



TESIS DE GRADO

La política y legislación de drogas ilícitas en Ecuador y su perfil de Política Exterior en la materia (2007-2015)

Ailén Montesano - DNI: 35.122.120

E-mail: ailenmontesano@gmail.com – Cel. (011) 153-009-6000

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 16 de Agosto de 2016

Tutor: Prof. Dr. Nicolás Comini

INDICE

<u>Introducción</u>	2
<u>Marco Metodológico</u>	11
Problema de investigación	11
Objetivos de investigación	13
Diseño de investigación	13
Estado del arte.....	15
<u>Marco Teórico</u>	18
Perspectivas de análisis	18
Conceptos de referencia	28
<u>Capítulo 1: La Reforma y Contrarreforma en materia de drogas ilícitas</u>	35
Antecedentes normativos: el paradigma represivo	36
Los seis momentos de la reforma.....	40
El CONSEP y la búsqueda de la prevención	49
Limitaciones y contradicciones de la política de drogas	51
<u>Capítulo 2: La Política Exterior ecuatoriana en materia de drogas</u>	55
El debate en las Naciones Unidas	56
El debate en la OEA	61
El debate en la UNASUR	64
<u>Conclusiones generales</u>	68
<u>Anexos</u>	76
<u>Referencias bibliográficas</u>	80

INTRODUCCIÓN

El propósito del presente trabajo de investigación es describir y analizar el fenómeno socio-económico de las drogas en Ecuador, tanto a nivel de su política y legislación interna, como de la Política Exterior multilateral, desarrollada en la ONU, la OEA y la UNASUR, durante el período 2007-2015.

En los tiempos que corren, el Problema Mundial de las Drogas es considerado un tema clave en la agenda de seguridad de muchos países del mundo. Particularmente, el narcotráfico representa una de las modalidades criminales transnacionales con mayor relevancia e impacto a nivel político, económico y social, en tanto es sabido que es uno de los negocios más lucrativos del mundo (Peralta, Báez, 2015). En este contexto, las Relaciones Internacionales se han convertido en una disciplina con valiosas herramientas analíticas y teóricas que resultan de gran utilidad para el estudio y comprensión de estas problemáticas.

A partir de diversas lecturas, es posible destacar que la relación que guarda el Ecuador con el fenómeno socio-económico de las drogas posee algunas particularidades distintivas. Se trata de un país vulnerable y permeable al narcotráfico, principalmente por su ubicación geográfica dentro de la región andina, que ha representado un factor de riesgo y propensión para esta clase de delitos transnacionales. Influye así la proximidad fronteriza con Colombia y Perú, siendo el primero el mayor refinador y exportador de cocaína de la región y el segundo el mayor productor de hoja de coca de la zona. Al mismo tiempo, Bolivia, también vecino del Estado ecuatoriano, es un país con fuertes tradiciones culturales en torno al consumo de hoja de coca, lo que podría indicar la existencia de actividades ilícitas, como el cultivo, la producción o el tráfico de esta sustancia para abastecer al consumo interno.

La presencia de una economía dolarizada en Ecuador desde el año 2000 también ha facilitado el desarrollo de otras modalidades delictivas conexas al narcotráfico, principalmente el lavado de activos. Por otro lado, la transición por fuertes períodos de

inestabilidad política e institucional han hecho del Ecuador un blanco para el crimen transnacional organizado (Bonilla, 2013), tal como ocurrió durante gran parte de la década de los ochenta, noventa y comienzos del siglo XXI.

En este marco contextual cabe preguntarse: ¿Cuál es el rol particular que posee Ecuador dentro de este circuito ilícito? ¿Por qué es posible hablar de drogas ilegales en ese país?

La implicancia del Ecuador dentro de este circuito internacional pareciera ser múltiple. En primer lugar, el país representa una zona de tráfico y tránsito de sustancias ilícitas hacia otros países consumidores. Los principales destinos del tráfico son los Estados Unidos (vía México), Europa (mediante la costa occidental de África) y Australia. Vale mencionar que, en términos de Emmerich (2014), el tráfico ilícito en Ecuador constituye un fenómeno reciente que surgió como resultado de los incrementos de producción y de la posterior expansión de sustancias ilícitas en Colombia, y no como un proceso interno del Ecuador con una lógica propia.

En segundo lugar, el país se ha constituido como una zona de paso de la hoja de coca cultivada en Perú y Bolivia hacia Colombia para su procesamiento a nivel local (Rivera Vélez y Torres Gorena, 2011) y es también, en tercer lugar, un territorio funcional al contrabando de precursores químicos como la acetona, la gasolina, el cemento, la soda cáustica, el ácido sulfúrico y el ácido clorhídrico. Estas sustancias son necesarias para procesar drogas, tales como la heroína y la cocaína. Los principales destinos de estos precursores son Bolivia, Perú y Colombia y, como ya es sabido, el tránsito de estas sustancias se realiza de manera encubierta a través de sus porosas fronteras terrestres, su extensa red vial y mediante sus aeropuertos y puertos marítimos del Pacífico.

En cuarta instancia, el territorio ecuatoriano ha servido de centro económico permeable y funcional al lavado de dinero (Rivera Vélez, 2005; Espinosa, 2009; Bonilla y Moreano, 2009). Según el Ministerio del Interior, durante el año 2015 se confiscaron en el país

alrededor de USD 129.410.081 de dólares producto del narcotráfico, robo, extorsión, usura, minería ilegal, estafa, exportaciones ficticias (Ministerio del Interior del Ecuador, 2015)¹.

Finalmente, en términos de Rivera Vélez (2011) la quinta función del Ecuador dentro del circuito internacional de las drogas está ligada al tráfico de combustible, armas, municiones, y explosivos, aunque las incautaciones de armas recientemente registradas no representan grandes cargamentos sino muestras de “tráfico hormiga”, provenientes principalmente del Perú (Agencia Andes de Noticias, 2015), las cuales se dirigen hacia Colombia, Centroamérica y México².

Resulta interesante destacar que, a pesar de desarrollarse diversas actividades ilícitas en el territorio ecuatoriano, el país no representa un centro de cultivo, producción o exportación de sustancias ilícitas en escalas significativas para el mercado mundial (Rivera Vélez y Torres Gorena, 2011). En el caso particular del cultivo de coca, durante la historia del país, han existido múltiples factores, de índole política, cultural, económica, militar y social, que contribuyeron a la erradicación temprana de estos cultivos ilícitos del suelo ecuatoriano. Se menciona, en primer lugar, que durante la época colonial las plantaciones de coca estuvieron prohibidas y luego la Orden Jesuita las reemplazó por otro tipo de cultivos (Rivera Vélez y Torres Gorena, 2011). Tampoco se desarrollaron en el país prácticas sociales o rituales en torno a estas sustancias ilícitas que hayan sido trascendentales para la sociedad ecuatoriana (Bonilla, 1991).

Con posterioridad, el cultivo de coca tampoco se llevó a cabo en el país, por cuestiones de índole económica, política y militar, en tanto esa actividad quedó relegada desde la década de 1970 al desarrollo de la actividad extractiva de petróleo en las tierras más óptimas del

¹ Según datos proporcionados por las Naciones Unidas, el lavado de activos proveniente del narcotráfico y otras formas del crimen organizado, circula al año cerca de \$ 740.000 millones de dólares en todo el mundo.

² Desde el año 2009 hasta junio de 2015, la Fiscalía General del Estado ecuatoriano contabilizó alrededor de 73.975 registros y permisos para tenencia y porte de armas letales y no letales en el país, así como también las Fuerzas Armadas decomisaron 16.584 armas desde enero de 2009 hasta junio de 2015 y de ellas se destruyeron alrededor de 14.613 (Agencia Andes de Noticias, 2015).

Estado ecuatoriano. Asimismo, la prolongación del conflicto bilateral entre Ecuador y Perú entre 1942-1998 por una franja del territorio amazónico común, y la inexistencia de cárteles y guerrillas armadas vinculadas al narcotráfico que pusieran en peligro a la sociedad ecuatoriana, son otros dos aspectos que desvincularon el cultivo de coca de la realidad nacional.

Finalmente resulta interesante resaltar que dentro de la división internacional del trabajo del narcotráfico:

Los narcotraficantes ecuatorianos, que mantienen numerosas conexiones transnacionales, decidieron tiempo atrás optar por ser sólo parte del tránsito de la cocaína colombiana hacia Estados Unidos, vía México, y a los países europeos, antes que dedicarse a la producción de cocaína o a la fabricación de pasta base de cocaína en grandes cantidades (Rivera Vélez y Torres Gorena, 2011:7).

Entendiendo las particularidades que ha asumido el fenómeno socio-económico de las drogas en Ecuador, surge el interrogante respecto de cómo ha sido la política y legislación de drogas a nivel interno en ese país. En este sentido, cabe preguntarse cuáles han sido los principales cambios y reformas internas en la materia entre 2007 y 2015.

Tal como se ha advertido previamente, la literatura sobre drogas da cuenta del fuerte involucramiento de la región andina frente a la problemática de las drogas ilícitas, fundamentalmente a partir de los años ochenta y principios de los noventa. Para ese entonces, estos países consolidaron "...subsistemas penales poco consistentes con la legislación interna y los principios fundamentales del derecho penal" (Edwards, 2008: 2), en pos de alinearse a la normativa internacional y a la voluntad estadounidense. Así, en el caso particular del Ecuador, éste se involucró activamente en la llamada "guerra contra las drogas" mediante la adopción de un marco político-legal por demás punitivo, en donde el juzgamiento por parte de los jueces en delitos por drogas llegó a ser muy arbitrario y discrecional (Youngers y Edwards, 2010).

Algunos autores afirman que: "La estrategia antidroga implementada en la región latinoamericana nunca fue democrática, sino impuesta por una agenda externa" (Telleria Escobar, 2013: 96). La complicidad y compromiso del Ecuador respecto de la "guerra contra

las drogas”, enarbolada bajo la filosofía del Prohibicionismo, se vio reflejada en la legislación y la política llevada a cabo por Ecuador, al menos desde la década de 1990 hasta el año 2007. Se cree que la “recompensa” directa a este comportamiento fue el otorgamiento de beneficios comerciales, asistencia y ayuda económica por parte del gobierno de Estados Unidos hacia Ecuador (Youngers y Edwards, 2010), por ejemplo, a través de la Iniciativa Andina.

En ese lapso, se evidenció una fatal combinación normativa y procedimental a nivel interno en el tema drogas: la aplicación intensiva de la Ley sobre Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (conocida como la Ley 108) y una práctica policial muy autónoma. En primer lugar, la Ley 108 ha sido una de las normativas más represivas del continente en materia de drogas (Informe TNI, 2015), por sus procedimientos y por las sentencias impuestas a los acusados, más aún si se comparan las penas por delitos relacionados con drogas con otros tipos de crímenes violentos como el homicidio (Rosenfeld, 2013). Esta ley estuvo vigente en el país por más de veinte años. En segundo lugar, con la libre aplicación de esta norma facilitó una labor policial muy poco cuestionada y llevó a que se agravase la punitividad del marco judicial vigente (Paladines, 2016).

Además, debe mencionarse que las consecuencias sociales de estas políticas fueron graves para el país. Ocurrieron severos abusos y violaciones de los derechos humanos, se estigmatizó fuertemente a los drogodependientes, hubo oleadas de violencia, corrupción, asesinatos y se originó una superpoblación carcelaria por delitos relacionados con drogas, causando situaciones de emergencia y pauperización presidiaria. Cabe destacar que la mayoría de los detenidos perteneció a los sectores más marginalizados y vulnerables, habiendo un gran porcentaje de mujeres tras las rejas (Youngers y Edwards, 2010). Por todo esto señala Paladines (2015) que las instituciones ecuatorianas contribuyeron a la “prisionización” de los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico.

Desde este contexto legal y penal, y teniendo en cuenta que el Ecuador no ha sido considerado un productor o exportador importante de drogas ilícitas a lo largo de su historia, y que el narcotráfico no ha representado un riesgo extremo para la seguridad nacional del

país (Edwards, 2010), cabe preguntarse: ¿Cómo es posible que el gobierno ecuatoriano haya sostenido por más de veinte años una de las legislaciones y sistemas penales más duros y represivos para delitos por drogas? ¿Cómo es que finalmente se logró modificar ese sistema penal y legal perverso?

Para responder a estos interrogantes, puede plantearse que, con la llegada de Rafael Correa a la Presidencia a fines de 2006, tanto el propio gobierno como la Asamblea Nacional iniciaron un proceso de transformación de la política y legislación de drogas. Se entiende que con esta reforma se buscó romper con el statu-quo normativo establecido por la Ley 108 (Paladines 2016), apelando a instalar una modalidad política más equilibrada y racionalizada de las penas (Pazmiño Granizo, 2015), promoviendo inicialmente la despenalización del consumo de drogas y la implementación de un régimen judicial más proporcional (Álvarez Velasco, 2014). Se sostiene en la literatura que otro de los objetivos que tuvo la reforma fue recuperar el rol perdido de la prevención como núcleo de la política de drogas a nivel nacional (Paladines, 2015, 2016).

Sin embargo, a pesar de los logros alcanzados a través de esta reforma y de las estrategias de regulación y prevención de drogas implementadas en el país durante algunos años, dicha transformación tuvo sus propias limitaciones. Es posible inferir desde el año 2015 un endurecimiento del discurso del Presidente Correa sobre el tema drogas, seguido de la toma de decisiones y de regulaciones implementadas por parte del Poder Legislativo y el Poder Judicial, que parecieran haber sido contradictorias respecto de los objetivos iniciales propios de la reforma. Por esta razón, autores como Paladines (2015, 2016) y Álvarez Velasco (2014) sugieren que el gobierno ecuatoriano inició una fase contradictoria en su política de drogas para finales del año 2015. Más específicamente, se podría hablar de una verdadera “contrarreforma” en materia de drogas en ese país (Paladines, 2016).

Adicionalmente, un tercer aspecto a tener en cuenta en este trabajo, que resulta importante para poder aproximarnos a una comprensión más integral del fenómeno de las drogas en Ecuador, es la Política Exterior en la materia drogas, durante el período analizado. Al respecto se menciona que a lo largo de la década de los ochenta y noventa, y hasta mediados

de la primera década del siglo XXI, el Ecuador presentó una agenda de Política Exterior bastante influenciada y condicionada por intereses y necesidades externas, principalmente de los Estados Unidos. Según Bonilla (2006), esto ha vuelto al país, de algún modo, vulnerable frente a ciertas demandas foráneas. Sin embargo, se podría advertir que desde finales del año 2006 hubo un cambio de dirección en la Política Exterior ecuatoriana.

Entre 2007 y 2015, el gobierno de Rafael Correa participó en numerosas actividades de control e interdicción de drogas a través de sus propios organismos de seguridad (Bonilla y Moreano, 2009)³, y suscribió una gran cantidad de acuerdos cooperativos y tratados de integración con otros países, incluyendo aquellos relacionados con drogas. También participó activa y propositivamente en diversos foros y espacios multilaterales donde se debatió en torno de la Problemática Mundial de las Drogas. Entre ellos, merece la pena analizar el caso particular de la ONU, la OEA y la UNASUR.

Como común denominador de la Política Exterior ecuatoriana sobre drogas en estos tres espacios multilaterales, podría destacarse la postura crítica del gobierno de Rafael Correa respecto del Régimen Internacional de Control de Drogas (RICD) vigente en la actualidad. El mismo fue establecido en las Naciones Unidas mediante la firma de numerosos tratados internacionales. Los tres documentos fundacionales de este Régimen son: la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961; el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988 de las Drogas (Rossi et. al., 2012).

Teniendo en cuenta estos aspectos previamente analizados, y considerando las marchas y contramarchas que ha atravesado la política y legislación ecuatoriana en la cuestión de las drogas, entre 2007 y 2015, es posible formular una *hipótesis de trabajo*. En este sentido, se plantea que: *A nivel de política interna, se han apreciado tensiones y contradicciones más*

³ El Informe mundial 2013 elaborado por la UNODC, ha registrado buenos resultados en cuanto a la optimización de controles anti-narcóticos en Ecuador y Colombia, lo que ha llevado a que se hayan reducido los índices de tráfico y contrabando por parte de grupos delincuentes, mediante la frontera colombo-ecuatoriana los cuales, paralelamente, optaron por cambiar su ruta hacia la frontera colombo-venezolana, en dirección a África y Europa, vía la ruta del Atlántico.