



WOLA

Reformas a las leyes de drogas en América Latina

Documento de trabajo, capítulo Ecuador

LEYES DE DROGAS Y CÁRCELES EN AMÉRICA LATINA

Una breve historia de la legislación ecuatoriana de drogas y su impacto sobre la población penal en el país

Sandra G. Edwards

Mayo de 2010

Una breve historia de la legislación ecuatoriana de drogas y su impacto sobre la población penal en el país

Sandra G. Edwards

Investigadora y consultora independiente. Máster en Educación.

Introducción

Ecuador, pequeño país ubicado en la costa pacífica de Sudamérica, nunca ha sido conocido como un importante centro de producción o tráfico de drogas ilícitas; el país tampoco ha atravesado por las convulsiones sociales que pueden resultar de altos niveles de abuso de drogas, o de la existencia de un dinámico mercado doméstico de estas sustancias.¹ 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 tráfico ilícito de drogas no ha sido considerado como una amenaza significativa a la seguridad nacional.² Sin embargo, durante casi dos décadas, Ecuador no sólo ha tenido una de las leyes sobre drogas más draconianas en América Latina, sino que la asistencia económica de los EE.UU. a Ecuador ha priorizado consistentemente el financiamiento a sus fuerzas de seguridad para el control de drogas.

La Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas de Ecuador, conocida como Ley 108, no se desarrolló sobre la base de la realidad local; antes bien, fue resultado de presiones internacionales y del contexto político doméstico. Se trata de una legislación extremadamente punitiva, que produce sentencias desproporcionadas al delito, contradice garantías al debido proceso y viola los derechos constitucionales del acusado. Debido a su enfoque en la aplicación del orden público, y la existencia de presiones por parte de los EE.UU. supuso que el éxito de las políticas ecuatorianas sobre drogas se midiera por el número de personas en prisión acusadas por

¹ Según del Informe de Estrategia para Control de Drogas (INCSR) del Departamento de Estado de los EE.UU. para el año 2009, sólo se encontraron y destruyeron 10 hectáreas de cultivos de cacaos a lo largo de la frontera con Colombia en 2008, en contraste con 36 hectáreas identificadas el año anterior. Comparativamente, los cálculos de los EE.UU. para 2008 en relación a cultivos de coca en Colombia y el Perú fueron de 119.000 y 41.000 hectáreas, respectivamente. Antes de 2008, las organizaciones internacionales que monitorean los niveles de producción de coca en la Región Andina, consistentemente excluyeron a Ecuador de su lista de países que generan preocupación. Igualmente, en una encuesta a nivel nacional, se identificó que el tráfico de drogas figuraba entre las amenazas percibidas menos importantes; Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Ciudadanía en Temáticas de Seguridad Interna y Externa, Santiago Pérez Encuestadores, citado en *Hacia una Nueva Política de Seguridad Interna y Externa, Seguridad, Soberanía y Democracia, Siglo XXI*, Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, 2008, Anexo, p. 117.

² Sólo en fecha reciente éste se ha convertido en un tema de debate. Según el Informe INCSR para 2010, el Gobierno de Ecuador incautó 43,5 toneladas métricas de cocaína en 2009, un incremento del 98 por ciento respecto a 2008. Ello puede indicar un aumento del transbordo de drogas; sin embargo, también puede tratarse del resultado de la estrategia del gobierno de Correa de reorientar las acciones de aplicación del orden público, disminuyendo el enfoque sobre arrestos de traficantes de poca monta y "mulas", y priorizando en su lugar acciones para interceptar grandes cargamentos de drogas y dismantelar organizaciones dedicadas al tráfico de estas sustancias.

delitos de drogas. Ello resultó en un considerable hacinamiento de las prisiones y el deterioro de las condiciones carcelarias.

Las ONG e instituciones académicas ecuatorianas empezaron a documentar la realidad cotidiana de la injusticia vivida bajo las leyes para el control de drogas en este país, el deterioro de las condiciones carcelarias, y el hecho de que el papel de Ecuador como país de tránsito no había disminuido pese al creciente número de personas que se encontraban tras las rejas. Cuando el Presidente Rafael Correa asumió el poder en noviembre de 2006, el nuevo gobierno empezó a analizar seriamente los problemas generados por la Ley 108. Ecuador ha iniciado el camino hacia la reforma. Estas reformas se basan en la premisa de que las leyes y políticas de drogas en Ecuador deben corresponder a la realidad nacional del país, y estar enmarcadas en la nueva Constitución, priorizando tanto la seguridad como los derechos humanos y civiles de los ciudadanos ecuatorianos.

Este documento analiza las conexiones directas entre la Ley 108 y el deterioro de las condiciones penitenciarias en Ecuador hasta la asunción de la actual Administración. Aunque la Ley 108 aún está vigente, la Administración 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 a las drogas como a las prisiones.

Evolución de las políticas nacionales 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 (NN.UU.) como de la Organización de Estados Americanos (OEA) se volvieron más prohibicionistas —priorizando temas de drogas como aspectos de aplicación del orden público antes que desde una perspectiva 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 al 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. Si se encontraba que esta persona era dependiente, se le mantenía en una instalación médica hasta concluir un programa de rehabilitación bajo supervisión de personal médico.³ La sección de la legislación correspondiente a la aplicación del orden público colocaba el énfasis primordial en penalidades 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.⁴ Parecía haber escaso interés en el tráfico

³ 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.

⁴ Aunque éste constituía un claro énfasis en la legislación en ese momento, en realidad, hasta hace poco no era necesario presentar una prescripción médica para adquirir diversos medicamentos que figuraban en la lista de

informal por parte de personas o grupos. El Plan Nacional de Prevención del Uso Indevido de Drogas de Ecuador, vigente de 1981 a 1985, incluso se refería a los peligros de enfatizar 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.⁵

En 1987, el Congreso ecuatoriano aprobó una nueva ley, llamada Ley de Control y Fiscalización del Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. Los consumidores de drogas todavía no eran penalizados con cárcel y aún se les requería participar en una evaluación médica obligatoria y un posible tratamiento ordenado por el Gobierno si eran arrestados bajo los efectos de la droga. Sin embargo, a partir de esta ley, las políticas ecuatorianas empiezan a reflejar el carácter más prohibicionista de los tratados internacionales desarrollados alrededor de esa época, especialmente los protocolos de la Convención Única sobre Estupefacientes de las Naciones Unidas (1961). Las acciones para aplicación del orden público tenían un papel tan importante como el de los esfuerzos de prevención. Esta ley también inauguró el uso de severas sanciones para condenas por delitos de drogas, dando a los jueces la posibilidad de ordenar sentencias de 12 a 16 años de penitenciaría. Ello no obstante, la aplicación de tales sentencias era considerada excepcional, 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. Específicamente, en casos que involucraban marihuana, las sentencias eran sólo de uno a cinco años de prisión, dependiendo la duración de la sentencia de la edad del acusado (los acusados más jóvenes recibían la menor sentencia posible). Sin embargo, se concedía a todos los acusados por tráfico de drogas el derecho a solicitar libertad bajo fianza, según criterio del juez. La ley asimismo definía las responsabilidades de la policía al realizar sus investigaciones.⁶ La legislación en cuestión reflejaba otras leyes ecuatorianas en cuanto al uso del concepto de presunción de inocencia, y brindaba todos los derechos legales previstos para cualquier persona acusada de un delito en Ecuador.

Desde 1970, el Gobierno ecuatoriano ha desarrollado cinco planes nacionales sobre prevención del abuso de sustancias controladas. El plan nacional quinquenal correspondiente a la ley de 1987 iba a ser implementado por una Comisión Inter-Ministerial de Coordinación. La ley indicaba claramente que el Ministerio de Salud Pública presidiría esta nueva Comisión, señalando la continuación del énfasis de salud pública que el Gobierno ecuatoriano colocaba sobre sus políticas de control de drogas.

Este énfasis, y el enfoque más integrado representado por las leyes anteriores y los planes nacionales de Ecuador en relación al control y la prevención del consumo de sustancias ilícitas, fueron totalmente revertidos en la subsiguiente ley sobre drogas aprobada en 1991 en este país: la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas de Ecuador, Ley 108. Con la promulgación de la Ley 108, el país cambió de dirección, pasando de enfocar a las drogas como un tema de salud pública, a la priorización de la aplicación del orden público. Esta nueva dinámica no

sustancias controladas en Ecuador.

⁵ *Plan Nacional de Prevención del Uso Indevido 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.

⁶ *Codificación de la Ley de Control y Fiscalización del Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas*, Registro Oficial, Año III, Quito, martes 27 de enero de 1987, Número 612.

provino de algún cambio importante en las tendencias de consumo o tráfico de drogas en Ecuador, sino más bien de las cambiantes prioridades influenciadas directamente por los tratados internacionales sobre control de drogas y los nuevos flujos de fondos ofrecidos por el Gobierno de los Estados Unidos para programas de control de drogas.

Influencia de los Estados Unidos sobre las políticas de drogas de Ecuador

La influencia de la asistencia estadounidense para el control de drogas respecto a la implementación de la Ley 108 no debe ser subestimada. Desde la década de 1980, los gestores de políticas estadounidenses empezaron a considerar que las drogas ilícitas constituían una amenaza a la seguridad nacional de los EE.UU., y priorizaron combatir la producción de drogas en el exterior para bloquear el flujo de estas sustancias hacia los Estados Unidos. La asistencia económica y militar de los EE.UU., así como los beneficios comerciales con este país, fueron condicionados a la implementación de programas de políticas sobre drogas diseñados en Washington, basados en los intereses percibidos en los EE.UU., antes que en la realidad presente en los lugares donde se implementaban las políticas. Los países que adoptaron la “guerra contra las drogas” fueron recompensados económica y políticamente; aquellos que titubearon fueron amenazados con recortes de la asistencia estadounidense y ventajitas comerciales con ese país.

Entre 1996 y 1999, la asistencia estadounidense a las fuerzas militar y policial ecuatorianas se incrementó, de poco menos de US\$ 3 millones a casi US\$ 13 millones. Adicionalmente, durante esa época, la DEA (Agencia Antidrogas de los EE.UU.) estableció una presencia en Ecuador a través de una Unidad Especial de Investigaciones (SIU).⁷ Tal como puede apreciarse en los Cuadros 1 y 2, la asistencia estadounidense para el control de drogas alcanzó su punto más alto entre los años 1999 y 2005, pero nunca se redujo a los niveles mucho menores que había tenido a mediados de la década de 1990, de entre 2 y 4 millones de dólares por año. De este modo, la presencia de tal asistencia ha jugado un importante papel en fortalecer los presupuestos operativos de las fuerzas de seguridad ecuatorianas durante más de una década. Aunque el monto de ayuda estadounidense para el control de drogas en Ecuador palidece en comparación al recibido por sus países vecinos, representaba un incremento significativo de recursos para las unidades militares y policiales ecuatorianas.

Asistencia económica de los EE.UU. al Ecuador (en dólares estadounidenses)⁸

Cuadro 1

Asistencia militar y policial de los EE.UU., Programa antidrogas 1996 -2010

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
2.223.000	2.255.000	4.586.000	11.781.000	25.064.000	18.448.000	34.959.000	35.194.000	41.502.000	16.153.000	13.888.000	17.053.000	14.265.000	15.497.224	12.555.898

⁷ La DEA aún mantiene una oficina operativa en Ecuador.

⁸ *Just the Facts* [Solamente los hechos],

http://justf.org/All_Grants_Country?year1=1996&year2=2011&funding=Counter-Narcotics+Programs&subregion=Andes&x=72&y=10.

Cuadro 2

Todos los fondos de asistencia, de todo tipo, y programas antidrogas 1996-2010

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
2.223.000	2305.000	4.586.000	12.201.000	33.124.000	18.500.000	45.584.000	51.365.000	57.014.000	31.453.000	25.573.000	25.453.000	14.395.000	15.653.000	12.653.000

Según declaraciones formuladas en 2003 por funcionarios del Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP) y la Dirección Nacional de Rehabilitación Social (DNRS) de Ecuador, los significativos montos de la asistencia antidrogas de los EE.UU. ameritaban una retribución por parte de las entidades receptoras en este país. Un funcionario de CONSEP indicó que las políticas de drogas en Ecuador seguían enfatizando excesivamente acciones de aplicación del orden público porque ésta era el área para la cual se asignaba la mayor parte de la asistencia estadounidense, mientras que los recursos para reformas a nivel judicial y penal, así como para prevención y tratamiento, resultaban escasos.⁹ En la medida en que la fuerza policial nacional padecía una crónica escasez de recursos materiales y económicos, ésta se volvió rápidamente dependiente de la asistencia para el control de drogas ofrecida por los Estados Unidos.

Aunque los acuerdos bilaterales de cooperación antidrogas entre los EE.UU. 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, nuevas 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 para delitos relacionados a drogas debía aumentar en un doce por ciento.*¹⁰ Estos criterios asumían que la presencia de drogas ilegales en Ecuador se estaba incrementando, que estaba creciendo el número de personas que traficaban drogas ilegales, y que todas aquellas personas arrestadas cumplían con los criterios legales para ser juzgadas por un delito relacionado a las drogas. A fin de cumplir con su parte del acuerdo, Ecuador debía ingresar al juego de los números – más personas en la cárcel, y más de éstos acusados por delitos relacionados a 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.

⁹ Entrevista de la autora con la Dra. Silvia Corrella y con el Dr. Fausto Viteri, director de Tratamiento y Rehabilitación, CONSEP, mayo de 2003.

¹⁰ *FF.AA. y Policía Deben Mejorar su Lucha Antidrogas*, El Comercio, Quito, 12 de octubre de 2003, p. A7.

La Ley 108: definiendo la política de drogas ecuatoriana durante dos décadas

Durante la década de 1980, mientras la influencia de los EE.UU. se extendía sobre el desarrollo de políticas de drogas a nivel internacional, se descubrió en Ecuador laboratorios improvisados que procesaban clandestinamente productos químicos para elaborar cocaína. En 1990, el Gobierno ecuatoriano publicó dos informes que indicaban una creciente actividad alrededor de la producción de insumos químicos utilizados en la elaboración de drogas, e insinuaban que miles de ecuatorianos participaban en el tráfico de estas sustancias. Los alarmantes informes del gobierno capturaron titulares en los medios de comunicación, pero estudiosos del tema señalaron que “no se citaba fuentes, ni se describía una metodología para calcular los hallazgos reportados, y tampoco se establecía una base científica en apoyo a sus cuadros y conclusiones”.¹¹ Pese a tal falta de evidencias, estos informes sentaron las bases para una creciente percepción de que Ecuador estaba enfrentando un gravísimo problema en relación al tráfico de drogas.

La percepción del público de que, en efecto, existía un serio problema en relación a drogas ilegales en Ecuador, empezó a jugar un significativo papel en las políticas domésticas. En 1990, se exacerbó el conflicto político entre el partido del Presidente, Izquierda Democrática (ID), y el principal partido de oposición, Partido Social Cristiano (PSC), cuando éste último acusó a ID de tener una postura débil ante el crimen y el tráfico de drogas. La influencia internacional, combinada con políticas y percepciones internas, crearon una enorme presión para adoptar lo antes posible una “postura de mano dura” contra los traficantes de drogas. En respuesta a esta presión, en 1991 la ID desarrolló y promulgó la Ley 108, llamada Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas.¹²

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 NN.UU. 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 la fecha límite que le fue impuesta, así como a causa del contexto político que rodeaba todo el proceso, que cuando finalmente presentaron su trabajo al Congreso los párrafos carecían de orden, con oraciones que a menudo carecían de coherencia lógica. El documento tampoco incluía la lista de drogas consideradas ilícitas bajo la ley. El Congreso ecuatoriano, sin embargo, la aprobó tal cual fue presentada. Una vez promulgada, la ley fue mostrada a la Sección para Asuntos de Drogas (NAS) de la Embajada de los EE.UU. Muchas de las sugerencias planteadas por la NAS, partes que habían quedado fuera del texto debido al apresuramiento para ensamblar la propuesta de ley, así como comentarios recibidos luego de una evaluación por parte de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas

¹¹ Bonilla, Adrián, *National Security Decision-Making in Ecuador: The Case of the War on Drugs* [Toma de Decisiones de Seguridad Nacional en Ecuador: El Caso de la Guerra contra las Drogas], disertación para el título doctoral, Universidad de Miami, octubre de 1992, p. 298. La atmósfera descrita en este párrafo se basa en el trabajo del Dr. Bonilla.

¹² *Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas*, publicada en el Registro Oficial, número 523, 17 de setiembre de 1990. Codificada luego en el Registro Suplemental, número 490, 27 de diciembre de 2004.

(CICAD) 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.¹³

Debido a que la Ley 108 estaba basada en un modelo legal externo¹⁴ e incluía componentes de diversas fuentes influenciadas por prioridades políticas internas e internacionales, gran parte de la ley entraba en contradicción con la Constitución 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 a 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”.¹⁵

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, tal como se indicó antes, 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 completamente aparte para temas de control de drogas significó un cambio fundamental respecto al manejo previo de temas de drogas por parte del Gobierno central del Ecuador.

La Ley 108, una obstrucción a la justicia

A pesar de procesos de reforma que están ocurriendo actualmente en Ecuador, la Ley 108 aún se encuentra vigente. Tal como se ha señalado, una serie de aspectos de la Ley 108 contradecían 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 al concepto de independencia judicial. La ley requería que toda decisión judicial emitida en casos relacionados a drogas fuese automáticamente evaluada por la Corte Superior. También incluía sanciones que podían ser aplicadas por la Corte Superior a cargo de la revisión de la sentencia, si el juez

¹³ 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.

¹⁴ 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.

¹⁵ Esta cita es extraída de un comentario hecho por David Cordero 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. Puede encontrarse en: "Entre el Control Social y los Derechos Humanos, los retos de la política y la legislación de drogas", Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Subsecretaría de Desarrollo Normativo, abril de 2010.

dictaminaba en favor de una persona acusada de un delito relacionado a drogas y la Corte Superior sospechaba que la decisión no estaba bien fundamentada. Tal proceso de revisión de sentencias, 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 la evaluación sobre el proceso judicial era el de garantizar virtualmente un veredicto de culpabilidad. A los jueces les preocupaba que una decisión en favor del acusado fuese revertida por la Corte Superior, 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 sentencias mínimas obligatorias, un mecanismo comúnmente empleado en ese momento en los Estados Unidos para delitos relacionados a drogas. Además, no se hacía distinción entre delincuentes de menor monta – consumidores de drogas, primerizos, o micro-comercializadores en posesión de pequeñas cantidades de estas sustancias – y traficantes de gran envergadura. Todos estaban sujetos a una sentencia mínima obligatoria de diez años (término modificado a doce años por el Congreso en enero de 2003). Potencialmente, una persona que portase unos pocos gramos de marihuana podía cumplir una sentencia de doce años, tan igual como una persona acusada de vender un monto mucho mayor de cocaína. Dado que la ley incluye varias categorías bajo las cuales una persona puede ser acusada (como posesión, transporte, tráfico, etc.), alguien que es sentenciado bajo varias categorías a la vez – lo cual es inconstitucional pero ocurre con frecuencia – potencialmente puede recibir una pena máxima de 25 años, término mayor al que corresponde 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. Aún si 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.

Una característica muy perturbadora de la ley es su definición dentro del Código Penal ecuatoriano, el cual 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*.¹⁶ 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 a 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,*

¹⁶ 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.

asalto armado, violación y secuestro.¹⁷ Por ello, quienes cometen delitos relacionados a 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 a drogas, aún 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 a 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 que se lleven a cabo las audiencias (en contraste a 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 muchos abogados llaman una “inversión de prueba”.¹⁸ 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, tal como ocurre con otros delitos y como lo estipula la Constitución.

En 1995, el Colectivo de Abogados, una coalición de abogados de derecho civil y penal, presentó una Acción de Amparo a la Corte Suprema Ecuatoriana, cuestionando aquellos aspectos de la Ley 108 considerados inconstitucionales, y el abuso de los mismos por los tribunales, en comparación con lo que ocurre con otros delitos.¹⁹ Tal como puede verse en los Cuadros 3 y 4, el informe señalaba que desde 1975 hasta 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 referían a delitos relacionados a drogas, mientras el porcentaje de casos llevados a juicio por delitos contra la propiedad y las personas era mucho menor, a pesar de su relativo incremento.

Cuadro 3

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

*1994

Cuadro 4

Casos “vistos” por tribunales penales	1993
<i>Delitos contra la propiedad</i>	38,8 %
<i>Delitos contra las personas</i>	12,4 %
<i>Delitos relacionados con drogas</i>	46,8 %
<i>Otros</i>	2,0 %

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

¹⁷ 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.

¹⁸ “Inversión de prueba” es el término comúnmente empleado entre abogados que han trabajado con esta ley. El Dr. Alejandro Ponce, la Dra. Suzy Garbay e incluso el abogado de CONSEP que desarrolla la nueva versión de la ley, hacen todos referencia a este concepto.

¹⁹ El Colectivo estaba compuesto por las siguientes personas: Dra. Pilar Sacoto de Merlyn, Dr. Ernesto Albán Gómez, Dr. Alberto Wray, Dr. Alejandro Ponce Villacís, Dra. Judith Salgado, Drs. Gayne Villagómez, Dr. Ramiro Ávila Santamaría, Dr. Gonzalo Miñaca, Dr. René Larenas Loor, Dr. Farith Simon y Hermana Elsie Monge.

Teniendo en cuenta que históricamente los temas relacionados al tráfico de drogas en Ecuador han sido lavado de dinero y su uso 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 desproporcionadamente en delitos de drogas.²⁰

El estudio y sus conclusiones fueron confirmados más de una década más tarde cuando un analista legal, Farith Simon,²¹ indagó sobre casos judiciales desde 2007. Simon descubrió que los casos relacionados a homicidios y otros delitos violentos – el tipo de delitos que con más probabilidad constituiría una amenaza a la seguridad de los ciudadanos ecuatorianos – recibieron menos atención por parte de los tribunales que los casos de drogas. Al comparar el número de casos procesados por jueces que reciben casos de drogas, el porcentaje de éstos que eran resueltos (con la absolución o sentencia del acusado) era mucho mayor que el de casos concernientes a delitos no relacionados con drogas. Tal como se muestra en el Cuadro 5, mientras los casos que involucraban delitos violentos componían más del 16 por ciento de todas las denuncias legales y los delitos relacionados a drogas llegaban sólo al 0,47 por ciento, el sistema judicial ecuatoriano halló sustento para menos del 13 por ciento de las denuncias legales vinculadas a delitos violentos y, sin embargo, aceptó procesar legalmente el 100 por ciento de las acusaciones relacionadas a delitos de drogas. Luego, una vez que los delitos fueron procesados por el sistema judicial ecuatoriano, menos del 4 por ciento de todos los casos que involucran delitos violentos se resolvieron efectivamente (con una sentencia para el acusado), mientras que el 54 por ciento de aquellos acusados por un delito de drogas fueron eventualmente sentenciados.

Cuadro 5 ²²

Denuncias no desestimadas y sentencias en ciertos delitos, 2007

Tipo de delito	% del total	% de respuesta en no desestimadas	Sentencias emitidas	% de sentencias no desestimadas
Homicidios, lesiones, etc.	11,77	4,42	375	1,6
Sexuales y violencia doméstica	5,13	8,09	320	3,14
Drogas	0,47	104,48	507	54,11

Fuente: Simon, 2010

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, aquellos cambios no se efectuaron hasta 1997, y el impulso fundamental de la legislación, en el cual el acusado se presume culpable hasta demostrar su inocencia, sigue vigente. Las decisiones de los jueces en casos relacionados a 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 sentencias debido a circunstancias atenuantes. Los jueces también han recuperado

²⁰ Colectivo de Abogados, *Por los Derechos de las Personas*, Ecuador, 1995, p. 8.

²¹ Analista legal y profesor de leyes en la Universidad San Francisco de Quito.

²² Cuadro elaborado por Luis Pásara, basado en el trabajo de Farith Simon, *El impacto de la reforma procesal penal en la seguridad ciudadana*, www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/articulos/a_20100304_01.pdf, p. 8

su derecho a determinar de manera independiente las sentencias aplicables a casos de drogas; tomando en cuenta factores tales como la ausencia de antecedentes criminales u otras circunstancias, un juez puede sentenciar a una persona hallada culpable de un delito de drogas a un número menor de años que la sentencia 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 sentencia menor en dos o tres años que el plazo mínimo, aprobado por el Congreso, de doce años de cárcel. La desestimación de acusaciones y la determinación de inocencia constituyen todavía casos muy raros.

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 en 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. Docenas de personas acusadas por delitos de drogas han pagado miles de dólares a abogados poco confiables, inescrupulosos y carentes de experiencia legal, pero que se aprovechan de quienes son encarcelados por delitos de drogas. Ello es especialmente cierto en el caso de extranjeros detenidos de quienes se asume tienen acceso a más recursos económicos. Basándose en la historia de la implementación de la Ley 108, muchos de estos abogados asumen que un veredicto de culpabilidad es una conclusión previsible y por ello rara vez dedican mucho tiempo a defender a cualquiera de sus clientes. En lugar de ello, tratan de conseguir tantos clientes como pueden, acompañándoles a través del proceso y cobrándoles sus honorarios hasta la entrega de la sentencia.²³

Otro cambio en la revisión de la ley es que los consumidores de drogas ya no son considerados en la misma categoría que los traficantes y productores de las sustancias; el consumo de drogas ya no es un delito. Sin embargo, no se especifica qué monto corresponde al consumo personal – en un contexto en el cual se fomenta que fiscales y jueces obtengan sentencias. 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, una persona hallada en posesión de drogas es todavía detenida de inmediato 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 a ser usada en casos extremos, en Ecuador la prisión preventiva se convirtió en la norma. Cuando una persona era arrestada, ésta era inmediatamente detenida. Si se le acusaba de un delito de drogas, la prisión preventiva se aplicaba casi automáticamente y el acusado podía estar detenido indefinidamente.

²³ Entrevista de la autora con la Dra. Judith Salgado, mayo de 2003.

En 1996, la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la OEA emitió una decisión en el caso de Rafael Suárez Rosero. Suárez Rosero fue arrestado en 1992 como parte de una operación encubierta planeada por la policía. Suárez Rosero fue intervenido por la policía luego que un vecino lo acusara por posesión de drogas. Pese a que no se encontraron drogas en su poder, se le detuvo y colocó bajo prisión preventiva. Estuvo en la cárcel por más de cuatro años a la espera de juicio. La Corte Interamericana aceptó su caso y en su decisión falló contra el Estado de Ecuador. La Corte determinó que en el caso de Suárez Rosero, Ecuador no había respetado e implementado los siguientes derechos internacionales y constitucionales: el derecho del detenido a estar en comunicación con su familia; la presunción de inocencia, y el derecho al *Habeas Corpus*. La Corte también requirió al Estado de Ecuador adoptar medidas dentro de su legislación doméstica para requerir que la prisión preventiva se aplique sólo por un período limitado de tiempo. La decisión de la Corte afirmaba: “él (Suárez Rosero) ha estado en prisión preventiva por un plazo mayor que el que hubiera cumplido de haber sido juzgado y condenado”.²⁴

Dictámenes similares han sido emitidos en otros casos vistos por la Corte Interamericana.²⁵ En su informe de 1997 sobre la Situación de Derechos Humanos en Ecuador, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA declaró: “El problema más grave que la Comisión ha identificado con respecto al derecho a la libertad, es la aplicación arbitraria e ilegal de la detención preventiva, que provocaba que alrededor del 70 por ciento de los detenidos carezcan de condena. Esta situación se mantiene hasta la fecha, aunada a la demora en los trámites, la venalidad de los jueces y la miserable situación del sistema carcelario ecuatoriano”.²⁶

El tema de prisión preventiva fue finalmente reformado en la Constitución ecuatoriana de 1998, la cual incluía el requisito constitucional de que la prisión preventiva no podía durar más de seis meses para *delitos de prisión* ni más de un año para *delitos de reclusión*. Si este nuevo derecho constitucional hubiese sido implementado, cientos, sino miles, de personas que habían sido detenidas sin contar con una sentencia por más de seis meses o un año hubieran sido liberadas. Sin embargo, incluso después de haber sido codificado este nuevo derecho constitucional, aquellos acusados por delitos de drogas continúan detenidos a la espera de juicio.

Debido a que los delitos de drogas bajo la Ley 108 fueron incluidos en la misma categoría que los delitos más graves – *delitos de reclusión* – los jueces continúan ordenando prisión preventiva por lo menos por un año para la mayoría –sino para todos– los acusados por delitos de drogas. Sin embargo, dado que los sistemas judicial y penal en Ecuador no funcionaban efectivamente a ningún nivel, muchos de estos detenidos con prisión preventiva a menudo permanecían presos durante *mucho* más que un año, sin que ello trajese consecuencia alguna para los funcionarios judiciales o penales a cargo de sus casos. Aún así, debido a los señalamientos internacionales y

²⁴ Caso de Suárez Rosero, *Medidas Provisionales en el Tema de Ecuador*, Orden de la Corte del 28 de junio de 1996, Corte Interamericana de Derechos Humanos.

²⁵ Caso de Tibi (2004), Caso de Acosta Calderón (2005) y Caso de Chaparro Álvarez (2007). En la mayoría de los casos, como el de Suárez Rosero, se dictaminó claramente en contra de los abusos legales contenidos en la Ley 108. Sin embargo, la decisión de la Corte también incluyó hallazgos contra medidas empleadas no sólo en combinación con la Ley 108, sino en general al interior del sistema judicial ecuatoriano, como el abuso de la prisión preventiva, la falta de acceso al derecho de *Habeas Corpus*, abuso policial de los detenidos, y abusos que ocurren dentro del sistema carcelario ecuatoriano.

²⁶ <http://www.cidh.org/countryrep/Ecuador-sp/Capitulo%207.htm>

los cambios introducidos por la Constitución de 1998, hubo cierto temor de que se produjeran mayores cuestionamientos internacionales por el abuso de la prisión preventiva. Por ello, el conservador Partido Social Cristiano (PSC) respondió proponiendo una medida legal llamada “prisión en firme”, la cual fue aprobada como ley en 2003. Este mecanismo eludía el límite constitucional de tiempo dispuesto para la prisión preventiva, al declarar que si una persona había recibido una orden de comparecencia a juicio dentro de un período requerido, la orden en sí operaba como un sustituto del juicio – juicio que, en realidad, usualmente nunca tenía lugar dentro del plazo límite ordenado por la ley. Al año siguiente, la “prisión en firme” fue declarada inconstitucional, pero para entonces los jueces simplemente continuaron implementando lo que era, *de facto*, prisión preventiva sin reconocer sus plazos máximos constitucionales. La prisión preventiva para delitos de reclusión de hasta un año sigue estando permitida dentro de la ley actual.

La implementación de la Ley 108, el uso de la prisión preventiva indefinida y la “prisión en firme”, 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

En una evaluación de la infraestructura carcelaria en Ecuador realizada en 2008, el entonces Ministro de Justicia de ese país declaró que “es una edificación obsoleta, demasiado pequeña para toda la población que alberga, disfuncional por no contar con espacios suficientes para desarrollar actividades productivas, y no garantiza bajo ningún concepto el acceso a los más básicos derechos humanos como trabajo, educación y salud. Simple y llanamente se ha constituido en un criterio netamente represivo y de bodegaje humano”.²⁷

Cuando entró en vigencia la Ley 108, más y más cuerpos fueron almacenados en un sistema que no había emprendido mejoras adecuadas en décadas. Tal como puede verse en el gráfico a continuación, la población penitenciaria superó el doble de su número en un período ligeramente menor a dos décadas.²⁸ Hacia 2007, 106 de cada cien mil ecuatorianos se encontraban tras las rejas.²⁹ En agosto de 2007, el porcentaje de hacinamiento en las cárceles de Ecuador (el número de personas encarceladas en comparación al número de personas para las cuales se había construido el sistema penitenciario) 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

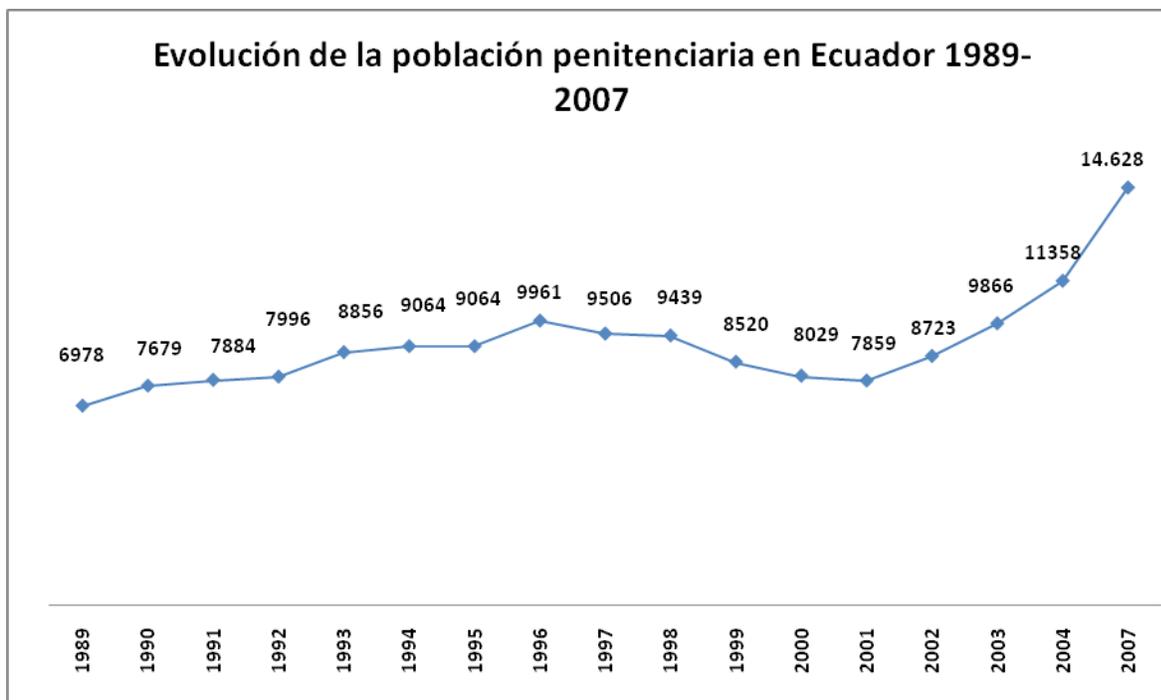
²⁷ Néstor Arbito Chica, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, *Construyendo el Cambio*, No. 1, Año 1, diciembre de 2009, p. 6.

²⁸ La población de Ecuador, a su vez, *no* se duplicó durante ese período: en 1990 la población era de nueve millones y medio; en 2007, era de trece millones y medio.

²⁹ Tomado del estudio auspiciado por el gobierno y conducido por Carla Estrella, Daniel Pontón, Jenny Pontón y Jorge Núñez Vega, *Análisis de la ley de drogas desde una perspectiva socio-política: Diagnóstico de la ley de sustancias estupefacientes y psicotrópicas*, 31 de octubre de 2008, p. 68.

sido construida para albergar apenas a 7.000.³⁰ 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.³¹

Entre 2000 y 2002, el Gobierno respondió a lo que finalmente consideraba una situación de emergencia. En dos ocasiones, el gobierno declaró lo que se dio en llamar la reducción de pena del “dos por uno” para personas que se encontraban detenidas en todas las cárceles de Ecuador. Si un detenido ostentaba antecedentes de buen comportamiento y había cumplido al menos la mitad de su sentencia, era elegible para considerar cada año cumplido en la cárcel como dos años. Ello básicamente reducía las sentencias a la mitad. Sin embargo, tras cada intento de implementación del “dos por uno”, se producía una protesta generalizada, clamando contra la liberación de criminales. Por tal motivo, este sistema no se volvió a implementar nuevamente hasta 2008, cuando se emprendió una reforma nacional de los sistemas tanto penitenciario como judicial en Ecuador.



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

Hasta hace apenas un año, las cárceles en Ecuador eran conocidas internacionalmente como lugares donde a menudo incluso las necesidades humanas más básicas no eran satisfechas. Según un informe preparado en 2005 por el Comité contra la Tortura de las NN.UU., “*El Comité*

³⁰ 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.

³¹ Tomado del diario ecuatoriano *El Universo*, “*Grave riesgo de sida en cárceles de Ecuador por el hacinamiento*”, 11 de agosto de 2008, <http://www.eluniverso.com/2008/08/11/0001/10/A66828FE800D47438A8537591FC4A73D.html>

*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).”*³²

El sistema carcelario de Ecuador ha estado administrado por la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, o DNRS, por décadas. Cuando las condiciones penitenciarias empezaron a empeorar, la DNRS se hizo conocida como una burocracia fuera de control con escasa organización interna. Ésta era administrada por múltiples directores que entraban y salían, dependiendo de las conexiones políticas que cualquiera de ellos tuviese en ese momento. También se hizo conocida por su *clientelismo*, según el cual los puestos de trabajo eran asignados en mérito a contactos personales o familiares, antes que por calificaciones profesionales.³³

En las prisiones en Ecuador la mayoría de los detenidos deben comprar su propia comida, ropa, artículos de aseo (incluso papel higiénico) y medicinas. Si se suministra comida, ésta es de la peor calidad. Según el censo penitenciario de 2008, el 90 por ciento de los prisioneros debía usar sus propios recursos para cubrir su alimentación, higiene personal y artículos de limpieza.³⁴ A nivel nacional, el 22 por ciento de la población penal en Ecuador a menudo no recibía siquiera una comida al día, mientras que un 24 por ciento recibía sólo una a dos comidas diarias.³⁵ La mayoría de los prisioneros seguía dependiendo de sus familias para recibir los artículos que necesitaba o el dinero con qué comprarlos. Si las personas son detenidas lejos de su lugar de origen, o cuando se trata de extranjeros arrestados en Ecuador, éstos pasan a depender de fondos enviados desde su casa, o deben cubrir sus necesidades recurriendo a trueques u otra forma de ganar dinero dentro de la cárcel.

En una encuesta conducida durante el censo penitenciario de 2008, el 68 por ciento de los internos calificaba como mala o muy mala la atención de salud en las prisiones. El costo de la mayoría de las medicinas debía ser cubierto por la persona detenida, y ello sólo si ésta podía convencer al personal médico de la prisión que lo necesitaba. Una experiencia en una prisión en Tulcán (ciudad ubicada en la frontera entre Ecuador y Colombia) ejemplifica la gravedad de la situación. Un preso colombiano, quien había sufrido epilepsia durante toda su vida, no contaba con familiares cercanos que le trajesen la medicina que requería, ni con dinero para adquirirla con regularidad. Tras pasar más de un año en detención, llegó a un punto en que sus ataques sobrevenían casi cada hora. Sus compañeros en la prisión hacían lo que podían para ayudarlo a evitar que se hiciera daño durante los ataques de epilepsia.³⁶ Otro ejemplo es el caso del

³² 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 <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4503.pdf>

³³ Diversas entrevistas realizadas en 2003, 2005 y 2009 con funcionarios del CONSEP y ex-empleados de la DNRS.

³⁴ Defensoría Pública Penal, Censo Penitenciario, Producto 1, mayo de 2008, pp. 42, 43.

³⁵ *Ibid.*, pp. 45, 47.

³⁶ Entrevistas de la autora durante visita realizada a la prisión de Tulcán en 2002, para una consultoría con Catholic Relief Services, Ecuador.

ciudadano ecuatoriano Pedro Vera, detenido en 1993 y recientemente aceptado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Vera recibió un disparo de la policía y nunca recibió atención médica adecuada. Murió a causa de sus heridas mientras estaba detenido.³⁷

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 abismal. Un estudio reciente auspiciado por el gobierno incluye un cuadro que muestra el presupuesto nacional para el sistema carcelario de Ecuador durante un período de tres años. El cuadro divide las asignaciones presupuestales por número de detenidos en las prisiones de Ecuador y descubre que, para el año 2007, se presupuestó menos de US\$ 2,00 diarios para cada detenido. De esos US\$ 2,00, sólo 68 centavos se gastaban diariamente en alimentación para cada persona presa.³⁸ A principios de 2010, la Dirección Nacional de Rehabilitación Social subió el gasto para alimentación por cada interno por día a US\$2,00.

Cuadro 6
Gasto del Gobierno en las prisiones

Información presupuestal (US\$)						
	2005	%	2006	%	2007	%
Presupuesto asignado	31.331.159,06		42.509.988,46		38.383.176,71	
Gasto en personal	15.221.258,70	62,5%	21.823.522,00	62,1%	22.385.062,33	66,8%
Gasto en alimentación	2.932.496,48	12,0%	6.256.253,54	17,8%	4.238.382,60	12,6%
Gasto en salud	51.750,02	0,2%	87.220,63	0,2%	156.844,24	0,5%
Gasto en programas de reinserción.	6.136.789,00	25,2%	6.998.962,06	19,9%	6.728.087,14	20,1%
Total devengado	24.342.294,20	100,0%	35.165.857,88	100,0%	33.508.376,31	100,0%
Fuente: DNRS						
Cuadro: Elaboración propia						

En el transcurso de las últimas décadas, las violaciones a los derechos humanos de los detenidos fueron extremadamente frecuentes, y aún lo son, aunque en menor grado. En el censo penitenciario de 2008, se descubrió que los castigos incluían aislamiento y abuso físico. En el censo se reportan maltratos, abuso verbal, abuso de autoridad y exigencias de dinero a cambio de aquello que debía ser suministrado a cualquier detenido sin costo alguno. Una vez más, en el informe del Comité contra la Tortura de las NN.UU. (2005) se lee: “El Comité nota con preocupación las alegaciones de la práctica de tortura bajo períodos de incomunicación...”.

Más adelante, en el mismo informe, se indica: “*Existen alegaciones por parte de algunos abogados de que en las oficinas de policía judicial no se les permite entrevistarse con sus*

³⁷ Consultar nota de prensa de la Corte Interamericana, *IACHR Takes Cases Involving Ecuador and Peru to the Inter-American Court* [CIADH Asume Casos que Involucran a Ecuador y el Perú ante la Corte Interamericana], <https://www.cidh.oas.org/Comunicados/English/2010/23-10eng.htm>.

³⁸ Estrella, Pontón, Pontón y Núñez (coordinador de investigación), *Análisis de la ley de drogas desde una perspectiva socio-política: Diagnóstico de la ley de sustancias estupefacientes y psicotrópicas*, Quito, 31 de octubre de 2008, p. 76, Cuadro 12.

clientes llegando incluso a impedir que el detenido sea visitado por un médico particular independiente. Existen alegaciones en las cuales se ha denegado a la víctima el acceso a su abogado particular (artículos 4 y 6).³⁹

Finalmente, debe señalarse que las cárceles en Ecuador no están diferenciadas por categorías, como prisiones de máxima o mínima seguridad. Un informe de derechos humanos preparado en 2002 por el Departamento de Estado de los EE.UU. sobre Ecuador señala que no hay instalaciones aparte para delincuentes reincidentes o criminales peligrosos, ni se encuentran las personas detenidas a la espera de juicio en espacios separados de los prisioneros sentenciados, y que las autoridades carcelarias investigan sistemáticamente muertes que ocurren mientras los detenidos se encuentran en custodia.⁴⁰

Perfiles de los detenidos

El censo realizado en las prisiones de Ecuador en 2008, descubrió 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 la policía a cargo del control de drogas operaba, el porcentaje de aquellos detenidos por delitos de drogas se elevaba hasta un 45 por ciento.⁴¹ Desde 1991 hasta el 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.⁴² En varios momentos entre 1993 y 2007, casi el 50 por ciento de todos los prisioneros en Ecuador estuvieron encarcelados por delitos de drogas.⁴³

³⁹ COMITÉ CONTRA LA TORTURA de las NN.UU., 35° 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. 4, Artículo 22 <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4503.pdf>

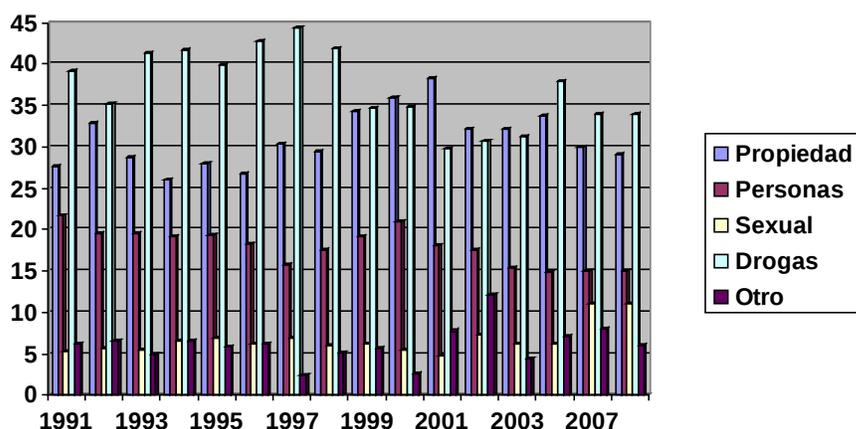
⁴⁰ Oficina de Democracia, Derechos Humanos y Trabajo, Departamento de Estado de los EE.UU., *Country Reports on Human Rights Practices 2002, Ecuador* [Informes de País sobre Prácticas de Derechos Humanos 2002, Ecuador], 31 de marzo de 2003, <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2002/18330.htm>, consultado el 28 de octubre de 2003.

⁴¹ Censo Penitenciario, Defensoría Pública Penal, Producto 1, características de la población por región, mayo de 2008.

⁴² González, Marco (editor), *Boletín Estadístico 2004-2005*, Dirección Nacional de Rehabilitación Social, Censo Penitenciario, Defensoría Pública Penal, mayo de 2008. En el caso de los hombres, el porcentaje mayor de éstos se encuentran detenidos 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.

⁴³ Dirección Nacional de Rehabilitación Social, *Distribución Poblacional Penitenciaria por Tendencias Delictivas Período: 1989-2004*, 2007.

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



Según se afirmaba, los funcionarios de la DNRS se mostraban frustrados de que el número de internos haya crecido como resultado de la respuesta policial ante las cuotas de arrestos ordenadas por los EE.UU.,⁴⁴ pese a que su presupuesto no mostraba un incremento proporcional.⁴⁵ Tal como lo expresó un reciente 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”.⁴⁶

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 marginalizados y, por ello, más vulnerables de la sociedad. Las estadísticas carcelarias muestran que la mayoría de aquellos encarcelados por delitos de drogas son consumidores problemáticos de estas sustancias, personas pobres, e integrantes de grupos minoritarios. Las mujeres están desproporcionadamente representadas; las estadísticas de la DNRS muestran varios años en que hasta el 80 por ciento de todas las mujeres encarceladas en Ecuador lo estaban por delitos de drogas.⁴⁷ Una fuerza policial que adolece de una débil infraestructura y falta de recursos tiende a enfocarse en aquellos a

⁴⁴ En múltiples entrevistas que la autora realizó en preparación de este informe y un artículo para WOLA, en 2003 funcionarios del gobierno y académicos, así como jueces y abogados, se refirieron a cuotas anuales determinadas por los EE.UU. respecto al número de personas que debían ser encarceladas por delitos de drogas. Aunque la autora solicitó algún tipo de documentación sobre tal cuota a cada una de estas personas, ninguna pudo referirse a documento escrito alguno. Sin embargo, la declaración era tan frecuente que, incluso sin poder documentarla, constituye una percepción concreta de muchas personas que trabajan directamente con estos temas en Ecuador. La propia percepción parece basarse en la realidad del elevado número de personas arrestados por delitos de drogas versus la situación mucho más común de delitos contra las personas y la propiedad en la sociedad ecuatoriana.

⁴⁵ En una entrevista realizada con la autora en 2003, el entonces director de la DNRS se quejaba de haber atendido recientemente a una reunión con la policía antidrogas en las oficinas de NAS (Sección de Asuntos de Drogas) en la Embajada de los EE.UU., 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.

⁴⁶ Arbito Chica, Néstor, Ministro de Justicia y Derechos Humanos, 2009-2010, prefacio del folleto, *Construyendo el Cambio*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, diciembre de 2009, p. 2.

quienes resulta más fácil detener. Es aún una rareza encontrar algún 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.⁴⁸ Según el actual director de la Defensoría Pública Penal, Ernesto Pazmiño, la mayoría de aquellos 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 hurto⁴⁹, 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 a las cárceles usted encuentra sólo rostros de pobreza”.⁵⁰ 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 ganancias de la venta de toda esa droga? Estamos en el nivel más bajo del negocio y lo poco que ganamos ya se esfumó”.⁵¹

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 arrestados. El 49 por ciento declaraba poseer una ocupación pero estaban desempleados.⁵² De aquellos que ostentaban una ocupación definida, la mayoría se consideraban artesanos. 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.⁵³ Igualmente, en 2004, un 40 por ciento de todos los detenidos se encontraba entre las edades de 18 a 28 años.⁵⁴ Cuatro años más tarde, en 2008, el perfil común de un detenido en cualquier prisión en Ecuador correspondía generalmente al de un detenido en el año 2004.⁵⁵

⁴⁷ Las estadísticas de DNRS también reflejan que el porcentaje mayor de prisioneros en general son desempleados con un nivel educativo inferior a la instrucción secundaria. Boletín Estadístico 2002-2003, 2004-2005, Oficio No. DNRS-GP-228-2009, Defensoría Pública Penal, Censo Penitenciario, 2008.

⁴⁸ Defensoría Pública Penal, *Censo Penitenciario*, 2008.

⁴⁹ Aunque citando estadísticas del censo de 2008, el estudio de Pazmiño sobre el sistema penal en Ecuador lo ha convencido de que el 2008 no constituye una excepción respecto a los altos porcentajes de personas detenidas por micro-comercialización de drogas o robo. Prueba de ello puede encontrarse en el Boletín Estadístico de DNRS correspondiente a los años 1989 hasta 2005, así como en las estadísticas de DNRS que están siendo organizadas por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Oficina de Rehabilitación Social.

⁵⁰ Entrevista de la autora con Ernesto Pazmiño, Director de la Defensoría Pública Penal, 17 de marzo de 2010.

⁵¹ 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.

⁵² González, Marco (editor), *Boletín Estadístico 2004-2005*, Dirección Nacional de Rehabilitación Social, pp. 30, 31.

⁵³ *Ibid.* pp. 22, 23.

⁵⁴ *Ibid.* pp.26, 27.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 24.

Ser pobre también garantiza que, una vez que una persona ha sido detenida, sea sumamente improbable que pueda costear una defensa legal. Según las constituciones anteriores en Ecuador, cualquier persona acusada de un delito y que no cuente con recursos para pagar su propio abogado, tenía derecho a un defensor público. Sin embargo, hasta 2008, la oficina que había sido designada para funcionar como defensoría pública prácticamente no tenía financiamiento y contaba con apenas 30 abogados para atender la demanda en todo el país.⁵⁶ En ese caso, los jueces tenían derecho a nombrar un “asesor legal oficial”. Sin embargo, los asesores, tomados de una lista de profesionales privados, a menudo no acudían a las audiencias o simplemente revisaban el caso por algunos pocos minutos antes de la sesión. No había incentivo para que los abogados asumieran los casos, ni consecuencias por incumplir con brindar una atención adecuada. Los asesores legales oficiales no rendían cuentas ante la Defensoría Pública Penal y no estaban sujetos a supervisión gubernamental alguna. Obviamente, el programa no funcionó y no satisfizo el derecho de los acusados a contar con una defensa competente.

Analizando el perfil económico y educativo del detenido promedio en Ecuador y luego los porcentajes de personas arrestadas por delitos de drogas, no es difícil llegar a la conclusión de que aquellos arrestados bajo la Ley 108 no son los grandes traficantes de drogas que forman parte de los altos círculos de un negocio que mueve miles de millones de dólares en sustancias ilegales a nivel internacional. Aunque la policía antidrogas ecuatoriana consideraba estar cumpliendo su deber al implementar el acuerdo entre Ecuador y los Estados Unidos en la lucha contra las drogas ilícitas, la realidad es que tendían a dirigir sus acciones contra las personas más vulnerables y aquellos con menor capacidad para defenderse. Esta situación resultó en el abarrotamiento de las cárceles con miles de traficantes de poca monta. Empero, cuando un micro-comercializador es arrestado, los traficantes a gran escala pueden colocar en la calle a un nuevo vendedor de drogas al día siguiente. Este enfoque no ha dado como resultado una menor cantidad de drogas transitando por Ecuador, sino que más bien ha producido prisiones inseguras y destaraladas que desbordan con internos provenientes de los sectores más pobres, marginalizados y vulnerables de la sociedad ecuatoriana.

La feminización de los delitos relacionados con drogas

Ecuador es un país con una de las mayores brechas entre pobres y ricos en América Latina. En 2007, el diez por ciento de la población ecuatoriana con mayores recursos percibía el 43,3 por ciento del ingreso nacional, mientras que el diez por ciento de la población con menores recursos representaba el 1,2 por ciento del ingreso.⁵⁷ Como resultado de ello, gran parte de la población del país se encuentra en una lucha constante para cubrir sus necesidades. Ello es especialmente cierto en el caso de las mujeres quienes, en Ecuador, cuentan con menos oportunidades de empleo que sus contrapartes varones. En 2000 y 2007, la tasa de desempleo para las mujeres era el doble que la de los hombres.⁵⁸ A la vez, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, en 2005 y 2007 las mujeres eran el único sostén para más del 30 por ciento de las

⁵⁶ Entrevista de la autora con Ernesto Pazmiño, Director de la Defensoría Pública Penal, 17 de marzo de 2010.

⁵⁷ <http://data.worldbank.org/indicator>

⁵⁸ Informe del Banco Mundial – Datos y Estadísticas – Ecuador, 2009.

familias ecuatorianas urbanas con hijos y para casi el 30 por ciento de las familias rurales con hijos.⁵⁹

Tal como se ha indicado antes, durante casi 15 años las personas acusadas por delitos de drogas han constituido del 35 al 44 por ciento de la población carcelaria total ecuatoriana. Sin embargo, el porcentaje de mujeres encarceladas por delitos de drogas en Ecuador es consistentemente mayor que el de hombres. Durante el mismo período de quince años mencionado anteriormente, entre el 65 y el 79 por ciento de la población carcelaria femenina en Ecuador se encontraba detenida por delitos de drogas.⁶⁰ En 1980, había 296 mujeres presas en todo el país. Hacia el 2004, había 1.029 mujeres en las cárceles ecuatorianas y, en 2008, se encontraban detenidas en las prisiones del país un total de 1.422 mujeres.⁶¹ Antes de darse la Ley 108, resultaba insignificante el número de mujeres encarceladas en Ecuador y, cuando ocurría, era el robo la razón más común para este encarcelamiento.⁶² En contraste, hacia 2009, el 80 por ciento de todas las mujeres detenidas en *El Inca*, la prisión más grande para mujeres del país, se encontraban detenidas por delitos de drogas.⁶³

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, y se les puede encontrar en cárceles en todo el mundo. Según el director de la Defensoría Pública Penal, Ernesto Pazmiño, como resultado de ello existen múltiples efectos secundarios. Muchas “mulas” o micro-comercializadoras son madres que se involucran en la actividad de transportar drogas a cambio de US\$ 200 ó US\$ 300: “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 hogar... y encontraron a sus hijas de 12 años, 16 años, prostitutas – no tenían otra cosa qué hacer. O varones ya entrados en la delincuencia”.⁶⁴ Una vez encarceladas y sentenciadas, son cada vez más y 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-comercializadoras de drogas no sólo debido a las altas tasas de desempleo y la responsabilidad económica por 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”. Aunque no hay estadísticas concretas en relación al porcentaje de mujeres arrestadas como “mulas” que hayan sido forzadas a transportar drogas, existe evidencia empírica a través de incontables entrevistas con mujeres detenidas bajo la Ley 108. Algunas mujeres declaran que sus vidas o las de sus hijos fueron amenazadas. Otras afirman que sus esposos o compañeros amenazaron con dejar sin apoyo económico a ellas y a sus familias, a menos que accedieran a transportar droga. También hay un

⁵⁹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL,

<http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idAplicacion=11&idTema=195&idIndicador=1176>

⁶⁰ Dirección Nacional de Rehabilitación Social, Distribución Poblacional Penitenciaria por Tendencias Delictivas Período: 1989-2004, pp. 14, 20.

⁶¹ Núñez, Jorge, *Efectos del modelo carcelario hacia las drogas ilegales en el sistema de cárceles de Ecuador*, FLACSO, 2005 y *Censo Penitenciario de 2008*.

⁶² *Ibid*, Núñez, Jorge.

⁶³ De entrevista de la autora con Washington Yaranga, 6 de diciembre de 2009.

⁶⁴ Entrevista de la autora con Ernesto Pazmiño, Director de la Defensoría Pública Penal, 17 de marzo de 2010.

número de casos en que las drogas fueron colocadas en sus maletas u otros objetos que llevaban consigo sin que ellas lo supieran. Sin embargo, aún para aquellas que transportan drogas sin saberlo, de acuerdo a la Ley 108 (según la cual una persona es culpable únicamente por habersele encontrado drogas en sus pertenencias), estas mujeres cumplen ahora entre ocho y doce años de cárcel.⁶⁵

Las mujeres son también, en cierto modo, más vulnerables al abuso una vez que son detenidas. En la prisión de mujeres más grande en Ecuador, *El Inca*, es común que al menos la mitad de los guardias sean varones.⁶⁶ 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. Los cateos corporales completos también eran utilizados por los guardias como castigo ante cierto tipo de infracciones.

La ley ecuatoriana no permite que mujeres embarazadas sean confinadas a una prisión, sino que debe mantenerseles en arresto domiciliario. Luego del alumbramiento, la madre y el bebé son encarcelados. Sin embargo, con frecuencia las mujeres embarazadas son llevadas a una prisión, ya sea porque no tienen otro lugar dónde ir o porque se trata de extranjeras sin familias a quién acudir en Ecuador. Así, no es inusual que ocurran alumbramientos mientras estas mujeres están encarceladas. Se lleva a la mujer a dar a luz a un hospital público o, si no hay tiempo, ésta da a luz dentro de la prisión.

Hasta hace dos años, estas mujeres que no tenían dónde dejar a sus hijos al ser arrestadas, a menudo vivían con ellos dentro de la prisión. En 2004, 392 niños vivían con sus madres o padres dentro de las prisiones ecuatorianas, pero apenas un puñado de todos estos niños estaban acompañados por sus padres varones.⁶⁷ Aunque en el transcurso de los años estos números fluctúan, en 2008 aún había 184 niños que vivían con sus madres dentro de la prisión. Las edades de estos niños fluctuaban entre los recién nacidos y los 16 años de edad.⁶⁸ En ocasiones, los niños desarrollaban problemas emocionales y, al ser sus madres liberadas de la cárcel, a menudo representaban un problema social más para el país.

Una mirada más cercana a la cárcel de mujeres más grande en Ecuador, *El Inca*, permite apreciar las consecuencias de las incontables detenciones de mujeres bajo la Ley 108. Luego que el Congreso ecuatoriano aprobara la figura legal de la “prisión en firme”, y que se descontinuase la reducción de pena conocida como “dos por uno”, el hacinamiento en *El Inca* se intensificó considerablemente. Hacia 2004, en la prisión *El Inca*, que había sido construida para albergar a 234 detenidos, vivían 660 mujeres y 220 niños, entre recién nacidos y los 16 años de edad. Tal como lo expresa el actual director de *El Inca*: “*Cuando llegué aquí hace dos años y medio (...)*

⁶⁵ Consultar trabajo de Torres, Andreína (arriba). Igualmente, numerosas entrevistas de la autora con mujeres presas en Ecuador desde 2002 hasta 2010.

⁶⁶ En 2005, 28 de los guardias que trabajaban en *El Inca* eran hombres, y 38 eran mujeres.

⁶⁷ González, Marco (editor), *Boletín Estadístico 2004-2005*, Dirección Nacional de Rehabilitación Social, p. 58.

⁶⁸ *Censo Penitenciario*, Defensoría Pública Penal, 2008, pp. 46-47.

*había al menos 3 personas por cada cama, ocupando celdas con capacidad para dos personas. Encontré presos adolescentes por debajo de la edad legal de 18 años. Comúnmente se encontraba drogas y el alcohol en la prisión. Las internas eran simplemente introducidas allí como en un almacén, y la corrupción era rampante. La política consistía en encerrarlas y olvidarse de ellas”.*⁶⁹

Aunque tanto hombres como mujeres actúan como "mulas" transportando drogas a otros países, desde que la Ley 108 entró en vigencia, entre los extranjeros han sido detenidos un porcentaje mayor de mujeres que de hombres. Según un estudio conducido por Jorge Núñez, a inicios de los 1980s, las estadísticas sobre la población penitenciaria en Ecuador ni siquiera incluía la categoría de detenidos extranjeros. Sin embargo, hacia el 2004, el 10,4 por ciento de los detenidos varones eran extranjeros, mientras que más del 23 por ciento de las detenidas mujeres lo eran también. El 90 por ciento de todos los extranjeros detenidos ese año habían sido arrestados por delitos de drogas. El 60 por ciento de todos los extranjeros detenidos provenían de Colombia.⁷⁰

Reforma carcelaria y de políticas sobre 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. Es interesante notar que, aunque en el sistema carcelario ecuatoriano imperaban la corrupción y los abusos a los derechos humanos, siempre se había permitido que los detenidos eligieran entre sus propias filas a un comité, compuesto por un presidente y otros representantes. Pese a que en ocasiones los propios comités no estaban exentos de corrupción, ante el deterioro de las condiciones carcelarias, estos comités evolucionaron en mecanismos de los cuales se valieron los detenidos para abogar por sus derechos y demandar mejoras en sus condiciones de vida. Entre 2004 y 2007, en ciudades principales en Ecuador ciertos comités empezaron a organizar manifestaciones de protesta, incluyendo huelgas de hambre e incluso la toma de las prisiones por la fuerza. No hubo fatalidades que lamentar (tal como sí ha ocurrido en otros países latinoamericanos), pero las protestas se incrementaron a tal punto que ya no podían ser ignoradas.

A fines de 2006, el nuevo director de *El Inca*, Washington Yaranga, empezó a permitir el ingreso a las prisiones de los medios de comunicación para filmar y entrevistar a los detenidos. Una vez que los medios consiguieron ingresar a las prisiones, la percepción del público sobre los internos, especialmente en el caso de las mujeres, empezó a cambiar lentamente. Y los comités de detenidos empezaron a aprovechar las oportunidades que tenían con la prensa. Algunas mujeres cosieron sus labios e iniciaron una huelga de hambre. En una cárcel para hombres, los presos escenificaron una crucifixión, literalmente amarrando a uno de ellos sobre una cruz para simbolizar su sufrimiento. Las condiciones de vida no sólo dentro de *El Inca*, sino también en otras prisiones en Ecuador, se convirtieron en el tema de historias periodísticas, así como en material para programas de televisión. Un programa noticioso en la televisión (*La TV*) entrevistó a dos mujeres encarceladas por delitos de drogas, quienes narraron sus historias y explicaron por

⁶⁹ Entrevista de la autora con el Dr. Washington Yaranga, Director de El Inca, diciembre de 2009.

⁷⁰ Núñez, Jorge, *Efectos del modelo carcelario hacia las drogas ilegales en el sistema de cárceles de Ecuador*, FLACSO, 2005. 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.

qué y cómo habían caído en la micro-comercialización de drogas. El programa las mostró desde una perspectiva compasiva, y el presentador trazó una clara diferencia entre su delito como traficantes de poca monta, y el negocio del narcotráfico a gran escala.

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 establecimiento del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MJDH). Los objetivos principales que debía implementar el MJDH están enumerados en el Artículo 3 del Decreto Presidencial que establecía el nuevo Ministerio. Dentro de esos objetivos figuraban tareas clave que, de ser realizadas de manera efectiva, redundarían en cambios trascendentales para miles de personas encarceladas bajo la Ley 108. Tales tareas y responsabilidades incluyen el desarrollo de reformas concretas a la ley vigente, 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.⁷¹

En 2007, en respuesta al creciente descontento que se apreciaba a través del sistema penitenciario ecuatoriano, Correa y otras autoridades de su Administración visitaron personalmente varias prisiones. Rápidamente se hizo evidente la gravedad del problema. En agosto de ese mismo año, Correa firmó un decreto declarando en emergencia el sistema nacional de rehabilitación social.⁷² El decreto hacía un llamado a realizar una evaluación general del sistema en su conjunto incluyendo, entre otros aspectos, la ausencia de apoyo legal, el número de detenidos con y sin sentencia, y un análisis de las necesidades de infraestructura y calidad de la administración de las prisiones. El decreto reiteraba asimismo un llamado a realizar un censo de toda la población penal, creando un retrato del detenido promedio sobre el cual se basarían las reformas.

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 operando bajo el MJDH. Ello no obstante, en algún momento durante el año 2010, ésta debe convertirse en una unidad autónoma dentro del gobierno ecuatoriano, trabajando en coordinación con dicho ministerio. La Defensoría Pública Penal fue puesta a cargo de conducir el Censo Penitenciario Nacional, el cual ha sido concluido. La Defensoría Pública Penal cuenta ahora con 220 jóvenes abogados trabajando 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 sentencia. 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

⁷¹ Decreto del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Oficina Presidencial, Rafael Correa, noviembre de 2007.

⁷² Decreto Presidencial, EL CONSEJO NACIONAL DE REHABILITACIÓN SOCIAL, 14 de agosto de 2007, <http://www.edicioneslegales.com/novedades/consejo.htm>.

Pública Penal, la sobrepoblación en las prisiones se ha reducido de 157 por ciento a 54 por ciento por encima de su capacidad.⁷³

Igualmente, se formó una oficina al interior del MJDH, la cual asumió la responsabilidad por todas las solicitudes de repatriación a sus países de origen para extranjeros encarcelados en Ecuador. Basándose en el Convenio de Estrasburgo sobre Traslado de Personas Condenadas de 1983 (del cual Ecuador es signatario), así como de tratados bilaterales que Ecuador mantiene con el Perú, Paraguay, Colombia y España, muchos extranjeros sentenciados por delitos dentro de la ley ecuatoriana pueden solicitar ser transferidos para cumplir el resto de sus condenas en sus países de origen. Hasta hace unos pocos años, aquellos sentenciados por un delito de drogas no tenían acceso al derecho de ser transferidos como parte de estos tratados. Esta nueva medida permitió que cientos de extranjeros volviesen a sus países para cumplir sus condenas y ayudó, en cierta medida, a reducir la sobrepoblación en las prisiones ecuatorianas. Al mismo tiempo, aún hay muchos países, mayormente en África y Asia, que no han suscrito tales tratados y por consiguiente los ciudadanos de estos países permanecen encarcelados en Ecuador.

Una nueva constitución y un nuevo comienzo

Durante el tiempo en que se desarrollaron los cambios institucionales descritos arriba, Correa obtuvo aprobación del Congreso para realizar elecciones e instalar a los representantes en una Asamblea Constituyente Nacional con el encargo de redactar una nueva constitución. Tras las elecciones, la Asamblea Constituyente quedó compuesta por unos cuantos representantes de los partidos tradicionales, una fuerte presencia de candidatos de los movimientos sociales y el ámbito académico, y una mayoría de la Alianza PAIS de Correa.

La Asamblea formó grupos de trabajo que se enfocaron en áreas específicas tales como derechos humanos y civiles (incluyendo el estatus de comunidades minoritarias como los indígenas y afroecuatorianos), el uso de los recursos naturales, libertades de prensa y comunicación, así como otros temas de interés nacional. Miembros del Grupo de Trabajo sobre Legislación y Asuntos Fiscales emprendieron una revisión de las prisiones, del código penal del país, y del Poder Judicial. Visitando cárceles a lo largo del país, el Grupo de Trabajo observó las condiciones inhumanas y el hacinamiento, y advirtió el alto porcentaje de personas encarceladas bajo la Ley 108. En su informe oficial presentado ante el pleno de la Asamblea Constituyente Nacional, este grupo de Trabajo señaló la naturaleza draconiana de la Ley 108, y advirtió que la ley no distinguía entre tipos o cantidades de drogas, y ello resultaba en sentencias que con frecuencia eran extremadamente desproporcionadas respecto al delito cometido. Su informe también incluía una mención al hecho de que “(...) *la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha considerado que las disposiciones de la Ley de Sustancias Psicotrópicas y Estupefacientes, ha provocado perjuicios indebidos a las personas...que, la pérdida de la libertad, origina la desintegración, desestabilización social y económica de las familias, en especial, en el caso de las hijas e hijos de las mujeres infractoras que permanecen en los Centros de Rehabilitación Social*”.⁷⁴

⁷³ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Unidad Transitoria de Gestión de Defensoría Pública Penal, *Comparación de la realidad carcelaria antes y después del establecimiento de la Defensoría Pública Penal*, 31 de diciembre de 2009.

⁷⁴ *Proyecto de resolución aprobado con el informe de mayoría sobre el indulto de las personas que transportan pequeñas cantidades de sustancias psicotrópicas y estupefacientes*, Revista Judicial, Registro Oficial No. 378,

Las visitas a la prisión por parte de miembros de la Asamblea Constituyente Nacional, juntamente con una cobertura favorable por parte de los medios de comunicación, crearon una oportunidad para el desarrollo de un indulto nacional propuesto por el Grupo de Trabajo, el cual cubriría a todas las personas que habían sido sentenciadas por traficar, transportar, adquirir o llevar consigo sustancias ilegales, y que cumplieran 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 10 por ciento (o por lo menos un año) de la sentencia.⁷⁵ La propuesta fue aprobada por la Asamblea Constituyente, y entró en vigencia el 4 de julio de 2008.⁷⁶ 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 1 por ciento.⁷⁷

Adicionalmente, la Asamblea Constituyente restableció después la reducción de sentencia del “dos por uno” aplicada años atrás. Aunque el “dos por uno” se aplicaba a todos los delitos, fue especialmente bien recibido por el gran porcentaje de mujeres que cumplían largas sentencias por delitos de drogas y que anteriormente no calificaban para recibir este beneficio. Esta medida, combinada con el indulto para micro-comercializadores de drogas, ayudó en gran medida a reducir la sobrepoblación en las prisiones ecuatorianas. En *El Inca*, el indulto, combinado con la reducción de sentencia del “dos por uno”, produjo considerables mejoras en las condiciones de vida. Gracias a las medidas temporales de asistencia fueron liberadas tantas mujeres que cada prisionera tenía su propia cama, donde antes solían dormir juntas hasta tres personas. Además, el nivel de violencia disminuyó considerablemente y se apreció grandes mejoras en el acceso a los servicios existentes.

Las dos medidas legales adoptadas por la Asamblea Constituyente Nacional fueron sólo los primeros pequeños 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 detrás de esa situación en las cárceles de Ecuador estaban arraigadas en problemas con el Código Penal de este país, especialmente en 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 que el sistema carcelario en Ecuador enfrentaba, así como para garantizar un sistema de administración de justicia más equitativo en este país.

Jueves 10 de Julio de 2008, Suplemento. *RESOLUCION PARA EL INDULTO DE LAS PERSONAS QUE TRANSPORTAN PEQUEÑAS CANTIDADES DE SUSTANCIAS PSICOTRÓPICAS Y ESTUPEFACIENTES* http://www.derechoecuador.com/index.php?option=com_content&task=view&id=4568. Penúltima Resolución en el Registro de una lista de todas las Resoluciones de la Asamblea Constituyente promulgadas por el Presidente Correa.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Para mayor información sobre esta medida, consultar Metaal, Pien, *Drugs and Prisons, Pardon for Mules in Ecuador, a Sound Proposal* [Drogas y Prisiones, Indulto para Mulas en Ecuador, una Propuesta Sensata], Serie sobre Reforma Legislativa de Políticas de Drogas, No. 1, TransNational Institute y la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, febrero de 2009, <http://www.tni.org/sites/tniclone.test.koumbit.net/files/download/dlr1.pdf>.

⁷⁷ *Número de Personas Privadas de Libertad Indultadas por Drogas, Casos Reingresos Registrados*, Fuente: Centros de Rehabilitación Social, Departamento de Planificación, Defensoría Pública Penal.

La Constitución redactada por la Asamblea Constituyente Nacional fue aprobada a través de un referéndum público en setiembre de 2008.⁷⁸ En su capítulo sobre el derecho a la protección bajo la ley, la nueva constitución incluye artículos que enumeran ciertos derechos que deben ser garantizados bajo el Código Penal ecuatoriano.⁷⁹ Con el fin de asegurar el respeto a tales derechos, el gobierno inició un proceso para emprender la redacción de un Código Penal totalmente nuevo, no sólo en relación al transporte de sustancias ilícitas sino a todos los delitos contra las personas, la propiedad y el Estado.⁸⁰ Igualmente, 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*”.⁸¹

Propuestas de reforma y cambios concretos

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. La nueva Constitución es un documento “centrado en los derechos”, lo cual significa que su implementación debe, en primer lugar, tomar en cuenta los derechos de los ciudadanos ecuatorianos en la aplicación de sus leyes. 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.⁸² Según las reformas legales originalmente propuestas, los delitos relacionados a 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 distinciones entre tráfico de drogas a gran escala, comercialización callejera, y diferentes niveles de participación en la producción y tráfico de drogas.

Las reformas institucionales propuestas desagregan los temas de drogas ilícitas en diferentes áreas de interés, asignando éstas a diferentes ministerios. Los temas de adicción, prevención, rehabilitación y reinserción serían definidos como temas de salud pública y se convertirían en una responsabilidad principal del Ministerio de Salud. Este ministerio también sería responsable

⁷⁸ El 28 de setiembre de 2008, se realizó en Ecuador un referéndum nacional para aprobar o rechazar la Constitución redactada por la Asamblea Constituyente Nacional. El texto de la Constitución fue aprobado 64 por ciento de votos a favor, y 28 por ciento en contra.

⁷⁹ Constitución de la República del Ecuador, 2008, Título II *Derechos*, Capítulo ocho, *Derechos a la Protección*, Artículos 75 a 82.

⁸⁰ En julio de 2010 tal proceso fue bloqueado. En esa fecha, la reforma de la legislación sobre drogas aún estaba en proceso, pero la reforma del código penal en su conjunto ha tomado una dirección muy diferente.

⁸¹ Constitución de la República del Ecuador, 2008, Título VII *Régimen del Buen Vivir*, Segunda Sección, *Salud*, Artículo 364.

⁸² Al momento de redactar el presente documento, el Proyecto de reforma integral a la ley de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, desarrollado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aún no había sido dado a conocer. Sin embargo, la descripción general del contenido en este documento corresponde directamente a las propuestas del Ministerio.

por el manejo de las sustancias controladas. Debido a que muchos micro-comercializadores de drogas ingresan al mundo de las sustancias ilegales debido a la situación económica, la propuesta de reestructuración también incluye medidas preventivas para promover oportunidades de mejoramiento económico y social, dentro del ámbito del Ministerio de Economía e Inclusión Social. El Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos (bajo el cual operan las fuerzas de seguridad) continuaría con su responsabilidad en acciones de interdicción, pero se enfocaría específicamente en el crimen organizado, incluyendo los más importantes cárteles del tráfico de drogas y sus líderes. La nueva propuesta también incluye una entidad operando bajo el gobierno central que actuaría como facilitadora de este enfoque multidisciplinario.

Otras reformas institucionales se basan directamente en la nueva Constitución del Ecuador, la cual incluye una sección que aborda específicamente la rehabilitación social de los detenidos. Los Artículos 201 a 203 se ocupan de los derechos humanos de aquellos ciudadanos que se encuentran detenidos, y trazan las responsabilidades del gobierno al respecto. El sub-Secretario de Rehabilitación Social del MJDH está planeando un relanzamiento completo del sistema carcelario ecuatoriano. Esta entidad recientemente completó planes para la construcción de siete nuevas prisiones, así como la rehabilitación de seis establecimientos antiguos. Ya se han construido 563 nuevas celdas. Una vez que todas ellas estén construidas, las prisiones se dividirán entre centros para detenidos cuyos casos están aún siendo procesados, y centros aparte para quienes ya han sido sentenciados.

La DNRS será reorganizada y rebautizada para reflejar el nuevo concepto de *atención integrada para personas privadas de su libertad*, lo cual involucra nuevas normas internas, uso de espacio y capacitación del personal. El sub-secretariado del Ministerio ya ha desarrollado una nueva currícula para la profesionalización de los guardias de las prisiones. Esta currícula será implementada por una universidad pública que el Ministerio ha contratado para llevar a cabo un programa de tres años que todos los custodios de las prisiones deberán completar para ser contratados o, en el caso de quienes ya ocupan esos puestos, para mantenerse en los mismos. El objetivo es que al cabo de cinco años todos los guardias que trabajen dentro del sistema penitenciario ecuatoriano estén capacitados profesionalmente. Varios ministerios están involucrados en programas para promover la rehabilitación.

Por ejemplo, el Ministerio de Educación sería responsable por diseñar un programa de alfabetización, el Ministerio de Salud diseñaría un programa para personas detenidas que son dependientes de las drogas, y el Ministerio de Deportes diseñaría programas de ejercicios físicos. La esperanza es que este nuevo enfoque reduzca la separación entre la estructura nacional penitenciaria y la sociedad ecuatoriana, integrándola a través de políticas públicas que afectan tanto a la población de internos como a la sociedad en su conjunto.⁸³

Pese a estos avances positivos, los debates políticos internos pueden aún al menos impedir el impulso de algunas de las reformas. Debido a importantes cambios en el entorno político en Ecuador, al momento en que se redactaba este informe, se encontraba suspendido el proceso de reforma original del código penal en su conjunto, y corrían versiones de que la Asamblea

⁸³ Entrevista de la autora con el Sub-Secretario de Rehabilitación Social, Gustavo Peñafiel, y publicaciones del MJDH *Construyendo el Cambio*, 2009 y *Plan Interinstitucional de Atención para las Personas Privadas de Libertad*, 2009-2013.

Nacional podría incluso considerar propuestas legislativas más represivas para lidiar con delitos penales. Quienes trabajan en las reformas que se vienen desarrollando específicamente alrededor de la ley de drogas, han debido reagruparse e incluir en el proceso a otros actores ligados al gobierno para mantener a flote el proceso de reforma. Se han formado tres comisiones que reúnen a múltiples agencias y ministerios para trabajar durante seis meses en la reforma de la legislación de drogas, con el fin de reavivar el proceso y obtener el apoyo de aquellos funcionarios del gobierno que deben refrendar las reformas antes que éstas sean presentadas a la Asamblea.

Conclusiones

Aunque muchas de las reformas propuestas para el sistema penitenciario ecuatoriano ya se encuentran vigentes, sigue siendo cierto que, hasta julio de 2010, la legislación de drogas propuesta aún no ha sido presentada a la Asamblea Nacional Ecuatoriana, y puede no serlo por otros seis meses. Incluso una vez presentada, la nueva ley puede no ser aprobada como está escrita. Hay creciente inquietud respecto a un incremento de los delitos violentos en Ecuador, y tanto el público como la prensa no establecen diferencias entre delitos de drogas y crímenes violentos. Algunos miembros de la Asamblea Nacional se preocuparán por la manera en que sus electores acojan las reformas propuestas. Más aún, al igual que el indulto nacional que precedió a las reformas propuestas, incluso si la ley es aprobada, existirán retos al momento de resolver los problemas referidos a la implementación, particularmente en relación a las funciones del Poder Judicial y las fuerzas de seguridad.

Mientras tanto, la Ley 108 se mantiene vigente y las prisiones continúan llenándose con micro-comercializadores y “mulas”. En algunas de las prisiones ecuatorianas ya puede sentirse una diferencia en el ambiente; hay menos tensión, las cosas funcionan mejor y se ha disipado la represión. Sin embargo, tales cambios son más difíciles de percibir en otras cárceles. Y tras más de 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. Dado que la Ley 108 sigue vigente, y bajo ella los delitos relacionados a drogas siguen siendo delitos de reclusión, se sigue imponiendo la prisión preventiva al menos durante el límite legal de un año. Sin embargo, muchos de los detenidos bajo la figura de prisión preventiva permanecen en la cárcel por más de un año a la espera de juicio dado que sus casos han caído en el olvido dentro un sistema judicial aún inefectivo. 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 de este país con Colombia)⁸⁴, 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 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 por décadas, y a un sistema penitenciario conocido como uno de los peores en América Latina. Al mismo tiempo, éste es el primer Gobierno que siquiera intenta

⁸⁴ El Comercio, *EE.UU. reconoce el trabajo antidrogas*, 13 de febrero de 2010, y El Comercio, *Ecuador lidera lucha antidrogas*, 14 de febrero de 2010.

realizar propuestas tan 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.