CONSEP, al ser consultado si la propuesta de ley mantendría la presunción de culpabilidad, respondió: “Por supuesto que sí”. El abogado sostuvo que sin el concepto de “inversión de prueba” habría escasas oportunidades de aprobación por parte de las contrapartes estadounidenses, y tampoco sería posible lograr la promulgación por parte del Congreso ecuatoriano²⁷.

Con el fin de presentar de una manera más atractiva a los legisladores los cambios positivos en la ley, la propuesta de ley establece un contrapeso al elevar a 25 años de cárcel sin derecho a rebaja por atenuantes la sentencia mínima obligatoria por posesión de grandes cantidades de droga. No resulta claro si la propuesta de ley será adoptada o no. Al igual que en los Estados Unidos, el Congreso ecuatoriano teme ser percibido como “blando” en el tema de las drogas y considera que una dura política antidrogas es una manera fácil de responder a la preocupación del público acerca del incremento de delitos contra las personas y la propiedad.

Según la doctora Silvia Corrella, existe una penosa carencia de estudios que documenten la eficacia e impacto de las políticas antidrogas actuales, pese a que sería sumamente provechoso contar con ellos en la medida en que se están considerando nuevas leyes²⁸. “El Observatorio Nacional debería estar produciendo documentación que sirva como la base para el desarrollo de políticas tanto nacionales como internacionales, pero existen muy pocos recursos para tal trabajo”²⁹. Según la doctora Corrella, el financiamiento internacional está muy orientado hacia actividades policiales y para castigar a los condenados, mientras que se dedica poca atención a la investigación, documentación, análisis o tratamiento³⁰.

La Estrategia Nacional para Combatir las Drogas 1999-2000 del CONSEP enfatiza de manera consistente la necesidad de contar con más financiamiento para la investigación y el análisis con el fin de desarrollar políticas efectivas para Ecuador, y propone la necesidad de un mejor balance entre actividades de tipo policial y de prevención. El informe declara: “El número de acciones preventivas, de traficantes arrestados no son indicadores de éxito. [. . .] En el presente Plan, se reconoce la integridad de los fenómenos involucrados en el consumo y el tráfico. En relación de la oferta [. . .] las acciones obviamente deben ser de tipo represivo y en la de la demanda, deben primar los enfoques de tipo informativo, educativo, contextual y terapéutico. Estos dos ámbitos no pueden ser confundidos”³¹.

Recomendaciones

La documentación y el análisis deben constituir una prioridad de todos los gobiernos involucrados en el control internacional de las drogas. Contando con un análisis más claro del problema, se puede formular respuestas más efectivas (y quizá menos costosas). Debe emplearse

foros multilaterales como el CICAD (el departamento de la OEA que trata con el tema de drogas) para debatir más ampliamente la predominancia de políticas antidrogas con un sobredimensionado énfasis en acciones represivas, así como la concentración del financiamiento internacional en este tipo de acciones para el control de drogas en desmedro de otros temas de seguridad. Los resultados concretos que se han producido durante las décadas de implementación de políticas antidrogas, incluyendo sus efectos en los sistemas judiciales y penitenciarios de las Américas, deben ser claramente identificados, presentados y debatidos.

Se debe orientar la asistencia económica de los Estados Unidos a Ecuador hacia el fortalecimiento del estado de ley en este país, en lugar de enfocarse de manera tan desproporcionada en tratar de consolidar unidades policiales especiales antidrogas o el desarrollo de capacidades relacionadas a este tema. Las instituciones legales y judiciales deben ser fortalecidas en su conjunto, en lugar de suministrar grandes sumas de dinero a un solo renglón dentro de un departamento de la policía. La disponibilidad de tal cantidad de dinero en un área específica puede crear un sesgo en la definición del problema y conllevar a la formulación de respuestas que son inadecuadas, así como a situaciones de corrupción. El financiamiento para la formación de autoridades policiales, fiscales y jueces efectivos y fiscalizables tendría más posibilidades de detener los delitos relacionados a las drogas, al mismo tiempo que se cumplen las necesidades de seguridad pública de los ecuatorianos. Adicionalmente, el gobierno de los Estados Unidos debería apoyar sólo aquellas reformas legislativas y de políticas que garanticen los derechos a libertades civiles y el debido proceso legal.

Es más fácil señalar con el dedo al monstruo del tráfico de drogas como la causa de los problemas de sociedad en lugar de mirar a las raíces del asunto tales como la pobreza, la injusticia y la distribución desigual de recursos. Es mucho más simple alabar a la policía nacional por capturar cientos de kilos de drogas ilegales en lugar de examinar la evidencia que muestra que, a la fecha, tales operaciones han tenido poco o ningún impacto en la cantidad, el precio o el nivel de pureza de las drogas que llegan a los Estados Unidos. Y recibe mucha mejor cobertura periódica anunciar el incremento de las sentencias mínimas obligatorias para detener el flagelo de las drogas, que anunciar que el sistema judicial nacional podría requerir una revisión total o revisar montañas de documentos para analizar los indicadores sociales en una manera que podría conducir a la formulación de buenas políticas gubernamentales en el tema.

Cuatro pasos concretos deben darse para corregir estos errores:

- La ley ecuatoriana debe enmendarse para cumplir con las normas y parámetros internacionales del debido proceso;
- El castigo debe ser proporcional a la gravedad de los delitos cometidos, y las sentencias mínimas obligatorias deben ser eliminadas;
- Las actividades de cumplimiento de la ley antidrogas deben concentrarse en dismantelar las redes y organizaciones de tráfico de drogas, y en colocar a criminales peligrosos tras las rejas; y
- El gobierno de los Estados Unidos debe proporcionar una asistencia económica significativamente mayor a los programas que promueven el fortalecimiento del estado de ley en Ecuador.

*Editado por Coletta A. Youngers y Eileen Rosin
Traducido del inglés por Enrique Bossio.*

Sandra G. Edwards ha vivido en Ecuador desde 1991, trabajando para ONGs internacionales y como consultora independiente en derechos humanos y temas de migración forzada. Es actualmente consultora de WOLA, monitoreando políticas antidrogas estadounidenses y su impacto en los derechos humanos y la democracia en Ecuador. Antes de ubicarse en Ecuador, ella vivió en Honduras y América Central. Tiene una maestría en Educación de la Universidad de Harvard.

Durante el curso de su trabajo de derechos humanos, Edwards ha visitado varias prisiones en Ecuador, incluyendo la prisión de Tulcán en la frontera entre Ecuador y Colombia. También condujo talleres en la cárcel de mujeres El Inca en Quito, donde tuvo la oportunidad de conocer a las mujeres detenidas allí, la mayoría de las cuales sufre prisión por delitos relacionados a las drogas.

Washington Office on Latin America

1630 Connecticut Avenue, NW

Washington, D.C. 20009

Tel: (202) 797-2171 Fax: (202) 797-2172

e-mail: wola@wola.org web: www.wola.org

La Oficina de Washington para América Latina (WOLA, siglas en inglés) promueve los derechos humanos, la democracia y la justicia económica y social en América Latina y el Caribe. WOLA facilita el diálogo entre agentes gubernamentales y no gubernamentales, monitorea el impacto de políticas y programas de gobiernos y organizaciones internacionales, y promueve alternativas a través de la difusión de informes, actividades de educación, capacitación y gestión de políticas. Fundada en 1974 por una coalición de dirigentes religiosos y civiles, WOLA trabaja estrechamente con organizaciones de la sociedad civil y funcionarios de gobiernos a lo largo del hemisferio.

NOTES

¹ Gobierno de Ecuador, CONSEP (Consejo Nacional de Ecuador para el Control de Drogas Narcóticas y Sustancias Psicotrópicas), Estrategia Nacional para Combatir las Drogas 1999-2003, p. 31. El documento se encuentra en el sitio de web del CICAD, www.cicad.oas.org.

² En realidad, se cultiva muy poca coca en Ecuador, y lo poco que existe se puede encontrar mayormente en la frontera norte del país.

³ Dr. Adrián Bonilla, “Toma de Decisiones sobre Seguridad Nacional en Ecuador: El Caso de la Guerra Antidrogas”, disertación doctoral, Universidad de Miami, octubre de 1992, p. 298. La descripción del ambiente que se encuentra en este párrafo se basó en el trabajo del Dr. Bonilla.

⁴ Entrevista de la autora con la Dr. Judith Salgado, directora del Programa de Leyes Internacionales de Derechos Humanos, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, mayo de 2003.

⁵ Entrevista de la autora con la doctora Silvia Corrella, directora del Observatorio Nacional de Drogas de Ecuador, CONSEP, mayo 2003.

⁶ Entrevista de la autora con la doctora Susy Garbay, coordinadora del departamento legal, INREDH (Instituto Regional de Apoyo en Derechos Humanos), Quito, Ecuador, junio 2003.

⁷ “Inversión de prueba” es el término comúnmente empleado entre abogados que han trabajado con esta ley. El doctor Alejandro Ponce, la doctora Susy Garbay, e incluso el abogado del CONSEP que está desarrollando la nueva versión de la ley, hacen referencia a este concepto.

⁸ El colectivo estaba compuesto en ese entonces por las siguientes personas: doctora Pilar Sacoto de Merlyn, doctor Ernesto Albán Gómez, doctor Alberto Wray, doctor Alejandro Ponce Villacís, doctora Judith Slagado, doctor Gayne Villagómez, doctor Ramiro Ávila Santamaría, doctor Gonzalo Miñaca, doctor René Larenas Loor, doctor Farith Simon y la hermana Elsie Monge.

-
- ⁹ Colectivo de Abogados, “Por los Derechos de las Personas”, Ecuador, 1995, p.8.
- ¹⁰ Entrevista de la autora con la doctora Susy Garbay, abogada del INREDH, Ecuador, mayo 2003.
- ¹¹ David Aquilla Lawrence, “Whose Due Process; A U.S. Anti-Drug Probe in Ecuador Faces Scrutiny”, *Christian Science Monitor*, 30 octubre-5 noviembre 1998.
- ¹² Entrevista de la autora con el doctor Alejandro Ponce, mayo 2003
- ¹³ Entrevista de la autora con la doctora Judith Salgado, mayo 2003.
- ¹⁴ La única excepción es cuando alguien es acusado como cómplice por encubrimiento; esta acusación implica una sentencia de dos a cinco años.
- ¹⁵ Para obtener tal información, sería necesario ir a la Corte Superior y examinar cada sentencia emitida en casos de acusaciones relacionadas a drogas y luego compararlas con los cargos específicos. Se requeriría un investigador trabajando dos semanas para obtener estos datos sólo por un mes de sentencias. El CONSEP no tiene el personal para realizar este trabajo.
- ¹⁶ Entrevista de la autora con la doctora Judith Salgado (UASB), doctor Adrián Bonilla (FLACSO), doctor Alejandro Ponce (abogado independiente), doctora Susy Garbay (INREDH), y doctor Fausto Viteri (CONSEP), mayo 2003.
- ¹⁷ “Los Operativos Policiales no Frenan los Delitos”, *El Comercio*, Quito, 11 de octubre de 2003, p. A8.
- ¹⁸ La autora, habiéndose encontrado con numerosas extranjeras que se encuentran en tal situación, consultó con los abogados de ellas que no hablan español. El resultado es esencialmente el mismo – cuando una persona es detenida con drogas, básicamente no hay nada que hacer.
- ¹⁹ Dirección Nacional de Rehabilitación Social, *Boletín Estadístico 2002*, p. 22.
- ²⁰ *Ibid.*, p. 24.
- ²¹ U.S. State Department, Office of Democracy, Human Rights and Labor, *Country Reports on Human Rights Practices, 2002, Ecuador*, dado a conocer el 31 de marzo de 2003.
- ²² Información procedente de “Just the Facts”, base de datos en línea del Centro de Políticas Internacionales, www.ciponline.org/facts/ec.htm.
- ²³ USAID, Congressional Budget Justification 2004, Latin America and the Caribbean, Ecuador, p. 12.
- ²⁴ “FF.AA. y Policía Deben Mejorar su Lucha Antidrogas”, *El Comercio*, Quito, 12 de octubre de 2003, p. A7.
- ²⁵ Entrevista de la autora con la doctora Silvia Corrella y el doctor Fausto Viteri, director de Tratamiento y Rehabilitación, CONSEP, mayo 2003.
- ²⁶ Entrevista de la autora con la doctora Silvia Corrella y el doctor Patricio Yanchanpaxi (por separado), CONSEP, mayo de 2003.
- ²⁷ Entrevista de la autora con el doctor Patricio Yanchanpaxi, CONSEP, mayo de 2003.
- ²⁸ La doctora Corrella trabaja para CONSEP y es directora del Observatorio Nacional sobre Drogas (un programa auspiciado por la Comisión Interamericana de Control del Abuso de Drogas [CICAD] de la Organización de Estados Americanos).
- ²⁹ Entrevista de la autora con la doctora Silvia Corrella, CONSEP, mayo de 2003.
- ³⁰ *Ibid.*
- ³¹ Gobierno de Ecuador, CONSEP, op. cit., p. 33.