

**Análisis de la ley de drogas desde una perspectiva socio-política:
“Diagnóstico de la ley de sustancias estupefacientes y
psicotrópicas”***

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN:

**CARLA ESTRELLA
DANIEL PONTÓN
JENNY PONTÓN
JORGE NÚÑEZ VEGA**

COORDINADOR DE INVESTIGACIÓN:

JORGE NÚÑEZ VEGA

Quito, 31 de octubre 2008

***Este diagnóstico se basó en los trabajos realizados por Jorge Núñez Vega y al aporte de datos técnicos de Daniel Pontón.**

Contenido

Introducción.....	3
PARTE 1	9
Ecuador:.....	9
Narcotráfico, Hegemonía y Región.....	9
1.1 Drogas ilegales y geopolítica internacional.....	9
1.2 Economía y Política del Narcotráfico en Ecuador.	15
PARTE 2	21
Legislación antidroga en Ecuador	21
2.1 Legislación nacional.....	21
2.2 Legislación internacional	22
2.3 Ley 108.....	23
PARTE 3	27
El impacto institucional.....	27
3.1 La militarización de la política antidroga en Ecuador.....	28
3.1.2 Relación militares civiles en Ecuador	29
3.1.2 Narcotráfico y nuevas amenazas	31
3.1.3 La frontera norte.....	41
3.2 La reforma institucional y la criminalización de las drogas en Ecuador.....	49
3.2.1 Política antidroga y reforma policial en Ecuador	50
3.2.2 Política antidroga y sector judicial	60
3.2.3 Política antidroga y sistema carcelario.....	67
3.3 La Medicalización de las drogas: el discurso de la prevención en la “Lucha contra las drogas” en Ecuador	77
PARTE 4	80
Los discursos institucionales	80
4.1 Las respuestas institucionales frente al indulto	82
4.2 Ley Antidroga.....	85
4.3 Coordinación institucional a nivel local y a nivel internacional	86
4.4 Acciones	87
4.5 Escenarios políticos frente a la redefinición del modelo penal de las drogas ilegales en Ecuador.....	94
Conclusiones finales: Las paradojas de la ilegalidad	97
Bibliografía.....	103
Anexos.....	107

Introducción

Esta consultoría es un análisis socio-político de la Ley de Sustancias Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, llamada comúnmente ley 108¹. A continuación se presenta una introducción metodológica que define claramente la perspectiva de análisis, las relaciones conceptuales que se establecen, las fuentes de información y las técnicas utilizadas para producir datos empíricos. Si bien este trabajo se basa principalmente en literatura secundaria, fue necesario realizar entrevistas con el fin de cumplir los objetivos de la consultoría; así como actualizar la información estadística existente en los distintos ejes de análisis.

¿Qué implica hacer un análisis socio-político de la ley antidrogas? Para responder esta pregunta es ilustrativo tomar como ejemplo la página del Consejo Nacional de Sustancias Estupefaciente y Psicotrópicas (CONSEP)². Al abrir esta dirección la página despliega información institucional y la normativa nacional e internacional de la ley 108. Sin duda, esta información es valiosa para realizar un análisis jurídico, el cual básicamente centraría su atención en la evolución de la ley, los cambios que ha sufrido, las variaciones doctrinarias y legales, etc. En resumen sería un análisis preocupado de los contenidos jurídicos de la ley. En este sentido, una investigación jurídica produce conocimientos anclados en una perspectiva que puede denominarse “historia de las ideas”. Por ejemplo, cuando se hace una mirada en la normativa nacional, el lector encuentra un cuadro de leyes que puede descargar, en donde se sistematiza la legislación desde 1958 hasta la última reforma de noviembre 2006.

No obstante, este punto de vista dice poco sobre el contexto político en el que emerge la ley, las múltiples articulaciones institucionales a nivel nacional e internacional que aparecen con la política antidrogas desde la década de los ochenta, los contenidos ideológicos de la legislación antidrogas en el país y la región Andina, los efectos de la ley y la política antidrogas en las instituciones responsables de la seguridad pública y ciudadana, las relaciones asimétricas de poder entre Ecuador y Estados Unidos en las que la ley y la política antidrogas se institucionalizaron, etc.

Por esta razón, la información que brinda la página del CONSEP, analizada desde un punto de vista sociológico, requiere ser entendida como uno más de los efectos ideológicos e institucionales de la política antidrogas y no como un recuento neutral y apolítico de la manera en que el Estado ecuatoriano gestiona el denominado “problema de las drogas ilegales”. De hecho, sería absurdo pensar que en la década de los cincuenta el Ecuador estaba preocupado por las “drogas ilegales”; basta mirar que la expansión dramática de personas privadas de la libertad por delitos relacionados con este tipo penal se produce a partir de la década de los 90 y no en otras épocas.

¹ En adelante cuando nos remitamos a la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas lo haremos como ley 108.

² www.consep.gov.ec

En esta línea, la consultoría es una investigación que puede clasificarse dentro de las Ciencias Sociales como sociología del derecho o antropología jurídica, por señalar dos subdisciplinas orientadas a entender la relación entre la ley y la sociedad. Pero debido al carácter intencional del fenómeno, una lectura comprensiva del mismo exige retomar conceptos de las Ciencias Políticas. En síntesis, esta consultoría es un estudio socio-político de la ley 108 porque se preocupa de analizar el proceso político, valga la redundancia, de la emergencia de la legislación antidroga; por llamarle de alguna manera, se interesa en el proceso de criminalización y militarización de este dispositivo legal. El objetivo general del trabajo es brindar una lectura que identifique las diversas interconexiones entre el nivel macro, meso y micro; así como los efectos generados por la gestión estatal de aquellas sustancias a las que llamamos “drogas ilegales”

Ahora bien, ¿cómo entender entonces la ley 108? La primera prevención que se debe considerar es no reducirla a una normativa nacional enmarcada en legislaciones internacionales, sino como el producto o efecto de un proceso más amplio y que en el caso ecuatoriano tiene alcances regionales.³

En el caso Ecuatoriano, la ley antidrogas aparece en un contexto donde el presidente, de tendencia socialdemócrata Rodrigo Borja era cuestionado por el partido de oposición (Social Cristiano). Por lo que la ley antidrogas era una manera de demostrar a Estados Unidos el compromiso del país en esta materia a cambio de un tratamiento preferencial en otros temas, principalmente el comercial. De este modo, la ley 108 es parte de negociaciones más amplias marcadas por asimetrías de poder de carácter internacional.

Esta característica política de la ley 108, que es compartida con el resto de países de la región, tiene implicaciones puntuales. Tal vez la más grave en términos jurídicos sea que, retomando la idea de Irigoyen y Soberón (1994), en la región aparecieron verdaderos subsistemas penales, caracterizados por acoger la normativa internacional de las drogas ilegales sin guardar ninguna coherencia con la legislación interna, ni proporcionalidad entre el delito y la pena y tampoco distinguir entre campos de control como el consumo, cultivo, procesamiento y tráfico.

La constitución de un dispositivo jurídico-político necesita ser entendida como el apareamiento de “algo” que es más que una ley. Para comprender sus alcances no se debe leer como una “ley”, es decir, como un postulado sustantivo que manda prohíbe o permite, o como una indicación adjetiva que define un procedimiento. La consistencia política de esta ley se configura en las interconexiones institucionales que sus afirmaciones generan en el Estado y en la sociedad. ¿Qué particularidades jurídicas políticas tiene la ley 108? Retomando

³ En un texto sobre el sistema penitenciario en América Latina Jorge Núñez Vega muestra el lugar de emergencia de este dispositivo legal-institucional. Según el autor Estados Unidos presionó a los países de la región, entre esos Ecuador, para que promulguen leyes especiales y particularmente severas. Fueron las embajadas estadounidenses asentadas en los países Andinos, el artículo describe los casos de Ecuador y Bolivia, las que negociaron con los gobiernos lo que en la literatura especializada se denomina “criminalización del fenómeno”.

el trabajo de Soberón se puede afirmar que en la región la ley antidrogas se despliega de la siguiente manera:

- Es recurrente la ampliación de los plazos de detención policial para los casos relacionados con drogas. (En Perú se pasa de la 24 horas a 15 días; Bolivia a 48 horas)
- Son frecuentes la ampliación de atribuciones y otorgamiento de valor probatorio a la acusación del personal policial (Ecuador y Bolivia) y la desaparición de etapas judiciales (sumario o instrucción en Bolivia). En Colombia, la policía aumenta su poder por el valor probatorio de las diligencias de la destrucción de plantaciones y sustancias incautadas y la posibilidad de ocupar pistas de aterrizajes.
- Creación de órganos especializados (Ecuador, Bolivia, Colombia)
- La creación de sistemas diferenciados de delitos con procedimientos especiales (Ecuador y Colombia)
- La creación de instancias de juzgamiento espacial (Bolivia, Colombia y Perú)
- Establecimiento de jurisdicciones militares para algunos casos (Venezuela y Colombia)
- Nombramientos de jueces secretos, testigos secretos y ocultamiento temporal de pruebas. (Colombia)
- Extensión del plazo de prescripción de la acción judicial y la propia pena. (Bolivia, Ecuador y Perú)
- Limitación de derechos y beneficios procesales ordinarios. (Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela)
- Medidas cautelares especiales como prohibición de vender bienes, clausura de establecimientos y decomiso. (Ecuador, Colombia y Venezuela)
- Limitación del secreto bancario (Ecuador y Perú)
- Inversión de la carga de la prueba, transfiriéndola al inculpado o a terceros. (Bolivia y Ecuador)
- La consulta de oficio de sentencias. (Bolivia, Perú y Ecuador)
- Negación de beneficios de ley como la prelibertad (Ecuador, Perú y Venezuela)

Cada uno de estos enunciados es susceptible de análisis. De hecho más adelante esta consultoría lo hace. Pero por el momento su enumeración es pertinente solo en tanto permite definir conceptualmente qué se entiende aquí por “ley 108”. Recapitulando, la ley 108 es algo más que una simple ley antidrogas. Esta afirmación podría parecer extralimitada en sus alcances, sin embargo, guardando las restricciones o cuidados del caso de no caer en

connotaciones ideológicas, este argumento no hace más que enriquecer el objeto de estudio de esta consultoría.

No obstante queda abierta la pregunta en saber ¿en qué consiste ese “enriquecimiento del objeto de estudio” que pretende analizar este documento? Contestando a esta pregunta se puede decir que es la manera en que opera la ley antidroga en Ecuador. Por eso, metodológicamente, es necesario contextualizar la ley de sustancias estupefacientes en función de la geopolítica internacional que la institucionalizó y sostiene; la economía política de la industria y comercio de drogas ilegales; los efectos de la política antidrogas en las instituciones de seguridad y justicia; así como en los derechos humanos. También se contempla la identificación y posiciones entre los actores de política, con miras a la reformulación de la ley.

Un trabajo de esta naturaleza se justifica porque existen distintos fenómenos sociales que equivocadamente suelen ser equiparados detrás de la palabra narcotráfico: 1) Las formas de consumo y los tipos de drogas ilegales; así como los problemas sanitarios asociados al uso de algunas sustancias actualmente penalizadas por los tratados internacionales y leyes nacionales. 2) Las diversas actividades de carácter económico productivas y mercantiles, enmarcadas en una particular división internacional del trabajo. 3) Diferentes problemas económicos y sociales de actores que participan en los diferentes eslabones de la producción. 4) Las repercusiones de las actividades económicas vinculadas a la producción y distribución de drogas ilegales en los sistemas económicos de cada país. 5) Las conexiones de la producción y distribución de drogas ilegales con distintas manifestaciones de violencia. 6) La influencia de la economía política de las drogas ilegales en los sistemas políticos de los países articulados a ella, sobre todo su relación con la corrupción institucional. 7) las relaciones internacionales entre países consumidores y productores en el plano de la política exterior. (Irigoyen y Soberón, 1994)

Como antecedente se debe tomar en cuenta que a pesar de sus resultados negativos, la política antidroga ha mantenido desde su inicio en 1982 dos propiedades fundamentales: a) la hegemonía de Estados Unidos en la definición del problema y b) el carácter regional del fenómeno. Desde entonces el fenómeno del narcotráfico se halla inscrito en un contexto de relaciones internacionales asimétricas entre Estados Unidos y América Latina. (Bagley, 1991; Bonilla, 1996)

La política estadounidense está orientada hacia los países productores y no a los consumidores, desde sus orígenes el objetivo ha sido evitar el ingreso de drogas ilegales en su territorio, en gran medida esta es la matriz práctico-discursiva que delimita lo que se entiende comúnmente por “guerra contra las drogas” y “narcotráfico” en América Latina. Esquemáticamente se compone de tres ejes: 1) Militarización, 2) Criminalización, 3) Medicalización.

También es pertinente considerar que dentro de la producción y circulación de drogas ilegales, Ecuador cumple cuatro funciones fundamentales: 1) Es una vía de paso de la hoja de coca cultivada en Perú y Bolivia hacia Colombia donde es procesada. 2) Es el origen de varias rutas de tráfico hacia mercados internacionales de países consumidores como Estados Unidos y Europa. 3) Es un mercado de contrabando de precursores químicos necesarios para el

procesamiento de cocaína y heroína. 4) Y es una economía funcional al lavado de dinero. (Luna, 1991; Miño, 1991; Carrera, 1994; Páez, 1990; Cuesta y Trujillo, 1999; Rivera, 2004)

Por otro lado, estudios sobre el impacto de la política antidroga señalan que Ecuador en los últimos años ha incrementado su participación en la estrategia de seguridad regional impulsada por Estados Unidos, involucramiento marcado por la estrategia antinarcóticos inscrita en un contexto de debilidad institucional y fragilidad del Estado. El tema del narcotráfico, vinculado a la interpretación que se realiza de la seguridad nacional, promueve un déficit democrático y de gobernabilidad, expresados en la falta de control de las agencias de seguridad y la escasa rendición de cuentas que deben hacer estas instituciones ante la ciudadanía. Una de las principales esferas afectadas institucionalmente es la jurídica. La activación de ciertos mecanismos de interdicción de las drogas ilegales genera efectos contraproducentes en las distintas instancias que componen la administración de justicia.

En esta línea se conoce, por ejemplo, que el modelo carcelario hacia las drogas ilegales ha implicado que: 1) La categoría estupefacientes en veinte años se ha convertido en la primera causa de encarcelamiento de mujeres y la segunda de hombres. 2) Los prisioneros y prisioneras por drogas ilegales son gente articulada a los eslabones más bajos de la industria del narcotráfico, por lo general mulas y pequeños traficantes. 3) El incremento de las detenciones implica graves problemas de sobrepoblación y hacinamiento, lo cual a su vez impide que las autoridades penitenciarias mantengan el control de las cárceles, y en consecuencia se institucionalicen sistemas de corrupción entre los funcionarios y los internos. 4) La debilidad institucional en materia de rehabilitación social y la incapacidad del sistema para cubrir las necesidades de los internos han obligado a las familias de prisioneros a solventar la mayoría de gastos de ellos y ellas tienen. 5) En Ecuador cada vez existen más personas bajo mecanismos de control policial, las mismas que no tienen oportunidades reales de insertarse en mercados laborales formales y legales.

En este contexto, las preguntas centrales de la consultoría son ¿cómo se articula la ley de estupefacientes ecuatoriana a la política antidroga y qué efectos tiene sobre los sistemas de seguridad, justicia y derechos humanos? Para contestar estas preguntas es necesario interrogarse sobre las aristas del fenómeno en cuatro dimensiones analíticas. El nivel internacional, donde se busca entender las articulaciones políticas e institucionales en el plano de la política exterior. Un nivel regional de interrelacionamiento de las realidades locales al mercado de la droga. El plano institucional ecuatoriano y la situación de la política doméstica.

Si bien, como se indicó al inicio, este trabajo se basa principalmente en fuentes secundarias y hallazgos de investigación de estudios que ha realizado Jorge Núñez Vega anteriormente, con el fin de producir información empírica actual que permita conocer la trama de relaciones políticas de los actores involucrados en este momento, se realizaron entrevistas a funcionarios gubernamentales y expertos en el tema.

Las entrevistas fueron semiestructuradas, lo que significa que si bien en todas se mantuvo interrogantes sobre los ejes de análisis tratados (posiciones políticas, articulaciones institucionales, voluntad política de cambio) también se incluyeron preguntas específicas considerando el sector institucional del entrevistado. Por ejemplo, a la Cancillería se le

preguntó sobre las consecuencias de la despenalización en el plano internacional, mientras que a la policía se le preguntó lo mismo pero en relación con la institución y el nivel doméstico.

Finalmente, en este documento el lector encontrará una lectura comprensiva y especializada de la ley 108. Las secciones están organizadas de acuerdo a los niveles de análisis que se proponen. Se inicia con una lectura internacional, donde se pone el acento en la militarización; seguida de una lectura de la economía política del narcotráfico que buscan contextualizar el fenómeno en la región Andina. Luego se hará una mirada específica sobre la legislación nacional e internacional producida en Ecuador sobre el control de drogas ilegales; así como una mirada descriptiva a las características de la Ley 108 tomando como referencia, las instituciones que crean o dan origen y los campos de actividades que abarca. Después se mirará los efectos de este entramado político y jurídico) en los rendimientos institucionales de los organismos o sectores involucrados directamente en la temática desde la experiencia ecuatoriana como lo son: las fuerzas armadas, la Policía Nacional, el Sector Justicia, el Sistema de Rehabilitación Social y el CONSEP. Este impacto institucional se lo hará desde tres categorías de análisis propuestas: la militarización del fenómeno, la criminalización y la medicalización. En esta medida los criterios de evaluación se mediarán de acuerdo a los pesos y relación que cada una de estas categorías de análisis jueguen en cada institución analizada. Así para la militarización se mirará el influjo de las Fuerzas Armadas del Ecuador y el problema de la Frontera Norte; para la criminalización se mirará el impacto en el trabajo policial, el sistema de justicia, de rehabilitación social y la coordinación del CONSEP. Para la medicalización se mirará netamente las propuestas del CONSEP en esta materia. Por último como sección cuarta se dedica toda una parte al análisis de la coyuntura actual y los escenarios en relación con la política actual de gobierno que busca “descriminalizar” el fenómeno.

Vale recalcar, como aclaración metodológica, que si bien el objetivo fundamental del trabajo busca hacer un análisis sociopolítico de la ley antidroga, al momento de analizar el impacto institucional no se está analizando solamente la influencia que tiene la ley sobre estos organismos. Más bien el análisis sociopolítico se lo debe comprender como un todo, ya que en primer lugar, sería imposible entender la ley por fuera de este contexto como vimos anteriormente; y en segundo lugar, nos limitaría ostensiblemente la comprensión del fenómeno de las drogas ilegales en Ecuador. Por ejemplo, el problema de la militarización y sus efectos, de vital importancia para la comprensión del problema y la situación actual del Ecuador, solo podrán entenderse en el plano político debido a que la ley 108 no habla nunca del involucramiento de las Fuerzas Armadas en este problema. En este sentido una visión extremadamente legal del asunto restringiría dinámicas sociales y policías más complejas. En el caso de la criminalización y la medicalización la ley 108 tiene consecuencias directas y obvias; sin con esto querer dejar por fuera la influencia política.

El tratamiento y procesamiento de la información también sigue la estructura lógica del texto. En cada sección se han actualizado los datos estadísticos que la literatura secundaria tenía de años anteriores. Sin embargo, en algunos casos ha sido necesario reformular la presentación de la información estadística debido a que se han producido nuevos datos empíricos relacionados con el tema.

PARTE 1

Ecuador: Narcotráfico, Hegemonía y Región

1.1 Drogas ilegales y geopolítica internacional

Para hacer un análisis de la problemática del mercado de las drogas ilegales y su relación con la geopolítica internacional, es necesario dar una mirada a las relaciones de poder que se articulan detrás de este complejo fenómeno. En efecto, la “guerra contra las drogas” aparece como un fenómeno histórico en un contexto de relaciones internacionales asimétricas entre los Estados Unidos y América Latina. Para el caso concreto del Ecuador esto significó que sus políticas antinarcóticas tomen forma y adquieran sentido en el marco de la interpretación norteamericana del problema de la droga.⁴

En este contexto, en 1982 el jefe de Estado estadounidense Ronald Reagan, declaró la guerra contra las drogas para dar una respuesta a la creciente epidemia de adicción que atravesaba su país y para cumplir con un objetivo de “seguridad nacional” que venía siendo discutido años atrás. (Bagley, 1990; Bonilla, 1993 citado por Núñez, 2006). Si bien, el proceso de incubación de la estrategia de Estados Unidos para luchar contra las drogas demoró alrededor de 16 años en adquirir el perfil que muestra actualmente, sus efectos y/o resultados están enmarcados dentro de estas lógicas de poder que han ido configurando el nuevo escenario de interés geopolítico estadounidense.⁵

La primera declaratoria de guerra contra las drogas se da durante la administración del presidente Nixon en 1973, la cual estuvo acompañada de la creación de la DEA. Posteriormente, el mandatario Ronald Reagan vuelve a ratificarla debido a los exiguos resultados obtenidos hasta ese momento, emitiendo en 1986 una Directiva de Seguridad Nacional, que declara al tráfico de drogas una amenaza “letal” para los Estados Unidos. En 1989, el presidente Bush lanza la “Iniciativa Andina”, que en principio estaba compuesta de un plan de cinco años y un monto de US\$ 2200 millones para dismantelar las organizaciones narcotraficantes, aislar las principales regiones donde se cultivaba coca, destruir los

⁴ Según Núñez (2006), si bien se puede rastrear los antecedentes penales de la interdicción de las “drogas” a principios del siglo anterior en la convención de Shangai de 1909, no fue hasta los ochenta que apareció en América Latina.

⁵ La política estadounidense ha estado orientada principalmente hacia productores y no consumidores. Esto labró desde un inicio una matriz discursiva que delimitó lo que se entiende por drogas, narcotráfico, narcotraficantes y guerra contra las drogas en los medios de comunicación, las instituciones del Estado, los actores involucrados y la normativa general de las sociedades latinoamericanas (Andrade y Castro, 1990; Bagley, 1991; Bonilla, 1993; Torres, 2004; Youngers y Rosin, 2005; citado por Núñez, 2006).

laboratorios de procesamiento de drogas y bloquear la entrega de insumos químicos para su producción a través de asistencia tecnológica y ayuda económica a Bolivia, Perú y Colombia. (Youngers y Zirnite, 1998)

No obstante, la “Iniciativa Andina” no se agota en su manifestación inicial e incluso hasta ahora sigue siendo el referente histórico más importante de las políticas antinarcóticas norteamericanas frente a la región.⁶ Adicionalmente a su puesta en vigencia, el mismo año de su lanzamiento, se promulga el Acta de Autorización de Defensa Nacional (NDAA), en donde se designa al Departamento de Defensa la “agencia principal” encargada de la detección y monitoreo de cargamentos de drogas ilícitas hacia los Estados Unidos, configurando así el comienzo de la militarización de la guerra antinarcóticos. (Ibídem)

Según Bagley (1991) el problema de la estrategia antinarcóticos norteamericana radica en los presupuestos teóricos que dan forma a la elaboración de las políticas encaminadas a erradicar el fenómeno. En este sentido, las premisas y lógicas del realismo y pragmatismo; teorías de las que parten los argumentos estadounidenses contra el narcotráfico, consideran que el sistema internacional es una estructura de actores estatales que actúan racionalmente, asumiendo como su principal interés político la seguridad nacional y justificando para su defensa el uso del poder contra el resto de estados nacionales percibidos como hostiles y no cooperativos.

Esta visión del fenómeno del narcotráfico condujo inevitablemente a gestar una política exterior unilateral por parte de Estados Unidos, en donde se privilegia la interdicción⁷ con acciones destinadas a combatir la oferta de los países productores; desconociendo de esta manera el carácter interdependiente, multicausal y plural del narcotráfico⁸. (Ibídem)

En el campo de las relaciones internacionales, este tipo de racionalidad política maneja el tema del narcotráfico al interior de una agenda de política exterior más amplia de Estados Unidos para América Latina. Así, en el marco de las Cumbres Presidenciales desde Miami hasta Québec, Washington propuso reiterativamente tres ejes fundamentales en torno a los cuales giran sus políticas exteriores hacia el subcontinente – democracia, liberalización e integración- en donde el narcotráfico está cobijado bajo el término democracia. (Bonilla, 2001).

⁶ Este modelo de construcción simbólico hegemónico producto de la geopolítica estadounidense hacia la Región Andina, se ha construido a pesar de las diferencias o realidades diferentes vividas en cada país (Colombia tiene cultivos y produce, Bolivia y Perú tienen cultivos pero participan muy poco en el procesamiento y Ecuador ni tiene ni cultivos ni participa en el procesamiento) (Núñez: 37-38, 2006).

⁷ Se denomina interdicción a las acciones de identificación y captura de bandas de traficantes incluyendo a las personas involucradas en la provisión de materia prima y químicos para la elaboración de drogas.

⁸ Para un análisis de las políticas estadounidenses y las relaciones entre Washington y América Latina en las décadas del ochenta: Bagley, Bruce y Tokatlian, Juan Gabriel, 1991. *Droga y Dogma: La Diplomacia de la Droga de Estados Unidos y América Latina en la Década de los Ochenta*. Insulza, José Miguel, 1991. *Estados Unidos y América Latina en los noventa*; en: Pensamiento Latinoamericano No. 19. Madrid. Bonilla, Adrián, 1990. *Política Internacional y Narcotráfico: Acercamiento al caso ecuatoriano*. Vargas, José, 1990, *Las Relaciones Estados Unidos – Región Andina y el impacto socio político de las drogas ilícitas*; en Las Plagas de América: Narcotráfico y Deuda Externa. Quito Ecuador. Grupo de Trabajo Sobre Deuda Externa y Desarrollo.

De lo anterior se desprende que la agenda política de Estados Unidos hacia Ecuador enfatiza el mantenimiento y consolidación de la democracia; no obstante, el procesamiento de los temas de seguridad y narcotráfico revisten una importancia específica, debido a que éstos son vinculados a problemas de gobernabilidad interna, pero sin perder su estatuto de temas transnacionales desde la visión de Washington. (Bonilla, 2002).

En este contexto interpretativo, la aproximación de Estados Unidos al narcotráfico está inspirada en una visión regional que procura perfilar conductas cooperativas de los países andinos en términos de seguridad; sin embargo, la necesidad de establecer mecanismos bilaterales de ejecución produce una fragmentación en las formas de evaluar las políticas antinarcóticos en cada país.

Por ejemplo, el fracaso de la intención norteamericana de generar regímenes internacionales de seguridad cooperativos se debe principalmente a la dinámica impuesta por el sistema de castigos y recompensas con el que Washington conduce su política exterior hacia América Latina. (Bonilla, 2001). En esas condiciones, las presiones ejercidas mediante la “certificación”, el sistema de preferencias arancelarias y las potenciales sanciones económicas de Estados Unidos, si bien son mecanismos de poder que hasta ahora funcionan, su efectividad se encuentra limitada por los tiempos de cada país para ceder a sus requerimientos.

En el caso ecuatoriano, a diferencia del conflicto armado con el Perú- donde el gobierno se mostró proactivo en el manejo del tema de seguridad- en el resto de temas, entre ellos el narcotráfico, su agenda política exterior fue esencialmente reactiva respecto a los intereses estadounidenses. Esta dinámica está anclada en el tipo de relación específica entre Estados Unidos y la Región Andina, que consiste en una subordinación de las agendas particulares de estos países a los lineamientos planteados por Washington (Franco, 1998). Según Barreiro (2002) una vez resuelto el problema fronterizo con el Perú, la agenda política exterior de Ecuador mostró una marcada orientación hacia temas económicos y comerciales; acogiendo los aspectos del narcotráfico y democracia como condicionamientos antes que intereses prioritarios.

Este factor ocasionó que Ecuador someta su relación comercial a una contraprestación directa y física para las estrategias norteamericanas de combate al narcotráfico y al terrorismo. Sin embargo, al margen de esto, no se debe olvidar que el caso del narcotráfico en Ecuador evidencia una predisposición común que atraviesa a la mayoría de agentes sociales con un conjunto de valores, que sin ser los mismos que los estadounidenses, producen efectos políticos análogos y visiones parecidas del problema en todos los niveles (Bonilla, 1998). A criterio de Tokatlian (1989) esto se debe a que en América Latina, a nivel gubernamental, el fenómeno de la droga tiene similar forma, alcance y contenido, así como opciones de resolución semejantes que los surgidos de las interpretaciones del gobierno de los Estados Unidos.

De esta manera, la asimilación del problema del narcotráfico en Ecuador estaría permeada por un proceso político que incorporó, durante la década de los ochenta, visiones de seguridad generadas en Estados Unidos, en las cuales la droga era percibida como un “mal perverso” que estaba flagelando a la sociedad y además constituía una amenaza inminente a la seguridad nacional. En consecuencia, independientemente de la imposición de escenarios de

negociación y de las reglas de juego imperantes entre los Estados del hemisferio, la discusión sobre la lucha contra las drogas se realizaría bajo el signo de una retórica común derivada del “consenso restringido” existente sobre el tema.⁹

En este contexto, a pesar que han existido actores políticos, sociales e institucionales que mantienen criterios de interpretación sobre el fenómeno del narcotráfico articulados a los intereses norteamericanos, entre los cuales básicamente están facciones o grupos determinados al interior de la Policía Nacional y la Fuerzas Armadas, las Cámaras de Comercio y Producción, y partidos o grupos políticos tradicionales, es preciso añadir a esta reflexión que las relaciones internacionales no se realizan única y exclusivamente entre los Estados como sujetos unitarios y racionales; error en el que caen frecuentemente los enfoques realistas del campo de la política exterior. Por el contrario, estas relaciones se desarrollan en varios niveles de interacción, que al no ser tomadas en cuenta, se corre el riesgo de invisibilizar agendas más específicas que en el caso de países en donde ha existido una institucionalidad estatal débil, como es el caso ecuatoriano, cuentan con mecanismos propios de procesamiento y seguimiento¹⁰. (Bonilla, 1998)

Eso generó que las relaciones bilaterales y multilaterales del Ecuador con Estados Unidos se produzcan en escenarios con distintos niveles de relación de actores, espacios y poderes; que sin embargo, han actuado conectados entre sí. Por tanto, las visiones del problema de la droga adquieren ciertos matices que diferencian las discursividades institucionales e inciden en la toma de posición dentro del campo político nacional e internacional.

Bajo este aspecto, el tema de la interdicción marítima muestra claramente este hecho. Al interior de las Fuerzas Armadas las respuestas del Alto Mando Militar y de la Marina fueron contradictorias¹¹ frente al planteamiento del Jefe del Comando Sur. No fue hasta que el Ministerio de Defensa declaró públicamente que el Ecuador no sería parte de una fuerza multinacional que el Estado ecuatoriano tuvo una posición definida frente a este asunto.¹²

Otra prueba de este tipo de relaciones asimétricas se evidencia en la importancia que tienen para las agencias de seguridad norteamericanas los nexos con sus contrapartes en América del Sur para mantener posiciones o ascender en la jerarquía institucional de la “guerra contra las drogas” en su país. Para el Ecuador, si bien este tipo de relaciones de cooperación y coordinación representan un aspecto importante en la configuración y distribución del poder dentro del campo de la lucha contra las drogas nacional e internacional, al mismo tiempo

⁹ Adrián Bonilla (1998) utiliza la noción de consenso restringido para referirse al conjunto de valores e imágenes compartidas por las elites de los países dependientes con los valores dominantes del país central.

¹⁰ Para un análisis de las teorías realistas que informan la política exterior de estados Unidos. Ver: Bagley Bruce, 1991. *La Política Exterior Estadounidense y la Guerra contra las Drogas: Análisis de un Fracaso Político*; en: *La Economía Política del Narcotráfico: El Caso Ecuatoriano*. FLACSO - sede Ecuador- Bonilla, Adrián, 1993. *Las Sorprendentes Virtudes de lo Perverso. Ecuador y Narcotráfico en los 90*. Colección Ciencias Políticas. FLACSO - sede Ecuador.

¹¹ Se refiere a distintas posiciones frente al problema, métodos de actuación, etc.

¹² Ver: las declaraciones de James Hill y las respuestas institucionales ecuatorianas en Diario Hoy 17/10/02. “El Ecuador no será parte de fuerza multinacional”.

constituye una de las cuestiones que han generado más problemas, en términos de conflicto y desempeño institucional.¹³

Por otro lado, la ejecución del Plan Colombia (1998)¹⁴ prefiguró un nuevo escenario de política internacional para América Latina, en donde Ecuador se ha visto cada vez más articulado al eje político conformado por Washington y Bogotá. Este plan está compuesto de un paquete de ayuda estadounidense hacia Colombia¹⁵, en donde el 75 % del monto global está destinado a incrementar la capacidad bélica de sus agencias de seguridad. En este escenario, Ecuador estuvo contemplado en esta “inversión” norteamericana bajo dos rubros. Uno de 180 millones de dólares para ayuda a países vecinos de Colombia y un segundo paquete más específico de 276,8 millones de dólares, manejado directamente por el Departamento de Estado norteamericano, destinado al mejoramiento del *Forward Operating Location* (FOL)¹⁶ de Ecuador, Aruba y Curazao, programas de inteligencia, equipamiento de radares, entre otros. (Tokatlian, 2001)

Por lo tanto, el Plan Colombia puede ser leído como una continuación de la política antinarcóticos propuesta por Estados Unidos con la “Iniciativa Andina”. No obstante, sus intenciones se clarificaron con la reunión de Clinton y Pastrana en Cartagena (2000). Aquí además de justificar la militarización y regionalización del conflicto colombiano en el marco del proceso de paz colombiano, pusieron de manifiesto la pretensión de Washington de querer ampliar su esfera de influencia hacia el vértice andino del continente sudamericano. (Ibídem)

Esta situación evidenció una consolidación del mencionado eje Washington – Bogotá, lo cual no sólo mantuvo la lógica de la militarización de la lucha antinarcóticos, sino que políticamente buscó una regionalización del conflicto colombiano diluyéndolo en la retórica terrorista; muy utilizada por el neoconservadurismo desde los atentados del 11 de Septiembre.¹⁷

¹³ Esta afirmación se desprende del análisis hecho en los trabajos de WOLA sobre el complejo de agencias antinarcóticos en la estructura burocrática de Estados Unidos y del análisis de la prensa ecuatoriana en relación con declaraciones atinentes a la participación en la guerra contra las drogas.

¹⁴ Plan Colombia es un proyecto internacional constituido entre los gobiernos de Colombia y Estados Unidos. Su objetivo principal es disminuir el tráfico de estupefacientes y resolver el actual conflicto armado que se vive en la nación suramericana.

¹⁵ A pesar de las reiteradas insistencias del gobierno colombiano por captar otras fuentes de financiamiento a la Unión Europea y otros países con el objetivo de financiar la lucha antidrogas, se encontró poca cooperación de los potenciales donantes debido a que estos tenían poca intención de invertir dinero en iniciativas que ellos consideran como inciertas. Además consideraban que la ayuda militar que los Estados Unidos había proporcionado era indebidamente sesgada. (en www.wikipedia.org/wiki/Plan_Colombia).

¹⁶ Según Isaacson (2002) un FOL es una base o aeropuerto que hace parte de un acuerdo por el cual se permite su uso a los aviones estadounidenses que se encuentran en misiones de detección y monitoreo antinarcóticos. Estas instalaciones son operadas por los países receptores, en este caso Ecuador, que albergan a miembros de las fuerzas militares de Estados Unidos, la DEA, guardacostas y personal de aduanas para apoyar y coordinar las comunicaciones e inteligencia de estos vuelos.

¹⁷ Se debe recordar que esta alianza nació en el contexto donde se abandonó toda posibilidad de un proceso de paz; lo cual implicó que una salida política ya no iba a contar nunca más con las condiciones necesarias para una negociación. Sumado a esto, se debe rescatar la intención del Presidente Uribe que orientó su maquinaria diplomática hacia instancias estatales de política exterior para pedir que se declare a las FARC grupo terrorista internacional. Las reacciones contrarias al interior de Colombia no faltaron; el propio Defensor del Pueblo

Desde esta perspectiva, el Ecuador se enfrentó a un panorama internacional definido en los siguientes términos:

- La finalización del conflicto limítrofe con el Perú en 1998 extinguió el tema prioritario para la diplomacia ecuatoriana. Esto motivó una reorganización de la agenda de política exterior del país, en donde los temas comerciales y de seguridad se presentan como los tópicos más relevantes. Estos asuntos fueron manejados con cierta independencia en el Ministerio de Relaciones Exteriores ecuatoriano; sin embargo, fue evidente una subordinación de los intereses económicos ecuatorianos a las prestaciones que el país pueda brindar en términos de seguridad a la estrategia estadounidense.
- La firma del Acuerdo de la Base de Manta, declarada objetivo militar por las FARC, hizo de ésta un posible blanco de ataques estratégicos y abrió el camino para posibles presiones de Washington para (re)negociar los términos del Acuerdo con el fin de extender sus actividades a operaciones contra el terrorismo. (Gómez, 2002 citado por Núñez, 2006)¹⁸
- La ejecución del Plan Colombia, sobre todo en el rubro de las fumigaciones, trajo considerables daños ecológicos para la Amazonía ecuatoriana y el consecuente deterioro de las condiciones de vida de las poblaciones fronterizas.¹⁹ Esto puso al Ecuador en la mira de las organizaciones ecologistas, los cuales también son actores del sistema internacional.
- La ruptura del proceso de paz en Colombia y la lógica militar que el gobierno de Bogotá aplica para enfrentar el conflicto armado desencadenó el fenómeno de las inmigraciones forzosas de ciudadanos colombianos hacia el Ecuador.
- La repercusión internacional del Plan Colombia atrajo un considerable número de ONGs a la frontera norte de Ecuador. Este interés en la zona provocó que los asuntos concernientes a seguridad y narcotráfico se conviertan en temas recurrentes en el debate político tanto interno como externo.
- Los atentados del 11 de Septiembre son un punto de inflexión en la Orden Mundial que definió el periodo de Posguerra Fría. A partir de allí el combate a la droga fue encapsulado en la retórica antiterrorista con la que Washington legitima sus incursiones armadas. (Leal Buitrago, 2002).

advirtió que de concretarse dicha estrategia la posibilidad de una solución que no contemple una confrontación armada sería nula (Ver el Comercio Sección A 16 de Febrero del 2003).

¹⁸ Producto de esto la nueva Constitución Política del Ecuador 2008 prohíbe en su artículo 5, el establecimiento de bases militares extranjeras, ni de instalaciones extranjeras con propósitos militares. Asimismo se ceder prohíbe ceder bases militares nacionales a fuerzas armadas o de seguridad extranjeras.

¹⁹ Ver: *Impactos en Ecuador de la Fumigaciones Realizadas en el Putumayo dentro del Plan Colombia*. Elaborado por: ALDHU, Asociación Americana de Juristas, CEDHU, Ecociencia, INREDH, Laboratorio de Suelos LABSU, RAPAL Ecuador, SERPAJ, Acción Creativa con el apoyo de Comité Andino de Servicios.

Por otra parte, el 1 de marzo de 2008 el ejército colombiano irrumpió, bajo el supuesto de la ubicación de una base de las FARC que permanecía clandestinamente en el territorio ecuatoriano, con el objetivo de capturar a uno de los altos mandos de este grupo armado irregular. Este acto demostró una violación y el menosprecio de los principios de soberanía del país y reveló una importante dinámica en las relaciones entre estados andinos que perturba la estabilidad y la paz en la región.

Los puntos señalados demuestran que el narcotráfico junto con el conflicto colombiano comparten las prioridades de la agenda de seguridad nacional ecuatoriana y a su vez, son los temas que mayor tensión política crean, directa o indirectamente, en las relaciones internacionales entre Ecuador, Colombia y Estados Unidos.

A nivel regional, los países andinos y en particular la Comunidad Andina de Naciones no cuentan con una política frente al narcotráfico que no esté tutelada por Washington. La posibilidad de construir una agenda regional que permita contar con una política autónoma sobre el tema es muy remota, debido principalmente a dos factores. Las condiciones que impone el tipo de poder hegemónico que Estados Unidos ejerce sobre la región mediante el sistema financiero internacional y la debilidad institucional de los procesos de integración en América del Sur²⁰.

Finalmente, la importancia que las autoridades le dan a la frontera norte se debe básicamente a las preocupaciones que ésta reviste en términos de seguridad nacional para Colombia y Ecuador. Debido a lo fuertemente influidas que han estado las relaciones bilaterales de estos dos países por parte de Estados Unidos, el tema del narcotráfico, incorporado a la visión antiterrorista de Washington, ha sido asumido como un presupuesto de otros procesos que corren paralelos (llámese tratados de libre comercio). Este nuevo escenario mundial puede considerarse un intento de (re)hegemonización de Estados Unidos que privilegia la guerra y el mercado.

1.2 Economía y Política del Narcotráfico en Ecuador.

Una realidad a la que se enfrentó la teoría sobre drogas ilegales en Ecuador, a principios de los noventa, fue la inexistencia de cultivos de hoja de coca y cocaína a pesar de la cercanía con grandes productores como Bolivia, Perú y Colombia. Tres hipótesis han sido propuestas para explicar el fenómeno desde distintos enfoques: 1) histórico, 2) culturalista y 3) de economía política.

Desde el punto de vista del enfoque histórico, el Ecuador no es ni ha sido un país con cultivos de hoja de coca. Tampoco es productor de cocaína u otras drogas ilegales en cantidades suficientes para la exportación. Esta explicación puede remontarse a la época de la colonia

²⁰ Hobsbawm, Eric. 1998. *Las Hegemonías de Gran Bretaña y Estados Unidos y el Tercer Mundo*; en: Análisis político. Universidad Nacional de Colombia. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales – IEPRI.

donde, según Bonilla, (1993) los cultivos para uso ritual y tradicional fueron erradicados en el siglo XVI en la Real Audiencia de Quito por cuestiones estructurales de la economía colonial. Mientras que en Ecuador se erradicó la coca, en Perú y Bolivia, más bien ésta se institucionalizó en el mercado debido a las necesidades de reproducción de la mano de obra indígena en la minería. (Bonilla, 1991; 1993)

Por otro lado, desde el punto de vista cultural se sostiene que en el Ecuador no ha existido históricamente una producción de coca debido a la ausencia de sectores sociales que posean una tradición cultural cocalera y un conocimiento agronómico para desarrollar una producción sostenida de la hoja. (Rivera, 1991)

Por último la posición de la economía política sostiene que el proceso de colonización de la Amazonía ecuatoriana corrió paralelo a la extracción petrolera en los años setenta, lo que significó que las tierras óptimas para el cultivo de hoja de coca se poblaron en condiciones de reproducción material determinadas por esta industria; sumando a esto, un amplio despliegue de seguridad militar (el petróleo era un recurso estratégico del Estado ecuatoriano); lo cual impidió que el “efecto globo” derivado de la erradicación de cultivos en Perú y Bolivia se extendiera hacia Ecuador. (Cuesta, 2002 citado por Núñez, 2006) Por otro lado, el conflicto territorial del Ecuador con el Perú, hizo que la Amazonía sur cuente con una alta presencia militar, impidiendo que esta zona brinde las condiciones de clandestinidad que la producción de coca requiere.

Complementando estas explicaciones y puntos de vista y sin excluirlos mutuamente, podemos decir que contrariamente a la creencia de éxitos que se otorga a la lucha antidroga estadounidense, en el Ecuador estas son las causas fundamentales que explican la inexistencia de un problema real de cultivo de hoja de coca.

Dentro de la producción y circulación de drogas ilegales, Ecuador cumple cuatro funciones fundamentales: 1) es una vía de paso de la hoja de coca cultivada en Perú y Bolivia hacia Colombia donde es procesada; 2) es el origen de varias rutas de tráfico hacia mercados internacionales en los países consumidores como Estados Unidos y Europa; 3) es un mercado de contrabando de precursores químicos necesarios para el procesamiento de cocaína y heroína; 4) es una economía funcional al lavado de dinero. (Luna, 1991; Miño, 1991; Carrera, 1994; Páez, 1990; Cuesta y Trujillo, 1999; Rivera, 2004 citado por Núñez, 2006).

Ahora bien, a nivel regional, Thoumi (2003) señala que Bolivia y Perú son países con tradiciones cocaleras de larga data donde, hasta inicios de los ochenta, el cultivo de hoja de coca abastecía mercados locales anclados en los usos tradicionales de la planta y el comercio de bebidas suaves. No obstante a partir de aquella época la producción en estos países se hizo funcional a mercados internacionales debido al crecimiento de la demanda de cocaína en Estados Unidos y Europa, lo que generó el rápido aumento de plantaciones y el apareamiento de puntos de procesamiento de clorhidrato de cocaína.

Durante los noventa los cultivos bolivianos bajaron de 48.800 hectáreas en 1996 hasta 19.600 en el año 2000. Por su parte, en 1999 Perú tenía menos de 35.000 hectáreas de cultivos, frente

a las casi 100.000 en 1996. En el año 2006 el número de hectáreas de hojas de coca en Perú (sin contar la región del Cusco) ascendía a 37.000 (INCSR, 2008).²¹

En contraste con esta situación, Colombia pasó de ser un país encargado del procesamiento y tráfico de drogas ilegales a constituirse en el mayor productor de hoja de coca en el mundo en 1999, duplicando la producción de Bolivia y Perú juntos. Entre 1989 y 1998 la producción de hoja de coca incrementó en 140%. En el año 2000 el número de hectáreas de cultivos de drogas ascendía a 136.200. Esta expansión ocurrió a pesar de los programas de fumigación que, sólo en 1998, cubrieron 65.000 hectáreas de cultivos. Además Colombia mantuvo su posición de principal productor de cocaína, abasteciendo al 80% del mercado norteamericano y durante los noventa la producción de amapola, materia prima de la heroína, escaló de 0 en 1989 a 61 toneladas métricas en 1998. (Bagley, 2003; Núñez, 2005) En el año 2006 Colombia tenía un total de 157.200 hectáreas cultivadas de plantas de drogas ilícitas, las mismas que se elevaron desde el año 2003 (año de mayor reducción de hectáreas de cultivos) en un 38% pese a los esfuerzos del Plan Colombia. Así mismos las Toneladas Métricas de Clorhidrato de Cocaína subió en un 41% entre 2003 y 2007. Según el Informe Mundial contra las Drogas 2008, Colombia tiene 99.000 hectáreas de coca actualmente, cifra que supera a las 78.000 hectáreas registradas en el año 200. Esto significó la producción de 600 toneladas métricas de cocaína en el año 2007.

Desde la perspectiva de la economía política de las drogas ilegales, esta dinámica se explica porque el puente aéreo que permitía a las organizaciones traficantes llevar pasta básica de cocaína desde Bolivia y Perú hacia Colombia colapsó, a causa de la interdicción a mediados de los noventa. Esto incidió negativamente en los precios de la mercancía boliviana y peruana, así como incentivó el apareamiento de cultivos en Colombia. Adicionalmente, las operaciones antinarco también afectaron la circulación del producto. El desmantelamiento de los “carteles” colombianos y la incorporación de organizaciones mexicanas al comercio ilegal, a comienzos de los noventa, implicó a criterio de Jacobo (2003) que el tráfico de drogas ilegales se realice a través de pequeños cartelitos articulados entre sí por redes de comercio transnacionales. Actualmente el narcotráfico estaría definido más que antes por el carácter transnacional de la economía ilegal que sostiene y reproduce.

En el marco de las funciones que ha cumplido el Ecuador en la economía política del narcotráfico, Cuesta y Trujillo (1999) sostienen que el territorio ecuatoriano es un punto de conexión del tráfico de cocaína con mercados internacionales y señalan que las principales vías para transportar la droga son: la carretera panamericana y los puertos de Manta y Guayaquil. Los aeropuertos internacionales más bien se han utilizado por traficantes de pequeña escala.

Sobre la participación del Ecuador como sitio de abastecimiento de precursores químicos para el narcotráfico, los mismos autores mantienen que los insumos necesarios para el proceso de producción de cocaína son importados directamente desde Europa y que, a pesar de los controles y restricciones, éstos abastecen una parte de las necesidades de la industria de las drogas. De todos modos, debido a que es posible sustituir ciertos precursores con productos

²¹www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2008/vol1/html/100776.htm

alternativos sin alterar el resultado final, las redes narcotraficantes pueden recurrir al mercado ecuatoriano para minimizar los controles aduaneros (Ibídem).

En este sentido, Nelson Romero (1990) estimaba que ha habido siete vías de tránsito a lo largo de la frontera norte de Ecuador que sirven para abastecer a la industria del narcotráfico de acetona, gasolina, cemento, sosa cáustica, ácido sulfúrico y clorhídrico, entre otras sustancias. Adriana Rossi (1996) recoge estos datos mencionando tres zonas críticas: la frontera amazónica que tiene numerosos pasos no controlados, Carchi que tiene varios puntos de abastecimiento clandestino y los vínculos fluviales y marítimos en la provincia de Esmeraldas. (Páez, 2000)

En lo referente al lavado de dinero, la dolarización configuró un nuevo escenario de relaciones económicas, comerciales y financieras para el Ecuador, tanto en el ámbito nacional como en el internacional. Por esto, el fenómeno del lavado de dinero adquiere características peculiares que desbordan las capacidades explicativas de este ensayo; no obstante, igual que hace diez años, los trabajos especializados sobre lavado de dinero en el país son muy escasos y la mayor parte de la literatura son trabajos periodísticos (Carrera, 1994).

Además, el abordaje de este tema requiere de instrumentos de análisis muy sofisticados, así como de información que en muchos casos no está a la disposición de los interesados por la propia naturaleza ilegal de este tipo de empresa. Sin embargo, existen ciertos datos disponibles que apuntan a decir que esta actividad está sobredimensionada ya que se ajusta a lo que se denomina “inflación paranoica”. La que estaría guiada por los beneficios económicos y políticos provenientes de la ayuda de Estados Unidos a la lucha antinarcóticos en la región. (Paez, 1990; Cuesta y Trujillo, 1999)

Por otro lado, desde que se pusieron en marcha las tareas de fumigación previstas en el Plan Colombia, en el departamento de Putumayo y se intensificó el conflicto colombiano por esta misma causa, un fenómeno nuevo apareció en la frontera norte ecuatoriana. Este problema se relaciona con el “desempleo” ocasionado por la desestructuración de sistemas de movilidad laboral y comercial fronteriza que incluían ciclos de migraciones al lado colombiano para trabajar en plantaciones de coca y en pequeños laboratorios clandestinos.

Esta vinculación de colonos y campesinos ecuatorianos al circuito industrial del narcotráfico es conocida por la mayoría de habitantes del nororiente de la Amazonía. Según Alexei Páez (2000) este fenómeno se debe principalmente a que muchos colonos y campesinos ven que el trabajo en sus fincas no resulta rentable y la zona carece de redes de comercialización para sus productos, así como del apoyo técnico y crediticio por parte del Estado. Adicionalmente, la presencia del Estado ecuatoriano en las zonas de frontera ha sido débil institucionalmente, lo que tuvo un impacto negativo especialmente en la Amazonía. Por lo general el Estado delegó sus funciones a misioneros, petroleros, militares y organismos de ayuda internacional para que doten de necesidades básicas a estas poblaciones.²²

²² Hasta el momento no se ha investigado este tema y se desconoce totalmente la relación que tiene con los proyectos de desarrollo alternativo contemplados en los paquetes de ayuda internacional hacia Ecuador. A pesar que este fenómeno es una de las consecuencias sociales del Plan Colombia que más está afectando a las poblaciones fronterizas.

En cuanto al aspecto que articula al país en esta dinámica regional, el gobierno ecuatoriano en la “guerra contra las drogas” siempre “hizo lo que se le dijo”. Incluso, la actitud de la sociedad está fuertemente marcada por una predisposición a considerar que este problema necesariamente debe ser enfrentado con políticas de control y represión. (Bonilla, 1993)

Esta economía moral del narcotráfico estuvo acompañada de una recepción acrítica por parte de las autoridades ecuatorianas de los requerimientos norteamericanos en lo referente al endurecimiento de las penas contra el narcotráfico. En 1991 se promulgó una ley que sancionaba con 25 años de cárcel todas las actividades relacionadas con la droga y no fue sino hasta 1996 que el Estado descriminalizó el consumo de sustancias estupefacientes. Lo desproporcionado de esta sanción en relación con el resto de penas, inclusive el asesinato que se sanciona con 16 años de cárcel confirma lo afirmado. Aunque en los últimos años se equiparó la pena por asesinato con la sanción impuesta al narcotráfico.²³

En este contexto, la posición del gobierno ecuatoriano frente al Plan Colombia ha oscilado entre una conducta complaciente con los intereses de sus impulsores, Estados Unidos y Colombia, y una actitud preocupadamente pragmática que le ha permitido conseguir recursos políticos y económicos en el sistema internacional. Bajo este esquema de negociación el Ecuador recibió en el año 2001 veinte millones de dólares procedentes de un fondo suplementario del Plan Colombia. Entre el año 2000 y 2007 la ayuda estadounidense a Ecuador fue de 199,7 millones de dólares frente a los 3.862 recibidos por Colombia en este mismo periodo de tiempo.²⁴

Los temores suscitados por la ejecución del Plan Colombia y el Acuerdo de la Base de Manta hicieron que muchas organizaciones de la sociedad civil se pronuncien en contra de la participación activa del Ecuador en operaciones militares;²⁵ sin embargo, nunca se cuestionó si realmente la droga es un problema real para el Estado y la sociedad ecuatoriana, por el contrario, se asume espontáneamente como una amenaza a la seguridad y a la moral colectivas.²⁶ En consecuencia, las posiciones “críticas” se inscriben en discursos que cuestionan los procedimientos utilizados para combatir el narcotráfico o en retóricas paternalistas que justifican la participación de la gente “pobre” en el proceso de producción de la droga por las condiciones de relegación económica y social de las zonas fronterizas.

²³ Ver: Andrade, Pablo, 1993. ¿Hay inocentes todavía?. La Ley antidrogas y la Justicia Penal. Andrade Xavier, 1993. Políticas que generan Violencia: una lectura de las prácticas represivas frente a las drogas en Ecuador. En Bruce Bagley, 1994.

²⁴ Ver: Just the fact. A civilian guide to U.S defense and security assistance to Latin American and Caribbean. www.justf.org/All_Grants_Country?year1=1996&year2=2009&funding=Counter-Narcotics+Programs&subregion=Andes

²⁵ Según la encuesta de Santiago Pérez de agosto de 2008, el 60% de las personas declaró estar en contra del establecimiento de bases extranjeras en territorio ecuatoriano. La Constitución de 2008 prevé en el artículo 5 que “el Ecuador es un territorio de paz. No se permitirá el establecimiento de bases militares extranjeras ni de instalaciones extranjeras con propósitos militares. Se prohíbe ceder bases militares nacionales a fuerzas armadas o de seguridad extranjeras.”

²⁶ Ver: Bandera Blanca. Revista de la Asamblea Permanente de Derechos Humanos. APDH del Ecuador. Diciembre del 2002. Remilitarización, Antiterrorismo y Derechos Humanos.

En este sentido, los cuerpos sociales, las organizaciones de derechos humanos y movimientos ecologistas se oponen a cualquier tipo de involucramiento del Ecuador en acciones derivadas del Plan Colombia por los efectos negativos que esto produciría en el país. Las acciones de estos actores se orientan, dependiendo de la naturaleza de la organización, hacia tres temas específicos. El primero se refiere a las repercusiones que el Plan Colombia genera en términos de seguridad ciudadana; el segundo se enmarca en acciones destinadas a denunciar violaciones de derechos humanos por parte de agencias policiales y militares ecuatorianas, y el tercero se concentra en los efectos nocivos que las fumigaciones en el Putumayo producen en el ecosistema.

Ligada al Plan Colombia, la Base de Manta es una arista que marca significativamente la participación del Ecuador en la lucha antinarcóticos. Esto se hizo patente cuantitativamente en el monto ascendente asignado por Estados Unidos al país para funcionamiento y operación. Así, los datos indican que los recursos asignados en un primer momento por el INL a Ecuador en el año 2000 suman un total de US\$1.200.000, US\$2.200.000 en el 2001, US\$ 25.000.000 para el 2002 y US\$ 37.000.000 para el año 2003. Hay que tomar en cuenta que al monto del 2001 se deben sumar US 20.000.000 correspondientes a un fondo suplementario del Plan Colombia.²⁷

En términos generales, estas cifras son un indicador, por lo menos desde la visión y el bolsillo de Washington, de un mayor involucramiento cooperativo del Ecuador en la “guerra contra las drogas”. En este sentido, si bien no hay tropas ecuatorianas o estadounidenses en combate; la información, inteligencia aérea y respaldo logístico que la Base de Manta presta a las agencias antinarcóticos estadounidenses, asigna al Ecuador una responsabilidad sobre las acciones desplegadas desde este centro de operaciones. (Ramírez y Rivera, 2002)

Las connotaciones que tiene la presencia de un FOL en territorio nacional en el contexto impuesto por los atentados del 11 de septiembre en Estados Unidos crea la posibilidad que actores violentos de Colombia o incluso redes terroristas internacionales interpreten esta Base como un objetivo estratégico.²⁸ De hecho como se anotó anteriormente la Base de Manta fue declarada por las FARC – EP un objetivo militar. Cuando se examina el panorama desde esta perspectiva se puede considerar que el Ecuador adquirió un involucramiento implícito que derivó en un cierto “protagonismo” en la lucha contra la droga a nivel regional, que no está acompañado de un cambio en el escenario de la economía política dentro de la cadena productiva y distributiva. Este involucramiento y protagonismo se centra en las preocupaciones producto de la visibilidad política o las tensiones que conllevan los acuerdos como el de la Base de Manta o la ejecución de estrategias como las del Plan Colombia.

²⁷ Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs. FY 2003 Budget Justification.

²⁸ Este criterio lo comparten varios especialistas, entre ellos Barreiro, Gómez, Segovia, Páez, Edwards entre otros, cuyos trabajos han sido incorporados en la elaboración de este ensayo.

PARTE 2

Legislación antidroga en Ecuador

La presente sección está destinada a hacer una mirada descriptiva sobre la legislación antidroga en Ecuador. Se busca así establecer algunos elementos importantes que consiste en tener una idea general acerca de las leyes producidas en el Ecuador, mirar la característica de los tratados o convenios internacionales a los cuales se circunscribe el país; y conocer las características de la Ley 108 referente a la qué tipo de instituciones crea y los ámbitos que cubre. Esto con el fin de aportar al objetivo macro de este trabajo de mirar y comprender la importancia que adquirió la Ley 108 como parte de un proceso histórico iniciado en la década de los 80 a nivel internacional ligado al control de las drogas ilegales.

2.1 Legislación nacional

Entrando en detalle, al procurar analizar la Ley 108 como parte de un proceso político de los últimos 20, no con se pretende decir que no hay existido otro tipo de leyes anteriormente para el control de drogas ilegales en el Ecuador. En efecto, la primera legislación antidroga data del año 1958 y se denominó “Ley Sobre el Tráfico de Materias Primas, Drogas y Preparados Estupefacientes”. El mismo año se expidió también el Reglamento de dicha Ley. En el año 1970 esta Ley fue suplantada por la “Ley de Control y Fiscalización del Tráfico de Estupefacientes (el Reglamento dicha esta Ley se creó en 1971). En 1974 mediante el Decreto 909 esta normativa tomó el nombre de “Ley de Control y Fiscalización del Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Estupefacientes” la misma que tuvo algunas reformas en el año 1977.

En la década de los 90 producto de las nuevas dinámicas sociopolíticas promovidas por el vuelco de las políticas estadounidenses al tema del control de las drogas ilegales en la región, se estableció la legislación pertinente que se adapte a las nuevas exigencias internacionales. Esto generó que en el año 1990 se aprobara la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (108) y el correspondiente Reglamento; los cuales están vigentes hasta la actualidad. No obstante, esta legislación no ha estado exenta de críticas y observaciones en su periodo de vigencia. La Ley 108 ha tenido algunas modificaciones importantes durante su periodo de vigencia. En el año 1997 esta Ley tuvo dos reformas donde se generaron cambios importantes sobre todo en lo que tiene que ver con la distinción entre traficantes y consumidores; y las modificaciones a las sanciones de las infracciones y penas.²⁹ Así mismo en este mismo año, mediante Resolución No. 119-1-97 del Tribunal Constitucional, suspendió y modificó algunos artículos de la Ley 108 por declararlos atentatorios contra los preceptos

²⁹ La primera de ellas se dio en el mes de octubre de 1997 mediante la Ley 25, publicada en el Registro Oficial No. 173, Segundo Suplemento. En esta ley expidieron Leyes Reformatorias a las Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas y normas relativas a la Procuraduría General del Estado. La segunda de ella se dio mediante en el mes de Diciembre de 1997 mediante la emisión de la Ley 44, publicada en el Registro Oficial No. 218 donde se expide Ley Reformatoria al Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social y a la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas. (ver anexos)

constitucionales y principios fundamentales de las personas³⁰ (ver anexos). Por su parte en el año 1998, se expidió la Ley Interpretativa del Inciso Segundo del Artículo 105 de la Ley de Sustancias Estupefacentes y Psicotrópicas Reformado por la Ley No. 25, publicada en el Registro Oficial N° 173, de 15 de octubre de 1997.

2.2 Legislación internacional

En cuanto a los convenios o compromisos internacionales que el Ecuador ha suscrito para el control antidrogas, destacan los tratados multilaterales a nivel mundial como la Convención contra el Opio firmado de la Haya (1912, 1915 y 1925), la Convención de Ginebra (1931, 1936), entre otros. Cabe destacar que todos estos compromisos multilaterales se firmaron antes de 1980 (década de inicio de la política antidroga norteamericana) y no se registran otro tipo de tratados de esta naturaleza posteriores a esta fecha. Los convenios multilaterales interamericanos en cambio tuvieron una gran presencia durante finales de los años 80 y principios de los 2000. Si bien se registraron ya 5 convenios desde 1956 y 1984 con la Organización de Estados Americanos (OEA) para el control antidroga, fue en el periodo de los años 80 y 90 que se efectuaron en gran medida este tipo de tratados internacionales con un 60% del total. Entre los años 1995 y 2004 se firmaron 10 acuerdos con la OEA que corresponden al 25% del total.

Por su parte los convenios unilaterales para en control antinarcóticos se generaron con mayor intensidad entre los años 1990 y 1995 con un 38% de total. Este porcentaje bajó al 28% en el segundo quinquenio de los años 90. Entre tanto, los primeros acuerdos unilaterales con Estados Unidos para el control antinarcóticos datan del año 1991 y 1992 con un total de 3. En el año 2005 también se dio un acuerdo entre estos dos países para aumentar la capacidad institucional para un mayor control y eficacia en el combate al narcotráfico. Con la Unión Europea se suscribieron dos acuerdos: uno en 1999 y otro en 2003. Por último, los convenios en el marco de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) para el control antinarcóticos se dieron con mayor intensidad entre los años 2000 y 2004 con un 54% de los convenios de un total de 23. Este número concuerda con la entrada del Plan Colombia en el año 2000, lo cual muestra la influencia regional de este fenómeno en las agendas internacionales de los países de la Región Andina (ver cuadro 1) (ver anexos).

³⁰ El Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad por razones de fondo y decidió suspender los efectos del artículo 5, numeral 6 del artículo 13, artículo 79, en la frase "o que de cualquier manera procure su impunidad"; artículo 116, y en el artículo 121, suspender la palabra "favorable". La última frase del primer artículo innumerado de la Ley 04, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 22 del 9 de septiembre de 1992, que dice: "Se excluye de estas disposiciones a los que estuvieren encausados, por delitos sancionados por— la Ley sobre Sustancias Estupefacentes y Psicotrópicas"; y, el artículo 10 del Reglamento para la Aplicación de la Ley sobre Sustancias Estupefacentes y Psicotrópicas.

Cuadro 1

Dinámica de los Acuerdos Internacionales Antidrogas en el Ecuador						
	OEA	Unión Europea	Convenios Unilaterales	Convenios multilaterales	Comunidad Andina	Total
anterior a 1970	3	0	1	7	0	11
1970-1979	2	0	2	1	1	6
1980-1984	1	0	1	0	0	2
1985-1989	11	0	2	0	4	17
1990-1994	13	0	11	0	5	29
1995-1999	8	1	8	0	0	17
2000-2004	2	1	4	0	13	20
2005 en adelante	0	0	0	0	0	0
Total	40	2	29	8	23	102

Fuente: www.consep.gov.ec.

Cuadro: Elaboración propia

2.3 Ley 108

Con la Ley 108 publicada el 17 de septiembre de 1990 y sus respectivas reformas efectuadas en el año de 1997, se dio paso para crear un mecanismo jurídico que permita combatir y erradicar la producción, oferta, uso indebido y tráfico ilícito de sustancias estupefacientes y psicotrópicas para proteger a la comunidad de los peligros que dimanaban de estas actividades. Esta Ley fue declarada como objetivo de interés nacional por el Estado ecuatoriano, así como las acciones que se realizan para su aplicación.

La Ley 108 abarca todo lo concerniente a: 1) al cultivo de plantas para la obtención de sustancias estupefacientes de sustancias psicotrópicas y cualquier forma de cosecha, recolección, transporte, almacenamiento; 2) el ámbito de la producción, elaboración, extracción; 3) la oferta, venta distribución o corretaje; 4) la prescripción, dosificación, administración o sustancias sujetas a fiscalización; 5) la preparación de cápsulas para embalaje; 6) el almacenamiento, la remisión, o envío de sustancias estupefacientes o psicotrópicas; 7) el comercio tanto externo como interno; 8) la asociación para ejecutar cualesquier actividad relacionada a drogas.

Por otro lado, esta Ley hace una mención expresa sobre la sujeción a los convenios y organismos internacionales a la definición de términos, normas en sus anexos actualizados; aunque en caso de duda prevalecerán los términos adoptados por el Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefaciente y Psicotrópicas (CONSEP).

Desde el punto de vista institucional, la Ley 108 dio paso a la creación del CONSEP quién es el ente encargado de formular el Plan Nacional que contenga estrategias y programas para la prevención del uso indebido de sustancias sujetas a fiscalización, de su producción y la comercialización, para la represión del tráfico ilícito, y para la rehabilitación de personas afectadas por su uso. Además el CONSEP tiene entre sus funciones vigilar el cumplimiento

del plan, coordinar la ejecución de programas y actividades entre las entidades a las que corresponde aplicarlo y supervisar y evaluar su ejecución; elaborar el proyecto de presupuesto, aprobar los reglamentos internos, dictaminar la conveniencia de la suscripción de los convenios internacionales sobre las materias regidas por esta Ley; autorizar al Presidente del Consejo la suscripción de acuerdos y compromisos de cooperación; emitir dictamen sobre los reglamentos orgánicos o estatutos de cualquier institución que contemple actividades regidas por esta Ley; recabar de entidades de los sectores públicos o privados la ayuda específica concerniente al suministro de información; autorizar la enajenación de sustancias sujetas a fiscalización de las que disponga el CONSEP a instituciones previamente calificadas; entre otras.

El Consejo Directivo del CONSEP está integrado por: 1) el Procurador General del Estado o el Subprocurador (quién presidirá la sesión); los Ministros de Gobierno, Educación, Salud Pública, Bienestar Social; Defensa Nacional; Relaciones Exteriores o sus respectivos delegados; y cualquier persona o entidad conveniente relacionada al área de prevención y tratamiento.

La parte ejecutiva del CONSEP está a cargo del Secretario Ejecutivo quién actuará como Secretario del Consejo Directivo. Entre sus funciones están el presentar al Consejo Directivo los proyectos de reglamentos, programar campañas a fin de tener mayor eficiencia en el plan nacional; administrar los recursos y los bienes del CONSEP; expedir informe previo favorable para que el Banco Central del Ecuador pueda conceder permisos o certificados de importación o exportación de las sustancias sujetas a fiscalización; conceder licencias y autorizaciones para la producción de precursores u otros productos químicos específicos; fiscalizar y controlar la producción, existencia y venta de sustancias sujetas a fiscalización; elaborar informes periciales en las causas por infracciones previstas por esta ley; colaborar con la Función Judicial, el Ministerio Público, la Fuerza Pública y sus organismos especializados, el servicio de vigilancia aduanera para el esclarecimiento de infracciones previstas por esta Ley; actuar como depositaria de las sustancias o bienes objeto de aprehensión, incautación o comiso e intervenir en la destrucción de las sustancias sujetas a fiscalización que hayan sido objeto de aprehensión, incautación y comiso; entre algunas actividades más.

Varios son los ámbitos que regula la Ley 108. En el Título Segundo, entre los artículos 17 a 26, se hace mención explícita del tema de la prevención, donde se destaca que se establecerán campañas de prevención en organismo o instituciones públicas bajo la supervisión de la Secretaría Ejecutiva del CONSEP. Entre estos programas destacan campañas preventivas en el sistema educativo, medios de comunicación, participación comunitaria, actividades deportivas, operadores turísticos. Por otro, lado, en el Título Tercero entre los artículos 27 a 35 se topa el tema de rehabilitación de las personas afectadas por consumo. En este apartado se hace una mención expresa al tratamiento de los consumidores o adictos desde una óptica de salud pública.³¹ En el artículo 30 se prohíbe la detención o privación de la libertad de las personas por el hecho de encontrarse bajo los efectos de personas sujetas a fiscalización.³²

³¹ Esto lo consagra la Constitución Política 2008 como un derecho constitucional en el artículo 364.

³² El artículo 63 de esta ley establece que la calificación de la persona dependiente se establecerá, aún antes de un juicio, previo peritaje de los médicos legistas de la Procuraduría General del Estado, quienes tendrán en cuenta la

Por otro lado las autoridades competentes están en la obligación de enviar a un centro psiquiátrico o centro asistencial con el objetivo de que los médicos del correspondiente centro verifiquen el efecto de esta sustancia y en el caso de ser así, se proceda a ordenar inmediatamente el tratamiento adecuado. Así mismo el Ministerio de Salud en coordinación y ayuda económica con el CONSEP crearán casas asistenciales especializadas o salas especializadas en los centros ya existentes en los lugares que estimare adecuados para la asistencia gratuita de adictos. Por su parte, los establecimientos privados serán controlados y vigilados por autorización de la Secretaría Ejecutiva del CONSEP.

En el Título Cuarto, entre los artículos 36 y 55 se establecen directivas específicas para el control de actividades de producción y tráfico de sustancias sujetas a fiscalización. En esta sección se especifica los nombres de las plantas prohibidas para la siembra; se establece las prohibiciones para la producción, fabricación, y distribución de sustancias sujetas a fiscalización; se prohíbe la tenencia, se restringe las importaciones sobre sustancias sujetas a fiscalización; se establecen los requisitos para trámites de importación y exportación; se regula las ventas de este tipo de sustancias, entre otras disposiciones que permiten regular la actividad de producción y tráfico de drogas ilegales.

No obstante, gran parte de los esfuerzos de legislación ha puesto en esta Ley están en la parte referente al tema de infracciones y las penas que se plasman en el Título 5 entre los artículos 56 al 100. Esta sección está dividida en dos capítulos: delitos y contravenciones. En el Capítulo destinado a la sanción de delitos, se establecen el máximo de penas de entre 12 a 16 años de reclusión mayor extraordinaria y multa de sesenta y ocho mil salarios mínimos vitales a las personas involucradas en la elaboración, producción, preparación y fabricación de sustancias estupefacientes y psicotrópicas sin autorización de la Secretaría del CONSEP. Esta misma penalidad recae para las personas responsables en la transportación, tenencia y posesión ilícita; destinación de bienes para depósito y consumo; enriquecimiento ilícito y organización y gestión o financiamiento de actividades ilícitas. Las penas de 8 a 12 años serán con reclusión mayor ordinaria y una multa de 46 salarios mínimos vitales se las aplicará a las personas involucradas en: oferta, corretaje o intermediación para el tráfico de sustancias estupefacientes, producción y mantenimiento de precursores, testaferrismo, servidores públicos que procuren la impunidad, cohecho, acciones de mala fe para involucrar en delitos. En caso de concurrencia en estas infracciones se aplicará el resultado de la suma de las penas correspondientes a cada infracción, hasta un máximo de 25 años.

En cuanto a las contravenciones, la Ley establece sanciones sin privación de libertad a aquellas acciones de personas naturales o jurídicas que incumplan a obligaciones o normas generales en campañas de publicidad o aviso, entrega de fármacos, expedición de recetas para el uso de fármacos que no están inscritos en la Dirección de Salud, entre otras.

Por último en el Título Sexto entre los artículos 100 a 123 se establecen disposiciones para las actuaciones preprocesales, competencia y procedimiento. En el capítulo primero de esta sección se establecen las directrices de coordinación para la retención, aprehensión e incautación de bienes. En este sentido, el CONSEP aparece como la instancia clave en la

naturaleza y la cantidad de las sustancias estupefacientes que han producido la dependencia, el grado de ella y el nivel de tolerancia que hagan indispensable la dosis poseída, y la historia clínica del afectado, si la hubiere.

coordinación de esta actividad. La Policía Nacional por su parte actuará como la institución que tendrá a cargo, mediante un organismo especializado, el control e investigación de delitos tipificados en esta ley, el descubrimiento y detención de infractores, la entrega vigilada de bienes o sustancias sujetas a fiscalización y la aprehensión inmediata de sustancias estupefacientes, equipos, laboratorio, precursores químicos, bienes y objetos empleados y dinero o valores que se estimen que son producto de actividades ilícitas relacionadas con narcotráfico. El depósito de todo lo aprehendido se lo realiza en las instalaciones del CONSEP previa identificación y resolución de instrucción fiscal del Ministro Fiscal. Por su parte, una vez dictada la sentencia definitiva, se dispondrá la venta de los bienes de los autores, cómplices o encubridores de las infracciones previstas en la Ley 108. Esta venta la realizará el CONSEP, con sujeción al reglamento expedido por el Consejo Directivo de esta organización. En el segundo capítulo de esta sección entre los artículos 113 a 123 se establecen las competencias y procedimientos para el juzgamiento de los delitos tipificados en esta Ley.

PARTE 3

El impacto institucional

En la parte introductoria se dio algunas pistas aclarativas respecto a cómo entender el marco jurídico del control de las drogas ilegales en Ecuador en medio de un proceso sociopolítico. Vale la pena recalcar precisiones metodológicas a fin de mirar el impacto de la política antidroga en la trama institucional del Ecuador. En este sentido, si bien las instituciones son creadas y promovidas por marcos jurídicos, las leyes no son autosuficientes o neutrales históricamente; es decir, que estas deben ser entendidas como parte de un proceso político producto de las relaciones de poder entre actores estatales, institucionales y sociales. Tratar de establecer el impacto institucional desde el análisis netamente jurídico es una limitante que no nos permitiría comprender todas las dinámicas y consecuencias institucionales y sociales que si pueden entenderse desde la política.

Como una manera de introducimos a ver el impacto institucional de la política antidroga (dentro de la cual se encuentra la ley 108) en el Ecuador podemos decir, a manera de resumen, que el problema del narcotráfico presenta dos propiedades fundamentales desde 1982 (año en que el presidente Ronald Regan declaró a las drogas ilegales un asunto de Seguridad Nacional): a) la hegemonía de Estados Unidos en la definición del problema y b) el carácter regional del fenómeno.

Por otro lado, la política estadounidense estuvo desde un comienzo orientada hacia los países productores y no hacia los consumidores. Desde sus orígenes el objetivo ha sido evitar el ingreso de drogas ilegales en su territorio, en gran medida mediante la utilización, de una matriz práctico-discursiva que delimita lo que se entiende comúnmente por “guerra contra las drogas” y “narcotráfico” en América Latina. Esquemáticamente los efectos de la política antidroga estadounidense en Ecuador se componen de tres ejes: 1) Militarización, 2) Criminalización, 3) Medicalización.

- Militarización: Con el final de la Guerra Fría el narcotráfico se convirtió en tema prioritario de la agenda de Seguridad Nacional de Washington para América Latina. A finales de los ochenta el fenómeno se entendía desde el punto de vista de la teoría de la “narcoguerrilla”. En ella se representaba la realidad colombiana en términos militares como un conflicto de baja intensidad, donde las actividades de los grupos subversivos eran financiadas con dinero de la industria del narcotráfico. Después de los atentados terroristas del 11 de septiembre en Estados Unidos el término guerrilla ha sido suplantado por terrorismo, pero la lógica es prácticamente la misma. (Bonilla, 1994; Bustamante, 1995; Fitch, 1999; Isacson, 2001; Leal Buitrago, 2002; Tokatlian, 2001; Rivera, 2004; Youngers, 2005 citados por Núñez, 2006)

Las FFAA ecuatorianas asumieron los retos de la estrategia antidroga estadounidense a finales de los noventa, sobre todo después de la culminación del conflicto limítrofe

con Perú (García, 1999; Fitch, 1998). En los años 2000 la institución militar replanteó la política de Seguridad Nacional y la política de Defensa articulada en el Libro Blanco de la Defensa Nacional realizado en el año 2002 y reformado en el año 2006. Este documento incorporó al narcotráfico, al crimen organizado y al terrorismo entre las amenazas a la Seguridad Nacional. (Páez, 2000)

- **Criminalización:** La agenda antidroga estadounidense hacia América Latina en materia penal contiene dos líneas de trabajo: 1) la reforma policial y 2) la reforma legal. En la primera, si bien Ecuador no ha entrado en un proceso formal de reforma policial, la creación de unidades antinarcóticos generó la recomposición de la institución policial y su articulación con agencias internacionales de interdicción. El grado de sofisticación y los recursos que manejan estas unidades marcan diferencias sustanciales frente al resto de servicios de la Policía Nacional, caracterizados por bajos niveles de profesionalización y especialización. (Soberón, 1994)

La cuestión jurídica a nivel nacional responde a la tendencia de la legislación internacional. En Ecuador la llamada ley 108 (Ley de sustancias estupefacientes y psicotrópicas) es un marco normativo especial que dispone las sanciones de prisión más altas de todo el sistema penal, y que ha marcado la agenda del trabajo de la función judicial en lo que respecta a rendimientos institucionales frente al proceso judicial, vulnerando normas y principios fundamentales (esto se verá más adelante).

- **Medicalización:** El carácter prohibicionista de la política antidroga en el marco de la prevención se manifiesta en Ecuador como una patologización del consumo de drogas ilegales, es decir, cualquier uso de sustancias prohibidas legalmente, sean naturales o sintéticas, es visto como una práctica “anormal” y perjudicial para la salud de las personas y es tratada como una toxicomanía. La llamada prevención presenta los mismos vicios que el resto de áreas de acción: burocratización de los procesos, planificación irreal, ausencia de espacios de comunicación y coordinación operativos entre los distintos actores involucrados, carencia de metodologías y enfoques propios, desarticulación entre las posiciones directivas y ejecutoras. En el país se creó el Consejo Nacional de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas - CONSEP, desde 2005 funciona un Observatorio Ecuatoriano de Drogas, ambas instancias articuladas a la Comisión Interamericana para el Control y Abuso de Drogas – CICAD de la Organización de Estados Americanos – OEA. En el marco de este aparato estatal y supraestatal la medicalización se ha convertido en una forma evanescente y difusa de reprimir. (Andrade, 2002 citado por Núñez, 2006)

3.1 La militarización de la política antidroga en Ecuador

En esta sección se propone la noción de *seguritización* para revelar un proceso en donde las fronteras semánticas del concepto de seguridad se tornan ambiguas; y su intención primera, es decir la protección del individuo y la trama social, es colonizada y atrapada por las lógicas de la defensa militar y el control policial. En estos términos, la securitización denota una situación en la cual, con el pretexto de la seguridad, se justifica una serie de prácticas que erosionan la propia condición de protección que le otorga su sentido. Por otro lado, esta militarización solo podrá ser entendida en la dimensión amplia de la influencia hegemónica de

la política estadounidense de Seguridad Nacional. En cuanto al marco jurídico de la ley 108 esta no topa en absoluto el involucramiento militar. Es más esta Ley define muy bien los roles y las competencias institucionales; lo cual la tendencia política de los últimos años termina por desbaratar al momento de involucrar a los militares en el asunto.³³

El argumento en esta sección propone que la participación de las Fuerzas Armadas desde la perspectiva de la seguridad nacional para enfrentar el narcotráfico y la canalización de una gran cantidad de recursos económicos y tecnológicos hacia la Policía Nacional, en el contexto del Plan Colombia, ha producido un proceso de *seguritización* de las relaciones humanas en la frontera norte de Ecuador.

El orden de esta sección se subdivide de la siguiente forma: primero se analiza la noción de seguridad nacional manejada por el campo militar y las relaciones civiles – militares en Ecuador; en un segundo momento se aborda directamente la militarización de la política antidroga donde se mirará la problemática conceptualización, por parte de los militares, de estas nuevas amenazas y el involucramiento de las labores militares en actividades policiales; y por último, se hará un análisis del impacto de la política antidroga en la frontera norte donde la mirada militar en los últimos años ha sido hegemónica.

3.1.2 Relación militares civiles en Ecuador

La noción de “seguridad nacional” se consolidó como categoría política en la segunda mitad del siglo XX, especialmente en las zonas de influencia de los Estados Unidos. La definición tradicional del término se deriva de la elaboración norteamericana del concepto de “Estado de Seguridad Nacional” que hace del Estado el único agente competente para brindar seguridad a la sociedad y equipara la seguridad de ésta con la del Estado. Con el fin de la Guerra Fría, el enemigo comunista deja de ser el “otro” que amenaza al Estado nacional interna y externamente. Paralelamente, el proceso de globalización evidencia las interdependencias entre países, implicando la necesidad de contar con un concepto diferente de seguridad que se ajuste a las nuevas exigencias; a pesar de ello, los conflictos surgidos en este escenario continúan siendo gestionados con los límites, alcances y repercusiones que las interpretaciones tradicionales imponían. (Leal Buitrago, 2002)

Esta noción de seguridad producida en el norte industrializado se replica en América Latina en la Doctrina de Seguridad Nacional, la cual fue elaborada por el General Golbery do Couto e Silva, de Brasil, después de la Segunda Guerra Mundial y es implementada posteriormente con pocas modificaciones en los países latinoamericanos. La Doctrina constituye uno de los esfuerzos más grandes por militarizar el concepto de seguridad. En ella se expresa una teoría militar del Estado y del funcionamiento de la sociedad que explica la importancia de la “ocupación” de las instituciones estatales por parte de las Fuerzas Armadas y sobre esta base se justifica la intervención castrense en ámbitos ajenos a su actividad profesional. (Bonilla, 1994; Leal Buitrago, 2002; Rivera, 1998)

³³ Si bien el Ministro de Defensa forma parte de la estructura del CONSEP de acuerdo a la ley 108, esto no quiere decir que tome presencia activa dentro de la ejecución de la política.

En Ecuador, la Doctrina de Seguridad Nacional fue incorporada por las Fuerzas Armadas acentuando los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. A este esquema se sumó en los sesenta la reinterpretación hecha por los militares de las viejas teorías derivadas de la escuela de la modernización. De esta fórmula resultó un cuerpo militar que se asumía como portador de un proyecto moderno en una población atrasada y rezagada frente a las exigencias del progreso. (Bustamante, 1995) Esta visión e identidad castrense se reforzó con la importancia que las tareas de defensa territorial adquirieron en el marco de la historia limítrofe con el Perú. Este referente delineó la política exterior y militar ecuatoriana durante todo el siglo XX. (García, 1999; Fitch, 1998 citados por Núñez, 2006)

Por otro lado, el proceso de transición democrática a finales de la década de los setenta legitimó parte del programa de desarrollo diseñado durante la dictadura del General Rodríguez Lara. En este sentido, la Constitución de 1979 priorizó el papel del Estado en los ámbitos económico y social, acentuando la presencia militar y el dominio estatal sobre áreas consideradas estratégicas (Rivera, 2001). Este tipo de reformas institucionales permitió que las Fuerzas Armadas ecuatorianas tengan una incidencia política elevada y mantengan relaciones corporativas con el Estado. (Rivera, 2001; Tokatlian, 2001)

En contraste con estas relaciones, la participación democrática de las Fuerzas Armadas y su aporte a la constitución de la ciudadanía estuvo limitada por la separación tajante, que se hizo en esa misma época, del mundo civil y militar. De esta forma, los militares para cumplir sus funciones nacionales debían abstenerse de ejercer sus derechos políticos (Bustamante, 1995).³⁴

Por esta razón, es preciso diferenciar entre las relaciones que tienen las Fuerzas Armadas con los gobiernos civiles y las relaciones de éstas con la sociedad civil. En la primera dimensión las FFAA ocupan una posición relativamente autónoma dentro de la estructura de poder político ecuatoriano. En la segunda, constituyen un aparato de seguridad obediente y no beligerante del Estado, pero llamado a “garantizar” que los actores civiles cumplan las reglas del juego político democrático. (Loveman, 1999)

El resquebrajamiento del órgano regular de la institución castrense en el golpe de estado contra Mahuad pondría en duda la naturaleza del segundo tipo de relación; sin embargo, la resolución eminentemente “legalista” de los eventos del 21 de Enero del año 2000, todavía bastante confusos, hacen presumir que la lógica de estos hechos políticos se inscribe más bien en el primer tipo de relación; es decir, aquella marcada por el corporativismo.

De este modo, la intervención del cuerpo militar en el campo político nacional en coyunturas de inestabilidad se caracteriza por su papel de árbitros con competencia laudatoria sobre el poder civil. Un ejemplo de estas intervenciones es la participación de las FFAA en la caída del ex presidente Bucaram. La institución castrense no sólo respaldó una decisión legislativa bastante cuestionable, sino que asumiendo la posición de garantes del Estado de Derecho, mostraron que frente a la disyuntiva, democracia o seguridad, su disposición se orienta hacia la segunda opción. (Rivera, 2001)

³⁴ Uno de los logros fundamentales en esta materia lo establece la Constitución 2008, cuando en su artículo 62 numeral 2 establece el voto facultativo de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional.

Por añadidura, la lejanía del campo militar del resto de la sociedad nacional le permitió a esta institución mantener una imagen de eficacia y eficiencia que no necesariamente se adecua a su realidad organizacional. No obstante, una cultura política autoritaria y con poca vocación democrática como la ecuatoriana, ve en los cuarteles la disciplina y el orden que hacen falta a las débiles instituciones políticas civiles. Sobre esta base, los gobiernos han encargado funciones estatales a las FFAA que no se ajustan a sus actividades tradicionales. Esta delegación se justifica irónicamente en la poca credibilidad y legitimidad que tienen las élites políticas en la gestión gubernamental. (Loveman, 1999; Rivera, 2001)

El problema no es la participación de las FFAA en tareas no tradicionales, a fin de cuentas las instituciones castrenses provienen de un orden mundial configurado en Estados nacionales; por lo tanto, los cambios societales en dicho orden implicarían necesariamente una (re)constitución de las funciones militares. Lo cuestionable está en recurrir a las Fuerzas Armadas por la incapacidad del poder civil de legitimar su presencia política. Habría que indagar más sobre la matriz cultural de la política que se desprende de las relaciones entre civiles y militares en Ecuador, porque son muy sugerentes las convergencias en el modo de dar forma y dotar de sentido a la política y a lo político en las élites civiles y militares del país.

Por otro lado, los conflictos bélicos desarrollados en la Cordillera del Cóndor y el Cenepa en 1981 y 1995 respectivamente entre Ecuador y Perú, generó que el plano militar y la defensa territorial sigan dominando las prioridades y las agendas de seguridad de los gobiernos de turno durante la década de los 80 y gran parte de los 90. Si a esto sumamos que durante la década de los 80 las tensiones provenientes de la guerra fría se mantenían, la posibilidad de plantearse nuevos enfoques o miradas a la seguridad más acorde a los principios democráticos eran escasas.

En resumen, el concepto de seguridad nacional en Ecuador estuvo atravesado por la lógica de la Guerra Fría, la forma en que las fuerzas armadas se veían a sí mismas dentro de su proyecto nacional de modernización, la amenaza de una potencial guerra en la frontera con Perú y la doble participación de las FFAA en la escena política nacional.

3.1.2 Narcotráfico y nuevas amenazas

Desde la década de los 90 el fenómeno del narcotráfico y a partir del 11 de septiembre, el terrorismo, se constituyen en el argumento central del discurso militar sobre seguridad nacional. Básicamente su centralidad se origina en los cambios estructurales del sistema internacional y la denominada “crisis existencial” de las instituciones castrenses en América Latina. (Leal Buitrago, 2002) En efecto, las Fuerzas Armadas ecuatorianas en la elaboración del Libro Blanco (2002) mostraron la intención y la “necesidad” de replantear y rebasar las connotaciones de la Doctrina de Seguridad Nacional. Pero a diferencia de otras épocas, esta vez los militares ecuatorianos enfrentaron y enfrentan este reto en condiciones de menor autonomía institucional, y por consiguiente, de un control civil ciertamente más acentuado. (García, 1999)

Evidentemente, este producto intelectual es un avance de las FFAA en su afán por acoplarse a las condiciones imperantes, pero no se debe olvidar que lo viejo pervive en lo nuevo y los procesos de cambio no se realizan exclusivamente en los dominios de la voluntad. Por consiguiente, la nueva Política de Defensa sigue preñada de contenidos importados de las interpretaciones norteamericanas sobre seguridad. Claros ejemplos de esto son las definiciones de seguridad y defensa utilizadas, así como las falsas diferencias conceptuales que se establecen entre narcotráfico, crimen organizado y terrorismo en el discurso de las FFAA ecuatorianas. No hace falta un análisis muy exhaustivo para identificar que su antecedente inmediato es la teoría de la narcoguerrilla popularizada a principios de los ochenta en Estados Unidos, replicada en los noventa por las agencias antinarcóticos estadounidenses y encapsulada en la retórica antiterrorista a partir del 11 de septiembre en “La Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América.”³⁵

La “Política de Defensa Nacional del Ecuador” entiende por seguridad nacional una “condición en la cual el Estado considera la inexistencia de cualquier forma de agresión externa, presión política y coerción, de modo que se creen las condiciones necesarias para que la nación encuentre un ambiente de paz, bienestar y desarrollo.”³⁶ En el marco de esta definición, la defensa nacional es concebida como “todas las acciones coordinadas por una nación para desarrollar una capacidad de protección efectiva de la población, recursos, patrimonio cultural e intereses, que le permita enfrentar cualquier tipo de amenaza, agresión actual o potencial, con el propósito de garantizar un estado de convivencia pacífica de la sociedad. La defensa militar es un componente esencial de la defensa nacional, consiste en la organización, preparación y empleo del instrumento militar del Estado, que son las Fuerzas Armadas, para cumplir con los objetivos de la defensa nacional.”³⁷

En los parámetros de esta Política de Estado se incluyen al narcotráfico y al crimen organizado como amenazas de la misma clase. En la terminología militar estos dos tipos de amenazas se denominan “en red”; lo que significaría que para su “accionar movilizan una serie sistematizada de elementos (...) que socavan la función del Estado, generando estructuras paralelas que desgastan la legitimidad constitucional.” El terrorismo, en cambio, es interpretado como operaciones “no militares”, cuyo objetivo no sería conseguir una victoria estratégica, sino “aterrorizar a la población civil con fines políticos (...) mediante artificios y técnicas para causar daño a sus objetivos.”³⁸ En el siguiente cuadro se intenta aclarar un poco este párrafo.

³⁵ Ver: Ministerio de Defensa Nacional. *Política de Defensa Nacional*. Quito – Ecuador, 2002
The National Security Strategy of the United States of America. Septiembre, 2002
INL Program and Policy Guide. United States Department of State. Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs.

Youngers, Colleta, 2002. *Collateral Damage*. US Drug Control in the Andes. WOLA

³⁶ Ministerio de Defensa Nacional. Política de Defensa Nacional del Ecuador. Quito – Ecuador, 2002.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Los enunciados en comillas corresponden a la Política de Defensa del Ecuador ya citada.

Cuadro 2

Narcotráfico, Crimen Organizado y Terrorismo en la Política de Defensa Nacional.			
	Narcotráfico	Crimen Organizado	Terrorismo
Definición	Amenaza que socava la democracia, altera la economía, deterioran los valores humanos y genera violencia social y delitos conexos.	Fenómeno que socava la democracia, altera la economía, deterioran los valores humanos y genera violencia social y delitos conexos.	Artificios y técnicas para atemorizar a la población civil inocentes con fines políticos.
Tipo de amenaza	En red Externa	En red Externa	Operaciones no militares Externa
Recursos utilizados	Serie sistematizada de elementos	Serie sistematizada de elementos	Su factor más importante es el psicológico
Objetivo	Tráfico de precursores químicos y armas, ingreso de dinero ilícito, violencia social y delitos conexos	Tráfico de precursores químicos y armas, ingreso de dinero ilícito, violencia social y delitos conexos	Presión política
Efectos	Genera en su entorno un vasto sistema de corrupción, violencia y degradación humana. Genera estructuras paralelas que desgastan la legitimidad constitucional	Genera en su entorno un vasto sistema de corrupción, violencia y degradación humana. Genera estructuras paralelas que desgastan la legitimidad constitucional	Daños en infraestructura Convulsión social Muertes en la sociedad civil

Fuente: Núñez, Jorge, 2005 Casería de Brujos: Drogas ilegales y sistema de cárceles en Ecuador. Tesis de maestría FLACSO – Sede Ecuador

Hay que puntualizar que existen problemas “reales” en términos de seguridad. Sería descabellado plantear que los efectos perversos de este tipo de violencia son una ilusión política. Pero también es irresponsable no develar el trasfondo discursivo a partir del cual se informan las prácticas concretas de instituciones que supuestamente están obligadas a brindar protección. No se pretende desconocer la importancia de las agencias de seguridad, sino plantear la necesidad de volver sobre el alcance, aplicación, condiciones y consecuencias del concepto de seguridad en las actuales circunstancias. Por cuanto, a más de esta herencia estadounidense aceptada sin beneficio de inventario en Ecuador; hay procesos sociales que se desarrollan bajo sus propias lógicas. Debido a las crecientes interacciones internacionales que no son medidas por el Estado existen nuevas problemáticas para la seguridad. Estos fenómenos se producen en espacios transnacionales de las sociedades civiles por lo que han sido enfrentados policialmente: sin embargo, su repercusión internacional ha dado paso a un proceso de transposición de asuntos internos al ámbito de competencia interestatal. (Bustamante, 1995)

En el país, este escenario ha puesto en el centro del debate los problemas de la seguridad pública. Específicamente, las relaciones entre los militares y policías adquirieron grados de conflictividad que desbordan sus viejas rencillas institucionales. En otras palabras, si antes existían rivalidades y tensiones en las relaciones entre las agencias de seguridad del Ecuador, éstas se enmarcaban sistémicamente en una misma idea de seguridad en la cual se dividía práctica y normativamente las competencias; asignando la responsabilidad del orden interno a la Policía Nacional y la defensa externa a las Fuerzas Armadas.

Dado que ahora es palpable la caducidad de este esquema para enfrentar fenómenos “clandestinos”, constituidos simultáneamente en varios niveles y ámbitos de interacción social, como es el caso del narcotráfico, el problema para el Estado es doble. Por un lado, está obligado a brindar protección con las limitadas herramientas que ofrece la oposición seguridad interna – seguridad externa. Por otro lado, se enfrenta a grupos organizados que desbordan las capacidades operativas de sus instituciones de seguridad. La solución perentoria

consistió en involucrar a las FFAA en tareas policiales (policialización de las actividades militares). Pero esta salida ocasionó una serie de efectos contraproducentes, que van desde fricciones entre Policía y Ejército;³⁹ pasando por la vulneración del sistema de derechos humanos nacional, hasta llegar a anular instrumentos básicos de la democracia como la “rendición de cuentas”.⁴⁰

La Policía Nacional dentro de la lucha antinarcoóticos es el segundo actor puntual que se analiza en este numeral. Los trabajos sobre el tema son escasos y no se dispone de investigaciones enfocadas en las relaciones de esta institución con la sociedad civil. La mayoría de productos académicos sobre seguridad y narcotráfico se concentran en las FFAA. Entre las razones que podrían explicar este desinterés está el presupuesto teórico que asume implícitamente como “normal” la participación de los policías en el control del orden y el combate de todo fenómeno delictivo que no genere una amenaza a la estabilidad del Estado. Pero la normalidad social es una arbitrariedad histórica que merece ser explicada y más en este momento político y cultural en que el paradigma de la seguridad en su conjunto está en crisis.⁴¹

Ahora bien, esta militarización de la política antidroga ecuatoriana y que ha producido varios conflictos al interior de las instituciones de seguridad está directamente relacionada a la influencia hegemónica estadounidense en su política exterior. Los limitados presupuestos policiales evidenciados durante la década de los 90 y principios de los 2000, en el Ecuador; así como los sistemáticos recortes presupuestarios de las Fuerzas Armadas luego del conflicto con el Perú generaron grandes limitantes para la preparación técnica y profesional de las unidades antinarcoóticos, que no podían ser cubiertas por los gobiernos.⁴² Se hizo entonces necesario un cambio en la estructura de los programas de asistencia norteamericana, que fue paralela, por la importancia que adquirió Ecuador en la lucha antidroga a nivel regional.⁴³

³⁹ ³⁹ Si bien la Constitución 2008 hace una separación explícita entre la labor militar y policial (anteriormente llamada fuerza pública); en la práctica esta división está muy lejos de darse actualmente por factores históricos, operativos, logísticos que no entraremos a analizar en este trabajo. Tal vez el desafío de una nueva ley antidrogas sea el de poner cierto orden a este problema de competencias. Según la Ley de Seguridad Nacional de 1979 en el artículo 39 dice que las Fuerzas Armadas podrán cooperar o intervenir, según el caso, con los otros organismos del Estado en el mantenimiento del orden público; no obstante no se especifica la autoridad de mando y los límites y controles a esta práctica.

⁴⁰ Según el testimonio de un oficial de la fuerza terrestre ecuatoriana con rango de Capitán acantonado en la frontera nororiental, en las filas del ejército ha habido un malestar generalizado por la superioridad en los equipos con los que opera la Policía; además, la participación conjunta de policías y militares en acciones antinarcoóticos en momentos se torna peligrosa y ha habido situaciones en las que “las cosas se han puesto bastante feas”.

⁴¹ Según García (1999) los militares tendrían una visión más macro en los espacios de conflicto y violencia; los policías una percepción más minuciosa y puntual de estos espacios. Los unos actuarían bajo una doctrina de seguridad nacional lo otros deberían hacerlo bajo una doctrina de seguridad ciudadana.

⁴² A esto hay que sumar la recesión económica del estado ecuatoriano durante los 80 y 90 que terminó por consagrar la entrada del proyecto neoliberal que privilegia el achicamiento del estados. Si a esto se suma la crisis del 99, los recortes o el poco crecimiento presupuestario fueron una constante durante este periodo.

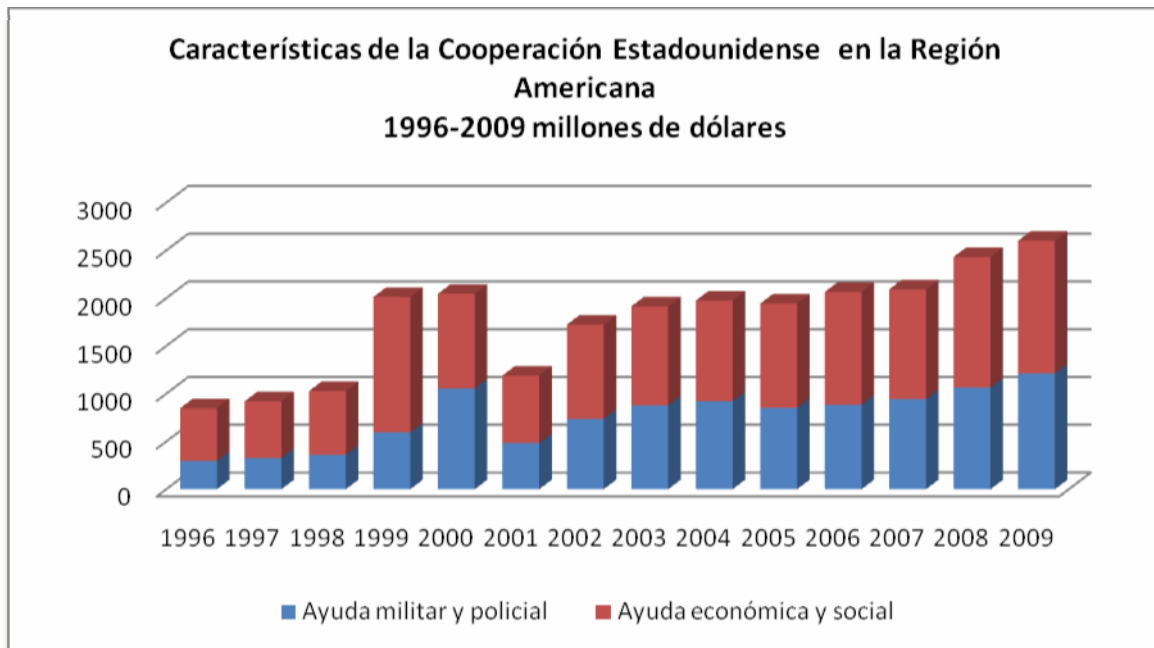
⁴³ Nótese lo dicho por el Departamento de Estado de Estados Unidos en su Reporte Anual Sobre las Estrategias Internacionales de Control de Narcóticos 2006 sostiene: “Situado entre dos de las más grande del mundo productores de drogas ilícitas, el Ecuador es un importante país de tránsito de drogas ilícitas.... Los cargamentos de cocaína y heroína proveniente de Colombia y Perú por tierra y mar son enviados internacionalmente por los puertos aéreos y marítimos ecuatorianos para su distribución. Los montos o volúmenes de drogas exportadas van desde la gestión individual de pequeñas cantidades a varias toneladas. Los traficantes explotan del Ecuador las

Como vimos anteriormente, el ascenso de estas nuevas amenazas se constituyó en el argumento central del discurso militar estadounidense sobre seguridad nacional; el cual le dio un giro fundamental a la política internacional hacia Latinoamérica y el mundo. Opuesta a la dimensión multidimensional de las causas y los niveles de responsabilidad institucional a estas nuevas amenazas, por el ascenso de nuevos conceptos de seguridad durante los 90, la agenda norteamericana propuso o priorizó una respuesta militar a este tipo de problemas. Por ser parte de una política de seguridad nacional, estas nuevas amenazas debían ser consideradas atentatorias contra la seguridad nacional de los respectivos países y de la región. Por otro lado, como vimos también anteriormente, esta característica planteó la necesidad de una colaboración estrecha entre fuerzas militares y policiales que hizo muy difícil separar los límites entre las competencias de estas dos instituciones. Así mientras unos hablan de una militarización de las respuestas policiales a problemas de orden y seguridad pública, otros hablan de la policialización de las labores militares, tradicionalmente ocupadas de defender la seguridad externa de los países.

Lo cierto es que, como podemos ver en el gráfico 1, los niveles de cooperación o de ayuda de Estados Unidos demuestran las prioridades del tipo de respuesta militar policial que se le ha dado a las nuevas amenazas de su Seguridad Nacional desde mediados de los años 90 y los 2000 en la Región Americana.

porosas fronteras terrestres, los puertos marítimos, además de su vasta zona económica exclusiva en el Pacífico para el tráfico de narcóticos. Por otro lado, el crecimiento de la producción de drogas de Colombia provenientes de grupos insurgentes armados, ha hecho que la frontera norte de Ecuador sea particularmente vulnerables al tráfico ilícito y la producción. Del mismo modo, los éxitos de la lucha antidroga en Colombia ha obligado a las organizaciones de transporte a establecer un cambio de estrategias a las organizaciones de transporte. Un ejemplo de ello es que actualmente se cargan directamente en el mar la droga en barcos ecuatorianos sin haber utilizados los puertos internacionales.” www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2002/vol1/

Gráfico 1



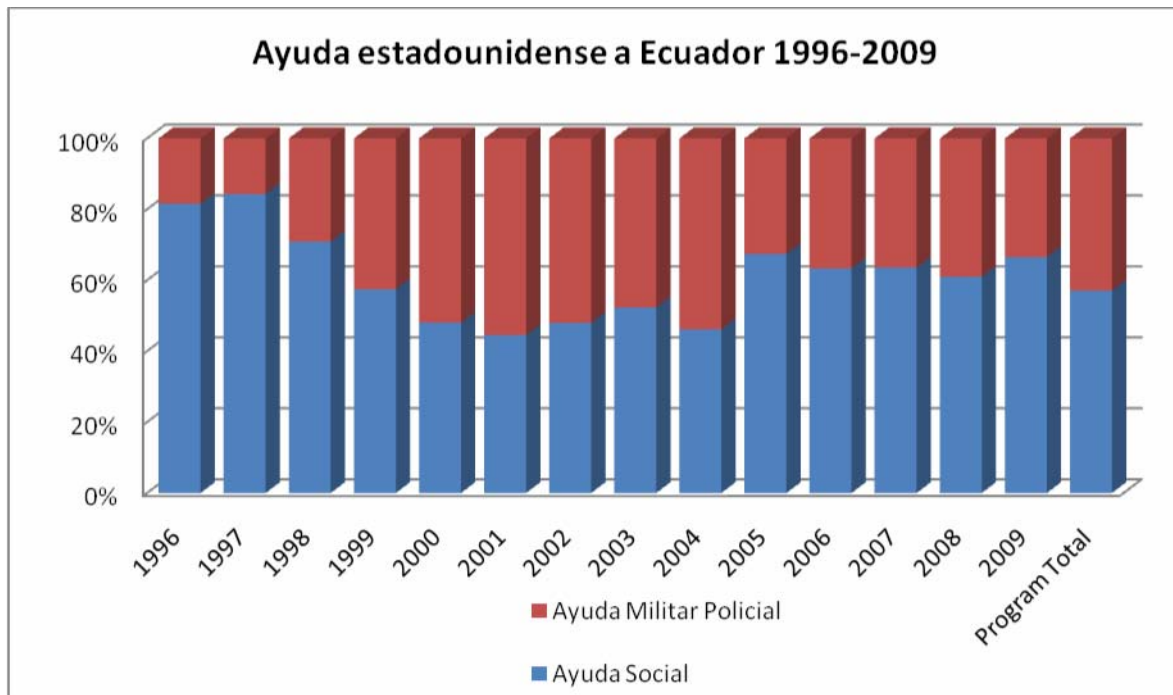
Fuente: Just the fact. Grant U.S. Aid Listed By Program, All Programs, Entire Region, 1996-2009. http://justf.org/All_Grants_Program?year1=1996&year2=2009&funding=All+Programs&subregion=Entire+Region

Gráfico: Elaboración propia

Mientras la ayuda militar/policial no superaba el 35% del monto total de la ayuda (militar/policial y social) estadounidense en el año 1996, para el año 2000 esta participación creció al 51,6%. A partir de esta fecha, el promedio de participación fue del 45% entre el año 2001 al 2009. Con esto queda demostrada la importancia que le ha dado Estados Unidos a la cooperación militar/policial como solución al narcotráfico desde la perspectiva de la Seguridad Nacional.

Este mismo hecho se puede evidenciar específicamente en Ecuador donde las prioridades de ayuda estadounidense se han ido modificando a lo largo de los años. En el año 1996, la cooperación norteamericana en términos de ayuda militar/ policial era prácticamente marginal. En el año 2000, 2001, 2002 esta cooperación comparte en términos proporcionales, aproximadamente iguales, con respecto a la ayuda social; no obstante baja en los siguientes años para ubicarse en alrededor del 40% . (ver gráfico 2)

Gráfico 2



Fuente: Just the fact. Grant U.S. Aid Listed By Program, All Programs, Entire Region, 1996-2009. http://justf.org/All_Grants_Program?year1=1996&year2=2009&funding=All+Programs&subregion=Entire+Region
Gráfico: Elaboración propia

Dentro de esta agenda de ayuda militar/policial estadounidense, la Región Andina ocupó un lugar preponderante a raíz del comienzo del Plan Colombia producto del fracaso de los procesos de diálogos de paz en Colombia. En este contexto, si bien Ecuador en el año 1996 no fue importante en términos de participación de la ayuda militar y policial norteamericana en la región andina (ocupaba el último lugar), entre el año 2000 y 2004 este monto subió considerablemente; lo cual le ha hecho superar en importancia a Venezuela. Así entre los años 1996 y 2004 (fecha de máximo monto de ayuda registrado), el crecimiento fue de 1.766% y la participación en el contexto andino subió del 1,6% al 6,42%. En los años subsiguientes del 2005 al 2009 el nivel de ayuda se ha restringido notablemente por razones desconocidas; sin embargo estas se pueden atribuir a razones políticas internas y externas. (ver cuadro 3 y 4).

Cuadro 3

Asistencia Económica Militar y Policial Estadounidense para Programas Antinarcóticos en la Región Andina 1996-2009															
País	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
Colombia	64.321,00	56.471,00	114.276,00	307.983,00	770.048,40	217.717,00	352.047,70	579.513,29	493.403,40	472.190,12	483.228,00	494.201,00	354.429,70	436.889,00	5.196.718,70
Perú	38.511,00	33.486,00	35.685,00	70.966,00	57.713,00	25.257,00	74.132,00	55.804,00	63.205,00	55.073,00	54.973,00	61.616,00	42.162,00	42.616,00	711.199,00
Bolivia	17.441,00	22.091,00	38.231,00	33.759,80	59.684,50	31.347,60	45.713,10	43.043,02	45.667,70	44.721,80	40.482,00	37.215,00	32.369,00	33.215,00	524.981,00
Ecuador	2.223,00	2.255,00	4.586,00	11.781,00	25.065,50	18.448,00	34.959,00	35.194,00	41.502,00	16.153,00	13.888,00	14.524,00	12.666,00	12.824,00	246.067,00
Venezuela	16.468,00	5.368,00	5.190,00	3.432,00	6.397,00	3.380,00	4.959,00	2.288,00	2.615,00	2.223,00	775,00	1.490,00	490,00	490,00	55.565,00
TOTAL	138.964,0	119.671,0	197.968,0	427.921,8	918.907,0	296.149,6	511.810,9	715.842,3	646.392,2	590.361,0	593.346,0	609.046,0	442.116,7	526.034,0	6.734.531,6

Fuente: Just the fact. A civilian guide to U.S defense and security assistance to Latin American and Caribbean.
www.justf.org/All_Grants_Country?year1=1996&year2=2009&funding=Counter-Narcotics+Programs&subregion=Andes
 Cuadro: elaboración propia

Cuadro 4

Participación de la Asistencia Económica Militar y Policial Estadounidense para Programas Antinarcóticos en la Región Andina 1996-2009															
País	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
Colombia	46,29%	47,19%	57,72%	71,97%	83,80%	73,52%	68,78%	80,96%	76,33%	79,98%	81,44%	81,14%	80,17%	83,05%	77,17%
Perú	27,71%	27,98%	18,03%	16,58%	6,28%	8,53%	14,48%	7,80%	9,78%	9,33%	9,26%	10,12%	9,54%	8,10%	10,56%
Bolivia	12,55%	18,46%	19,31%	7,89%	6,50%	10,59%	8,93%	6,01%	7,07%	7,58%	6,82%	6,11%	7,32%	6,31%	7,80%
Ecuador	1,60%	1,88%	2,32%	2,75%	2,73%	6,23%	6,83%	4,92%	6,42%	2,74%	2,34%	2,38%	2,86%	2,44%	3,65%
Venezuela	11,85%	4,49%	2,62%	0,80%	0,70%	1,14%	0,97%	0,32%	0,40%	0,38%	0,13%	0,24%	0,11%	0,09%	0,83%

Fuente: Just the fact. A civilian guide to U.S defense and security assistance to Latin American and Caribbean.
www.justf.org/All_Grants_Country?year1=1996&year2=2009&funding=Counter-Narcotics+Programs&subregion=Andes
 Cuadro: Elaboración propia

Otra manifestación explícita de la militarización de la lucha antidroga es la capacitación recibida por parte de los funcionarios de la fuerza pública. Como se puede ver en el cuadro 4, una gran mayoría del personal entrenado en Estados Unidos entre 1999 y 2006 se concentró en el área antinarcóticos (65,57%) (cabe destacar la forma como la capacitación de contraterrorismo empieza a ser importante desde el año 2004). Por otro lado, los años donde mayor nivel de capacitación se evidencia son los años 2001, 2002 y 2003 con aproximadamente un 57% del total. Justamente eso coincide con los declives presupuestarios de la cooperación antidroga norteamericana para los años subsiguientes (2005 en adelante); lo mismo que nos hace suponer que los mayores esfuerzos de asistencia y capacitación policial se los realizó en los primeros 3 años del Plan Colombia.⁴⁴ (ver cuadro 5)

Cuadro 5

Entrenamiento de Militares y Policías Ecuatorianos por Programas 1999-2006									
Programa de ayuda	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Asistencia contra las drogas sección 1004	353		650	984	323	106	451	258	3125
Fiscalización internacional de estupefacientes y aplicación de la Ley.			30					98	128
Educación y entrenamiento militar internacional	162	94	108	104	116	10			594
Venas extranjeras militares/Departamento de Defensa de asistencia no para seguridad		2	28	156	42	36	5	15	284
Departamento de Estado/Departamento de Defensa de asistencia no para seguridad.	100		30		60		25	12	227
Financiamiento militar extranjero	60				89		22		171
Programa de becas para lucha contra el terrorismo						14	133	14	161
Centro de Estudios de Defensa Hemisférica	5	12	11	21	24	12	32	27	144
Asistencia no para seguridad. Comando Unificado	1	40	40		1				82
Servicio de Academias				1	3	3	4	3	14
Programas de liderazgo de aviación				1	4	5	1	1	12
Entrenamiento de inter cambio		2	2						4
TOTAL	681	150	899	1267	662	186	673	428	4946
Fuente: Just the fact. A civilian guide to U.S defense and security assistance to Latin American and Caribbean. www.justf.org/All_Grants_Country?year1=1996&year2=2009&funding=Counter-Narcotics+Programs&subregion=Andes									

Según Neild (2005), las policías extranjeras reciben hoy en día entrenamiento estadounidense en una serie de instituciones militares de Estados Unidos, entre ellas el instituto de

⁴⁴Según el informe antidroga del Departamento de Estado de Estados Unidos, la Dirección Nacional Antinarcóticos (DNA) de la Policía Nacional fue incrementada de 1385 agentes a 1500 en el año 2006. Por otro lado 1538 policías y operadores judiciales recibieron entrenamiento a lo largo del territorio sobre todo en lo que tiene que ver la implementación del nuevo código de procedimiento penal. Además nuevas bases de la DNA, fueron abiertas en las Provincias del Oro, y en Santo Domingo de los Colorados.

Cooperación para la Seguridad Hemisférica (Western Hemisphere Institute for Security Cooperation), antes conocida como Escuela para las Américas (School of the Americas), además de sus países de origen. Este entrenamiento se financia con fondos del Control Internacional de Narcóticos (International Narcotic Control, INC) canalizados a través del INL del Departamento de Estado, pero también con presupuesto propio del Pentágono.⁴⁵

En los cuadros anteriores quedó muy claro que la estrategia antinarcóticos norteamericana apuesta a la represión en la lucha antinarcóticos. No obstante, no se establece una diferenciación clara entre los roles militares y policiales; sino que apuesta a la indefinición de roles donde se termina militarizando a la Policía; y por otro lado promoviendo la participación de las FFAA en tareas policiales bajo el esquema de la seguridad nacional.

A raíz de la ejecución del Plan Colombia y la creciente participación de las agencias policiales ecuatorianas en la lucha antinarcóticos, generó que la institución haya recibido entre los años 2001, 2002 y 2003 un total de US\$ 10.700.000.00 sólo en la categoría Law Enforcement Support; lo cual es un rubro destinado a labores de seguridad pública. Sin embargo, la Policía Nacional también está contemplada en los paquetes de ayuda antinarcóticos estadounidense en dos rubros: en el de *Narcotics Law Enforcement Support* y en el *Northern Border Security*. La última categoría se concentra en las fuerzas militares; sin embargo, parte del monto se destina a mejorar la coordinación entre las FFAA y la Policía Nacional.⁴⁶

Desde la perspectiva del INL la implementación de la Policía Nacional es importante para la lucha antinarcóticos porque esta institución no sólo debe estar preparada para enfrentar operaciones criminales relacionadas con el narcotráfico, sino también a grupos insurgentes en territorio ecuatoriano. Para cumplir con este objetivo la asistencia estadounidense busca incrementar la capacidad de la Policía Nacional dotándola de tecnología e infraestructura que le permita participar en las acciones de interdicción con mayor efectividad.⁴⁷

Esta argumentación permite visualizar el proceso de securitización de las relaciones humanas que produce la estrategia antinarcóticos centrada en la interdicción; además permite ver cómo, a partir del Plan Colombia, los componentes de las relaciones entre la sociedad civil y las agencias de seguridad ecuatorianas modifican sus parámetros de interacción, ocasionando tensiones estructurales que se traducen en prácticas concretas que posibilitan la arbitrariedad y el abuso. Estos cambios en los componentes de la interacción no sólo son económicos, sino simbólicos. En este sentido la ideología antinarcóticos en el contexto del Plan Colombia conjuga el narcotráfico con el conflicto interno de ese país y el terrorismo, brindando a las agencias de seguridad justificaciones para invertir el orden del principio jurídico que declara a toda persona inocente hasta que se compruebe lo contrario. En las condiciones impuestas por la securitización todos son sospechosos y culpables hasta que se compruebe lo contrario.

⁴⁵ Según personal de la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional del Ecuador, existen fuerte discrepancias y conflictos entre policías y militares respecto a los recursos que destina la cooperación estadounidense para la lucha antidroga para temas de capacitación, infraestructura, logística, etc. En materia de capacitación, las fuerzas militares coordinan directamente con el Comando Sur y la Policía Nacional con la DEA.

⁴⁶ *International Narcotics and Law Enforcement: FY 2003 Budget Justification*, Released by the Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs. May 2002.

⁴⁷ Op. Cit. 29.

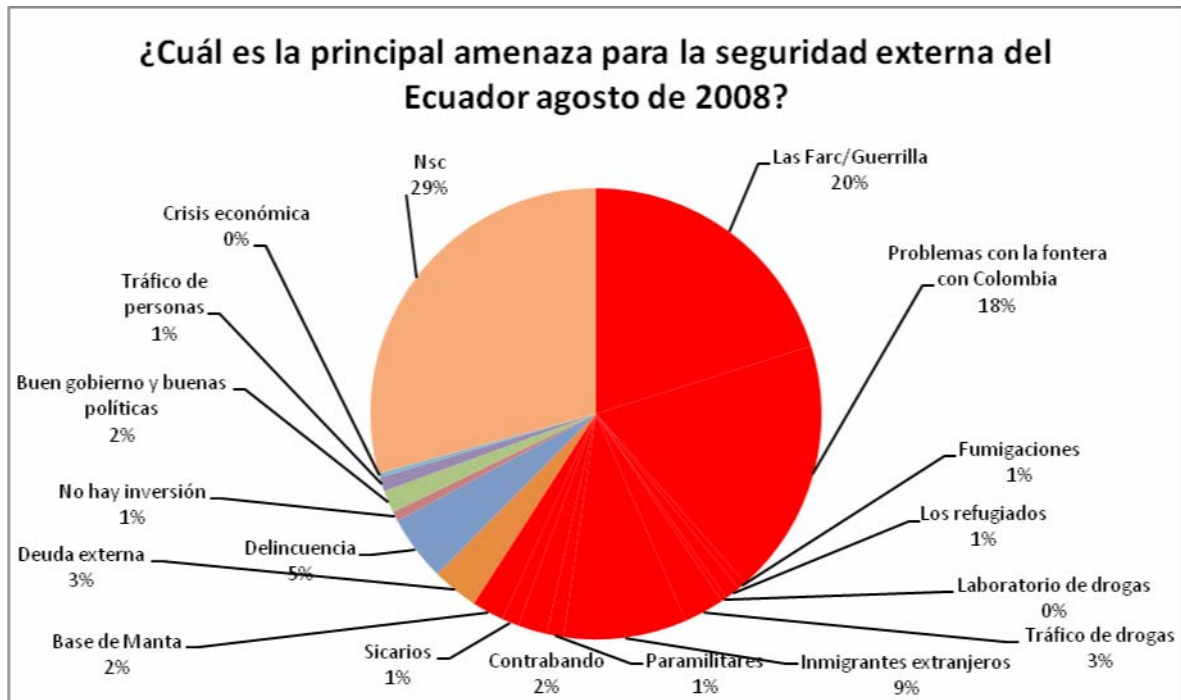
A continuación veremos cómo se ha mirado la frontera norte del Ecuador desde el punto de vista de la militarización de la política antidroga.

3.1.3 La frontera norte

Si se relaciona estas definiciones con la lectura castrense del conflicto interno colombiano las “cosas” se aclaran. Según las FFAA, para la defensa nacional el conflicto interno en Colombia es una amenaza a la seguridad nacional por sus consecuencias en el país. Estos efectos serían: el incremento de desplazados y refugiados, altos índices de violencia urbana y rural, y acciones delictivas relacionadas con la presencia de grupos ilegales armados y el crimen organizado en el área. Retirando de la lista el problema de las inmigraciones forzadas, es evidente que los nexos discursivos entre narcotráfico, crimen organizado y terrorismo tienen una misma raíz política. Es decir, “la percepción norteamericana de la seguridad nacional y particularmente del conflicto colombiano”.

Esta mirada hegemónica no solo ha permanecido flotando como una categoría de pensamiento en las esferas gubernamentales, y de la cooperación internacional. La característica de política hegemónica se hace evidente también al momento de analizar el pensamiento de las personas. En efecto el problema fronterizo ligado al tema de la narcoguerrilla y actualmente de narcoterrorismos ha calado fondo en los ecuatorianos en lo que se refiere a su percepción sobre la principal amenaza externa del país. Según una encuesta realizada en agosto de 2008 por Santiago Pérez, casi el 60% de los ecuatorianos ve al conflicto colombiano y los problemas derivados del mismo como la principal amenaza a su seguridad (incluida la base de Manta). Por su parte, y como una coincidencia o una fuerte correlación entre estos dos fenómenos, según esta misma encuesta, el 66,5% de los ecuatorianos piensa que los extranjeros afectan la seguridad del país. Lo dicho demuestra la importancia que ha tomado la cuestión colombiana en Ecuador, no solo en el tema de la legitimación de las agendas de seguridad de los gobiernos (llámese lucha antidroga, antiterrorista, antimigratoria) y el nuevo rol militar en esta escena; sino también por la importancia política del asunto. (ver gráfico 3)

Gráfico 3



Fuente: Santiago Pérez (2008)

*La parte roja se refiere a las actividades relacionadas al conflicto colombiano.

Gráfico: Elaboración propia

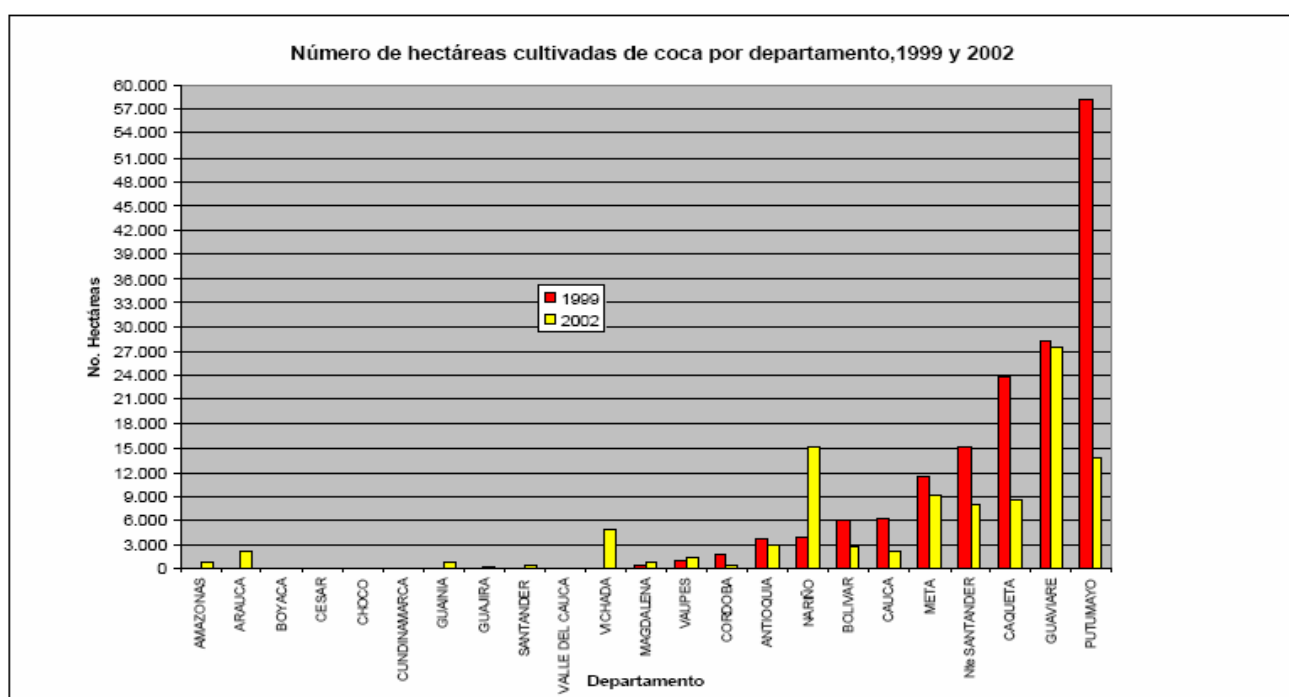
Ahora bien, como vimos anteriormente, a partir del comienzo del Plan Colombia en los años 2000, la conflictividad del conflicto colombiano se empezó a acentuar. Todo esto producto de los desplazamientos surgidos por la arremetida militar de la Política de Seguridad Democrática y el Plan Patriota en Colombia que tenía entre dos objetivos estratégicos fundamentales: 1) la recuperación de los territorios en manos de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y demás grupos irregulares; así como la presencia física de las estado en estos territorios a través de las fuerzas del orden. Esto suponía también el desmembramiento de todas las redes sociales relacionadas con los grupos subversivos; lo cual significó un amplio nivel de desplazamiento humano. Por otro lado, la escalada en los ritmos de fumigación, producto también de la política colombiana, generó efectos destructivos en las economías locales campesinas históricamente vinculadas a la producción de hoja de coca y demás actividades ligadas al narcotráfico.⁴⁸ Esto forjó que los puntos más neurálgicos del conflicto se asienten principalmente en las regiones fronterizas con el Ecuador.⁴⁹

⁴⁸ Según el Ceballos (2003), el traslado de cultivos en Colombia va acompañado de la apropiación violenta de territorios por parte de los actores armados. Es así como la violencia ligada al narcotráfico se expande a nuevas zonas donde la llegada y permanencia de grupos paramilitares y guerrilleros resulta en una disputa por los territorios aptos para el cultivo, con la consecuente desprotección y agresiones para los habitantes de estas zonas y para la población civil que se debate en medio del conflicto.

⁴⁹ La extensión de cultivo de coca en los departamentos fronterizos con el Ecuador como Nariño, Putumayo y el Sureño Caquetá alcanzan a 41,390 hectáreas, lo que representa el 42% de los cultivos de coca en Colombia.

En el siguiente gráfico se muestra las características de las fumigaciones de los sembríos de coca en Colombia iniciadas en el año 1999, donde el departamento de Putumayo, limítrofe con Ecuador, fue uno de los mayores afectados. Después de tres años de fumigaciones y luego de 400.000 hectáreas de coca fumigadas en Colombia, el número de hectáreas de coca en el Departamento de Putumayo se redujo drásticamente. No obstante, otro departamento limítrofe con Ecuador (Nariño) en los años posteriores, al inicio de las fumigaciones, crece considerablemente en la cantidad de tierras cultivadas con hoja de coca. Por lo tanto, este gráfico nos muestra, la especificidad territorial donde se produjo la mayor cantidad de desplazamientos humanos producto de las fumigaciones y la violencia generada producto de la lucha contra la narcoguerrilla; así como la dinámica o movilidad de los conflictos en el tiempo (Departamento de Putumayo) (ver gráfico 4 y 5)

Gráfico 4



Fuente: Sistema de información de Drogas de Colombia, SIDCO y DNE.

Esto condujo a evidenciar una dinámica migratoria sin precedentes. Según Cancillería, Ecuador es el país con el mayor número de refugiados en Latinoamérica.⁵⁰ El 97% de los refugiados son de nacionalidad colombiana. No existen cifras exactas sobre el número de colombianos en calidad de refugio que permanecen en Ecuador. No obstante, el Ecuador ha recibido desde el año 2000 más de 300.000 desplazados. Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) el Ecuador hasta agosto de 2008

Colombia-Monitoreo de Cultivo de Coca, Oficina contra la Droga y el Delito del las Naciones Unidas y el Gobierno de Colombia, Junio 2008. 13.

⁵⁰ www.jrs.net/reports/index.php?lang=en&sid=3472

Ecuador había dado refugio a 15.133 refugiados y cerca de 50.000 están en proceso de solicitud.⁵¹

Gráfico 5

Dinámica del desplazamiento humano de la frontera colombo ecuatoriana



Fuente: Codhes (2003).

No obstante a esta crisis humanitaria, que le cuesta al país gran cantidad de recursos, la mirada preferida y compartida por presión de la cooperación internacional (militar policial principalmente), la posición conservadora de ciertos sectores políticos y la mirada legitimante de la opinión pública ha estado marcada por una agenda donde lo que se busca es una respuesta militar del problema sin ver los diferentes matices y complejidades del problema. Esto significa que la labor del ejército y las fuerzas de orden deberían en última instancia mirar simbólicamente al migrante colombiano como el enemigo de la patria a través de una criminalización del mismo.⁵²

⁵¹ Dentro de los planes del gobierno nacional está extender a 50.000 el cupo de refugiados hasta mediados del 2009. www.vanguardia.com/mundo/america/81-america/5338-ecuador-extendera-estatus-de-refugio-a-50000-colombianos-hasta-mediados-2009

⁵² Esto no quiere decir que la respuesta del Ecuador al problema haya sido solo militar. De hecho, esta crisis humanitaria ha generado que el Ecuador diseñe a través de sus instituciones como Cancillería políticas en materia de Refugio que le ha llevado a ser reconocido internacionalmente como el país líder en el hemisferio occidental en materia de refugio por parte de ACNUR. www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/acnur-el-ecuador-es-un-ejemplo-en-el-tema-refugio-305914.html. Por su parte la Constitución 2008 en su artículo 41 reconoce por vez primera en la historia del Ecuador la figura de asilo y refugio como parte del derecho de las personas a la

Por otro lado, la militarización del problema colombiano se refleja en la división de funciones entre militares y policías distribuidos geográficamente. Así a la manera más representativa de una división social del trabajo, la policía ha quedado relegada principalmente al control de las ciudades y los militares al manejo y control de la zona fronteriza; no obstante, gran cantidad de las funciones que se realizan en frontera son de competencia exclusiva policial constitucionalmente hablando (como el control de la violencia interpersonal, confiscación de armas, control migratorio, control de ventas de sustancias estupefacientes, etc.) Mientras la Policía en octubre de 2008 tenía presencia en las provincias de frontera con un total de 3541 efectivos según el Ministerio de Gobierno, las fuerzas militares están desplegadas aproximadamente en un número de 7.000 ⁵³ efectivos según fuentes el Ministerio de Defensa del Ecuador.

Otra forma de expresar la militarización del conflicto colombiano ligado a la lucha antinarcóticos y antiterrorista ha sido las presiones por parte del eje Estados Unidos y Colombia para un involucramiento regional militar al conflicto armado colombiano desde el lado ecuatoriano (regionalización del conflicto). A manera de reflexión se puede decir que la indeterminación surgida años atrás respecto a que si el conflicto colombiano era un asunto de seguridad nacional o pública, quedó resuelta el día 1 de marzo de 2008. Esto debido a que, por primera vez en la historia, el conflicto colombiano si adquirió las características propias de una amenaza contra la seguridad del Estado y por lo tanto, generó la necesidad de una separación entre la labor militar y la policial.

No obstante a esta mirada militar, la frontera se presenta como un lugar divergente entre una región y otra. La diversidad de realidades sociales a lo largo de la frontera colombo – ecuatoriana implican abordajes particulares para cada uno de los espacios descritos. Primero porque sus relaciones con el Estado ecuatoriano están marcadas por la variable regional, que en el país es un factor determinante de las configuraciones societales locales. Segundo, los intercambios culturales, económicos y sociales con el lado colombiano en cada zona tienen su propia historicidad. Tercero, cada provincia tiene al lado colombiano diferentes actores armados como interlocutores “políticos” y sociales. Y cuarto, la importancia en el plano internacional de las zonas de frontera también es diferenciada; por tanto, las mediaciones entre los ámbitos local, nacional e internacional variarán.

En la provincia de Esmeraldas, la variable étnica juega un papel determinante en las relaciones sociales articuladas en torno a la seguridad y el narcotráfico. Las violencias raciales ecuatorianas están ancladas en construcciones identitarias que excluyen y marginan de su imaginario nacional lo negro y lo indio. (Rivera, 1999) Desde el inicio de la vida republicana del país, la élite blanca y blanca mestiza ha reproducido una “ideología ecuatoriana” de identidad nacional que proclaman al mestizo como el prototipo de la ciudadanía moderna del

movilidad humana. Lo que se busca decir con esto es que la mirada de la cooperación ha dado poca importancia a este fenómeno con amplias repercusiones sociales y económicas para el país.

⁵³ A raíz del bombardeo colombiano en Angostura la presencia militar y policial se redobló en la zona. A los 10541 efectivos de las dos fuerzas de debe sumar un contingente de 5.670 efectivos militares adicionales que apoyan a las unidades permanentes en caso de emergencias o necesidad. Esto le cuesta al Ecuador cerca de 200 millones de dólares anuales.

país. (Rahier, 1999: 74) En este sistema de representaciones y prácticas de la “ecuatorianidad” no hay ningún lugar para los negros; ellos constituyen el “último otro”, una especie de aberración histórica, un ruido dentro del sistema ideológico de la nacionalidad, una contaminación del patrimonio genético ecuatoriano que no hace parte del “mestizaje oficial” (Rahier, 1999: 75; Stutzman, 1981: 63) En este contexto cultural, las relaciones entre las agencias de seguridad – militares y policías- con la sociedad civil están estructuradas sobre bases ideológicas racistas que hacen de la negritud una antinomia del nacionalismo ecuatoriano.

Este racismo de estado en relación con la lucha antinarcoóticos y el Plan Colombia se traduce en persecuciones de la Marina y la Policía a la población afrodescendiente ecuatoriana y colombiana. Debido a la mimesis entre los afroecuatorianos y afrocolombianos en la zona fronteriza de Esmeraldas, las agencias de seguridad de la provincia utilizan la ideología antidroga para asociar arbitrariamente lo negro con lo colombiano y el narcotráfico. De esta manera, el combate a la droga es el pretexto perfecto para “estigmatizar” a una población y la “indeterminación de la negritud” ecuatoriana y colombiana sirve para justificar los abusos de autoridad.

Por otro lado, las organizaciones no gubernamentales de la zona no se involucran en asuntos relacionados con seguridad y el Plan Colombia prácticamente no afecta su trabajo. De la misma forma las instancias de participación política se concentran en otros temas y las organizaciones de base se dedican principalmente en la legalización de las tierras. Por lo tanto, en la zona de Esmeraldas la lucha antinarcoótico y la ejecución del Plan Colombia repercutió básicamente en las relaciones entre la Marina y la Policía con la sociedad civil afrodescendiente debido alto racismo existente de las instituciones estatales de seguridad en Ecuador.

En Sucumbíos por su parte, las relaciones estructuradas en el proceso de securitización de esta provincia son las más afectadas en términos de instituciones democráticas y derechos humanos. Esto se debe a que en Sucumbíos el narcotráfico constituye un componente importante de la economía local y las interacciones sociales históricamente han estado fuertemente permeadas por los intercambios culturales y sociales con los actores violentos del lado colombiano.

En este escenario, la lucha antinarcoóticos y la ejecución del Plan Colombia generan problemas en el plano institucional y modificaron significativamente la cotidianidad de Sucumbíos y Orellana. En el primer aspecto, el gran número de instituciones trabajando en temas relacionados con el Plan Colombia hace de esta zona un campo de acción complejo de organizaciones no gubernamentales, agencias de seguridad estatales, movimientos ecológicos y cuerpos civiles organizados en donde la característica principal es la falta de coordinación y la incomunicación. La provincia es tierra de todos y de nadie. Los discursos de los actores en este nivel responden a agendas ajenas a los problemas que vive la provincia y por lo general el juego institucional no tiene un correlato en las dinámicas sociales.

Al contrario, la vida cotidiana de la población es afectada por los programas de intervención de las agencias de seguridad y las organizaciones no gubernamentales a tal punto que las prácticas sociales y culturales se han visto alteradas drásticamente. Por un lado, la

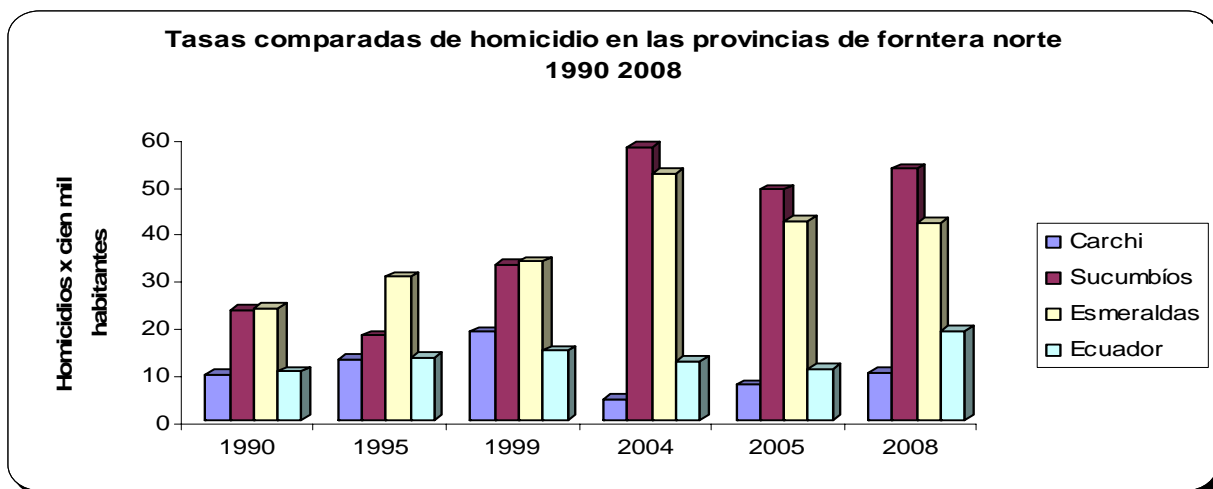
seguritización proyecta imágenes de peligro que restringen los espacios de socialización más elementales. Mientras que los programas de ayuda social producen tensiones entre las poblaciones favorecidas y las que no pueden acceder a estos recursos.

Como ejemplo de esta diversidad en los conflictos se puede observar la evolución de la tasa de homicidios, por cien mil habitantes, en las provincias de la frontera norte comparada con la tasa nacional en los últimos 16 años. Según el Informe de Violencia y Seguridad Ciudadana en el Ecuador de FLACSO Ecuador (2003), en el año 1990, la tasa en las provincias de Sucumbíos y Esmeraldas se ubicaba por encima del promedio nacional con alrededor de 13 puntos. En esta fecha, la ofensiva a gran escala del gobierno colombiano contra la guerrilla y el narcotráfico aún no daba inicio; sin embargo, las tasas de homicidios en estas dos provincias limítrofes se ubicaban muy por encima del promedio nacional. En este sentido, se puede inferir de partida que estas dos provincias han estado marcadas por contextos sociales históricamente más violentos que el resto del país. La provincia del Carchi por su parte, se ubica por debajo del promedio nacional. (Pontón, 2006)

En el año 1995, la tasa de homicidios en la provincia de Esmeraldas tuvo un crecimiento de alrededor de 7 puntos, mientras que la tasa en Sucumbíos bajó de 23,4 a 17,9. El Carchi por su parte creció de 9,6 en 1999 a 12,8, y la tasa nacional creció alrededor de 3 puntos. En el año 1999, la tasa en Sucumbíos asciende por sobre los 30 puntos, la de Esmeraldas también registra un crecimiento de 3 puntos, Carchi crece de 12,8 a 18,8 homicidios por cada cien mil habitantes y el promedio del país crece más de un punto. Se puede decir que durante la década de los años 90, la violencia, según la tasa de homicidios, en la frontera norte y el país tuvo un crecimiento continuo. En el año 2004 y en pleno desarrollo del Plan Colombia, Sucumbíos y Esmeraldas presentan un crecimiento brusco en sus tasas y se ubican por sobre los 50 homicidios por cada cien mil habitantes; Carchi y el promedio del Ecuador descienden por el contrario a 4,5 y 12,50 respectivamente según datos de la Policía Nacional del Ecuador. En el año 2005, por su parte, tanto Esmeraldas como Sucumbíos descienden en sus tasas, el Carchi presenta un incremento de 3 puntos y el país a su vez desciende un punto más. En el año 2006, la tasa de homicidios (medidos hasta septiembre) crece en el Carchi 2 puntos; desciende otra vez en Sucumbíos y Esmeraldas, pero crece casi 5 puntos en el Ecuador.

Si bien Esmeraldas y Sucumbíos son las dos provincias que mayores niveles de violencia han registrado en el país en los últimos 16 años (según sus tasas de homicidios por cada cien mil habitantes), se puede decir que el plan Colombia, a partir del año 2000, contribuye o exacerba estos niveles de violencia. Prueba de ello es el crecimiento de la tasa de homicidios en el año 2004. Por otro lado, en los años 2005 y 2006*, las tasas en estas dos provincias presentan descensos significativos frente al 2004, mientras que la tasa en estos mismos años en Carchi y Ecuador tienden a aumentar. Se podría argumentar a manera de hipótesis que los esfuerzos en materia de seguridad en Esmeraldas y Sucumbíos están logrando un mejor control de los altos niveles de violencia en estos contextos y esto ha permitido un desplazamiento de esta violencia a otros lugares del país (Pontón, 2006) (ver gráfico 6).

Gráfico 6

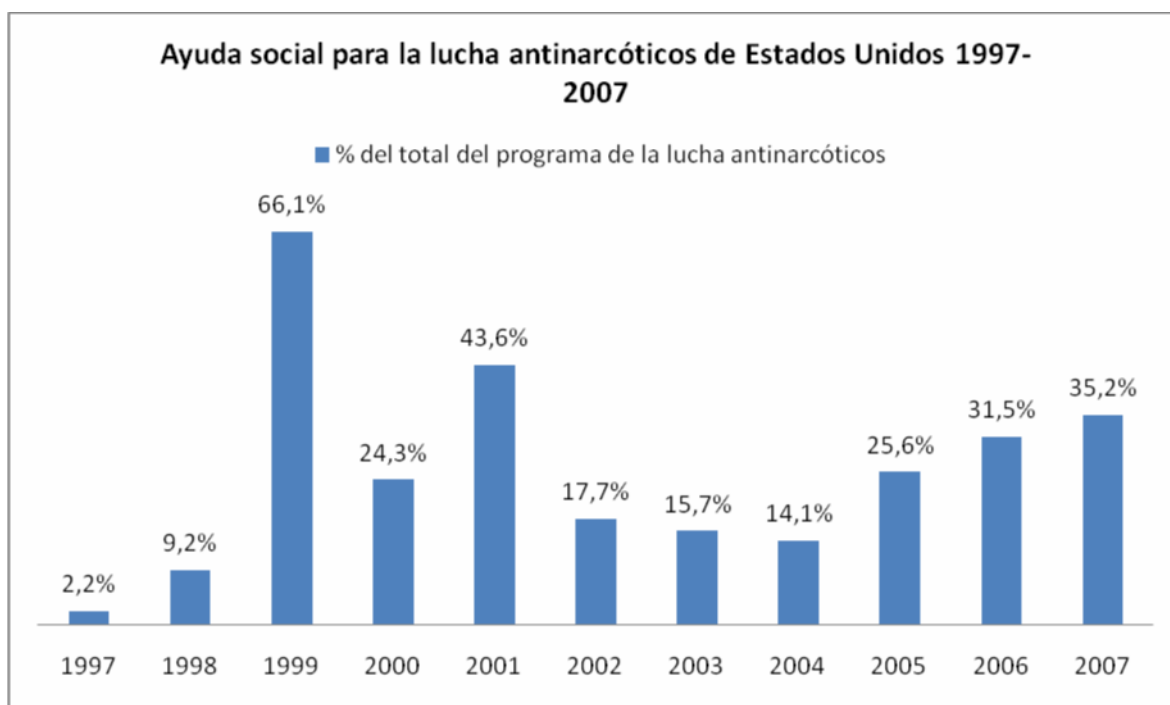


Fuente: Los datos de los años 1990, 1995 y 1999 son del Informe sobre violencia y Seguridad Ciudadana (2003) de FLACSO sede Ecuador. Los datos del 2004, 2005 son tomados del Boletín Ciudad Segura, No 12. FLACSO Sede Ecuador. El dato 2008 es de la Policía Judicial del Ecuador.

Por otro lado, no obstante a lo que se podría pensar, la ayuda estadounidense no fue solo militar en estos años para la lucha antinarcoóticos. A partir del año 2000 Ecuador empezó a desarrollar un plan gubernamental con el objetivo de promover programas de desarrollo en la frontera norte denominado UDENOR. El objetivo de esta unidad era la de establecer, con el apoyo y financiamiento de USAID, una entidad coordinadora de organizaciones no gubernamentales que trabajan en la frontera norte en temas de desarrollo y ayuda social. En el año 2007, por decisión del Presidente Rafael Correa, esta entidad pasó a llamarse Plan Ecuador; sin embargo, sus logros y objetivos hasta ahora han sido poco evaluados. Según Diario el Universo (2007), en 6 años de funcionamiento esta entidad recibió 80 millones de dólares de ayuda por parte de Estados Unidos; lo cual representa solamente un 17% del total de la ayuda recibida por el país en este periodo de tiempo.

De todas maneras, la preponderancia a una militarización del problema se ha mantenido estable a lo largo de esta última década. Los programas sociales para la lucha antinarcoóticos, a excepción de algunos años como 1999 y 2001, fueron realmente marginales en cuestiones presupuestarias. Esto a pesar que en lo últimos años se empieza a evidenciar un crecimiento en la participación del total de la cooperación estadounidense para la lucha antidrogas (ver gráfico 7).

Gráfico 7



Fuente: Just the fact. A civilian guide to U.S defense and security assistance to Latin American and Caribbean. www.justf.org/All_Grants_Country?year1=1996&year2=2009&funding=Counter-Narcotics+Programs&subregion=Andes
Gráfico: Elaboración propia

3.2 La reforma institucional y la criminalización de las drogas en Ecuador

A la par del nuevo influjo de la política internacional antidrogas estadounidense en los años 90 y 2000 que imprimió una nueva dinámica de relaciones de poder e intereses geopolíticos en la Región Andina, Ecuador al igual que muchos países latinoamericanos estuvo atravesado por tres factores que marcaron la agenda institucional casa adentro: el proceso de democratización, la reforma del estado, y el incremento de la criminalidad y la consecuente inseguridad ciudadana.

Esto planteó la necesidad de establecer cambios sustanciales en las instituciones a cargo de la seguridad interna y la política criminal con el objetivo de ser más efectivo y preciso para enfrentar las nuevas amenazas sociales que atentan contra la seguridad de los ciudadanos cotidianamente; además del desafío de adecuar las estructuras institucionales al ascenso de nuevos conceptos de seguridad atravesados por el criterio de democratización, transparencia y respeto a los derechos humanos. Con esto últimos se buscaba también superar lo vicios del influjo de la Doctrina de la Seguridad Nacional que permeó en Ecuador y en toda América Latina la institucionalidad de este sector en toda su dimensión.

Es claro que, los procesos de reforma y mejora de los servicios de ejecución de la seguridad interna y política criminal implican de modo directo no solo a la policía sino a otras instituciones como el poder judicial, el Ministerio Público y el sistema carcelario que además poseen una dinámica y culturas organizacionales muy distintas. Ahora bien, en los procesos

de reforma rara vez pueden modificarse todas las instituciones de forma coordinada y los cambios en una institución pueden verse oscurecidos por la falta de cambios en otra (Palmieri, s,f).

Si a partir del año 1991, Ecuador empezó un proceso severo de criminalización de las drogas a través de la promulgación de la Ley 108; en la cual se sancionaba con 25 años de cárcel todas las actividades relacionadas con la droga,⁵⁴ ¿qué impactos ha tenido esta política con el proceso de reforma de ejecución de la política criminal en el Ecuador? ¿Qué dinámicas se dieron? A continuación trataremos de comprender la relación que guardó la política antidroga en las esferas institucionales a través del análisis de las tres patas del manejo de la seguridad interna y la política criminal que son: la policía, la justicia y las cárceles.

3.2.1 Política antidroga y reforma policial en Ecuador

Cuando en la sección anterior planteamos que el influjo de la política antidroga promovió una respuesta militar a la lucha antinarcoóticos, con esto no queremos decir que esta política antinarcoóticos fue el detonante para iniciar un proceso de militarización de las actividades policiales. En este sentido, si bien la militarización de las respuestas policiales con respuestas eminentemente reactivas a través de la creación de unidades especiales con entrenamiento militar fue una de las características de la lucha antinarcoótica, la militarización de la policía está revertida de aspectos históricos que vale la pena mirar. Por lo tanto, para hacer una comprensión de la militarización de la Policía Nacional es necesario realizar una mirada a los orígenes propios de esta institución para proyectar esta problemática a la época actual.

A pesar de que los primeros cuerpos policiales en la era republicana fueron organizaciones que tenían una fuerte dependencia y relación con los cabildos locales, la militarización de la Policía tuvo sus orígenes con la creación misma de esta institución como unidad técnica y profesional en 1938. En este sentido, ante la imperiosa necesidad de hacer frente a las revueltas e inestabilidad política propias del momento histórico de ese entonces, se hizo imprescindible crear un cuerpo unitario centralizado y con una férrea disciplina y jerarquización. Es así como se creó en 1938 una institución con una nueva estructura y jerarquía militar, consolidándose un híbrido entre fuerza policial y fuerza militar.⁵⁵

Con el fin de las dictaduras de los años 70 y el regreso a la democracia en el año 1979 en Ecuador no se vislumbraron cambios fundamentales en la estructura institucional de la Policía Nacional. Así, tanto en la Constitución de 1979 como en la de 1998 (en curso hasta el referéndum del 29 de septiembre de 2008), la Policía Nacional del Ecuador mantiene su estructura, dependencia orgánica y doctrina militar. Prueba de ello es que, según el artículo 2

⁵⁴ Art. 90.- Concurrencia de infracciones y acumulación de penas.- En caso de concurrencia de varias infracciones contempladas en esta Ley, se acumularán las penas determinadas para cada una de tal manera que la pena acumulada aplicable sea el resultado de la suma de las penas correspondientes a cada infracción, hasta un máximo de veinticinco años (Ley de Sustancias Estupefacentes y Psicotrópicas 1991)

⁵⁵ De hecho, la primera ley sobre el personal de la policía se intitulaba “Ley de Situación Militar y Ascensos de las Fuerzas de Policía” (1938). También en ese año fue creada la Escuela Militar de Carabineros.

de Ley Orgánica de la Policía Nacional de 1998 (última en vigencia), esta es una institución profesional y técnica organizada bajo el sistema jerárquico disciplinario. Los títulos de oficiales, así como los valores que orientan la institución son militares.

A pesar de esta histórica herencia y tradición militar de la Policía, uno de los asuntos más fundamentales en la vida institucional de la Policía Nacional del Ecuador estuvo marcado por influencia de la Doctrina de la Seguridad Nacional aplicada en Ecuador durante las dictaduras de los años 60 y 70.⁵⁶ Esta influencia ha generado que la práctica de la persecución al enemigo interno; así como la fuerte resistencia a los controles civiles se mantenga en la cultura institucional de la Policía Nacional del Ecuador incluso hasta nuestros días. En el periodo presidencial democrático de León Febres Cordero (1984-1988) fue la época donde más se puso en práctica este tipo de Doctrina debido a una fuerte política antisubversiva, lo que consecuentemente derivó en graves hechos de abuso policial como el caso de los hermanos Restrepo en 1988.

A principio de los años 90, estos abusos terminaron por establecer la abolición del Servicio de Investigación Criminal (SIC)⁵⁷; sin embargo, si hacemos una evaluación general del trabajo policial a lo largo de esta etapa, se podría decir a *grosso modo*, que el tema de la violencia y brutalidad, a diferencia de otros países, no ha sido una de las preocupaciones fundamentales de las esferas gubernamentales y policiales, salvo casos aislados en esta era democrática.⁵⁸ Por el contrario uno de los graves problemas de la institución policial del Ecuador y generadora también de inseguridad ciudadana es el tema de la corrupción. Según las encuestas ENACPOL (2005), la Policía Nacional junto a la función Judicial son las instituciones peor percibidas y evaluadas del Ecuador gracias al desprestigio surgido por la corrupción. Por su parte, según el Latinobarómetro (2004), la Policía del Ecuador se ubica en el tercer lugar en América Latina, percibida como la más corrupta según la percepción de la gente. Esta tendencia queda ratificada en el año 2008 cuando según la encuesta de Santiago Pérez, el 65,6% de las personas declararon tener poco o nada de confianza en la Policía Nacional.

Por otro lado, el Ecuador al igual que algunos países Latinoamericanos empieza a experimentar una escalada constante de los índices de violencia y criminalidad durante la década de los 80 y 90. Así la tasa de homicidios pasó de 6,4 homicidios por cada cien mil habitantes en 1980 a 10,4 en 1990. En el año 1999 la tasa ascendió a 14,8 y en el año 2007 fue de 16,7 (ver gráfico 8). Durante la época de los noventa del mismo modo se evidencia un importante crecimiento en la tasa de denuncias de delitos contra la propiedad (delitos considerados de mayor impacto en la percepción de inseguridad ciudadana de la población)

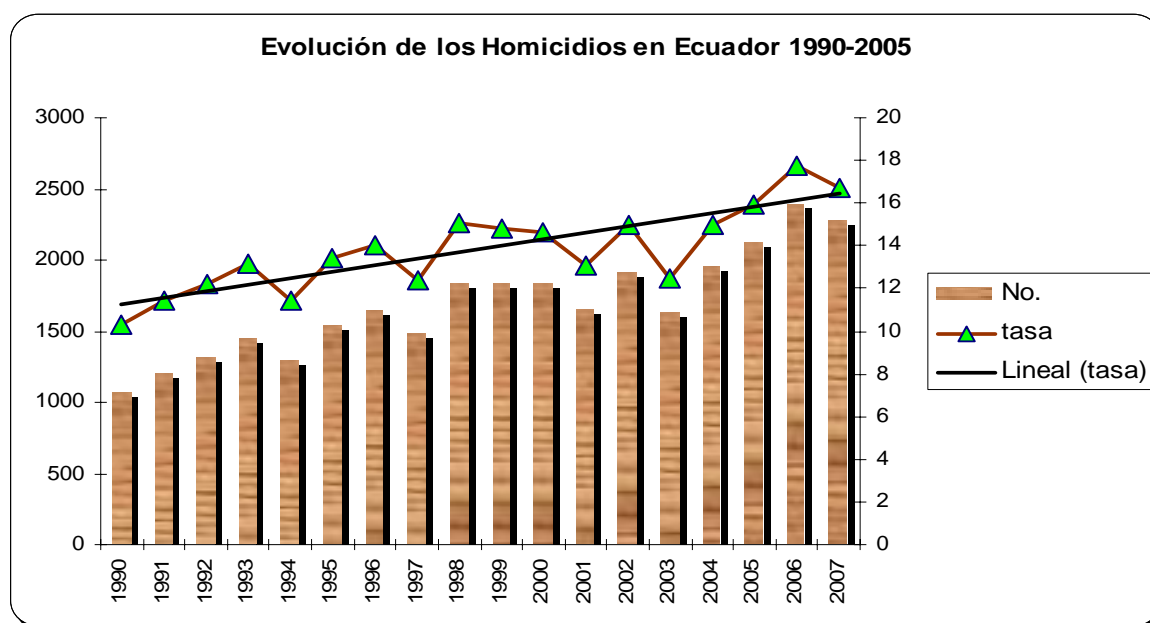
⁵⁶ Según Alexis Ponce vocero de la Asociación Permanente de Derechos Humanos (APDH) “A pesar de tener un periodo artesanal precapitalista institucionalmente hablando, la herencia cultural de la Policía Nacional del Ecuador estuvo marcado por la dictadura. En la década de los 80, esta doctrina alcanzó ciertos niveles de institucionalización que se caracterizó por dos grandes corrientes. La del enemigo interno como parte de la Doctrina de la Seguridad Nacional que era la columna que explicaba el trabajo policial de las instituciones del orden público en el continente; y por otro lado, la escasa influencia del poder civil”

⁵⁷ Con la Abolición del SIC se dio paso a la creación de OID (Oficina de Investigación del Delito). A partir de la Reforma Judicial del año 2000 se creó lo que hoy se conoce como la Policía Judicial (PJ).

⁵⁸ Prueba de ello es que ningún exceso, previo al retorno a la democracia, ha sido investigado de forma profunda y seria en Ecuador por parte del Estado en los 28 años de democracia, lo cual demuestra lo oscuro del tema. Por su parte, las Comisiones de la verdad han sido utilizados con tintes políticos durante la década de los 90 y 2000.

los cuales pasan de 320 denuncias por cada cien mil habitantes en el año 1995 a 471,5 en el año 1999 (Arcos et.al., 2003 tomado de la fuente de la Policía Judicial del Ecuador). En el años 2007, estas denuncias subieron a 515,78 denuncias por cada cien mil habitantes. Por su parte, desde el año 2000 al 2007, según la Policía Judicial del Ecuador los hurtos a personas crecieron en un 30%.

Gráfico 8



Fuente: Los datos 1980- 1999 son de Arcos, Carrión y Palomeque (2003) tomados del INEC. Los datos del 2000- 2007 son en base a las denuncias de la Policía Judicial del Ecuador.
Gráfico: Elaboración propia

Pese a este significativo crecimiento de los indicadores de gestión policial, no se experimentó cambios o reformas importantes (a diferencia de otras realidades Latinoamericanas), en la institución policial para enfrentar los problemas de la criminalidad y corrupción durante la década de los noventa y los 2000.⁵⁹ En este sentido, si bien se puede decir que con la Constitución Política de 1998 en el Ecuador se establecieron algunas de las condiciones

⁵⁹En otras palabras no han existido iniciativas importantes para el cambio en un nuevo tipo de doctrina policial, nuevas formas de administración institucional o reingeniería institucional, y nuevas técnicas de prevención y combate a la criminalidad (salvo la implementación del Programa de Policía Comunitaria en el año 2003). Por otro lado, a mi juicio existen dos mitos colectivos que han atravesado la institucionalidad de seguridad pública en Ecuador y que han servido de contrapesos y restricciones de cambio estructural en la policía en los temas de corrupción, abusos, politización de la policía y crecimiento de la violencia y el crimen. Por un lado, “el Ecuador es una isla de paz”, mito muy común y repetido en Ecuador hasta muy entrados los años noventa y consecuencia de una visión histórica comparativa frente a la violencia vivida en Colombia y Perú a causa de sus conflictos políticos y sociales internos; y por otro lado, “el Ecuador no ha tenido *dictaduras* sino *dictablandas*”, mito que hace referencia a que en el período de las dictaduras de los años sesenta y setenta en Ecuador no se reportaron grandes escándalos de violencia política ni violaciones a los derechos humanos, a diferencia de otros países en América Latina, sobre todo del Cono Sur. Esto ha generado que Ecuador mantenga un retraso histórico en materia de reforma policial con respecto a América Latina. No nos olvidemos que en América Latina el influjo reformista se empezó a evidenciar en la década de los 90 (Colombia, Centro América, Brasil, Argentina) y principios de los 2000 (Perú, Chile).

jurídicas e institucionales para la implementación de reformas, prácticamente la institucionalidad policial se mantiene intacta.⁶⁰

Por ejemplo, la Constitución de 1998 prescribió la instauración del Concejo Nacional de Policía y se determinó la transición de la administración de justicia policial al sistema judicial común (unidad jurisdiccional). Sin embargo, en el primer caso no creó aún estructura orgánica y por otro lado, el Congreso Nacional no dispuso los lineamientos o mecanismos para la implementación de esta unidad jurisdiccional.⁶¹ Otro ejemplo viene del lado de la Función Judicial. A partir del año 2000 en el Ecuador se inició un proceso de Reforma Judicial, que no ha sido mejorado con la necesaria y complementaria reforma policial. Por su parte, la Defensoría del Pueblo (otra institución creada en la Constitución de 1998), ha tenido escaso rendimiento y efectividad como mecanismo garante de los derechos ciudadanos ante los excesos de la administración pública.⁶² En conclusión, estos ejemplos demuestran la escasa importancia que se le dio a la cuestión policial en materia reformista durante los noventa y principio de la década del 2000.⁶³

⁶⁰ Según Jorge Villarroel, en Ecuador el tipo de repuestas institucionales a los escándalos de gran magnitud pública (el caso FYBECA, el caso del Notario Cabrera, el caso Caranqui) han estado encaminadas al establecimiento de comisiones investigadoras que han sido muy poco evaluadas en sus resultados y que han servido más bien como mecanismo apaciguador ante la crisis coyuntural. En 28 años de democracia en Ecuador han existido solamente cuatro comisiones de la verdad para investigar escándalos de abuso y corrupción de la policía, además de una serie de comisiones o informes especiales creados bajo decreto presidencial o ministerial para algún tema coyuntural específico que no han tenido la incidencia ni el seguimiento para establecer reformas sustanciales al interior de la policía. Muchas de estas comisiones o intentos de comisiones han estado atravesados por tintes políticos o electorales como un mecanismo de hacer frente o apaciguar al poder político de Febres Cordero, a quien se acusa de haber cometido la mayor cantidad de excesos policiales en la etapa de su gobierno.

⁶¹ En la Constitución 2008, existen modificaciones importantes en materia policial. Por un lado, se eliminó el concepto de fuerza pública que agrupaba a fueras armadas y policía dentro de una sola categoría, se separó claramente los roles de las dos instituciones sin contemplar sumisión por parte de la Policía Nacional en caso de emergencia nacional, se dictaminó el nuevo espíritu o misión de las fuerzas militares y policiales en materia de derechos humanos, se eliminó la figura del Consejo Nacional de Policía, se establece de nuevo la unidad jurisdiccional, entre otras. Actualmente está en realización un nuevo proyecto de Ley Orgánica de la Policía Nacional. (artículos 158 a 163 de la nueva Constitución Política del Ecuador 2008).

⁶² Desde el año 2003 hasta el 2007 se reportaron 1 700 quejas en la Defensoría del Pueblo contra la institución policial de un total de 165 000 aproximadamente, que corresponden al 1,03 % del total de quejas recibidas (aquí se incluyen quejas contra la Policía Nacional, la Policía Judicial, y la Dirección Nacional de Migración). Si bien este número parece irrelevante frente al gran universo de denuncias cabe destacar que gran parte del grueso de quejas (más del 50%) no especifican la institución que se demanda y el 15% son contra personas naturales. Esto genera que la Policía Nacional aparezca dentro de las primeras cinco instituciones más denunciadas en la Defensoría; sin embargo, si analizamos las quejas por derechos vulnerados, de este total (165.000) solo existen en estos 4 años 30 quejas por tortura y 20 por inviolabilidad de domicilio y no se reportan quejas por temas de corrupción. (Pontón, 2007)

⁶³ A esto se suma la inestabilidad y fragilidad política del Ecuador en estos 28 años de democracia, lo cual ha vuelto aún más difícil la posibilidad del control político del trabajo policial debido a la alta rotación de las autoridades políticas. En estos 28 años de democracia llegaron al poder un total de 13 Presidentes de la República de los cuáles solo tres cumplieron su periodo completo. Desde el año 1996 hasta la fecha el Ecuador ha tenido ocho presidentes y ninguno ha cumplido su periodo completo. El promedio del periodo presidencial es de un presidente por cada 2,15 años (el periodo por ley es de cuatro). Esto también provocó una alta rotación de ministros de gobierno (considerados ministros fusibles), los cuales en el último período presidencial de Alfredo Palacios llegaron a siete en un poco más de año y medio.

Entre el año 1999 y 2000 empiezan a evidenciarse dos hechos que promueven cambios importantes en la fisonomía de la seguridad pública y ciudadana del Ecuador. En primer lugar, las primeras movilizaciones y presiones ciudadanas en Quito y Guayaquil ante el crecimiento de cierto tipo de delitos contra la propiedad y las personas, lo cual instauró la participación de los gobiernos locales en actividades que no eran de competencia municipal. Por otro lado, la entrada del Plan Colombia que suscitó un cambio de lo que tradicionalmente estuvo supeditado a la amenaza militar proveniente del conflicto limítrofe con el Perú, a un nuevo tipo de amenaza resultante de las actividades ilegales relacionadas al conflicto colombiano (narcotráfico, secuestros, etc.) mucho más afín a temas de seguridad interna y policial.

Estos hechos generaron que Ecuador comience a desarrollar una política diseccionada al aumento del control o lo que Sozzo (2007) denomina “el lenguaje del déficit”. Así, por un lado, se evidencia un crecimiento considerable en el presupuesto de la seguridad pública y en el número de efectivos policiales y por otro lado, un déficit en el endurecimiento y sanción de las penas (esto lo vemos más adelante) (ver gráfico 9)

Gráfico 9



Fuente: Comandancia Nacional de la Policía Nacional.
Cuadro: Elaboración propia.

Como se puede ver el crecimiento del personal iniciado en el 2002⁶⁴ creó un impacto determinante en el presupuesto policial; el cual prácticamente se cuadruplica hasta el año 2007⁶⁵. A partir de esta fecha, y ante las presiones sociales por ampliar los niveles de vigilancia y control en el territorio, las prioridades institucionales de la Policía Nacional se

⁶⁴ Esta política fue propulsada por el Presidente de la República Gustavo Noboa específicamente en el año 2002

⁶⁵ No se está contando la asignación presupuestaria de 340 millones de dólares adicionales asignados en el 2008. Actualmente el presupuesto policial ya bordea los 6700 millones de dólares.

dirigían a cubrir este rubro perteneciente al gasto corriente y no a la inversión en otras áreas de la policía de una manera integral (incluida la inversión en reformas y cambios estructurales). Por ejemplo, según el Ministerio de Economía y Finanzas, en el presupuesto del año 2006, los gastos en personal ascendían a un 74% del total devengado, mientras los gastos en bienes de capital (bienes de larga duración y obras públicas) y los de operaciones apenas superaban el 3% y el 20% respectivamente.⁶⁶ Esto generó la idea de que la crisis de la institución policial del Ecuador consistía simplemente en una gran brecha entre el personal humano existente y los recursos logísticos y materiales para operar.⁶⁷

Esta deficiencia estructural influyó determinantemente en el Plan de Modernización de 2004. Así la Policía Nacional, aprendiendo de otras experiencias similares y parecidas en América Latina,⁶⁸ lanzó el Plan Estratégico de Modernización y Transformación Integral de la Policía Nacional del Ecuador 2004-2014. A pesar de esto, según Carlos Calahorrano,⁶⁹ este Plan de Modernización tuvo alcances limitados ya que no contó con el necesario respaldo presupuestario. Por esta razón, se tuvo muchos problemas en la ejecución final del Plan en cuanto a su alcance de reformas legales, administrativas, financieras y procedimentales. Para este funcionario el incremento presupuestario evidenciado en el Presupuesto General del Estado desde el año 2000 se debió principalmente al incremento del personal policial que se ha duplicado en estos cinco o seis años; así como en las remuneraciones policiales producto del costo de la vida. La Policía tiene un déficit enorme, según Calahorrano, en infraestructura física y logística que se expresa en hacinamiento (sobre todo en la Policía Comunitaria), falta de equipos, parque automotor, armas, entre muchas falencias más.⁷⁰

En medio de esta carencia de reformas y reingeniería administrativa de la Policía Nacional del Ecuador, la política antidroga estadounidense no pareció mirar estos problemas estructurales al que se enfrentaba la Policía Ecuatoriana. Esto a pesar que desde principios de los años 90 se han emprendido iniciativas integrales y parciales de reforma policial en América Latina que contaron con un alto respaldo económico y promoción internacional; como lo son los casos de Centroamérica, Colombia y Perú, entre otros (Neild, 2005).

⁶⁶ A este problema se suma la falta de ejecutividad en el presupuesto asignado. Mientras en el gasto a personal la ejecución llegaba a un 95%, en el presupuesto de bienes de capital apenas se llegaba al 63% del mismo. ⁶⁶ Por otro lado, en las actividades de operación para la seguridad y protección interna de la Policía Nacional, la ejecución solamente llegó al 38,23%.

⁶⁷ Actualmente en el Plan de Modernización del 2008 se habla de un déficit de 25.000 armas de fuego, vehículos, motos, instalaciones de UPC, equipamiento tecnológico, etc.

⁶⁸ Tal vez la experiencia modernizadora de la Policía de Carabinero de Chile ha sido la más trascendente. En efecto, uno de los paradigmas ideales de los efectivos de la Policía Nacional del Ecuador ha sido tradicionalmente la policía chilena. Un ejemplo de esta aseveración es la gran cantidad de personal de la Policía Nacional del Ecuador que se va a capacitar en distintas áreas en Carabineros.

⁶⁹ Ex Comandante Nacional de la Policía Nacional del Ecuador, impulsor del Programa de Policía Comunitaria en el año 2003 y miembro del equipo técnico que del Plan de Modernización de la Policía del 2004. Actual miembro de la Comisión de Modernización de la Policía Nacional del Ecuador.

⁷⁰ No se va a evaluar en este trabajo el Plan de Seguridad Ciudadana lanzado por el Presidente Correa en el año 2008 donde se asigna 320 millones de dólares a la Policía Nacional con el afán de establecer un proceso de modernización de la misma. Es menester decir que el Plan de 2008 parece calzar perfectamente a las deficiencias o limitantes del Plan de Modernización de la Policía Nacional del Ecuador siglo XXI del 2004. Esto quiere decir que las carencias o limitantes de dinero para la adquisición de recursos logísticos demandados años atrás parecen copar las prioridades de este nuevo plan. Sin embargo, tanto en el Plan de 2004 como el de 2008 no se puso sobre el tapete de debate el tema de la desmilitarización de la Policía.

Por el contrario a estas experiencias reformistas, la política estadounidense en Ecuador pareció centrarse en la necesidad de involucrar a las fuerzas armadas y policiales en la guerra antinarcóticos, demostrando así una limitada visión de la problemática; la misma que dista mucho de ser multidireccional. Esta intención, según Neild (2005), fluyó paralelamente y en sentido opuesto a los esfuerzos de los países por convertir a las fuerzas armadas en civiles y profesionales. Estados Unidos sigue colaborando abundantemente con unidades especiales para el control de droga a pesar del pésimo historial de corrupción y abuso de algunas policías Latinoamericanas (Nelid, 2005), de la cual Ecuador no parece ser la excepción.

Es sabido las grandes asimetrías de recursos económicos, materiales y logísticos producidas en la Policía Nacional respecto de las Unidades Antinarcóticos frente a otras Unidades de investigación del delito. Por otro lado, el sistema de estímulos económicos promovidos por la cooperación estadounidense para los agentes de mayor efectividad en la lucha antidroga generó cuerpos altamente corporativos al interior de la policía misma, donde incluso se ponían en duda la autoridad y el mando policial frente a la Embajada de Estados Unidos. Esto se puso en entredicho este año cuando producto del ataque colombiano en Angostura, se reveló grandes inconsistencias en los cuerpos de inteligencia al interior de la institución militar y policial por parte del Presidente Correa.

Producto de ello, esta situación ha dado como resultado que en Ecuador la policía antidroga se convierta en una de las facciones de élite mejor preparada y tecnificada al interior de la Policía, marcando así una diferencia significativa con otras áreas de la institución. Según Alexis Ponce, las unidades antinarcóticos actualmente están tan bien entrenadas que son un referente de la lucha antidroga en toda América Latina hasta el punto de capacitar a otras policías. Esto es equivalente, según este personaje, a lo que fueron las unidades antisubversivas en la década de los 80 y 90 donde Ecuador también tuvo una de las policías mejor entrenadas en la región justamente recibiendo el apoyo de la cooperación internacional.

Lo dicho se refleja en los rendimientos institucionales de la lucha antinarcóticos en Ecuador. Así mientras que entre los años 1992 -1999 (antes que se inicie el Plan Colombia) la incautaciones de clorhidrato de cocaína eran de 6,04 toneladas promedio anual y de 10,73 toneladas métricas del total de drogas en general, este promedio sube a 14,48 toneladas métricas de clorhidrato de cocaína y 22,23 toneladas métricas de drogas en general entre el año 2000 y 2007.⁷¹ Cabe destacar que los años 2005, 2006 y 2007 fueron los años que

⁷¹ Si bien el CONSEP fue un organismo creado por la Ley 108 con el objetivo de coordinar las actividades de control, prevención, fiscalización, represión y rehabilitación para el asunto del tráfico de drogas, el poder de influencia del CONSEP es limitado o casi nulo en la definición de políticas con la Policía Nacional. La relación de entre Policía y CONSEP está enmarcada dentro de los parámetros del mandato de la Ley 108 en lo que tiene que ver las retenciones, aprehensiones e incautaciones de bienes; en la cual la Policía Nacional participa como la institución que realiza las aprehensiones y el CONSEP como institución que administra estas incautaciones. Según la Dirección Nacional de Administración de Bienes de Depósito del CONSEP, entre los años 1992 y 2008 se ha recibido un total de 560 bienes inmuebles a nivel nacional de los cuales 283 están en custodia, 80 comisados y 201 fueron restituidos.

mayores éxitos se mostraron en incautaciones con un total de 45,55, 39,67 y 26,25 toneladas métricas respectivamente (ver cuadro 6 y gráfico 10).⁷²

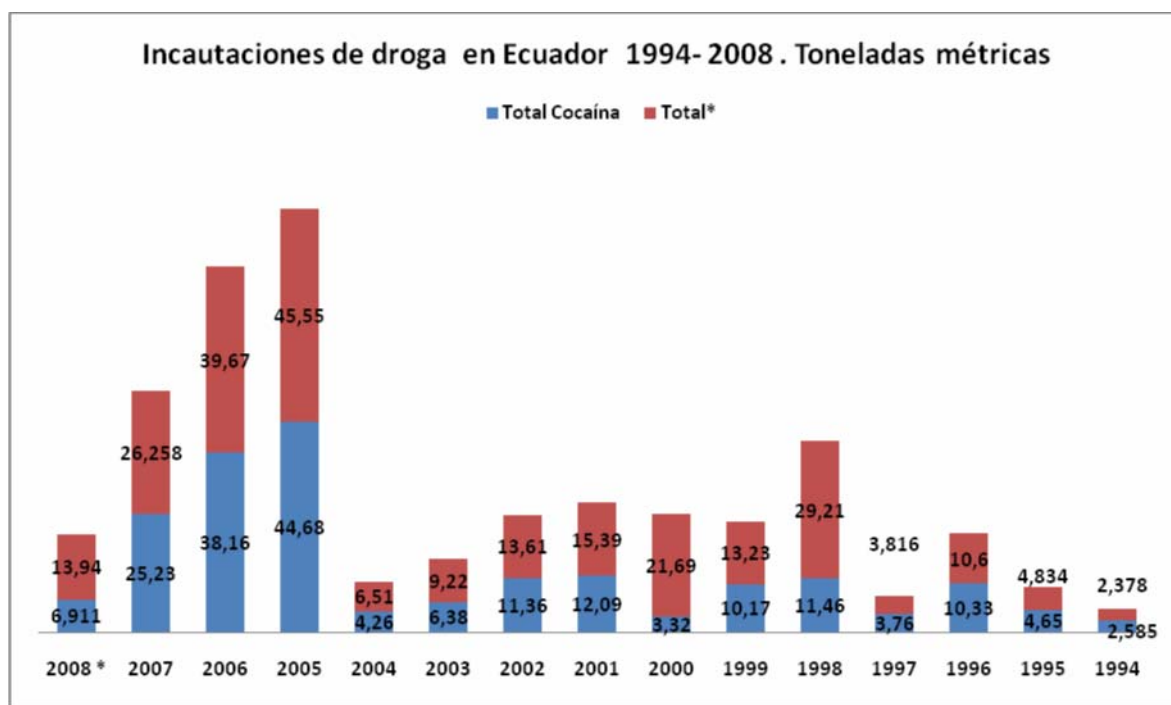
Paradójicamente el nivel de arrestos baja entre estos últimos 8 años de 3214 arrestos promedio anual entre 1992 y 1999 a 2692 entre el año 2000 y 2008. No obstante, esto se muestra contradictorio a los éxitos mostrados en las incautaciones en esta última década. No existe hasta el momento una explicación clave que nos dé cuenta de esta relación inversa; sin embargo, se podría decir, a manera de hipótesis, que esto es producto de los esfuerzos, por parte de las unidades antinarcóticos, por incautar cargamentos más grandes o de mayor volumen. En contraste a la década de los 90 donde la atención o esfuerzos estuvieron más dirigidos por capturar pequeños traficantes que en la suma no llegaban a las cantidades de droga actualmente incautadas.

⁷² En el año 2005 se firmó un convenio bilateral con los Estados Unidos, en el que se estipula una inversión de 15,7 millones de dólares en el incremento de seguridad en el país y se exige un aumento de 12% en la captura y procesamiento de narcotraficantes y de 10% en las incautaciones de drogas, en relación al año 2004 (El Comercio, 30/03/2005; 31/03/2005). Estas exigencias se fundamentan en una preocupación, por parte de los Estados Unidos, de un aparente descenso en los esfuerzos antidrogas en el país (El Comercio, 30/03/2005). (Pontón, et al 2007).

Cuadro 6

Incautaciones de Drogas 1992-2008																	
	2008 hasta 20 de marzo	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994	1993	1992
Pasta base*	0,101	7,6	7,07	2,57	1,31	0,59	0,87	1,26	1,6	0,93	0,69	1,6	0,53	0,25	0,192	0,335	0,505
Clorhidrato de Cocaína*	6,81	17,63	31,09	42,11	2,95	5,79	10,49	10,83	1,72	9,24	10,77	2,16	9,8	4,4	2,186	1,039	3,75
Total Cocaína	6,911	25,23	38,16	44,68	4,26	6,38	11,36	12,09	3,32	10,17	11,46	3,76	10,33	4,65	2,378	1,374	4,255
Heroína*	0,018	0,18	0,41	0,23	0,35	0,27	0,35	0,23	0,11	0,08	0,053	0,034	0,07	0,053	0,024	0,027	0,003
Marihuana*	0,1	0,848	1,1	0,64	1,9	2,57	1,9	3,07	18,26	2,98	17,7	0,022	0,2	0,131	0,183	0,631	n/d
Total*	13,94	26,258	39,67	45,55	6,51	9,22	13,61	15,39	21,69	13,23	29,21	3,816	10,6	4,834	2,585	n/d	n/d
Laboratorios de drogas	n/d	n/d	3	0	0	0	0	4	0	2	2	0	1	0	0	0	0
Buques interceptados con bandera ecuatoriana	n/d	n/d	6	7	4	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d
Total arrestados	n/d	n/d	3327	2752	1632	2939	2711	2458	3025	3750	3888	3692	2279	4072	3073	2988	1975
Nacionales	n/d	n/d	n/d	2438	n/d	2522	2106	2018	2600	3500	3596	3346	2075	1858	2872	2775	1810
Extranjeros	n/d	n/d	n/d	314	n/d	417	605	440	425	250	292	346	204	2,214	201	213	165
Fuente: Departamento de Estado de Estados Unidos. Informe sobre la Estrategias Internacional de Control de Narcóticos (INCSR). Los datos 2007 y 2008 son del Departamento de Estadísticas – Dirección Nacional Antinarcóticos. Elaborado por Freddy Ramos																	
* se refiere a toneladas métricas																	
Cuadro: Elaboración propia																	

Gráfico 10



Fuente: Departamento de Estado de Estados Unidos. Informe sobre la Estrategias Internacional de Control de Narcóticos (INCSR). Los datos 2007 y 2008 son del Departamento de Estadísticas – Dirección Nacional Antinarcóticos. Elaborado por Freddy Ramos

*Los datos 2008 son hasta el marzo.

Gráfico: Elaboración propia

Por otro lado, como se puede ver en el cuadro 7, los esfuerzos institucionales de la lucha antidroga están claramente definidos hacia el exterior. Entre los años 2006, 2007 y 2008, las incautaciones de droga hacia el exterior representaron el 93,37% del total. El mercado interno solamente representó el 6,25% (ver cuadro 7).

Cuadro 7

Aprehensiones de droga tráfico interno y externo periodo correspondiente a los años 2006 – 2007 – 2008			
AÑOS	TIPOS DE DROGA		TOTAL
	TRAFICO INTERNO	TRAFICO EXTERNO	
2006	2.637,65	32.875,84	35.513,49
2007	1.464,08	24.868,97	26.333,05
2008 (hasta marzo 20)	202,28	6.838,01	7.040,29
TOTAL	4.304,01	64.582,82	68.886,83
%	6,25	93,75	100
Fuente DNA - Departamento de Estadística. Dirección General Antinarcóticos			
ELABORACIÓN: Cbop. Jorge Bonilla			

Para Neild (2005), las políticas antidrogas de Estados Unidos parecen aferrarse a las mismas estrategias fallidas. Durante veinte años, la asistencia a la política antidroga ha empleado tácticas expeditas en buscar objetivos operacionales a corto plazo. Sin embargo, las posibilidades de éxito se ven constantemente minadas por profundos problemas institucionales y estructurales que sólo se podrán resolver mediante el establecimiento de una mejor transparencia institucional y valores democráticos al interior de las policías. De hecho, según esta autora, la asistencia directa que Estados Unidos proporciona para la reforma o programas afines es insignificante en comparación con programas antidroga cortoplacistas.

En resumen, desde el regreso a la democracia en el año 1978 tres son los hechos que podemos destacar en materia de seguridad pública: a) un crecimiento sostenido de las tasas de violencia y criminalidad; b) una transformación en las prioridades o agendas gubernamentales en materia de seguridad y política criminal que van desde la lucha antisubversiva en los años 80 al control del narcotráfico y actividades relacionadas al mismo desde comienzos de la década del 2000, producto de intereses hegemónicos c) una recurrente crisis y deslegitimidad institucional poco adaptable o susceptible, por el direccionamiento de la cooperación internacional y la ausencia de liderazgo político, a reformas o cambios estructurales profundos en un contexto donde se debate constantemente la reforma y la democratización estatal.

3. 2. 2 Política antidroga y sector judicial

Otra de las áreas fundamentales en los procesos de democratización del Estado referente al tema de la seguridad y la política criminal es el sector de la justicia. Este proceso se le ha llamado en América Latina, en términos generales, reforma judicial; para referirse específicamente a la reforma procesal penal. No obstante, según Simon (2006), la reforma procesal penal es considerada como un “componente funcional de dos sistemas mayores”, por un lado la reforma general del Estado; y, por otro, del sistema de justicia como servicio público.

En términos generales el objetivo de las reformas procesales penales fue cambiar los sistemas inquisitivos y escritos, por sistemas adversariales y orales con el objetivo de ser más dinámicos en los trámites burocráticos judiciales y establecer parámetros legales que respeten el debido proceso judicial. Varias han sido las experiencias de reforma en esta región donde destacan el caso de Guatemala (1994); Costa Rica y el Salvador (1998); Venezuela (1999); Chile y Paraguay (2000); Bolivia, Ecuador y Nicaragua (2001); Honduras (2002); República Dominicana (2004); y Colombia en el año (2005) (Vargas, 2008).⁷³

En el caso de Ecuador, este proceso de reforma se inició en el año 2001.⁷⁴ Según Simon (2006), la reforma judicial, anunció la puesta en vigencia del sistema acusatorio en el país, donde los jueces dejaron de ser quienes investigaban los delitos, asumiendo esta

⁷³ Eso sin contar las reformas en Estados o provincias federales como Argentina y México.

⁷⁴ El Código de Procedimiento Penal se aprobó el 11 de enero del 2000, se publicó en el Registro Oficial de 13 enero del mismo año y entró en vigencia el 13 de julio del 2001. Se aprobaron reformas el 7 de enero del 2003.

responsabilidad el Ministerio Público (en coordinación con la Policía) en nombre de la sociedad.⁷⁵ Estos cambios estuvieron dirigidos o focalizados desde una triple perspectiva: reforma a los procesos (especialmente penales), reorganización judicial (la creación de consejos de la judicatura, reformas a la administración de los juzgados, introducción de sistemas informáticos, etc.) y métodos de descongestión (sistemas de filtrado de causas y promoción de métodos alternativos de resolución de conflictos) (Fundación Esquel, 2003)⁷⁶

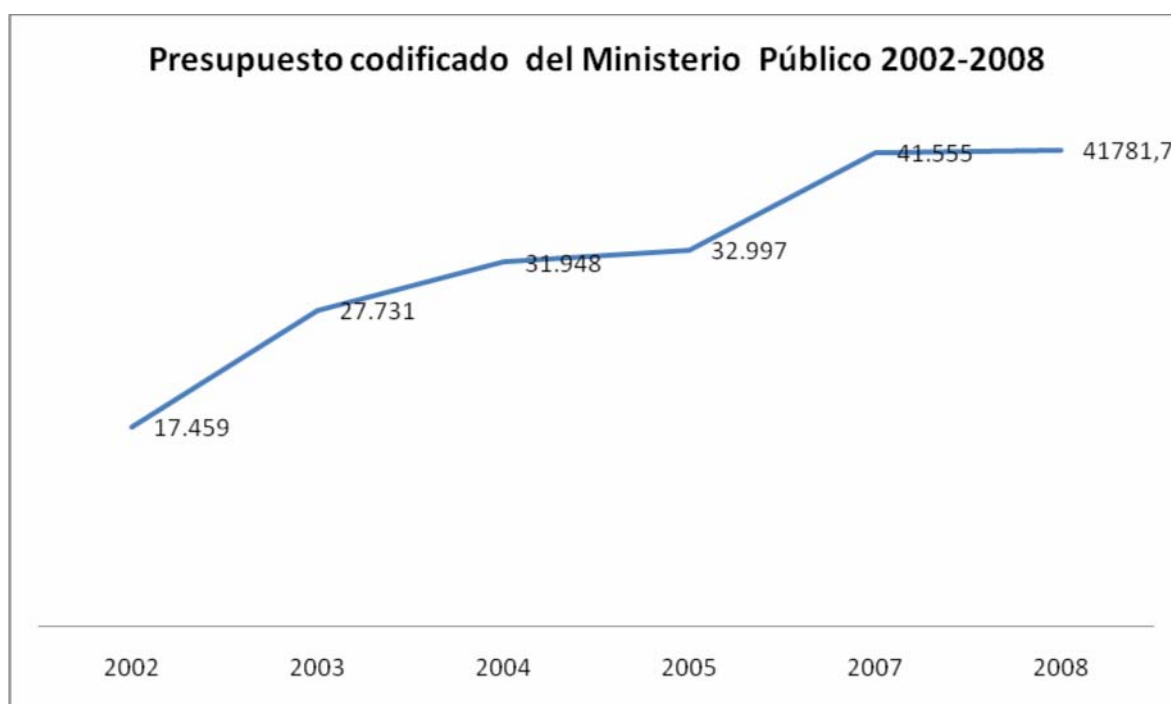
Si bien el proceso de reforma judicial en Ecuador ha tenido más tropiezos que buenas experiencias en estos 7 años de aplicación, no es nuestro objetivo en este documento centrarnos a analizar las múltiples dinámicas o explicaciones de la reforma judicial, ni tampoco analizar o evaluar institucionalmente los rendimientos del proceso de reforma judicial en Ecuador en su conjunto. Simplemente miraremos como la política ha permeado las instituciones judiciales del país que al igual que la reforma policial, se presenta descontextualizada de las dinámicas, necesidades y complejidades institucionales cotidianas.

Ahora bien, como dijimos anteriormente, desde la implementación de la reforma judicial en Ecuador, el proceso ha estado lleno de tropiezos y vicisitudes. Entre estos tropiezos tenemos la permanencia de métodos de trabajo y estructuras administrativas de un sistema escrito e inquisitivo; dificultades en el uso de la oralidad, por parte de todos los actores del sistema, problemas de organización de los sistemas de trabajo del Ministerio Público y la Policía, bajos presupuestos (ver gráfico 11) entre muchos más.

⁷⁵ A su vez, los jueces penales asumieron el papel de garantes del respeto de los derechos en todo el proceso penal, así como de ser los responsables de examinar los méritos para que una persona sea llevada a juicio. Los tribunales penales, por su parte, deciden respecto de la culpabilidad o inocencia de las personas enjuiciadas, de acuerdo a los méritos aportados por las partes -el Ministerio Público y la defensa- garantizando, al menos funcionalmente, la independencia e imparcialidad de la justicia, y distribuyendo el poder de persecución del delito entre varias agencias para evitar los abusos y arbitrariedades. Por otro lado, esta reforma intentó también poner en marcha el sistema oral como medio para asegurar la inmediación -el contacto directo del juez con la producción de la prueba.

⁷⁶ Citado por Simon (2006).

Gráfico 11



Fuente: www.fiscalia.gov.ec
Gráfico: Elaboración propia

A pesar de estos antecedentes, en estos 7 años de implementación se produjo avances en los procesos judiciales. Si bien el nivel de denuncia creció considerablemente entre el año 2002 y 2007 (62, 4%); lo cuál podría ser considerado un incremento a la inseguridad ciudadana de la población, este crecimiento también se vio compensado con una mejor eficacia del sistema de justicia en lo que se refiere a respuestas.⁷⁷ En este sentido, han existido incrementos muy importantes entre 2002 y 2007 en lo que tiene que ver con las respuestas judiciales como la desestimación (2824,3%) la instrucción fiscal (102.6%), la conversión (179,9%), el dictamen (61,8%), y el procedimiento abreviado. Por otro lado, también vemos avances importantes en la respuestas de los jueces en lo que tiene que ver condenas llamamientos a juicios (141,8%) y las condenas absolutorias (1143,1%) y condenatorias (118% entre 2002 y 2006).

A pesar de estos progresos, los rendimientos respecto al número de denuncias por año no son nada halagadores frente a otras realidades o experiencias en otros países como Chile.⁷⁸ A excepción de las desestimaciones,⁷⁹ que a partir del año 2002 se empezaron a usar como

⁷⁷ Según Simon (2006), la productividad se mide por la respuesta que se brinda a las denuncias que se reciben, una respuesta significa el procesamiento de un caso, la cual puede ser, en sentido amplio, el desestimar la denuncia, una salida anticipada, el cierre del caso por sobreseimiento o la sentencia, sea absolutoria o condenatoria.

⁷⁸ En este sentido, se recomienda revisar el texto de: Vargas, Juan, 2008, “La Nueva Generación de Reformas Procesales Penales en Latinoamérica”, en *Revista URVIO No 3*, FLACSO 2008.

⁷⁹ Según Simon (2006), La desestimación se resuelve cuando sea manifiesto que un acto no constituye delito o cuando exista algún obstáculo legal para el desarrollo del proceso (art. 38 Código de Procedimiento Penal). Adicionalmente se desestiman en el Ministerio Público aquellas denuncias que consideran “delitos no

mecanismos de respuestas judiciales y un medidor de eficiencia judicial, todos las demás alternativas se ha mantenido proporcionalmente igual; mostrando así un pobre nivel de respuesta institucional para mejorar el nivel de respuesta a la ciudadanía y evitar los niveles de impunidad (ver cuadro 8).

investigables”. Las desestimaciones en el año 2002 representó únicamente el 1,9% de las salidas del sistema. En el año 2007 estas constituían el 34,1% frente al número de denuncias. Esto debido al uso de un sistema de recepción de casos que permitió desechar rápidamente las denuncias que no eran de competencia de la fiscalía.

Cuadro 8

Rendimientos Institucionales del Ministerio Público 2002-007												
Etapas	2002	%	2003	%	2004	%	2005	%	2006	%	2007	%
Denuncias	122542		136836		160830		180332		171590		199019	
Actuaciones fiscales												
Indagación previa	80489	65,7%	97848	71,5%	111635	69,4%	123621	68,6%	126855	73,9%	137851	69,3%
Desestimación	2323	1,9%	8926	6,5%	14978	9,3%	21748	12,1%	27125	15,8%	67932	34,1%
Instrucción fiscal	12700	10,4%	15475	11,3%	16636	10,3%	19306	10,7%	20046	11,7%	25735	12,9%
Conversión	298	0,2%	502	0,4%	559	0,3%	583	0,3%	528	0,3%	834	0,4%
Dictamen	11821	9,6%	12911	9,4%	13778	8,6%	14978	8,3%	14849	8,7%	19128	9,6%
Procedimiento abreviado	3	0,0%	31	0,0%	48	0,0%	87	0,0%	78	0,0%	135	0,1%
Resultados Judiciales												
Llamamiento a juicio	2705	2,2%	4485	3,3%	4402	2,7%	3718	2,1%	4694	2,7%	6541	3,3%
Sobreseimiento	1461	1,2%	2323	1,7%	2593	1,6%	2378	1,3%	1815	1,1%	2516	1,3%
Sentencia Condenatoria	857	0,7%	1524	1,1%	1643	1,0%	1159	0,6%	1872	1,1%	483	0,2%
Condena Absolutoria	181	0,1%	351	0,3%	447	0,3%	339	0,2%	368	0,2%	2250	1,13%
Fuente: Fiscalía General de la Nación Cuadro: Elaboración propia												

Esto se puede observar en lo que respecta a los llamamientos a juicio donde en el año 2002 estos constituían un 2,2% frente al total de denuncia y en el año 2007 esta cifra solamente representó el 3,3%. De igual forma este se refleja en lo que respecta a las sentencias ya sean condenatorias u absolutorias. En el año 2002 estas constituyeron el 0,7% y 0,1% respectivamente; mientras que en el 2007 fue de 0,2% y 1,13%. Las salidas alternativas al sistema también no manifiestan un crecimiento importante en su rendimiento. En el año 2002 la conversión solo representó el 2,2% del total de denuncia y en el año 2007 el 0,4%; por otro lado, los procedimientos abreviados representan una cantidad demasiado marginal para ser tomados en cuenta.

Al momento de analizar estos rendimientos institucionales por tipo de delitos las cosas cambian significativamente. En este sentido, a pesar de que los delitos contra estupefacientes solamente representaban un 0,47% frente al total de denuncias, en el año 2007 en relación al 53%, 5,1% y el 11,8% de los delitos contra la propiedad, sexuales y contra las personas respectivamente, los delitos por droga tuvieron un 20,4% de sentencias condenatorias frente al 28% de los delitos contra la propiedad, 14% de los delitos contra las personas y 12,4% de delitos sexuales.

Estas diferencias se vuelven más dramáticas al momento de evaluar el proceso judicial frente al total de denuncias por tipo de delito. Como podemos ver en el cuadro 10 los delitos por estupefacientes muestran un rendimiento diametralmente opuesto a los presentados en el cuadro anterior cuando se evalúa de manera general el rendimiento del sistema judicial. En este sentido, se puede ver que los procesos de indagación previa exceden de sobremanera al total de denuncias, lo cual muestra que el sistema judicial recoge o incorpora procesos judiciales iniciados años atrás. En el caso de las desestimaciones (mecanismos de respuesta judicial muy usados en otro tipo de delitos), esta cifra solamente llega al 6,2% de los casos frente al 43,6% de los delitos contra la propiedad. Existe también muy poca posibilidad de conversión y procedimiento abreviado (salidas alternativas); sin embargo, en los llamamientos a juicio esta cifra sufre una espectacular representación del 81%. Esto quiere decir que de cada 10 delitos contra el narcotráfico denunciado 8 tienen llamamiento a juicio. Por su parte 5 de cada 10 denuncias reciben sentencia condenatoria y 20,6 % tienen sobreseimiento. (ver cuadro 9)

A manera de conclusión de esta sección se puede decir que el protagonismo de las policías antinarcóticos en materia judicial también ha irradiado el sentido de la especialización en el campo penal. Los casos relacionados con drogas ilegales son mundos aparte dentro del sistema jurídico, no solo porque las leyes y procedimientos los hacen diferentes, sino porque prácticamente todos los actores, incluido el acusado, conocen y reconocen que la dinámica tiene reglas de juego propias. Los jueces saben que tienen que ser severos, los fiscales que están sometidos a la policía, los presos enfrentados a sentencias largas, etc. Por otro lado, es necesario anotar que la política antidroga también ha crecido paralelamente al proceso de implementación del proceso de reforma judicial en Ecuador. En este sentido, la política antidroga permaneció encapsulada y separada de la realidad lo que la aleja de sobremanera de las vicisitudes del sistema judicial ecuatoriano, como la lentitud de los procesos y la impunidad. Otra vez, se puede vislumbrar la limitada mirada de la cooperación internacional estadounidense a los problemas estructurales de seguridad y justicia que afectan al Ecuador.

Cuadro 9

Rendimiento institucional por tipo de delito (2000-2007)												
DELITOS	DENUNCIAS	INDAG. PREVIA	DESESTIMACION	INSTRUCCIÓN	CONVERSION	DICTAMEN		AUDIENCIA PRELIMINAR		AUDIENCIA DEL TRIBUNAL		Procedimiento. Abreviado
						ABSTENTIVO	ACUSATORIO	Llamamiento a juicio	Sobreseimiento	ABSOLUTO RIO	CONDENATORIO	
DELITOS CONTRA LAS PERSONAS	23417	17458	6582	2493	17	411	1493	874	210	59	316	21
DELITOS SEXUALES Y VIOLENCIA INTRAFAMILIAR	10204	7815	2046	1654	11	338	1052	724	156	41	279	0
DELITOS CONTRA LA PROPIEDAD	105819	69832	46114	9814	770	1963	4518	2622	1339	155	626	91
DELITOS CONFORME LEY SOBRE SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES Y PSICOTRÓPICAS	937	2068	58	1800	0	278	1142	759	193	48	459	1
LEY DE ARMAS	1651	1129	233	1688	1	366	1042	493	264	37	124	9
TOTAL	199019	137851	67932	25735	834	5455	13673	6541	2516	483	2250	135

Fuente: Ministerio Público
Cuadro: Realización propia

3.2. 3 Política antidroga y sistema carcelario

Una de las instituciones que mayores problemas y crisis ha manifestado en los últimos años en el Ecuador es el sistema carcelario. Los constantes conflictos debido a inconvenientes como la sobrepoblación, el hacinamiento, la violencia, los motines de presos y los paros de funcionarios son una muestra de ello. No obstante, el sistema carcelario no puede estar descontextualizado de la tendencia Latinoamericana que ha manifestado de menor o mayor manera, problemas similares al ecuatoriano. Bajo este aspecto, desde la década de los 90 América Latina mostró crecimientos importantes (salvo excepciones como Venezuela y Bolivia) de la tasa de población penitenciaria por cada cien mil habitantes (ver cuadro 10). Con esto se evidencia que gran parte de los problemas actuales del sistema carcelario latinoamericano nacen de cambios importantes en la política criminal de los distintos países durante la década de los 90 que han aumentado dramáticamente su población penitenciaria.

Cuadro 10

Población penitenciaria en países de América Latina (tasa por cien mil habitantes) 1992-2007														
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2007
Argentina	63	64	74	97	96	99	106	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	143	n/d
Bolivia	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	80	75	96	97	65	69	63	70	79
Brasil	75	81	82	93	n/d	104	n/d	115	132	135	137	n/d	179	n/d
Colombia	75	77	77	79	n/d	101	106	109	108	122	114	121	140	148
Chile	155	155	150	155	163	172	181	205	214	216	212	n/d	n/d	277
Ecuador	74	81	81	84	94	80	78	69	65	63	69	77	87	106
Perú	84	89	94	100	105	108	107	102	102	106	114	118	126	138
Venezuela	n/d	n/d	n/d	n/d	102	112	106	94	58	68	77	76	76	77
Fuente: Carranza, 2003. Los datos actualizados 2004 y 2007 son cálculos propios en base a estadísticas penitenciarias recogidas en las distintas instituciones carcelarias Latinoamericanas Cuadro: Elaboración propia														

Este importante crecimiento de la población carcelaria en América Latina, que excede la capacidad física y en la mayoría de casos con niveles de hacinamiento críticos (Carranza, 2003), nos desafía a preguntarnos sobre las causas de esta problemática en la región. Así, las lecturas que den cuenta de esta interrogante pueden estar ancladas en buscar explicaciones en el incremento de la violencia y la criminalidad experimentada por la región en la última década; lo cual actualiza y refuerza la vieja creencia que mira en la cárcel un indicador de la delincuencia. De esta forma, habría más gente presa porque los delitos aumentaron; sin embargo, aunque la afirmación no resiste la más leve constatación empírica, sirve para justificar reformas en los sistemas penales y carcelarios de la región, lo cual por decirlo menos es preocupante.⁸⁰

Contrario a este pensamiento, existen posturas que creen que el crecimiento se debió a lo que Loïc Wacquant (2002) llama “el desmantelamiento del Estado de Bienestar”. En este sentido, con la iniciación de cambios estructurales a los Estados Latinoamericanos en la década de los 80 y 90 influidas por las recomendaciones del Consenso de Washington (recorte del tamaño del Estado), se marcó el detonante para que se empiece a evidenciar un endurecimiento en las políticas penales en detrimento de las políticas sociales; las mismas que condujeron a un crecimiento en las tasas de encarcelamiento. En América Latina se confirma esta relación cuando observamos que entre 1992 y 1999 la población penitenciaria aumento en promedio 83%. Y de acuerdo a la tasa de personas privadas de libertad por cada 100.000 habitantes, Argentina y Chile casi duplican este indicador hasta el año 2004, la tasa promedio de todos los países mostrados en el cuadro 11 en 1992 es de 88 personas por cada cien mil habitantes, frente a 112 en el año 1999. En el año 2004 este promedio subió a 129 y en el 2007 llega a 137.

A pesar de estas relaciones concordantes, no es muy fácil comprobar esta hipótesis si partimos del hecho que no todos los Estados Latinoamericanos mostraron modelos heterogéneos de Estados de Bienestar; por lo tanto, de lo expuesto hasta aquí podemos afirmar que en países con regímenes de bienestar universalistas (como en el caso de Argentina y Chile) es mucho más evidente un mayor uso de la cárcel ligado a las transformaciones del Estado durante los noventa; no así en países con modelos más excluyente (Estados de Bienestar débiles) como los países Andinos (Núñez, 2004)

En la Región Andina, la dinámica carcelaria de la última década parece estar más ligada a la política antidroga promovida por Estados Unidos desde finales de los 80. Esta dinámica no solo se ve en el crecimiento de la población⁸¹ y estructura carcelaria por tipo de delito; sino también en su influencia en el funcionamiento y características de la política criminal en su conjunto.

⁸⁰ No existe constatación empírica entre estos dos fenómenos. En otras palabras los delitos y la violencia no guardan relación directamente proporcional con la población carcelaria. Partir de esta premisa sería asumir que la cárcel es un espejo de lo que pasa en la sociedad. Ecuador es un buen ejemplo de lo anotado. La tasa de homicidios por cien mil habitantes subió, de 10.3 a principios de los 90 a 15 en 2000, el porcentaje de personas encarceladas se mantuvo relativamente estable, cerca del 20% del total de la población los últimos ocho años.

⁸¹ Aunque Ecuador, Colombia y Perú crece de forma muy importante desde el año 1992 hasta la fecha. (ver cuadro 11).

Así, Estados Unidos presionó a los gobiernos de los países andinos para que impulsen legislaciones antidrogas especiales y severas. Los casos de Ecuador y Bolivia nos muestran la forma en que las Embajadas norteamericanas influenciaron en la expedición de esta clase de leyes centradas en la criminalización indiferenciada de consumidores, mulas (gente que lleva pequeñas cantidades de alguna droga en maletas o dentro de su cuerpo), pequeños expendedores y traficantes de drogas ilegales.

A criterio de Irigoyen y Soberón (1994) en los países andinos aparecieron verdaderos subsistemas penales, caracterizados por acoger la normativa internacional de las drogas ilegales sin guardar ninguna coherencia con la legislación interna, ni proporcionalidad entre el delito y la pena y tampoco distinguir entre campos de control como el consumo, cultivo, procesamiento y tráfico. En esta línea, los autores señalan la instauración de procedimientos especiales en materia de drogas ilegales:

- Es recurrente la ampliación de los plazos de detención policial para los casos relacionados con drogas. (En Perú se pasa de la 24 horas a 15 días; Bolivia a 48 horas)
- Son frecuentes la ampliación de atribuciones y otorgamiento de valor probatorio a la acusación del personal policial (Ecuador y Bolivia) y la desaparición de etapas judiciales (sumario o instrucción en Bolivia). En Colombia, la policía aumenta su poder por el valor probatorio de las diligencias de la destrucción de plantaciones y sustancias incautadas y la posibilidad de ocupar pistas de aterrizajes.
- Creación de órganos especializados (Ecuador, Bolivia, Colombia)
- La creación de sistemas diferenciados de delitos con procedimientos especiales (Ecuador y Colombia)
- La creación de instancias de juzgamiento espacial (Bolivia, Colombia y Perú)
- Establecimiento de jurisdicciones militares para algunos casos (Venezuela y Colombia)
- Nombramientos de jueces secretos, testigos secretos y ocultamiento temporal de pruebas. (Colombia)
- Extensión del plazo de prescripción de la acción judicial y la propia pena. (Bolivia, Ecuador y Perú)
- Limitación de derechos y beneficios procesales ordinarios. (Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela)
- Medidas cautelares especiales como prohibición de vender bienes, clausura de establecimientos y decomiso. (Ecuador, Colombia y Venezuela)

- Limitación del secreto bancario (Ecuador y Perú)
- Inversión de la carga de la prueba, transfiriéndola al inculpado o a terceros. (Bolivia y Ecuador)
- La consulta de oficio de sentencias. (Bolivia, Perú y Ecuador)
- Negación de beneficios de ley como la prelibertad (Ecuador, Perú y Venezuela)

Bajo este contexto, los sistemas penitenciarios de los países Andinos en la última década estuvieron determinados por las dinámicas impuestas por las políticas antidroga que han generado en la mayoría de los casos (aunque con mayor y menor intensidad dependiendo del caso) problemas de hacinamiento, sobrepoblación, etc.⁸² (ver cuadro 11).

Cuadro 11

Características del Sistema Penitenciario de Ecuador, Colombia y Perú al año 2007								
	Población carcelaria	Tasa x cien mil hab.	capacidad carcelaria	índice de hacinamiento	centros de reclusión	% hombres	% mujeres	% condenados
Ecuador	14.628	107,5	7.463	96,0%	40	90,1%	9,7%	38,9%
Colombia	64.253	134,5	52.555	22,3%	139	94,1%	5,8%	66,4%
Perú	39.684	138,0	22.923	73,1%	82	93,1%	6,9%	33,6%
Venezuela	21.171	77,0	20.208	4,8%	32	n/d	n/d	47,2%
Bolivia*	7.800	79,4	2.363	230,1%	26	85,7%	14,3%	n/d
Ecuador: Dirección Nacional de Rehabilitación Social (DNRS)								
Colombia: Instituto Nacional Penitenciario de Colombia (INPEC)								
Perú: Instituto Nacional Penitenciario (INPE)								
Venezuela: Provea informe anual, 2007								
Bolivia: CEJA y Ministerio de Gobierno * Dato aproximado.								
Cuadro: Elaboración propia								

En el caso específico de Ecuador, la década de los 90 estuvo caracterizada por un crecimiento constante, en términos totales, de la población carcelaria. El punto máximo lo marcó el año 1996. De ahí en adelante, hasta el año 2001, esta población se vio reducida debido muy probablemente a la promulgación de leyes de rebajas de penas que disminuían la condena a la mitad automáticamente, mecanismo que fue eliminado en el 2001 por el Congreso Nacional y que se constituyó en uno de los ejes del repertorio discursivo en la lucha del Comité Nacional de Internos del país, al lado de la aplicación de los beneficios de ley, como la pre-libertad, para los detenidos por delitos de drogas ilegales, a quienes se les negó este derecho inconstitucionalmente.

⁸² El caso de Venezuela es el único que muestra decrecimientos en su tasa de reclusión en la región. Paradójicamente es el país que actualmente menos recibe dinero por concepto de cooperación de Estados Unidos para la lucha antidrogas en la Región Andina (ver cuadro 2). No obstante, su población carcelaria en los últimos años ha empezado a subir lentamente desde el año 2006. Actualmente a julio de 2008 esta cifra se ubica en 23.506 que significa una tasa aproximada de 84,13 presos por cada cien mil habitantes. Bolivia por su parte también evidenció un decrecimiento de su población carcelaria en la década de los años 2000, sin embargo, en el año 2008 su tasa prácticamente se igualó a la manifestada en el año 1997 (pico más alto). De todas formas los dos países muestran problemas de hacinamiento aunque con magnitudes distintas (ver cuadro 11 y 12).

A partir del año 2002, la población carcelaria empezó a tener un repunte acelerado con un crecimiento del 67,69% hasta el año 2007.⁸³ Entre los factores que incidieron en el crecimiento de esta población puede estar la supresión de las rebajas de 2 por 1; sin embargo, a partir del 13 de enero de 2003 con la aprobación de la Ley 2003-101⁸⁴ se dio paso a la aplicación de la denominada detención en firme.⁸⁵ Según Aguirre (2007) el propósito de introducir esta figura jurídica era mantener en prisión a los procesados a quienes las medidas cautelares de carácter personal caduquen de conformidad con la garantía constitucional del artículo 24 numeral 8.⁸⁶ Por lo tanto, una medida como esta también tuvo un impacto directo en el crecimiento de la población carcelaria en estos últimos cinco años (ver gráfico 12)⁸⁷

⁸³ Según la DNRS a abril de 2008, la población penitenciaria ascendía a 17.024 reclusos; sin embargo, estos datos están sujetos a revisión en el año 2008 debido a que se han recibido denuncias de corrupción en la DNRS donde se ha inflado la población penitenciaria en algunas ocasiones con el objeto de tener réditos en la asignación presupuestaria de alimentos. A finales del año 2007 la Dirección de Planificación reportó una población de solamente de 14.628. Según el Censo Penitenciario de 2008 la población penitenciaria llega 13.532 detenidos hasta junio de 2008. De todos modos si tomamos en cuenta esta población última el crecimiento sería del 55,13% entre el 2002 y 2008; la misma que es un crecimiento también importante.

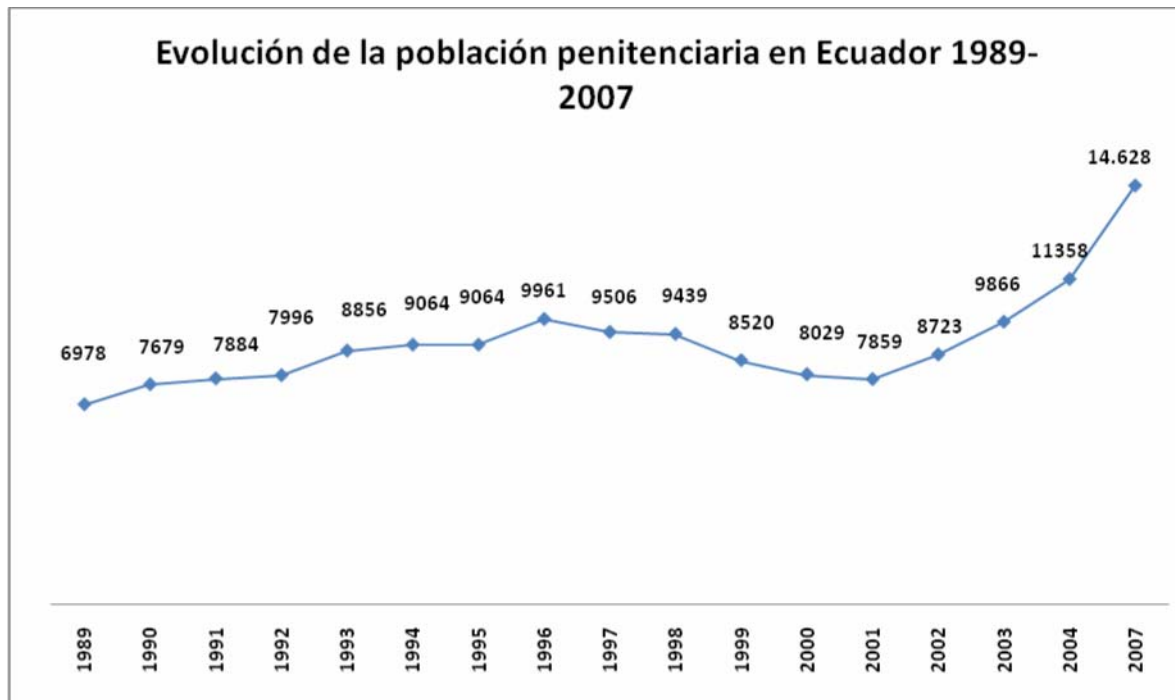
⁸⁴ Ley No 2003-101, Ley Reformativa al Código de Procedimiento Penal, a las Leyes Orgánicas del Consejo Nacional de la Judicatura y del Ministerio Público, Considerando Cuarto.

⁸⁵ Según Aguirre, (2007) esta figura jurídica no era más que parte de un proceso “por lo cual se buscaba consolidar un modelo penal caracterizado por el endurecimiento de penas, la restricción de los derechos de los detenidos y la legitimización social de la privación de la libertad como único mecanismo para luchar contra la delincuencia, encabezados por los partidos de la derecha ecuatoriana. En este particular, el Partido Social Cristiano (PSC) fue el promotor de esta ley a través de la entonces diputada Cynthia Viteri.

⁸⁶ En este artículo de la Constitución de 1998 se dice que la prisión preventiva no podrá exceder de seis meses, en las causas por delitos sancionados con prisión, ni en un año, en delitos sancionados con reclusión. Si excediera estos plazos, la orden preventiva quedará sin efecto, bajo responsabilidad del juez que conoce la causa.

⁸⁷ Esta ley se mantuvo en vigor hasta que el 23 de octubre de 2006 el Tribunal Constitucional lo declaró inconstitucional. Por otro lado, si bien esta medida fue un detonante natural para el crecimiento de la población carcelaria, esto puede entrar en contradicción con lo dicho anteriormente en lo que respecta al trabajo de jueces y fiscales. En este sentido, la política antidroga ha ejercido un influjo muy importante en la celeridad de los procesos judiciales que no precisarían la necesidad de aplicación de la detención en firme. De todas formas fueron conocidas las presiones estadounidenses para la aplicación de esta normativa que tuvo una respuesta muy favorable de la derecha conservadora ecuatoriana en ese entonces.

Gráfico 12



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

Medidas como las anteriormente nombradas, adicionadas al incremento de la severidad de las penas promovido por Ley 108 (Ley antidrogas) en la década de los 90, no solo generaron un incremento importante en el aumento de la población carcelaria, sino un cambio en la estructura poblacional detenido por tipo de delitos. De esta manera, como vemos en el gráfico 11, a junio de 2008, la población detenida por delitos por estupefacientes representa el 34% del total de la población recluida seguida del 20% de internos por delitos contra la propiedad, y 15% por delitos contra las personas. Esta proporción se hace más dramática en mujeres pues según la Dirección Nacional de Rehabilitación Social en el año 2003, el 76,9% de las mujeres estaban detenidas por delitos relacionados al narcotráfico.⁸⁸ (ver gráfico 13)

⁸⁸ La concentración de personas recluidas por narcotráfico se concentra mayoritariamente en las cárceles de Quito y Guayaquil. Así en una encuesta realizada en el año 2005 por Jorge Núñez y Claudio Gallardo el 67,8% de los detenidos en el ex penal García Moreno era por cuestiones de drogas. Así mismo se mostraba una mayor cantidad de tiempo de detención en los detenidos por delitos por narcotráfico. De igual forma, Guayaquil mostraba que el 67,8 también estaban presos por delitos contra el narcotráfico.

Gráfico 13



Fuente: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos 2008.
Gráfico: Elaboración propia

Al momento de analizar las características de la población por nacionalidad, vemos que la mayor cantidad de reclusos por nacionalidad extranjera son colombianos. En el año 2007, la población carcelaria extranjera llegaba al 12% del total aproximadamente. De los 2023 internos de procedencia extranjera, Colombia es el país que mayor cantidad representa en el total (62%). Le siguen en orden numérico Perú (7%), España (4%), México (2%) y Holanda (2%). Al resto del mundo le corresponde la cantidad del 22% del total (ver gráfico 14).

Gráfico 14



Fuente: Nómina de Internos de Centros de Rehabilitación Social (DNRS). Datos actualizados hasta septiembre 2007 Cuadro: Elaboración propia.

No se dispone de datos actualizados sobre la proporción de hombres y mujeres reclusa extranjera. Sin embargo, según Pontón, et.al. (2007)⁸⁹, en el año 2005, el 81% eran hombres y 18% mujeres. Así mismo los colombianos son los que mayor porcentaje de participación se llevan en ambos grupos; los cuales se encuentran articulados mayormente a las cárceles de Quito. De este total, al momento de analizar las razones de detención vemos que en el caso de las mujeres el 73% de las detenidas de nacionalidad colombiana en Quito, se encontraban recluidas por delitos relacionados a drogas.

Esta activación de la maquinaria represiva del Estado ecuatoriano en procura de un mejor control al tráfico ilícito de sustancias estupefacientes, no ha hecho más que detonar un problema social de múltiples dimensiones y consecuencias en el Ecuador.⁹⁰ Según el Censo Penitenciario del 2008, el 47% de los reclusos declaró no tener abogado defensor y el 45% declaró estar preso sin sentencia; lo cual se opone a cualquier norma internacional de derechos humanos. Por otro lado, este drama se complementa con un bajo nivel presupuestario destinado al sistema penitenciario por parte del estado (coincidentalmente aquí no llega la cooperación internacional norteamericana) que hace muy difícil poder pensar en una posible rehabilitación social de los reclusos. Así, si bien ha existido un comportamiento irregular en el presupuesto asignado en los últimos tres años, la tendencia desde el año 2000 ha sido ascendente con un ritmo de crecimiento promedio anual de más del 35,4%. No

⁸⁹ Pontón, Jenny y Andreina Torres, 2007, "Cárceles del Ecuador: los efectos de la criminalización por drogas", en *Revista URVIO No.1*, FLACSO Sede Ecuador.

⁹⁰ En este aspecto, múltiple ha sido la literatura dedicada a revelar el drama social de las cárceles en Ecuador.

obstante, la ejecución presupuestaria alcanza al 87,2% en el año 2007 y en el 2005 fue de solamente 77,6%. Los gastos en personal representan el mayor rubro con 62,5%, 62,1% y 66,8% en el año 2005, 2006 y 2007 respectivamente. Los gastos en programas de reinserción por su parte han ido disminuyendo de 25,2% en el año 2005 a 20,1% del presupuesto total en el año 2007 (ver cuadro 12).

Cuadro 12

Información presupuestaria (USD)						
	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						

Si dividimos la ejecución presupuestaria para la población penitenciaria vemos que al año 2007 el gasto anual por interno asciende a 1.968,30 dólares. De estos 248,97 son para alimentación lo que representa un costo de 0,68 centavos de dólar diario por interno (el 69% de los reclusos según el Censo Penitenciario declaró gastar en alimentación al interior de los centros). Los gastos en programas de reinserción por su parte representan 395,21 dólares anuales; es decir, 1,08 dólares diarios por interno.

En conclusión, esto produjo una situación dramática al interior de las cárceles hasta el punto de ser proclamadas en emergencia en junio de 2007. Los problemas como hacinamiento, sobrepoblación, violaciones a los derechos humanos, ausencia de defensoría pública, poca agilidad en los procesos judiciales, entre muchos más no hicieron más que revelar las deficiencias de un sistema que se caracterizó por dos cosas particulares: la despreocupación de los diferentes gobiernos de turno que se refleja en las carencias de los presupuestos y legislaciones que violan principios fundamentales; y la hegemonía norteamericana por penalizar el tráfico de drogas sin mirar las diferentes aristas de este problema social. Esta hegemonía no hace más que vislumbrar la imposición estadounidense de una mirada conservadora y escalofriante de su política criminal, en la cual las cárceles pasan a cumplir la función de contenedor social antes que de resocialización. Esto se opone a cualquier avance del penalismo moderno en donde además de aplicar la pena justa se debe aplicar la penal útil socialmente.

3.3 La Medicalización de las drogas: el discurso de la prevención en la “Lucha contra las drogas” en Ecuador

Jorge Núñez Vega (2006) en el libro “Cacería de brujos: drogas ilegales y sistema de cárceles en Ecuador” advierte que la medicalización es la tercera pata de la política antidrogas. Por medicalización el autor entiende todos aquellos discursos y prácticas relacionados con el tema de la “prevención” de las drogas ilegales. De hecho Núñez Vega, siguiendo investigaciones clásicas sobre la denominada “policía médica” (P. Carroll en Inglaterra, M Foucault en Francia y E. Kingman en Latinoamérica), hace un recuento crítico de la literatura especializada sobre este tema en el país.

Antes de analizar los documentos “actuales” (Avances del Plan Operativo 2008, Proyecto de Prevención en el Sistema Educativo y el Plan Nacional 2004-2008),⁹¹ los mismos que no distan mucho de las declaraciones originales sobre prevención realizadas a finales de la década de los ochenta, salvo ciertas variantes en los indicadores de consumo, es pertinente enmarcar la argumentación en los ejes que propone Núñez Vega, en tanto esta perspectiva permite conectar la argumentación de este documento con este tema particular.

En el libro citado, el autor señala, retomando el trabajo de Pablo Andrade y Desireé Castro, que a principios de la década de los noventa la “prevención” se definía en relación con la ideología de la “guerra contra las drogas”. En esta línea, se apunta que la prevención se concentró en el sistema educativo de nivel medio y que entonces era una política prioritaria de Estado solo en el papel, pues era el resultado de una visión impuesta externamente. Se apunta que no existía (o existe) un real conocimiento de la problemática, ni se asumieron con lucidez las limitaciones sociales y estructurales dentro de las cuales operaba el Estado.

La prevención presenta los mismos vicios que otras áreas de acción estatal en materia de drogas ilegales: burocratización de los procesos, planificación irreal, ausencia de espacios de comunicación y coordinación, operativos entre los distintos actores involucrados, carencia de metodologías y enfoques propios, desarticulación entre posiciones directivas y ejecutoras, etc.

En la parte más crítica, el autor señala que desde los ochenta la prevención se ha subordinado a las acciones represivas. Si bien, el consumo siguió planteándose como un problema de Salud

⁹¹ Según Joffre Jiménez (Director del CONSEP), los esfuerzos más grandes del CONSEP se han centrado en el área del enfoque de salud pública a través del establecimiento de programas prevención, tratamiento y reinserción. Los esfuerzos más notables se los ha hecho en la educación y prevención en la comunidad, ambiente laboral y gremios. Así mismo realiza esfuerzos por regular, orientar y supervisar el funcionamiento de los centros públicos y privados. En el campo de la reinserción no se ha hecho mayor cosa. EL CONSEP coordina con 6 Ministerios las políticas de prevención. Esto son: Ministerio de Salud, Educación, Inclusión Social, Justicia, Policía y Relaciones Exteriores. Cada uno de estos Ministerios tiene un componente de prevención. La tarea primordial del CONSEP es coordinar, articular las políticas generales con los Ministerios pertinentes la aplicación de políticas de prevención.; es decir que los Ministerios hacen las políticas y el CONSEP coordina en el marco de la ley 108. Este organismo tiene 28 representantes a nivel nacional, los cuales se reúnen con los comités ministeriales.

Pública, los esfuerzos siempre estuvieron encaminados en la línea de la prohibición. En palabras de Jorge Núñez Vega, “la medicalización de las drogas se convirtió en una de las formas evanescentes y difusas de reprimir el uso de cualquier sustancia, natural o sintética que altere el sistema nervioso. Por el solo hecho de haber sido declarada ilegal es vista como una patología y automáticamente reducida a un tipo de toxicomanía”

En trabajos posteriores el autor señala la relación entre previsión y policía en función del concepto de “policía médica”; sin embargo, esta argumentación rebasa los objetivos y alcances de la presente consultoría. No obstante, de dicha conexión es pertinente rescatar el hecho de que los documentos entregados por el CONSEP sobre el tema de prevención presentan exactamente las características que señala Núñez Vega a propósito de la medicalización: 1) la ideología punitiva se esconde tras la retórica de la salud pública, 2) los enunciados de los discursos se caracterizan por estados anímicos propios de una persona y no de una institución; usando frases como “preocupa el hecho que”, “llama la atención que”, “es prudente considerar que”, “la prevención desconoce que”, etc. Finalmente, se advierte que los documentos sobre consumo de drogas suelen redactarse en un tono de alarma y consternación que dista mucho de la realidad del consumo en el país, la cual no ha cambiado sustancialmente en los últimos veinte años y el país en ningún momento ha atravesado una epidemia de consumo.

En este contexto, el estudio sobre consumo en los colegios muestra que en el país el tabaco (79.5%) y el alcohol (62.5%) son las drogas que más consumen los jóvenes. Entre las drogas ilegales, la marihuana sigue siendo desde los noventa la que mayor prevalecía tiene (8.4%), seguida muy por debajo por las drogas químicas. el éxtasis tiene 0.9%.

Cuadro 13

Prevalencia de vida consumo de drogas: por tipo de colegio y grado									
DROGA	Total			Por tipo de colegio					
				Público			Privado		
	2º año	4º año	6º año	2º año	4º año	6º año	2º año	4º año	6º año
Tabaco	12.5	25.0	40.0	11.0	22.1	37.1	16.5	30.0	45.5
Alcohol	11.0	24.7	44.3	9.0	22.7	42.0	16.5	28.3	48.7
Tranquilizantes	1.2	1.6	1.4	0.9	1.2	1.8	1.7	2.2	0.7
Estimulantes	0.5	1.2	1.2	0.3	1.4	1.1	0.9	1.0	1.3
Solventes E Inhalables	0.2	0.4	0.6	0.0	0.4	0.4	0.9	0.2	1.0
Marihuana	0.8	1.1	2.5	0.2	1.0	2.1	2.3	1.4	3.3
Hashis	0.2	0.1	0.3	0.0	0.1	0.2	0.6	0.0	0.7
Alucinógenos ⁹²	0.2	0.1	0.3	0.0	0.1	0.2	0.6	0.0	0.7

⁹² ayahuasca, hongos, san pedro, etc.

Heroína	0.1	0.2	0.6	0.0	0.1	0.2	0.3	0.2	1.3
Opio	0.0	0.2	0.0	0.0	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0
Morfina	0.0	0.2	0.0	0.0	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0
Cocaína HCL	0.0	0.4	0.6	0.0	0.3	0.5	0.0	0.5	0.7
Pasta De Coca	0.2	0.1	0.5	0.1	0.0	0.0	0.3	0.2	1.3
Crack	0.1	0.1	0.2	0.0	0.1	0.0	0.3	0.0	0.7
Éxtasis	0.3	0.4	0.1	0.1	0.4	0.0	0.9	0.5	0.3
Metanfetaminas	0.1	0.1	0.2	0.0	0.1	0.0	0.3	0.0	0.7
Otras	0.2	0.9	1.5	0.1	0.6	1.6	0.6	1.5	1.3

Fuente: Proyecto de Prevención en el Sistema Educativo. La información también está disponible en el Observatorio del CONSEP.

Más allá de las cifras y del manejo que se hace de ellas, es relevante notar que la arquitectura institucional de la prevención no se ha cambiado para nada desde el inicio de la lucha contra las drogas. En esta estructura se encuentran actores internacionales como la Unión Europea, Naciones Unidas, OEA, y un complejo burocrático de agencias norteamericanas. También se han construido varios mecanismos multilaterales como la Comisión Interamericana para el Control y Abuso de Drogas – CICAD de la Organización de Estados Americanos. A nivel doméstico en Ecuador se encuentra el CONSEP, pero este tipo de institución tiene pares análogos en toda la región andina, que operan como instituciones paraguas encargadas de producir información y administrar ciertos temas que desbordan las capacidades institucionales de la Policía o el Ejército; por ejemplo, el lavado de activos en el país.

En relación al Plan Nacional 2004-2008 se aprecia que la mayoría de programas y proyectos están orientados a la producción de información estadística y a la capacitación del personal, tienen una duración promedio de 4 a 5 años y un costo anual aproximado de 30000 dólares. Sería necesario hacer una evaluación del CONSEP, lo cual no es el objetivo de esta consultoría, para determinar la eficacia y eficiencia de su gestión; sin embargo, se puede afirmar en el marco de este documento que el CONSEP es el producto de la estrategia antidrogas implementada en Ecuador desde la década de los ochenta y su relación con la ley 108 es meramente regulativa; es decir, la ley en ningún momento está siendo utilizada como herramienta de intervenciones o acciones políticas directas y se limita a definir normativamente las capacidades y funciones institucionales.

Finalmente, se puede afirmar que en materia de prevención es fundamental no caer en la trampa de medicalizar las drogas como alternativa a la criminalización. Primero porque no se cambiaría en nada la estructura práctico discursiva de la política antidroga. Y en segundo lugar, porque los efectos de la medicalización son tanto o más perversos que los que han devenido del modelo carcelario hacia las drogas ilegales. Por ningún lado es conveniente pasar de una sociedad de criminales y presos a una de enfermos y adictos. Como afirma Núñez Vega citando a Antonio Escobedo, sería bueno a estas alturas bajar la discusión a sus circunstancias terrenales.

Parte 4

Los discursos institucionales

Este capítulo pretende complementar el análisis que se ha realizado en los capítulos anteriores, desde una perspectiva empírica, considerando los discursos institucionales en relación al tema del indulto, la coordinación institucional que realizan los diferentes organismos vinculados a la lucha antidrogas y sus diferentes posiciones en relación a la ley 108, vigente en la constitución del Ecuador de 1998. Para esto se realizaron entrevistas a los tomadores de decisiones, que se clasifican en función de su trabajo en los campos definidos por esta consultoría; es decir, Ministerio Público, Justicia Penal, Seguridad y CONSEP. Además se realizaron entrevistas a expertos que hayan realizado trabajos académicos en sistema de justicia, sistema de cárceles, sistema de policía y Fuerzas armadas.

Para iniciar una lectura del proceso de institucionalización de la política antidrogas en el marco de los objetivos de la presente consultoría, desde la perspectiva de los organismos gubernamentales y expertos consultados sobre el tema, es necesario ubicarnos en la coyuntura política actual en relación al campo de la justicia penal. En este sentido, es pertinente anotar que el 23 de junio de 2007 como muestra de una nueva voluntad política que pretende dar un viraje a la política criminal imperante hasta ese momento en Ecuador, el Presidente de la República Rafael Correa declaró la emergencia carcelaria. Los tres objetivos centrales de esta medida eran: primeramente alivianar la situación penitenciaria del país, afectada por el hacinamiento y el irrespeto sistemático a los derechos humanos a través de la construcción de nuevos centros penitenciarios, en segundo lugar resolver la situación de los presos sin sentencias y por último facilitar la repatriación de colombianos, en su mayoría condenados por narcotráfico (Diario el Universo, 23 junio de 2007).

Parte del compromiso es mejorar la situación carcelaria en el país, para lo cual se crea la Defensoría Pública Penal⁹³ que ofrece un servicio gratuito de asesoría jurídica, que es responsable de garantizar el derecho constitucional a la defensa y el acceso a la justicia de todas las personas que, por sus condiciones económicas y sociales, no pueden contratar un abogado privado que las defienda. También se aprobó el indulto a enfermos terminales⁹⁴.

⁹³ Esta Unidad fue conformada y creada mediante Decretos Ejecutivos Nros. 441 y 563, publicados en los registros oficiales Nros. 121 y 158 de 6 de julio y 29 de agosto del 2007, respectivamente, como una entidad dependiente y adscrita a la Presidencia de la República, desconcentrada y con independencia administrativa y financiera. Posteriormente, con Decreto Ejecutivo Nro. 748, publicado en el suplemento del registro oficial Nro. 220 del 27 de noviembre del 2007, la Unidad fue adscrita al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

⁹⁴ El indulto a los reos con enfermedades en etapa terminal se aprobó en la Mesa 10 de Legislación y Fiscalización, de la Asamblea Nacional Constituyente. Los presos con sentencia ejecutoriada, se beneficiarían de esta resolución. Esta resolución establece: "El sentenciado penalmente por si o por interpuesta persona, podrá solicitar el indulto al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos o a la Dirección del centro penitenciario donde se encuentre". Luego de analizar los casos, una comisión emitirá un informe médico, que será entregado al ministro de Justicia. Será este quien resolverá. Además, determinará si una sola comisión funciona para todo el país o si se crean organismos provinciales. (Elcomercio.com, "La mesa 10 tiene otro indulto" 4/13/2008)

En este contexto, según el informe publicado por la Asamblea Constituyente se aprobó el indulto⁹⁵ para las personas privadas de libertad, denominadas como “mulas del narcotráfico”⁹⁶, el cual, según cálculos iniciales, beneficiaría a aproximadamente 1.300⁹⁷ personas, que se encuentran detenidas en los Centros de Rehabilitación Social de todo el país. Los beneficiarios de este mandato son los detenidos que transportaban o llevaban droga en sus cuerpos, por una cantidad de hasta 2 kilos.

Para acogerse al beneficio, los detenidos por estas causas deben cumplir tres requisitos: (1) que hayan sido encontrados con una tenencia menor a 2 kilos de cualquier sustancia psicotrópica o estupefaciente; (2) que no sean reincidentes y (3) que hayan cumplido al menos el 10% de la pena y en ningún caso menos de un año.

Las personas que cumplan con estos parámetros podrán acceder a un proceso gratuito ofrecido por la Unidad Transitoria de Gestión Pública Penal-UTGDPP. La responsabilidad de facilitar este proceso está a cargo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, sin embargo la decisión de la libertad la emite el juez competente.

Según el mandato emitido por la Asamblea, cada juez y judicatura tienen 30 días para resolver, una vez que se ha notificado la solicitud de libertad de las personas que se encuentren dentro de los parámetros establecidos. Los interesados pueden solicitar ayuda a la Defensoría Pública, al Ministerio o al Centro de Rehabilitación Social donde se encuentren internados. Sin embargo dentro de las expectativas de este mandato está la de dar libertad inmediata a casos dramáticos como es el caso de enfermos terminales o de personas que se encuentran detenidas por una cantidad mínima de droga de hasta 8 gramos.

Según señaló en una entrevista el Ministro de Justicia Jalhk⁹⁸, el programa del indulto para las mulas debería estar habilitado al menos por un año, ya que para que aquellas personas que recibieron una sentencia reciente, puedan también ser beneficiadas por el indulto, deberán cumplir el tercer requisito que se refiere al tiempo de encarcelación no menor a un año.

⁹⁵ En el Ecuador, según el Dr. Ernesto Pazmiño, director técnico de la UTGDPP, existe una “Ley de Gracia”, que es muy antigua en Ecuador, data de 1976, que le da la atribución al Presidente de la República de indultar a personas acusadas por cualquier delito. El indulto tiene tres aspectos: conmutar la pena, es decir cambiarla por otra; rebajar la condena; o, perdonar la pena. Estas tres alternativas podrían ser aplicables, dependiendo de cada caso”. (entrevista realizada por Diego Oquendo, en Radio Visión, el 30/01/08)

⁹⁶ Las “mulas del narcotráfico”, según el Dr. Ernesto Pazmiño, “Son aquellas personas principalmente mujeres embarazadas o de la tercera edad, que por esas precisas condiciones, son contratadas para que transporten la droga, generalmente por una pequeña paga. Transportan en sus cuerpos externa e internamente, no son narcotraficantes en esencia, principalmente en Ecuador. Si usted va a la cárcel de mujeres encontrará una cantidad de mujeres pobres que por su situación de desempleo y carencia, por su desesperación ante la necesidad de dar de comer a sus hijos, caen en esta provocación y por una pequeña paga transportan la droga y son detenidas. La gran mayoría están sentenciadas a 8 y 12 años de prisión, por 4, 8 gramos. Hay un 45% de internas que están entre 8 y 15 gramos... Es una tragedia familiar, hijos que extrañan a sus madres sentenciadas a 8 y 12 años por 8,10,12 gramos. La mayoría de mulas son ecuatorianas, la segunda población carcelaria por esta causa es la colombiana, también hay europeas.” (ibídem)

⁹⁷ El ministro de Justicia, Gustavo Jalhk, calcula que cerca de 1300 presos podrían acogerse a esta medida, sin embargo todo dependerá de la verificación que se realice en los Tribunales Penales que tramitaron las causas. (Elcomercio.com, “El indulto para las mulas” (7/11/2008)

⁹⁸ “Indulto para mulas se despacha en 15 días”, (Diario El Telégrafo, 10/07/08)

Según los datos estadísticos de la DNRS, en el tema del narcotráfico la mayoría de personas que están privadas de libertad en Ecuador corresponden a las mulas y en un notable porcentaje son mujeres. “El 71% de mujeres en prisión en Ecuador están por el tema de las mulas, de un total de aproximadamente 1.000 personas”⁹⁹, señaló Ximena Costales, subsecretaria de Rehabilitación Social.

Las “mulas” antes de este mandato recibían el mismo trato legal que los grandes narcotraficantes, es decir que para la ley ecuatoriana es lo mismo apresar a un líder de un cartel que a una mujer que fue encontrada con 300 gramos de droga. Según el mandatario, Rafael Correa, esas "mulas" no pueden recibir el mismo trato legal que los grandes narcotraficantes, por lo cuál pidió a la Asamblea Constituyente que se les indulte sus penas.

100

Como señala Pazmiño, “(...) lo grave es que en las sentencias los jueces y los tribunales no hacen una discriminación sobre el tipo de delito. No les condenan o por tenencia, por consumo, transporte o tráfico, por lo general les sancionan por tráfico, porque la ley tampoco hace esta diferenciación.”¹⁰¹

Sin embargo, a pesar de estas acciones, en las entrevistas realizadas, lo que se puede observar es que hay dos discursos enfrentados: uno del gobierno que promulga una suerte de despenalización de la droga y que busca desmontar el modelo que se ha venido implementando en los últimos 20 años, que es: enfrentar el problema de la droga con leyes penales; y más bien tratar de enfrentarlo con programas de salud pública. Los discursos institucionales, como es el caso del ministerio público, la policía, la fiscalía y el CONSEP muestran que todavía la balanza se inclina hacia la criminalización más que a la medicalización.

4.1 Las respuestas institucionales frente al indulto

El tema del indulto, así como la posible despenalización de la política antidroga¹⁰² se presentan en un escenario político complejo a nivel de las instituciones nacionales. Los actores e instituciones domesticas establecen coordinaciones a nivel local e internacional (como se verá más adelante), que permean las propuestas del Gobierno de Rafael Correa. Además cada una de las instituciones tiene sus propios discursos y prácticas en relación al tema de drogas.

Según Adrián Bonilla, director de FLACSO-ECUADOR, la política antidroga se ha centrado en la interdicción y el control del tráfico de activos, lavado de dinero, cultivos, por lo que ha

⁹⁹ (Ibídem)

¹⁰⁰ eldiario.com.ec., “Correa pedirá "indulto a mulas" del narcotráfico”, 22/12/07

¹⁰¹ Entrevista realizada por Diego Oquendo, en Radio Visión, 30/01/07

¹⁰² “Art. 364.- Las adicciones son un problema de salud pública. Al Estado le corresponderá desarrollar programas coordinados de información, prevención y control del consumo de alcohol, tabaco y sustancias estupefacientes y psicotrópicas; así como ofrecer tratamiento y rehabilitación a los consumidores ocasionales, habituales y problemáticos. En ningún caso se permitirá su criminalización ni se vulnerarán sus derechos constitucionales. El Estado controlará y regulará la publicidad de alcohol y tabaco.”

sido abordada desde una visión de seguritización y no desde un problema de salud pública. A pesar de que han pasado casi tres décadas desde su aprobación, la política antidroga no ha alcanzado sus objetivos, ya que el consumo se mantiene estable, los precios han bajado y los fenómenos sociales relacionados se han agudizado. En el Ecuador el consumo de sustancias de drogas no es un consumo conflictivo. La violencia asociada al consumo de drogas se da en la medida en que es ilegal como cualquier otro tipo de violencia que se produce en contextos de ilegalidad.

A nivel local la respuesta institucional (Fiscalía, Ministerio Público, Chancillería, Policía Antinarcoóticos, CONSEP) ha sido de forma general positiva frente al tema del indulto, en la medida en que permite aliviar el hacinamiento en los Centros de Rehabilitación Social del país, hecho que es percibido como una violación a los derechos humanos; pero también como una falta de énfasis en la rehabilitación y en la re-incorporación a la sociedad de los individuos que cometen un delito.

Sin embargo hay reacciones negativas frente a la cantidad de kilos que propone este mandato. Según las autoridades no se pueden comparar 2 kilos de marihuana, con 2 kilos de cocaína, por lo que se debería hacer un análisis costo/ beneficio, según el Fiscal Pesantez. Sin embargo sobre este mismo punto existen desacuerdos ya que para la Dirección de Actuación Procesal y para la Dirección Anticorrupción, del Ministerio Público, no se debería anular el delito sino reformar la ley, para que exista una gradación de penas, según la cantidad incautada, ya que en general los delitos de drogas son delitos flagrantes. Para algunos sectores el tema del indulto significa legalizar el delito.

Por otro lado las instituciones consultadas señalan que otro de los aspectos negativos acerca del indulto es que no se hace una distinción entre “mula” y “consumidor”. Las “mulas”, según la fiscalía son de carácter económico, lo que implica que están inmersas en el negocio de la droga, desde un punto de vista laboral, por lo que formarían parte de la gran industria de la droga. El consumidor en cambio estaría sujeto a una necesidad física y se enmarcaría dentro de un problema de salud pública. Sin embargo esta distinción es difusa, ya que muchas personas “mulas” se enrolan en este negocio para suplir sus necesidades de consumo. Otro de las preocupaciones es que las redes del narcotráfico se aprovechen de este mandato para realizar sus actividades delictivas, uno de los ejemplos señalados, es que cuando en el 99 se instituyó la normativa de que las mujeres embarazadas no podían ser detenidas las “mulas” se embarzaban para realizar su trabajo.

“(…), como no podían ser detenidas pasaban la droga, si es que se les encontraba simplemente se les quitaba la droga y luego abortaban al siguiente (...). Y a los 2, 3 meses nuevamente embarazadas, o sea, cuando tenían que hacer un trabajo se embarzaban, hacían el trabajo y como no podían ser detenidas lo repetían”
(entrevista 1, entrevista realizada a la Dirección Procesal del Ministerio Público)

Otro de los problemas que preocupa a las instituciones que trabajan en la lucha antidroga es que el “indulto” intensifique el problema del consumo de drogas. Una de las poblaciones que causa más preocupación es la de los jóvenes que son vistos como la población más vulnerable.

“Los indultos por un asunto de drogas, mi percepción personal, porque hay que mirar de diferentes aristas. 2 kilos de drogas o de hasta 2 kilos de drogas es una cantidad tan grande de cocaína o de base de cocaína que usted puede poner a volar a medio Quito y puede inculcar o enviciar a cuantos cientos de jóvenes y puede hacer daño a cuantos cientos o miles de familias, (...) y no se mira el daño que un transportador, una mula, hace a tantas familias a pretexto de comer, que, obviamente, son fuertes”
(Entrevista 1, entrevista realizada a la Dirección Procesal del Ministerio Público)

La Cancillería por su lado dibuja un panorama complejo en el tema del indulto, en la medida en que la interpretación internacional puede ser negativa, ya que el Ecuador está inmerso en una serie de compromisos en el esquema internacional de la lucha antidroga, compromisos de instrumentos internacionales, multilaterales y bilaterales, que pueden verse afectados por el indulto, que además genera suspicacia en la medida en que no surge en el campo judicial, que sería el llamado a hacerlo, sino en un recinto político, como lo es la Asamblea Nacional Constituyente.

El CONSEP, Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas como se muestra en su portal de internet “ejerce la rectoría de la política de Estado en materia de drogas, centrada en un enfoque integral, equilibrado y solidario, así como en el principio de responsabilidad compartida”. En las entrevistas realizadas a funcionarios tanto de la Casa de la Prevención como de la Dirección Nacional de Activos, se puede inferir que no existe una opinión institucional unánime frente al tema del indulto. Desde sus respectivas áreas de acción, mencionaron perspectivas diferentes, la Dirección Nacional se mostró indiferente, ya que este no tiene ninguna injerencia en las actividades que realizan. Por otro lado la Casa de la Prevención, se posicionó frente al indulto de manera positiva, ya que según señaló en una entrevista el funcionario entrevistado, esto se enmarca dentro de un amplio espectro de acciones que está realizando el Estado ecuatoriano frente al tema de drogas. Si bien esto no tiene una incidencia directa en el trabajo que realizan, ya que todavía no se vislumbra ningún tipo de relación entre las mulas y los consumidores. Si bien las definiciones conceptuales de mula y consumidor están claramente establecidas, la experiencia demuestra que en la práctica esta distinción es difusa, si tomamos en cuenta que muchas de las personas retenidas en los CRS del país han sido encontradas en posesión de cantidades bajas de droga (lo que podría hacernos pensar que son consumidores) y que además algunas de las personas que trafican cantidades pequeñas son consumidores también. Al preguntar al funcionario del CONSEP si está de acuerdo con la cantidad de kilos indultados, mencionó que para la *“Drogodependencia los parámetros son difíciles de definir, este análisis sigue siendo un vacío...”* (Entrevista 6 realizada a la Casa de la Prevención del CONSEP). Además señaló, que si bien están de acuerdo en que el enfoque de la medicalización, este no se debe confundir con la despenalización, ya que los consumidores, al igual que el resto de la población, deben acatarse a la ley que establece penas por la tenencia, el tráfico, la elaboración y la producción de sustancias estupefacientes y psicotrópicas. Cuando se le hizo al funcionario de la Casa de la Prevención la pregunta de que si una persona que transporta una cantidad mínima de sustancias prohibidas, por ejemplo de 8 gramos de droga, debería ser penada, la respuesta fue que los consumidores no pueden estar fuera de la ley. Esto muestra una dificultad en compaginar la ley 108 con la intención de poner énfasis en el eje sobre la medicalización de la política antidrogas.

A estos desacuerdos a nivel institucional se suma la experiencia empírica que muestra que, a pesar de que, ya se ha dado el indulto a aproximadamente 1000 personas y se espera que sean 2000 personas en total las beneficiadas por este mandato, ya existen reincidencias¹⁰³.

Esto refuerza la idea de que no existe una política soberana en relación al tema de drogas y por lo tanto un discurso uniforme a nivel de las instituciones. Esta problemática se profundiza en la medida en que, si bien existe una coordinación operativa institucional, a nivel nacional, cada una de las instituciones que participan del aparato que constituye la lucha antidrogas no han generado acuerdos en este sentido.

4.2 Ley Antidroga

En general a nivel institucional existe una percepción positiva de la ley 108, en términos de eficacia. Es decir se considera que la aplicación de la ley, por medio de las instituciones que participan ha cumplido con los objetivos planteados¹⁰⁴. Si bien dentro de las instituciones también existe la percepción de que la hegemonía de Estados Unidos y tangencialmente la de Europa, han insistido en el tema de drogas con cierta hipocresía en la relación productor-consumidor, el balance es que se ha hecho un buen trabajo y se ha cumplido con las metas propuestas. Por ejemplo uno de los indicadores que señala la fiscalía es que *“el 95% de los casos han sido judicializados”* (entrevista 5 realizada a la Fiscalía).

Sin embargo, existe una consciencia de que la ley antidrogas no obedece necesariamente a una necesidad real del país, que ha sido inducida por organismos internacionales, centrándose en la criminalización del delito, insistiendo en la severidad de las penas, y generando una inequidad entre el delito y la condena. Según la fiscalía en el Ecuador es *“más grave traficar con droga que matar a 20 personas”* (entrevista 5 realizada a la Fiscalía).

Esto nos lleva a una necesidad que ha sido mencionada por todas las instituciones que fueron interpeladas, que es la de reformar la ley, en la cual se establezca una relación más equitativa entre el delito y la condena impuesta. Aunque esto significaría un avance positivo en el tema legislativo, sigue permeando el discurso de la criminalización, desplazando la propuesta de la medicalización, en el cual el tema de drogas pasa de debatirse solo en el campo penal hacia el campo de salud pública.

Pero este debate acerca de la política antidrogas y Ley vigente es divergente, como se afirmó en líneas anteriores para la fiscalía deben realizarse reformas, tomando en cuenta el tema de la medicalización, mientras que para la policía, las reformas obedecen a cambios que se han venido dando en las dinámicas de las redes delictivas que trafican con drogas en el Ecuador, haciendo énfasis en el tema de la securitización:

¹⁰³ Información obtenida de la Fiscalía (entrevista 5)

¹⁰⁴ Art. 1.- Objetivo.- Esta Ley tiene como objetivo combatir y erradicar la producción, oferta, uso indebido y tráfico ilícito de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, para proteger a la comunidad de los peligros que dimanen de estas actividades.

“Si consideramos que la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas conocida como codificación 2004-025, toda vez que fue en el 2004, en Diciembre 2004, que entró a publicarse en el Registro Oficial, fue realizada específicamente por gente ecuatoriana, es decirte al Congreso Nacional. Vemos nosotros que se ciñe a la necesidad del pueblo ecuatoriano como tal y más que todo, pues, es una ley realizada para la lucha contra el narcotráfico. Lucha necesaria, toda vez, que Ecuador que se consideraba un país, un país activamente de tránsito, hoy lamentablemente dadas las estadísticas que se obtiene vemos que también hay centros de acopio en nuestro país. Sin embargo de aquello, se ha tratado de que la ley nuestra sea aplicable, no obstante, de que existe, lógicamente, alguna circunstancias que tiene que ser tomadas en cuenta, justamente, en una reforma a la ley en base, pues, a una realidad nacional.” (entrevista 3, realizada a la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional)

Para el CONSEP, específicamente para la Casa de la Prevención, la ley 108:

“ha tenido un carácter punitivo desde su inicio, recién hace unos años atrás se sacó de la penalización el consumo de las drogas. (Además) Es una ley que no define claramente muchos roles de algunos ministerios. (Ha sido) una ley represiva en vez de convertirse en una ley orientadora, guiadora. Además es una ley que está un poco descontextualizada en el tiempo, hoy por hoy el consumidor, ya no es un criminal es un paciente, como tal la visión conceptual del CONSEP como misión y visión, hace énfasis en el ser humano, tratamos al ser humano. Además el Estado no ha asumido un rol en el tema de la reinserción social.” (entrevista 6 realizada a la Casa de la Prevención del CONSEP).

Es decir que aunque se plantean reformas a la ley antidrogas, los ejes de criminalización y securitización siguen estando vigentes en las agendas de las instituciones, lo cual se enfrenta a las propuestas de la Nueva Carta Constitucional, en donde se trata de poner más énfasis en el eje de salud pública. Por lo tanto es importante definir una política soberana que ponga énfasis en las reformas a la ley, pero que también se engarce con las prácticas institucionales a nivel local y haga énfasis en el eje de salud pública, no sólo a nivel de prevención sino también en el tema de reinserción social.

4.3 Coordinación institucional a nivel local y a nivel internacional

La coordinación interinstitucional a nivel local está marcada por la relación de las distintas agencias de seguridad con sus contrapartes en Estados Unidos. A nivel internacional existen varios convenios y acuerdos tanto en la Región Andina como con Estados Unidos, aunque con la Embajada de Estados Unidos también se coordinan, de forma directa, acciones a nivel local en la lucha contra las drogas. Algunas de las agencias de cooperación mencionadas son: DEA (*Drug Enforcement Administration*), INTERPOL (*International Criminal Police Organization*).

4.4 Acciones

En relación a las posibles acciones que tomarían las instituciones, frente a la Nueva Constitución aprobada el domingo 28 de septiembre de 2008, existe preocupación frente al escenario político internacional y al manejo que se daría a la lucha antidroga en el país.

Para la Unidad Antinarcoóticos de la policía, mientras no haya un cambio legal y de reglamento, la lucha continuará, enfocada en desterrar el tráfico de sustancias estupefacientes y psicotrópicas. Plantea además la necesidad de una mayor cooperación interinstitucional en el tema de drogas. Los militares coordinan con el comando sur en el tema de la base de Manta y la policía con la INTERPOL.

Aunque para el Ministerio público el tema de drogas es más social que criminal, no es la solución que sea despenalizado, se debe incorporar también una visión de salud pública. La Casa de la Prevención del CONSEP comparte esta visión y plantean además la necesidad de que el Estado ponga énfasis en el tema de reinserción social y en LA coordinación con las diferentes instituciones a nivel nacional.

Según la Fiscalía en la Constitución de 1998 el consumo no es penado, esto se encuentra en la legislación secundaria, sin embargo no se ha tratado de esa manera. Elevarlo a la categoría constitucional es saludable, para poder luchar previniendo y sancionado.

Para la Cancillería el alcance de las propuestas de la Asamblea Nacional Constituyente obligan a un movimiento diplomático, a una revisión de los convenios diplomáticos, aunque advierte que, a veces los compromisos internacionales pueden tener más peso que la constitución. Sin embargo el tema de la lucha antidrogas involucra acuerdos y convenios internacionales de cooperación que pueden ser modificados, depende de la interpretación internacional acerca de estos cambios constitucionales, y si se ubica al Ecuador como un país que atenta contra la seguridad internacional, ya que como hemos visto la lucha antidrogas esta relacionada con esta visión. Hay ejemplos muy claros en este sentido, las preferencias arancelarias de Estados Unidos con respecto a Ecuador tienen que ver con el esfuerzo por liquidar la droga que se hace en el país.

Esto implica que para el país los escenarios políticos internacionales se mostrarían conflictivos, tanto con Estados Unidos como con la Organización de las Naciones Unidas y con Europa. El cambio presidencial en Washington, según Adrián Bonilla, director de FLACSO-ECUADOR, no generaría cambios importantes en la política en relación a este tema, más allá de quién ocupe el sillón presidencial, ya sea Obama o McCain, ya que los dos se muestran intolerantes frente al tema y el peso sobre la securitización seguiría vigente.

Por este motivo, es importante que el Gobierno nacional, garantice que el país se mantenga libre de cultivos, en caso contrario se produciría un endurecimiento de las imposiciones políticas frenen al tema de drogas, lo que puede generar una situación desfavorable para el Ecuador.

En este contexto, la coyuntura política en relación a la política antidroga no puede entenderse al margen de una lectura del proceso de institucionalización del modelo penal construido en

torno al narcotráfico. De hecho, la discusión y posiciones que configuran el campo de fuerzas e intereses relacionados con la política antidroga dependen en gran medida de las particularidades y especificidades del proceso histórico en el que la penalización de las drogas adquiere forma y sentido. Con ello se quiere llamar la atención sobre el tipo de disensos y conflictos que se encuentran incluso al interior del Estado. No se debe olvidar que, en gran medida, lo que se entiende por “drogas” depende de la visión hegemónica que Estados Unidos y Europa han impuesto sobre el tema.

A continuación se presenta el proceso de institucionalización en función de cuatro ejes analíticos, los cuales permiten en el plano metodológico presentar el “problema de las drogas ilegales” en cuatro niveles de realización social y política distintos, pero necesarios para una lectura integral del fenómeno.

Cuadro 14

Posiciones y percepciones	Política	Policía	Justicia	Administración	Academia
Política del gobierno (indultos)	<p>Todo aquello que para Europa y/o Estados Unidos pueda significar una “concesión” al tráfico de drogas, crea una mala imagen del país y tiene consecuencias tanto en los acuerdos bilaterales como multilaterales que el Ecuador mantiene. Además este mandato genera suspicacia en la medida en que no surge en el campo judicial, que sería el llamado a hacerlo, sino en un recinto político, como lo es la Asamblea Nacional Constituyente</p>	<p>La policía no está de acuerdo con los indultos, ya que consideran que las personas denominadas como “mulas” tuvieron una preparación, participaron en la acción y tuvieron una paga, por lo tanto cometieron un delito. De alguna manera se esta legalizando el delito. Aunque existe una consciencia de que el indulto era una medida necesaria, ya que produce un alivianamiento de la situación carcelaria en Ecuador (por ejemplo, liberación de enfermos terminales, personas que fueron detenidas por cantidades mínimas de droga, 8g, 300g)</p>	<p>La medida adoptada por el gobierno, aunque se piensa que era necesaria, genera rechazo en relación a la cantidad de kilos, además la definición de “mula” es difusa lo que pone entredicho la medida. Para el sector judicial la “mula” serían aquellas personas que se enrolan en la red de micro-trafico para satisfacer sus necesidades como “consumidores”. Las “mulas” tienen 3 características: consumo, tenencia ilícita y también trafican. Por lo que sugieren que en términos de indulto se deben aplicar cantidades mínimas, máximo de 50g.</p> <p>Otro de los problemas que preocupa a las instituciones que trabajan en la lucha antidrogas es</p>	<p>El CONSEP: la Dirección Nacional de activos se mostró indiferente frente al tema, ya que no afecta de forma directa su accionar. La Casa de la Prevención se posicionó de forma positiva frente al indulto, poniendo énfasis en que la política del Estado frente a la lucha contra las drogas debe orientarse hacia la medicalización, pero no a la despenalización.</p>	<p>Desde el punto de vista académico el indulto es positivo, por razones humanitarias, e implica la reformulación de la ley, por la exageración en el castigo a los delitos de drogas y</p>

			que el “indulto” intensifique el problema del consumo de drogas. Una de las poblaciones que causa más preocupación es la de los jóvenes que son vistos como la población más vulnerable		
Política antidrogas actual	La política antidroga actual también repercute en el desarrollo económico de las zonas de frontera, por ejemplo, campesinos ecuatorianos trabajaban en las plantaciones de coca en Colombia.	La política antidrogas actual responde a una necesidad del país y si bien se ve la necesidad de reformular esta ley, esta se refiere a los hallazgos que ha hecho la policía, por ejemplo, señalan que las estadísticas que ellos manejan muestran que el Ecuador ya no es solo un país de tránsito sino también de acopio. Desde el 2004 se ha incrementado la cantidad de toneladas incautadas, por lo que incluso se han aumentado el número de operativos, se han cambiado las características de los operativos y se han extendido a nivel nacional.	Es necesaria una reforma en donde se establezca una gradación de penas, de acuerdo al tipo de droga y a la manera en que se estaba transportando. También deben existir reformas políticas en el campo de salud pública, prevención, rehabilitación y reinserción de las personas adictas. Aplicación de la ley antidrogas ha sido eficiente, esto se mide por el número de casos judicializados, casi todos han sido sentenciados, porque son en general delitos flagrantes. La coordinación fiscalía policía también efectiva.	Deben existir reformas políticas en el campo de salud pública, prevención, rehabilitación y reinserción de las personas adictas. También se enfatiza en la necesidad de coordinar las acciones de los diferentes organismos gubernamentales que participan en la lucha antidrogas, y generar un discurso uniforme.	La política antidroga se ha centrado en la interdicción y el control del tráfico de activos, lavado de dinero, cultivos, por lo que ha sido abordada desde una visión de la securitización y no desde un problema de salud pública.(legislación centrada en la criminalización del delito, antes que el consumo) A pesar de que han pasado casi tres décadas desde su aprobación, la política antidroga no ha alcanzado sus objetivos, ya que el consumo se mantiene estable, los precios han bajado y los fenómenos sociales relacionados se han agudizado. En el Ecuador el consumo de sustancias de drogas no es

		<p>Para la policía “toda” forma de tráfico, incluido el micro-tráfico debe ser penalizado.</p> <p>La policía se alinea completamente a la visión de Washington, e incluso la justifican en función de los datos que manejan.</p> <p>La situación económica del país incide.</p>	<p>Política anti-drogas no obedece a una necesidad del país, impuesta por matrices extranjeras, que han obligado a criminalizar. La severidad de las penas es extrema (traficante tiene penas más severas que un asesino).</p> <p>No hay una política soberana en relación al tema de drogas, el Ecuador es un país receptor de políticas internacionales, que se han introducido en la legislación ecuatoriana.</p>		<p>un consumo conflictivo. La violencia asociada al consumo de drogas se da en la medida en que es ilegal como cualquier otro tipo de actividad que se produce en contextos ilegales.</p>
<p>Relaciones con otras instituciones (internacionales y nacionales)</p>	<p>Las preferencias arancelarias de E.E.U.U con respecto a Ecuador tienen que ver con el esfuerzo por liquidar la droga que se hace en el país. En la actualidad desde el punto de vista internacional la política antidroga que maneja el Ecuador se ha visto como eficaz, otro punto a favor es que el país se mantiene libre de cultivos.</p>	<p>Aunque la policía señala que los convenios internacionales se hacen de Estado a Estado, existen dos tipos de cooperación: (1) a nivel de dotación de infraestructura, capacitación medios logísticos, equipamiento, etc.(Aquí es importante notar que los bienes entregados están en forma de “comodato” porque es la Embajada Norteamericana la</p>	<p>Se coordinan con agencias internacionales a nivel investigativo y operativo, en el campo judicial más específicamente con la INTERPOL.</p> <p>El Ministerio Público cuenta con una unidad de asuntos internacionales que es la encargada de tomar contacto y coordinar con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que</p>	<p>Unidad operativa no coordina directamente con otras instituciones, lo hace la Secretaria Ejecutiva, con la policía, antinarcóticos, los ministerios y la fiscalía. La unidad operativa coordina directamente policía, para la recepción de bienes incautados, y con la policía y la función judicial para la quema de sustancias psicotrópicas y estupefacientes. La Casa de la Prevención coordina</p>	<p>El cambio presidencial en Washington, no generaría cambios importantes en la política internacional que maneja Estados Unidos en relación a este tema, ya sea que gane Obama o Mckain, en las jornadas electorales previstas, ya que los dos se muestran intolerantes frente al tema y el peso sobre la securitización seguiría vigente. El indulto y la aprobación de la nueva carta constitucional</p>

		<p>propietaria). (2) cooperación a nivel de los operativos que realiza la Unidad Antinarcoóticos. (Comando Sur a través de la Base de Manta, DEA, INTERPOL)</p> <p>Estados Unidos es el socio más importante de Ecuador en la lucha antinarcoóticos. El presupuesto que da el Estado ecuatoriano es mínimo en comparación de las necesidades de la Unidad.</p>	<p>apoyan a los delitos globalizados.(narcotráfico, tráfico de personas y armas, etc.)</p> <p>La policía y la fiscalía coordinan directamente con la DEA (apoyo logístico movilización, capacitación, etc.), INTERPOL, inclusive hay la colaboración directa en los operativos.</p>	<p>con los comités ministeriales de los seis ministerios que están inmersos en la lucha antidroga: Ministerio de Inclusión Social y Económica, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Educación, Ministerio de Gobierno, Cultos, Policía y Municipalidades, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social.</p>	<p>pueden generar escenarios internacionales conflictivos a nivel de las relaciones bilaterales y multilaterales (Estado-Estado), directamente con Estados Unidos y tangencialmente con la Unión Europea, pero también a nivel institucional, por ejemplo con Naciones Unidas. Para generar un ambiente favorable, que permita renegociar los convenios internacionales, es que el país s mantenga libre de cultivos.</p>
<p>Acciones institucionales (las que hacen cada uno de estos sectores)</p>	<p>El Plan Colombia ha generado una serie de roces en las relaciones de Estado a Estado, lo que tiene una implicación directa en el tema de cooperación, a nivel económico, social y político.</p> <p>El tema de la base de Manta ha sido excesivamente politizado, en función de la soberanía, sin embargo la Cancillería interviene solo</p>	<p>2 aristas: (1) desde la prevención (centros educativos, sectores poblacionales), (2) desterrar del territorio nacional el tráfico ilícito de sustancias y psicotrópicas.</p> <p>Conflicto Fuerzas Armadas-Policía: Propuesta de convenio interministerial en lo que se refiere al reglamento de aplicación a la ley de</p>	<p>La fiscalía se encarga de la parte investigativa, para lo cual coordina con instituciones a nivel local e internacional lo cual. La fiscalía coordina con la policía, y existe según la fiscalía esta coordinación ha sido eficaz. La policía coordina también con fuerzas armadas en los lugares donde el acceso es complicado. La policía y la fiscalía coordinan también con la DEA y la</p>	<p>Coordinar con las diferentes instancias gubernamentales encargadas en el marco de la ley 108.</p>	

	<p>al momento del convenio marco, las negociaciones después se realizan directamente entre la Embajada Norteamericana y las Fuerzas Armadas y la Policía.</p> <p>Las acciones son directamente entre las instituciones, por ejemplo la Policía con la DEA, aunque se hayan firmado convenios bilaterales o multilaterales entre Estados.</p>	<p>sustancias estupefacientes y psicotrópicas, realización de un manual. Ministerio Público es el que realiza la investigación procesal, la policía judicial y antinarcóticos como parte de la policía judicial son la fuerza operativa.</p>	<p>INTERPOL</p>		
--	--	--	-----------------	--	--

Cuadro: Elaboración propia Carla Estrella

4.5 Escenarios políticos frente a la redefinición del modelo penal de las drogas ilegales en Ecuador

Para definir los escenarios estratégicos de acción política frente al problema de las drogas ilegales se han considerado tres niveles de análisis en función de los cuatro ejes de información propuestos en las entrevistas. El primer nivel contempla el discurso sobre las drogas ilegales y sus repercusiones prácticas en términos de *advocacy* legislativo. Por ejemplo, hablar de despenalización desde el inicio puede resultar contraproducente si la meta es iniciar un proceso jurídico político tendiente a desmontar el modelo carcelario hacia las drogas ilegales. Como demostró el indulto, la despenalización no es la única alternativa para evitar que las personas con menos recursos y oportunidades sean las que pagan largas condenas en los centros de rehabilitación del país. El segundo nivel, se puede denominar burocrático administrativo, toma en cuenta las particularidades del Estado ecuatoriano, con el fin de evitar tomar caminos de negociación que termine en el archivo de una dependencia pública. Finalmente, el tercer nivel atiende a las percepciones de la ciudadanía y la estrategia de comunicación que debe acompañar el proceso, más aún si se considera que la sociedad civil ha estado expuesta los últimos veinte años a una potentísima campaña de propaganda antidroga.

En este sentido, la primera pregunta que se plantea es ¿cuán viable es redefinir el modelo jurídico-penal de las drogas ilegales? Al considerar las variables analizadas y los niveles de abstracción propuestos se encuentran cuatro escenarios con tres características cada uno:

Escenario 1: Si el gobierno propone una política fuerte y unilateral de despenalización la reacción primigenia de las instituciones será negativa y beligerante en el nivel de la opinión pública. No sería extraño que el Ministro Fiscal acuda a los medios de comunicación para alertar a la ciudadanía y estos hagan de la intención del gobierno un hecho noticioso de alcance internacional que establezca múltiples conexiones con fenómenos distintos como el conflicto colombiano, las relaciones con países como Venezuela y Bolivia, entre otros hechos que pueden perjudicar la imagen del gobierno y la política de despenalización en general. En el plano institucional muy probablemente se configure una suerte de sabotaje inconsciente a las acciones de despenalización, debido en gran parte a que nuestras instituciones no tienen experiencia en el manejo del tema drogas ilegales fuera del marco comprensivo y de acción impuesto por la política antidroga vigente. Sumado a lo anterior, se tiene la repercusión en la opinión pública y la inexistencia de canales y mecanismos que permitan procesar el conflicto social en un imaginario urbano principalmente mediado por la paranoia creada en los últimos diez años por la seguridad ciudadana. Es decir a nivel local, sobre todo en ciudades como Quito y Guayaquil la despenalización puede ser leída como un retroceso en las políticas de seguridad ciudadana.

Escenario 2: Si el gobierno entra a negociar antes al interior de las instituciones del Estado o lo que podría llamarse una política de consensos, el problema radica en que

la intención se diluiría en eternas conversaciones y cientos de trámites burocráticos que terminarían en el agotamiento de la estrategia y el casi seguro colapso de los equipos de trabajo encargados de hacer el lobby. Si bien esta estrategia impediría que el gobierno se quede solo con un discurso que se pretende antihegemónico, los resultados a corto y mediano plazo serían negativos.

Escenario 3: Una política firme pero prudente suena como la mejor opción; sin embargo, ésta tendría algunos problemas que deben considerarse. Primero, una posición firme del gobierno implica necesariamente un discurso antagónico hacia intereses institucionales concretos. La primera en oponerse lógicamente será la institución policial, seguida de la fiscalía y todo el aparato de justicia. También hay que considerar que esta estrategia abre las puertas a un debate en los medios de comunicación que puede ser manipulado y con ello traer repercusiones nefastas para la estrategia en general. En el plano institucional si bien se puede establecer alianzas al interior del aparato burocrático administrativo, es pertinente considerar que la cultura institucional del país no tiene herramientas para procesar este tipo de demandas gubernamentales. Por último, la ciudadanía quedaría al margen de esta propuesta y con ello se debería considerar que de resultar exitosa la estrategia sería necesario socializar la política con la población.

Escenario 4: Tal vez la salida más beneficiosa sea construir una estrategia regional e integral. Para ello primero es necesario plantear la despenalización de las drogas como una posibilidad regional Andina desligada de otros conflictos, en particular el colombiano. Por eso más que hablar de despenalización o legalización, ambos términos ideológicamente cargados, sería conveniente proponer un cambio de modelo de política pública frente a la economía política de las drogas. Una vez claro que no se quiere un modelo penal, no hay que caer en la trampa de la política de salud pública que termina medicalizando el fenómeno. En este punto sería importante trabajar y debatir sobre las sanciones, es decir, seguiría siendo ilegal pero la respuesta no debería ser penitenciaria, sino por ejemplo económica o pecuniaria. En el plano institucional, sería conveniente ligar la estrategia a una reforma institucional del aparato policial, que contemple su desmilitarización y democratización. Si bien esto suena gigantesco a primera vista, es un tema que se viene trabajando por cinco años y donde hay experiencias exitosas como la de la Policía Chilena. Estos dos puntales permitirían tener un discurso coherente y sólido a nivel diplomático y de seguridad. Finalmente, en relación a la opinión pública sería interesante acoger políticas como la de Bolivia para crear usos alternativos de la coca en la región, en una suerte de campaña de comunicación que muestre los usos rituales y festivos de los enervantes y como estos no necesariamente tienen que ser ilegales y perjudiciales para la salud.

Ahora bien, cualquiera estrategia que se trate de implementar tendrá obstáculos ¿cuáles son los principales? Primero la compleja y enmarañada red de acuerdos y compromisos internacionales. Por lo tanto, es necesario hacer un mapa jurídico a nivel internacional que nos muestre claramente el tiempo de acuerdo, el nivel de compromiso y los caminos para reformularlo. Adicionalmente es necesario contar con la historia de esos acuerdos y las geografías que afectan, por ejemplo si Asia también lo tiene o es exclusivo de América Latina. Además hay que tener muy claro que instituciones existen gracias a esos acuerdos y cuáles son sus alcances, por ejemplo si

es nacional, regional o internacional. Finalmente, es imprescindible conocer la cantidad de recursos que circulan en torno a esos acuerdos porque debido a los montos de cooperación de la política antidrogas, muchas de nuestras instituciones dependen de ellos y para redefinirlos se tiene que presentar alternativas de financiamiento y sostenibilidad, es decir, preguntarse ¿qué vamos a hacer con el personal policial si se desmonta la unidad Antinarcoóticos?

Otro obstáculo que debe ser tomado en cuenta es el mediático. La política antidrogas tal vez sea la campaña de propaganda más grande del siglo XX. En este punto sería ideal incentivar el debate y la participación sobre el papel de los enervantes en la sociedad. Es necesario abandonar concepciones conservadoras y retardatarias que niegan la necesidad cultural de la gente de tener espacios lúdicos y de entretenimiento. Con esto no se quiere hacer una apología de las drogas y sugerir que sería conveniente tener una política de tolerancia absoluta frente a la ingesta de sustancias usadas o diseñadas para alterar el sistema nervioso, sino llamar la atención sobre la pertinencia de “hablar”, “debatir” y “opinar” sobre el consumo de drogas sin el miedo a ser estigmatizados o sancionados social y policialmente. No obstante, la completa ausencia de estas discusiones resulta paradójico en Ecuador, ya que es un país que se caracteriza por el excesivo consumo de alcohol y, sin embargo, sólo se habla de él en términos morales y negativos, como un problema y no como una manera de socializar o como el perlocutor social que ha sido históricamente.

La poca investigación sobre lavado de activos y las articulaciones de la economía política del narcotráfico en el sistema financiero impide dimensionar las trabas que se encontrarán por parte de los Bancos, Así que una variable a tomar en serio está relacionada con el capital que circula gracias a este negocio en la región. Este es un tema complejo que requiere la definición técnica de una estrategia de acción inmediata en caso de redefinir la ley antidroga.

Finalmente, no se puede dejar de considerar la posición de Estados Unidos y la historia que esta tiene, ya que como bien señala Adrián Bonilla, independientemente de que ganen los Demócratas o los Republicanos el narcotráfico no dejará de ser un problema de Seguridad Nacional para Washington.

Conclusiones finales: Las paradojas de la ilegalidad

¿Cómo llegamos a pensar políticamente las drogas ilegales en Ecuador? El camino ha sido largo y el costo humano lamentable, para confirmar esta afirmación basta revisar la estadística penitenciaria de los últimos treinta años. En ella se puede constatar sin mucha complicación el número de personas articuladas al llamado “problema de las drogas ilegales”, sin olvidar la cantidad de recursos que el Estado ha gastado en el tema. Sin embargo, para escribir estas conclusiones no sólo es necesario considerar toda la información que la consultoría recopiló, organizó y produjo, sino que se debe tomar en cuenta la discusión política en torno al tema desde el inicio de la política antidrogas y en el caso particular de la ley antidrogas, es importante centrar la atención en las diferentes posiciones que se han dado frente al tema. Porque no es pertinente caer en la trampa de la legalización o no de las drogas, siguiendo el argumento de Jorge Núñez Vega, no es un problema de que la industria se legalice o no, por el contrario es un tema de qué se criminaliza en una sociedad y cómo se lo hace.

Con el fin de organizar lógicamente las conclusiones y ponerlas en diálogo con otras posiciones sobre el tema jurídico político de las drogas ilegales, se tomarán en cuenta los siguientes puntos: 1) debate sobre las drogas y la posición de la consultoría en el marco de la actual coyuntura y 2) escenario institucional de las drogas ilegales. El último punto se subdivide en articulaciones estatales de largo plazo y un análisis de coyuntura en función de la posición pública del gobierno respecto al tema. Finalmente, la sección cierra con reflexiones acerca de la viabilidad de formular una gestión jurídica y administrativa que sea alternativa a la manera en que los Estados de la región han manejado el tema de las drogas “ilegales”.

Una de las metáforas más potentes para ilustrar un debate es la utilizada por Hannah Arendt para referirse al pluralismo en política. La filósofa señala que una discusión política debería ser como una mesa en la que todos están lo suficientemente cerca para escucharse pero lo suficientemente lejos para distinguirse el uno del otro. Entonces, en cualquier intercambio de ideas para que haya debate necesitamos al menos dos posiciones diferentes que puedan entenderse entre ellas. Lamentablemente en el tema de drogas no encontramos tal cosa por dos razones. La primera es que las posiciones no son necesariamente diferentes aunque la retórica sea distinta; por ejemplo la posición que sostienen muchos académicos como progresista al afirmar que el problema de las drogas debería ser tratado como un problema de política pública, abajo se explica en detalle este ejemplo. La segunda anomalía en la discusión sobre las drogas radica en que nadie quiere escucharse; por el contrario, parecería que cada actor ha decidido ejecutar un monólogo social. Este punto quedará claramente expuesto tanto en la delimitación del debate y la posición de la consultoría como en la recapitulación a modo de conclusión del escenario institucional.

Ahora bien, ¿quién participa en la mesa de discusión sobre drogas ilegales? El anfitrión es lógicamente quien puso la mesa, es decir, Estados Unidos hace treinta años. El invitado principal es el Estado, sin embargo, no se puede considerar al Estado ecuatoriano como un solo invitado como se ha demostrado en esta consultoría. Por tanto, más bien son las instituciones del Estado las que estarían convidadas. Si se atiende únicamente a las instituciones consideradas en esta consultoría entonces se tiene: El gobierno a través de los ministerios, los militares, la Política Nacional, el CONSEP y por último los académicos, quienes se han ganado el derecho a asistir porque en Ecuador al contrario de los que se cree comúnmente, la política antidroga ha sido criticada desde su génesis en la década de los ochenta. Es más, en la década de los noventa FLACSO produce un discurso crítico que sirvió de base para la actual interpelación que se hace al Estado en 2005 y la reciente enunciación política del tema por parte del gobierno.

Como se mostró en la primera parte de la consultoría, Estados Unidos y en menor medida Europa mantienen una posición que no ha cambiado para nada desde que se “inventaron” el problema.¹⁰⁵ Su discurso es básicamente militarización y criminalización del fenómeno, poniendo el acento en los países productores y no en los consumidores, que no está de más reiterarlo, son ellos. El Estado ecuatoriano por su parte, en conjunto ha sido un mezcla de ventrílocuo de este discurso, con la excepción de este gobierno. En este sentido y como se indicó arriba, los militares acogieron los intereses de Washington rápidamente y los institucionalizaron definitivamente en el Libro Blanco de las Fuerzas Armadas. La Política, por su parte, le debe mucho de su proceso de institucionalización reciente a la cooperación en el tema de drogas. Una muestra de ello es que durante esta consultoría el representante entrevistado afirmó después de la entrevista que el noventa por ciento de la Unidad Antinarcóticos depende presupuestariamente de la “ayuda” de la Embajada norteamericana; hecho alarmante sin contar que la capacitación del personal se ha hecho los últimos treinta años con pedagogías y metodología de Estados Unidos. La posición del CONSEP se define por su función en la política antidroga, que desde el inicio ha sido de institución paraguas encargada de proyectar cierto grado de coherencia en la toma de decisiones. Pero basta preguntarse qué decisión puede tomar el CONSEP independientemente y se constata que su existencia es poco más que ilusoria, incluso en los últimos años que se ha hecho cargo de lo que se conoce como “lavados de activos”. En toda la literatura sobre el tema que existe se encuentra que el CONSEP no es más que un mal historiador de la memoria ideológica de la política antidrogas; lo cual incluye la estadística que produce a través de los observatorios, la recopilación de leyes en los últimos cincuenta años y en general toda la imagen institucional que busca proyectar. Si el ejército y la policía son los embajadores de la política antidrogas, el CONSEP es el cónsul de la misma.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Usamos el término *inventar* como lo hace Isabelle Stengers en *The invention of Modern Science*.

¹⁰⁶ Esta analogía hace referencia a la diferencia de jerarquías que existen entre una embajada y un consulado en el mundo diplomático.

Por último, está la posición de los académicos en Ecuador, que merece ser mostrada con cierto detalle debido a que aparentemente es la más progresista y por ende la que debería tomar el gobierno si quiere desmontar el “aparato antidrogas”.¹⁰⁷ Con excepción de Xavier Andrade y Jorge Núñez Vega, quienes han sido claros en afirmar que la salida al “problema” de las drogas ilegales no puede ser de política pública, todo los demás especialistas sostienen que el tema debe ser tratado desde la perspectiva de Salud Pública. Esta posición aparentemente lógica, coherente y lejana a la política de prohibición y represión de Estados Unidos sería las mas afín al gobierno actual, sin embargo, como señaló Jorge Núñez Vega en una entrevista a profundidad para esta consultoría “es una posición que esconde o ignora los efectos de la medicalización de las drogas ilegales”.

Jorge Núñez Vega explica su posición de la siguiente manera: “En el último artículo que escribí sobre el tema, publicado en Nueva Sociedad, afirmé que la medicalización hace del usuario de droga un enfermo y con ello lo pone en la frontera de la criminalización. ¿Qué se quiere decir con esta mala metáfora migratoria? Simplemente que criminalización y medicalización responden a la misma lógica práctico- discursiva, nada nuevo en realidad, Andrade ya lo había dicho de mejor manera a finales de los noventa. Pero lo que no hizo Andrade en los noventa fue poner sus hallazgos etnográficos en diálogo con la historia y es ahí donde esta afirmación adquiere consistencia. Si se entiende el concepto de policía históricamente, me refiero a una historia que no se reduzca al recuento de la memoria institucional, una historia tautológica; es decir, una historia que cuente solo cuando y como se formó la policía oficialmente, y en esto estoy siguiendo la línea de reflexión de P. Carroll en Inglaterra, de M. Foucault en Francia y de E. Kingman en Ecuador, podemos ver que la policía nace a finales del siglo XVIII en Europa y a principios del XIX en Latinoamérica muy ligada al discurso de los salubristas. La policía como concepto gubernamental y no solo como institución, era la actividad encargada de administrar la vida cotidiana de la gente. De hecho el discurso de la salud pública en sus inicios enunciaba dicha gestión de la población como “policía médica”. Este concepto que con el tiempo fue desapareciendo de la retórica de la salud pública, sigue desde mi punto de vista, articulando las políticas públicas de salud y de seguridad”.¹⁰⁸

Esta crítica al discurso académico sobre las drogas ilegales nos da la medida de la complejidad del debate sobre el tema y de las múltiples imbricaciones que tiene. En este punto, vale preguntarse entonces cual es la salida si el discurso de la salud pública está ligado a la criminalización y reformular la ley con nuevas instituciones y normas informadas por el discurso de la salud pública no garantiza que la lógica de la represión cambie. Si se piensa este debate jurídicamente y no legalmente, es decir si se concreta el contexto sociopolítico del fenómeno jurídico y no se espera encontrar la

¹⁰⁷ Se denomina aparato antidrogas a toda la arquitectura institucional construida en torno al tema. Se usa de modo análogo al llamado “aparato del desarrollo” en los estudios sobre desarrollo.

¹⁰⁸ Entrevista con Jorge Núñez Vega, quien además es el asesor técnico de esta consultoría.

solución en la redacción de artículos y en la actividad meramente legislativa, entonces se debe enfrentar el actual escenario institucional. El mismo que ha sido descrito en detalle y profundidad en esta consultoría. Con el fin de no repetir lo que se anotó anteriormente pero usar la información producida para cerrar el tema de la investigación, a continuación se apuntan tres ejes institucionales que definen la coyuntura actual en el tema de las drogas ilegales.

El “problema de las drogas ilegales” en Ecuador se expresa en tres aristas institucionales: 1) Carencia de política de Estado soberana, 2) Dependencia institucional, 3) Fragmentación de acciones.

1. Afirmar la falta de una política de estado soberana tiene por objeto señalar que no existe una política acorde con los intereses del Ecuador. Como se explicó en el capítulo sobre la historia de la política antidroga, el país ha sido reactivo a los intereses geopolíticos de Estados Unidos, sin embargo, es pertinente matizar esta afirmación, en tanto al gobierno actual a intentado definir una posición clara sobre el tema. Sin embargo, hasta el momento lo que se ha logrado es realizar un conjunto de esfuerzos medianamente articulados a la situación del sistema penitenciario. Por ahora no se tiene una estrategia definida sobre donde se quiere llevar, ya sea la despenalización, la legalización o cualquier otra meta. En el marco de esta consultoría es necesario afirmar y llamar la atención sobre aspectos jurídicos del tema. No se debe confundir la política sobre las drogas con la ley de drogas, y sobre todo no se debe reducir la primera a las posibilidades de la segunda. No estamos frente a un problema de reforma legislativa sino a un redireccionamiento de la política del Estado ecuatoriano; en este sentido, la ley es fundamental tanto por las institucionales como el marco legal que resulten de un esfuerzo de esta naturaleza; los cuales sin duda son indispensables para redefinir la posición política del Ecuador en la materia. Pero es importante concentrar los esfuerzos en el articulado dogmático o doctrinario de la ley. Especialmente es importante no caer en la trampa de la “Salud Pública” y el discurso de la prevención.

La prevención de las drogas puede ser tan represiva como la criminalización. No es cuestión de pasar la responsabilidad de las cárceles a los hospitales. Es necesario replantear la relación que tiene el Estado con la sociedad en materia de estupefacientes. Para ello es indispensable considerar los factores culturales del uso de enervantes en nuestro contexto y los alcances y límites que una ley debe tener. En otras palabras, la discusión de una nueva ley de drogas debe empezar por preguntarse seriamente qué se entiende por droga y que relación social se pretende prescribir en este ámbito de la vida de los individuos. No es un tema meramente legal, está en juego o discusión los límites de Estado y las libertades individuales, ¿es el consumo de drogas un decisión personal o es legítimo que el Estado quiera regular su consumo? ¿el mercado de las drogas requiere controles Estatales y por ende se debe legalizar la industria? Como afirma Jorge Núñez Vega, mientras persista la prohibición los únicos que tienen una cuartada son los narcotraficantes, porque el Estado no puede garantizar la calidad y el mercado no basa la disponibilidad en la competencia. Bajo las actuales conceptualizaciones jurídicas y políticas el ciudadano es el

único que sale perdiendo porque esta excluido de la toma de decisiones y no tiene mecanismos de participación y transparencia gubernamental a los cuales apelar.

Por otro lado, se debe tener en cuenta cuando se discuta la ley que el tema drogas es internacional. Por lo tanto, ningún esfuerzo legislativo puede reducirse al espacio domestico. El cabildeo de un reforma tiene varios frentes y niveles. En el plano internacional es necesario socializar un meta clara y viable, legalizar por legalizar es absurdo. En el mejor escenario Ecuador debería negociar una posición conjunta y democrática en esta materia. No se debe olvidar que se enfrenta un tema moralmente complejo y que la política es particularmente sensible en esta arena. La propuesta de despenalizar las drogas es tan arriesgada como el tema del aborto. Entonces hay que preguntarse seria y responsablemente ¿está el gobierno dispuesto a pagar la factura política de poner este tema sobre el tapete? Si la respuesta es afirmativa en términos de voluntad política el camino es más claro y sobre todo no hay que dejarse intimidar por la pregunta más retardataria y conservadora que paradójicamente suele estar en boca de quienes se dicen progresistas ¿esta la sociedad ecuatoriana lista para debatir el tema? La respuesta es, claro que si, la ciudadanía no es inmadura políticamente pero eso parece desconocer la mayor parte de analistas políticos del país.

2. La dependencia institucional es el tema más complicado que enfrenta el gobierno para redefinir la política antidrogas. Como en el resto de campos de acción del Estado, en esta materia las burocracias son un obstáculo difícil de sortear. El gobierno debe tomar en cuenta que el ejercito tiene relaciones directas con el Comando Sur del Departamento de Estado de Estados Unidos, que estas relaciones son históricas y que han sido manejadas por la institución castrense como asuntos militares ajenos al control y fiscalización civil. Además, el gobierno debe considerar factores de cultura política en su relación con las Fuerzas Armadas, no desde el deber ser de las cosas que suponga que el ejercito responde al estado porque es uno de sus aparatos de seguridad, sino teniendo presente que en Ecuador el ejercito ha jugado rol importante en el juego político, tanto que en un momento se habló de democracia tutelar, así como la relación corporativa que la institución castrense ha tenido con los gobiernos. En el caso de la policía es fundamental considerar que la institución no se ha reformado y que tiene una estructura militar y hermética. Así que cualquier intento de reformular la política antidrogas deberá ir acompañado de una reforma policial que democratice la institución. Finalmente, el problema no es si desaparece o no el CONSEP bajo una nueva ley. El punto en discusión es qué funciones tiene y tendría una institución de esta naturaleza. producir información no es un justificativo, eso se puede hacer desde cualquier ministerio que se haga responsable del tema o lidere la política gubernamental, de igual manera la administración de activos y no se diga el tema de prevención que se ha reducido a reproducir sin crítica alguna la retórica ideológica de dile no a las drogas en los colegios; lo que parecería necesario más bien hacer una evaluación de impacto e institucional del trabajo

de una institución de esta naturaleza porque tal vez bajo la nueva concepción y política respecto a las drogas sea contraproducente mantenerla.

3. Finalmente, en lo referente a las acciones fragmentadas, esta consultoría ha sido útil sobre todo para mostrar las características concretas de dicha fragmentación. No es necesario reafirmar lo dicho pero si es válido recalcar que sobre todo se debe poner atención en la duplicación de esfuerzos. Por el momento en materia de drogas los esfuerzos están cruzados y los intereses institucionales son en ocasiones contradictorios. Este punto es particularmente sensible en materia de seguridad. Las confrontaciones entre ejército y policía son recurrentes y complejas. Un buen comienzo para replantear la organización del trabajo del estado en materia de drogas son los temas relacionados con la frontera norte, donde es urgente definir una estrategia de intervención que privilegie la seguridad ciudadana y fortalezca la seguridad nacional. Con el resto de instituciones sería recomendable entrar en una fase de espera con el fin de evaluar su permanencia, reestructuración y necesidad futura bajo la nueva ley de drogas.

Para terminar estas conclusiones, la reflexión final apunta a resaltar el hecho que el “problema de las drogas ilegales” es un problema de economía política, por tanto relacionado con procesos de trabajo y mercado, es decir, sociales y económicos. Este debe ser el criterio que guíe el debate sobre una nueva ley; se debe tomar en cuenta quien trabaja en la industria, cómo trabaja y bajo qué condiciones esta economía ilegal se articula a las economías formales. Parece mucho más lógico que si la industria del narcotráfico es un negocio, las sanciones que se le impongan sean de carácter pecuniario y no penitenciario. La idea de fondo es desincentivar a los actores que participan en dicha economía, pero hacerlo no con la amenaza de cárcel sino con otras sanciones (que pueden ser económicas) pero también con otras alternativas. Con esto se quiere afirmar la importancia de volver a debatir la posibilidad de generar procesos de desarrollo alternativo sin caer en los errores que cometió en su momento UDENOR. En otras palabras, no olvidar que en la industria de la droga participa gente, entonces la ley debe tomar en cuenta esa existencia antes de plantearse normas que posiblemente traigan más efectos negativos que positivos para la sociedad en conjunto.

Bibliografía

1. Andrade, Pablo. 1991. Hay aún inocentes: La ley anti – drogas y la justicia penal. Quito, Ecuador.
2. Andrade X. 1990. Los Pequeños Traficantes, en: La Economía Política del Narcotráfico. El caso ecuatoriano. Flacso – Sede Ecuador y North – South Center University of Miami. Quito-Ecuador
3. Andrade, X. 1993. Políticas que generan violencia: Una lectura de las prácticas represivas frente a las drogas en Ecuador. En la Ley y Droga. Quito. Ecuador: Fundación Ecuatoriana de Estudios Sociales (FESO – FNJ)
4. Bagley Bruce, Bonilla, Adrián y Páez Alexei (editores). 1991. La Economía Política del Narcotráfico. El Caso Ecuatoriano. Quito, FLACSO- Sede Ecuador y North – South Center. University of Miami.
5. Bagley, Bruce, Bonilla Adrián y Páez, Alexei. 1990. La economía Política del narcotráfico. El caso ecuatoriano. FLACSO- Ecuador y North South Center of Miami.
6. Bagley, Bruce. 1990. América Latina y la Administración Bush. En: Cuadernos de Política Exterior. AFESE – ILDIS. Edición Renato Arcos. Quito.
7. Bagley, Bruce. 2001. Narcotráfico, Violencia política y Política Exterior de Estados Unidos hacia Colombia en los Noventa. Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes. Bogotá
8. Bagley, Bruce. 2002. Globalization and transnational organized crime: The Russian mafia in Latin America and the Caribbean. University of Miami. Texto facilitado por el autor
9. Bagley, Bruce. 2003 Drug trafficking, political violence and U.S. policy in Colombia in the 90. Texto original.
10. Bagley, Bruce. 2003. Drug Trafficking, Political Violence and U.S. Policy in Colombia in the 1900´s. University of Miami. Mimeo
11. Barreiro, Catalina. 2002. La agenda de política exterior Ecuador – Estados Unidos, en A. Bonilla, editor. Orfeo en el Infierno. Una agenda de política exterior ecuatoriana, FLACSO - Ecuador. Quito
12. Bonilla, Adrián. 1993. Las Sorprendentes Virtudes de lo Perverso. Ecuador y Narcotráfico en los 90. Colección de Ciencia Política. FLACSO- Sede Ecuador.
13. Bonilla, Adrián, 2002, Orfeo en el infierno. Una agenda de Política exterior ecuatoriana, (editor), FLACSO-CAF-Academia Diplomática, Quito.
14. Bonilla, Adrián, 2001, “Estados Unidos y Seguridad Nacional en los Países Andinos”, Iconos, No.11, FLACSO: Quito.
15. Bonilla, Adrián, 1998, Ecuador Perú. Luz al final del Túnel”, en Iconos No.5.
16. Bonilla, Adrián, 1998, Economía política del narcotráfico. El caso ecuatoriano (coeditado con Bruce Bagley y Alexei Páez), FLACSO- University of Miami.
17. Bonilla, Adrián, 1991, Campesinado y narcotráfico, Ecuador Debate N22, CAAp, Quito, 16pp.
18. Bustamante, Fernando. 1995. Fuerzas Armadas, Democracia y Ciudadanía: una reflexión preliminar. Fuerzas Armadas: Desarrollo y Democracia. Quito: Abya-Yala, CELA, Academia de Guerra de la Fuerza Terrestre y ILDIS.

19. Bustamante, Fernando. 1999. La FFAA ecuatorianas y la Coyuntura Político Social de Fin de Siglo. Control Civil y Fuerzas Armadas en las Nuevas Democracias latinoamericanas. R. Diamat, comp. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.
20. Carrera, Raúl. 1994. Drug Trafficking Research in the Americas. An Annotated Biography Edited by Bruce Bagley. North Centre. University of Miami.
21. Ceballos, Marcela. 2003. Plan Colombia: Contrapuntos y Crisis Humanitaria. Fumigaciones y desplazamiento en la frontera norte con Ecuador. CODHES, Bogotá.
22. Cuesta, Salomón y Patricio Trujillo. 1999. La frontera de las fronteras. Fiaam. Documento origina de Investigación.
23. Fitch, Samuel. 1998. The Armed Forces and Democracy in Latin America. The Johns Hopkins University Press. Baltimore and London.
24. Franco, Andrés (Editor). 1998. Estados Unidos y los países Andinos 1993 – 1997: Poder y Desintegración. Pontificia Universidad Javeriana.
25. García, Bertha. 1997. El Concepto de Seguridad Interna en el Marco de las Relaciones Sociedad Fuerzas Armadas en el Ecuador. Diálogo Civil Militar. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
26. García, Bertha. 1999. Qué esperamos hoy de las Fuerzas Armadas Ecuatorianas. Aportes Para la Paz.
27. García Sayán, Diego. 1999. Soberanía Nacional y Derechos Humanos. Comisión Andina de Juristas. Lima
28. Irigoyen Raquel y Ricardo Soberón. 1994. Narcotráfico y Control Penal. En: Drogas y Control Penal en los Andes. Comisión Andina de Juristas
29. Isaacson, A. 2001. La asistencia estadounidense a la seguridad de los países de la Región Andina.
30. Isaacson, Adam. 2001. La Asistencia Estadounidense a la Seguridad en los Países de la Región Andina, 2001 – 2001. Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes. Bogotá
31. Isacson Adam. 2005. The U.S. Military in the War on Drugs. Drugs and Democracy in Latin America. Washington Office on Latina America. Wola. Kynne Reinner. Boulder, London.
32. Jacobo, Mónica. 2003. México y Colombia: de los grandes carteles a los cartelitos. Texto original.
33. Leal B, Francisco. 2002. La Seguridad Nacional a la deriva: Del Frente Nacional a la Posguerra Fría, Alfaomega grupo editor S.A, México.
34. Loveman, Brian. 1999. La patria: Politics and the armed forces in Latina America. México, DF: Editorial Siglo XXI.
35. Luna, Jorge. 1990. Coca y Sociedad. Fundación Nuestros Jóvenes. Quito.
36. Neild, Rachel. 2005. U.S. Police Assistance and Drug Control Policies. Drugs and Democracy in Latin America. Washington Office on Latina America. Wola. Kynne Reinner. Boulder, London.
37. Núñez, Jorge. 2004. Yo les tengo miedo pero ellos no pueden saber: apuntes de investigación sobre formas de dominación simbólica en la cárcel. CLACSO. Caracas
38. Núñez, Jorge. 2005. Hipertrofia represiva: la cuestión carcelaria en América Latina. Revista QUORUM de la Universidad de Alcalá.

39. Núñez, Jorge, 2006 Casería de Brujos: Drogas ilegales y sistema de cárceles en Ecuador. Tesis de maestría FLACSO – Sede Ecuador.
40. Palmieri, Gustavo. s.f. Investigación Criminal. en WOLA, *Temas y debates en la reforma de la seguridad pública: una guía para la sociedad civil*, Washington DC, Ciudad de Guatemala, San Salvador,
41. Páez Alexei. 2000. La Amenaza en La Frontera del Putumayo con Sucumbíos. Texto borrador.
42. Pontón, Daniel, 2007, “El proceso de Reforma Policial en Ecuador: Un tema relegado al olvido” en revista URVIO No. 2. FLACSO Sede Ecuador.
43. Pontón, Daniel. 2006. Violencia en Frontera: una perspectiva desde la seguridad ciudadana. Boletín Ciudad Segura No 10.
44. Pontón, Jenny y Andreina Torres, 2007, “Cárceles del Ecuador: los efectos de la criminalización por drogas”, en Revista URVIO No.1, FLACSO Sede Ecuador.
45. Rivera, Fredy. 1994. Las formas de una guerra amorfa: drogas, democracia y derechos humanos en Ecuador. En ICONOS No. 20, Flacso – Ecuador.
46. Simon, Farith, 2006, “Administración de Justicia y Seguridad Ciudadana: la ley del más débil”, en *Boletín Ciudad Segura*, No. 6, FLACSO Sede Ecuador.
47. Sozzo, Máximo, 2007, ¿En el nombre de la democracia? Exploraciones en torno a los procesos de reforma policial en la Argentina, Universidad del Litoral, Mimeo.
48. Thoumi, Francisco. 2002. Illegal Drugs in Colombia From illegal Economic Boom to Social Crisis. ANNALS, AAPPSS, 583.
49. Thoumi, Francisco. Illegal drugs, Economy, and Society in the Andes. Woodrow Wilson Center Press, the John Hopkins University Press
50. Tokatlian, Juan Gabriel. 1998. Política Antidrogas de Estados Unidos y Cultivos ilícitos en Colombia. La Funesta Rutinización de una Estrategia Desacertada. En: Análisis Político. Universidad Nacional de Colombia – Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales – IEPRI. Bogotá.
51. Tokatlian, Juan gabriel , 1991, (con Diego Cardona), “Escenario internacional, inseguridad nacional y conflictos regionales: El caso de los países andinos”, en Varios Autores, Integración solidaria: Seguridad colectiva en América Latina. Alternativas para superar la vulnerabilidad regional, Caracas: Universidad Simón Bolívar.
52. Tokatlian, Juan Gabriel , 1991,(con Bruce M. Bagley), “Droga y dogma: La narcodiplomacia entre Estados Unidos y América Latina en la década de los ochenta y su proyección para los noventa”, en Perspectiva Internacional Paraguaya (Paraguay), Año III, No. 6, Julio-Diciembre.
53. Tokatlian, Juan Gabriel, 1991,(con Diego Cardona), “Los desafíos de la política internacional colombiana en los noventa”, en Colombia Internacional (Colombia), No. 14, Abril-Junio.
54. Tokatlian, Juan Gabriel, 1991,(con Diego Cardona), “Desafíos e Dilemas: Seguridad, Cenário Internacional e Política Externa Colombiana”, en Contexto Internacional (Brasil), Vol. 13, No. 1, Enero-Junio.
55. Tokatlian, Juan Gabriel , 1991,(con Diego Cardona), “El futuro de la política exterior colombiana”, en Revista Cancillería de San Carlos (Colombia), No. 7, Mayo.

56. Tokatlian, Juan Gabriel, 1991,(con Cristina Barrera), “Geografía, desarrollo regional y política exterior: El caso de la frontera colombo-venezolana-brasileña en la Intendencia del Guainía. Una perspectiva desde Colombia”, en Estudios Internacionales (Chile), No. 93, Año XXIII, Enero-Marzo.
57. Tokatlian, Juan Gabriel, 1991,“La teorización de las relaciones internacionales en Colombia”, en Documentos de Trabajo I.E.P.R.I (Colombia) No. 2, Febrero.
58. Tokatlian, Juan Gabriel, 1991, (con Diego Cardona), “El sistema mundial en los noventa”, en Política Colombiana (Colombia), Vol. I, No. .
59. Tokatlian, Juan Gabriel. 2001. Colombia, el Plan Colombia y la Región Andina. ¿Imposición o Concertación?. En: Revista Nueva Sociedad No. 173.
60. Youngers, Coletta y Eileen Rosin. 2005. Drugs and Democracy in Latin America. Washington Office on Latina America. Wola. Kynne Reinner. Boulder, London.
61. Youngers, Coletta y Zernite, Meter.1998. El Peor Enemigo de sí mismo: La guerra Antidrogas de Washington en América Latina. En: Jelsma Martín y Roken Thoe. Coordinadores. Democracias Bajo Fuego. Drogas y Poder en América Latina. Transnacional Institute. Ediciones de Brecha – Acción Andina.
62. Youngers, Coletta. 1999. La Guerra contra las drogas de EEUU y el debilitamiento de la democracia en América Latina. PAPELES. Cuestiones Internacionales.
63. Youngers, Coletta. 2000. Cocaine Madness. Conternarcotics and Militarization in the Andes. NACLA Report on the Americas. WOLA
64. Youngers, Coletta. 2001. Collateral Damage: US Drug Control Efforts in the Andes. Prepared for delivery at the 2001 meeting of the Latin American Studies Association.

Anexos