

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

REPÚBLICA DEL ECUADOR
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
UNIVERSIDAD DE POSTGRADO DEL ESTADO

MAESTRÍA DE SEGURIDAD Y DEFENSA 2014 - 2015
EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE UMBRALES DE
DROGA IMPLEMENTADAS A PARTIR DEL AÑO 2013

Trabajo de investigación para optar
al título de máster en seguridad y defensa

Autor: Christian A. Garzón Muñoz
Director: Dra. Silvia Corella

Quito, agosto de 2017

No.095- 2017.

ACTA DE GRADO

En la ciudad de Quito, a los ocho días del mes de agosto del año dos mil diecisiete, **CHRISTIAN ALEJANDRO GARZÓN MUÑOZ**, portador de la cedula: 1715671788, EGRESADO DE LA MAESTRÍA EN SEGURIDAD Y DEFENSA 2014-2015, se presentó a la exposición y defensa oral de su Tesis, con el tema: "EVALUACIÓN DE LA APLICACIÓN DE LAS TABLAS UMBRALES DE DROGAS EN QUITO IMPLEMENTADAS EN 2013, A PARTIR DEL MARCO CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR DE 2008", dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de **MAGÍSTER EN SEGURIDAD Y DEFENSA**.

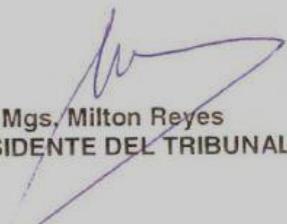
Habiendo obtenido las siguientes notas:

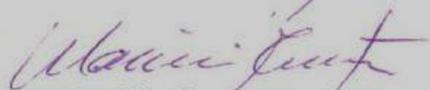
Promedio Académico:	9.44
Tesis Escrita:	9.42
Grado Oral:	9.10

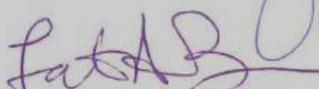
Nota Final Promedio: 9.35

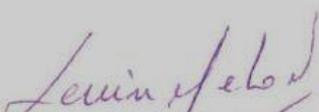
En consecuencia, **CHRISTIAN ALEJANDRO GARZÓN MUÑOZ**, se ha hecho acreedor al título mencionado.

Para constancia firman:


Mgs. Milton Reyes
PRESIDENTE DEL TRIBUNAL


Dr. Mauricio Cuesta
MIEMBRO


Dra. Tatiana Bichara
MIEMBRO


Abg. Lenin Javier Melo Narar jo
Director de Secretaria General

De conformidad con la facultad prevista en el estatuto del IAIN CERTIFICO que lo presente es fiel copia del original.

Fojas 1/1

Fecha 14/08/17


Secretaría General


INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

SECRETARÍA
GENERAL

AUTORÍA

Yo, Christian Alejandro Garzón Muñoz, con CI. 1715671788 declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo; así como los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad del autor de la tesis.



Firma

CI. 1715671788

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

Yo, Christian Alejandro Garzón Muñoz, cedo al IAEN, los derechos de publicación de la presente obra por un plazo máximo de cinco años, sin que deba haber un reconocimiento económico por este concepto. Declaro además que el texto del presente trabajo de titulación no podrá ser cedido a ninguna empresa editorial para su publicación u otros fines, sin contar previamente con la autorización escrita de la universidad

Quito, agosto de 2017



Firma

CI. 1715671788

CHRISTIAN A. GARZÓN MUÑOZ

CI. 1715671788

Resumen

El presente trabajo analiza la aplicación del criterio sobre el cual se determinaron las cantidades umbrales (CU) de drogas en Ecuador, a partir de la Constitución de 2008, como medida que permita hacer efectivo el mandato de no criminalización del consumo y facilitar un instrumento que admita diferenciar entre consumidores y expendedores a diferentes niveles. Para tal efecto, se realiza un estudio de la aplicación de las Cantidades Umbrales en el país y como caso de estudio el cantón Quito. A lo largo del trabajo se efectúa una revisión conceptual de los criterios detrás de la adopción de las tablas de cantidades umbrales, la historia de la criminalización del consumo y uso de drogas, así como de los elementos técnicos detrás de su adopción. Se hace una investigación descriptiva con los datos de la información disponible de los administradores de justicia del Cantón Quito.

Palabras Clave

Cantidades umbrales, criminalización del consumo de drogas, tablas umbrales, política de drogas en Ecuador, Constitución de la República del Ecuador de 2008, Ley Codificada sobre sustancias estupefacientes y psicotrópicas, CONSEP.

Contenido

Resumen.....	11
Palabras Clave.....	11

CAPÍTULO I

Caracterización del consumo histórico de drogas y planteamiento de los elementos teóricos para el debate en la política de Cantidades Umbrales

Tema.....	17
ANTECEDENTES DEL PROBLEMA DE LAS DROGAS EN ECUADOR	
Ciertos elementos para considerar el problema en perspectiva.....	18
La evolución histórica del uso de drogas.....	20
La prohibición de las drogas.....	21
El contexto en América Latina.....	22
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	21
JUSTIFICACIÓN.....	24
HIPÓTESIS	
La inadecuada aplicación de las políticas de umbrales no ha permitido llevar a cabo el mandato constitucional de descriminalización del consumo. No existe un marco normativo claro al respecto, por lo que su aplicación es discrecional. Para sustentar esto, nos apoyamos en datos de las instancias de justicia del Cantón Quito durante los años 2012, 2013 y 2014, para casos relacionados con tenencia ilegal de drogas.....	25
OBJETIVOS.....	25
Objetivo general.....	25
Objetivos específicos.....	25
ESTADO DEL ARTE.....	25
MARCO TEÓRICO.....	28
Las políticas públicas como un nuevo enfoque.....	28
El ciclo de la política.....	30
Políticas públicas en seguridad.....	32
LAS FORMAS DE “COMBATE” A LA DROGA EN ECUADOR, ANTES DE LA CONSTITUCIÓN DE 2008.....	33
CAMBIO DE LAS POLÍTICAS DE DROGAS A PARTIR DEL AÑO 2007.....	35
LAS ETAPAS DE LA POLÍTICA DE DROGAS A PARTIR DE 2007.....	36

TABLAS UMBRALES	38
Perspectiva de salud: abuso y tipos de drogas	41

CAPÍTULO II

Caracterización del diseño e implementación de las cantidades umbrales

Las tablas umbrales.....	45
Criterios para el establecimiento de las cantidades umbrales	47
El contexto del combate a las drogas en América Latina	52
La aplicación de la política de CU en Ecuador	61
MARCO METODOLÓGICO	63

CAPÍTULO III

Análisis de los juzgamientos por tenencia de drogas en el Cantón Quito en las instancias de Seguridad y Justicia

El consumo de drogas en el país	65
Percepción ciudadana sobre consumo de drogas.....	65
Prevalencia de consumo de drogas	66
Accesibilidad y oferta	67
Los datos sobre el control al consumo.....	68
Datos de la Dirección Nacional Antinarcóticos (DNA) de la Policía Nacional	69
Datos para Umbrales.....	73
Datos de la Fiscalía.....	80
Entrevistas a tres actores importantes sobre percepción de la aplicación de CU y el cambio de políticas públicas	89
Entrevista a la Dra. Tania Moreno (Fiscal Distrital Provincial de Pichincha)	89
Entrevista al Jefe Antinarcóticos del Distrito Metropolitano de Quito	90
Entrevista al Msc. Jorge Paladines (Académico y funcionario de la Defensoría Pública)	91
Conclusiones de las entrevistas	92
Conclusiones.....	96
BIBLIOGRAFÍA.....	99

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1:	Algunos de los principales Convenios y Acuerdos Internacionales	34
Tabla 2:	Umbrales de transporte para el consumo de acuerdo a la resolución del CONSEP de 2013	39
Tabla 3:	Escalas de categorización del porte para consumo de acuerdo a diferentes sustancias	39
Tabla 4:	Escalas de categorización del porte para consumo de sustancias sintéticas	40
Tabla 5:	Umbrales psicoactivos	48
Tabla 6:	Dosis toleradas y letales de drogas ilícitas	48
Tabla 7:	Cantidades Umbrales de “drogas duras” en países de Europa	50
Tabla 8:	Reformas hacia la descriminalización en materia de consumo de drogas en varios países de América Latina	55
Tabla 9:	Tabla simplificada de CU en Ecuador	62
Tabla 10:	comparación de CU de cannabis de varios países con Ecuador	62
Tabla 11:	Prevalencia del consumo de marihuana por frecuencia y grupo etario	66
Tabla 12:	Detenciones por portación de drogas en el país en los años 2012, 2013 y 2014.....	69
Tabla 13:	Número de personas involucradas en incidentes de tráfico de drogas por sexo, 2012-2014.....	70
Tabla 14:	Número de personas involucradas en delitos de drogas según su estado civil y por rangos etarios, 2012-2014.....	71
Tabla 15:	Casos por sustancias de portación desde el año 2012 al 2014	72
Tabla 16:	Número de detenidos por provincia y por composición de la cocaína	72
Tabla 17:	Casos de posesión ilícita presentados por Fiscalía en 2014	73
Tabla 18:	Datos de casos por posesión o tráfico presentados en el Cantón Quito 2012 – 2014	79
Tabla 19:	Casos de posesión presentados por la Fiscalía entre enero de 2012 a junio 2013	80
Tabla 20:	Casos de posesión ilícita presentados por Fiscalía en 2014	81
Tabla 21:	Casos en Fiscalía de agosto de 2014 a diciembre 2015	82
Tabla 22:	Casos judiciales nacionales por posesión de drogas 2015	83
Tabla 23:	Promedios nacionales de portación en casos juzgados 2015	84
Tabla 24:	Casos para el Cantón Quito en 2015	84
Tabla 25:	Promedios de portación de cocaína y marihuana para el Cantón Quito, para casos juzgados 2015	85
Tabla 26:	Promedios de posesión de marihuana en el Cantón Quito, para casos juzgados en el 2015	86
Tabla 27:	Datos sobre resoluciones judiciales en el Cantón Quito, 2012, 2013 y 2014 .	88

ÍNDICE DE TABLAS

Gráfico 1: Percepción ciudadana sobre el consumo de drogas de acuerdo a los datos levantados por el CONSEP	66
Gráfico 2: Principales formas de compra de sustancias ilegales	67
Gráfico 3: Ofrecimiento de droga durante el último mes	68
Gráfico 4: Población carcelaria en Ecuador por delitos	68
Gráfico 5: Escalas para sancionar el tráfico de drogas	74
Gráfico 6: Escalas de Tráfico	76

CAPÍTULO I

Caracterización del consumo histórico de drogas y planteamiento de los elementos teóricos para el debate en la política de Cantidades Umbrales

Tema

El presente trabajo analiza las disyuntivas y paradojas de las políticas de drogas en Ecuador, de las dificultades de la aplicación del mandato constitucional de descriminalización del consumo en un Estado con políticas ambiguas y una sociedad que condena de forma recalcitrante el consumo de drogas y que lo deja patente en la visión expresada en las leyes previas al actual Código Orgánico Integral Penal (COIP). Si se toma en cuenta que en teoría, las penas para infracciones o delitos guardan proporcionalidad al daño social que causan, vemos que las penas para el transporte de drogas, en algunos casos, fueron mayores a las de secuestros u otros delitos en contra de la integridad de las personas. Esta relación da cuenta del rechazo social y político institucional a la tenencia y consumo de drogas.

Este trabajo se enmarca en la comprensión de las políticas de descriminalización del consumo de drogas concebido como una acción personal propia del concepto de “proyecto de vida”¹, e integra una visión de derechos humanos, centra su análisis en los casos de juzgamiento de tenencia de drogas en el Cantón Quito, debido a la representatividad de la ciudad en lo político, social y económico en todo el país.

La descriminalización del consumo en el artículo 264 de la constitución entiende como un problema de salud pública y no sólo desde la perspectiva de la seguridad (Constitución, 2008), por lo que, al menos en términos formales, buscan ser integrales.

Este trabajo analiza las políticas de drogas en Ecuador a partir de la descriminalización del consumo de drogas en la Constitución del 2008, la cual da pie para la posterior adopción de umbrales de tenencia de drogas para diferenciar entre vendedores y consumidores.

Este tema se inscribe en el segundo eje de investigaciones del Centro de Seguridad y Defensa denominado Transformación de la Seguridad, donde se estudian temáticas específicas y dinámicas de relevancia actual y futura que revitalizan el campo de la seguridad. Dentro de esta línea de transformación de la seguridad, la sublínea de Drogas y Narcotráfico se estudia el consumo de drogas como un fenómeno social, orientándose a su prevención a través de políticas públicas adecuadas. También involucra los efectos del narcotráfico internacional y su incidencia en lo local.

¹ Por “proyecto de vida” se entiende a la posibilidad de elegir las opciones de vida y uso del tiempo, sin que tales elecciones afecten a terceros. Este concepto, por supuesto, es problemático en varios niveles, pero permite entender qué está detrás de la descriminalización del consumo, entendido como una forma de uso del tiempo, cuya decisión es personal.

ANTECEDENTES DEL PROBLEMA DE LAS DROGAS EN ECUADOR

Ciertos elementos para considerar el problema en perspectiva

La breve descripción de los siguientes enfoques tiene por objeto situar la discusión en torno al problema de las drogas. Un concepto de las mismas, se ensayará en la parte final del presente capítulo. Se propone allí un concepto instrumental que permita dar elementos para estudiar el problema desde la problemática de la descriminalización del consumo y su relación con las tablas umbrales. Así, nuestro enfoque parte de conocer que la concepción y el uso de sustancias psicoactivas que producen diferentes tipos de alteraciones en el sistema nervioso humano, ha sido muy diverso a través de la historia y en diferentes sociedades. Resulta importante tener en cuenta esta perspectiva histórica para entender el marco general en el cual surgieron las políticas de control al tráfico y consumo de drogas (sustancias estupefacientes y psicotrópicas²) y comprender que una modificación de tales políticas involucra un cambio cultural e histórico en la relación que tienen las diversas sociedades con respecto al consumo de drogas. Lo que se pretende mostrar es que las políticas públicas sobre el problema de las drogas en Ecuador, se han inscrito en políticas más generales, como la criminalización internacional al tráfico y consumo, el Plan Colombia y al cambio experimentado a partir de la instauración de los llamados “gobiernos progresistas” desde el año 2000.

Tener una comprensión sobre el problema del consumo y tráfico de drogas implica aceptar la variabilidad de los enfoques y la dinámica de estos problemas en relación con sociedades complejas y altamente tecnificadas. El presente trabajo hace un abordaje que considera tales elementos, como el ámbito internacional del tráfico, las reformas constitucionales y legales internas y las políticas públicas.

Una definición de droga

Desde el punto de vista médico “son aquellas sustancias que se utilizan para la curación, alivio o prevención de las enfermedades; son sustancias que tienden a suprimir o paliar la enfermedad.” (Vidal Casero, 2003: 1). Desde el punto de vista de la seguridad, diferente al exclusivamente médico, se entiende por drogas a “sustancias auto-administradas que provocan alteraciones fisiológicas (sobre todo del sistema nervioso) o psicológicas en los usuarios. Se tiende a llamar a este tipo de drogas: recreativas” (Kalatt, 2014).

Desde el punto de vista jurídico, hablamos de drogas legales e ilegales. Legales son aquellas que son vendidas en el mercado legal ordinario, ya sea bajo prescripción médica

2 Estupefacientes: toda sustancia psicotrópica, con alto potencial de producir conducta abusiva y/o dependencia (psíquica/física, con perfil similar a morfina, cocaína, marihuana, etc.), que actúa por sí misma o a través de la conversión en una sustancia activa que ejerza dichos efectos.

También conocido como narcótico. Se utiliza para designar a aquellas sustancias que generan un estado de narcosis o estupor, sueño, adormecimiento en la persona. El término es similar a los de estúpido o estupefacto, todos términos que suponen un estado de quietud o de falta de reacción ante determinada situación. Los estupefacientes son en su mayoría considerados ilegales por gran parte de los Estados del mundo debido a los efectos nocivos que su consumo puede provocar en la salud. Al ser justamente consideradas ilegales, el comercio de las mismas, conocido como narcotráfico, se maneja clandestinamente. <http://www.definicionabc.com/salud/estupefaciente.php> accedido 15 de marzo, 2017.

Psicotrópico: una sustancia psicotrópica es cualquier sustancia química que ejerce sus efectos principales o importantes en el sistema nervioso central: ansiolíticos, sedantes, antidepresivos, anti maníacos y neurolepticos. Otros utilizan este término para referirse a las sustancias que tienen un elevado potencial de abuso debido a sus efectos sobre el estado de ánimo, la conciencia o ambos: estimulantes, alucinógenos, opiáceos, sedantes/hipnóticos (incluido el alcohol), etc. En el contexto internacional del control de drogas, el término “sustancias psicotrópicas” hace referencia a las sustancias controladas por el Convenio de 1971 sobre Sustancias Psicotrópicas. (OMS, 1994).

y que están indizadas por organismos que las fiscalizan. Drogas ilegales entonces, no son recetadas o administradas por personal médico y, por ende, las dosis de administración dependen del consumidor (Kalatt, 2014).

Desde un punto de vista moral, las drogas están asociadas a toda una carga simbólica de ilegitimidad y conlleva a establecer posturas con respecto a sus consumidores. El siguiente argumento de Vidal Casero (2003) ejemplifica una postura hacia las drogas desde los peligros sociales que éstas conllevan:

Los primeros análisis han mirado a la persona del drogadicto. Con frecuencia el recurso a las drogas expresa la necesidad de satisfacer de una manera inmediata los deseos y ansiedades del individuo. El sujeto no sabe esperar ni luchar por conseguir sus propios objetivos. Se trata de individuos con un bajo umbral para soportar la frustración.

Otras veces, la droga es el camino de la huida hacia un mundo feliz, irreal e imaginario. Se niega y rechaza la realidad, y el individuo se vuelve incapaz de enfrentarse con ella. Y es que- como se dice en un Documento del Consejo Pontificio para la Familia... atrapado en la droga, todo se vuelve sin sentido ni importancia. Nada cuenta, ni la familia, ni los amigos, ni los compromisos, ni las relaciones.

Para muchos jóvenes se han derrumbado los ideales religiosos, sociales, políticos o patrióticos, que constituían en el pasado horizonte de referencia, estímulo para la superación y cauce de servicio. Se ha dado un obscurecimiento y una transmutación de valores que, no hace mucho, eran motivadores del comportamiento: la familia, el trabajo, la profesión, la sexualidad... no significan lo mismo que en el pasado (Vidal Casero, 2003: 3).

De acuerdo al argumento presentado, la transformación de los antiguos valores – una posición bastante reaccionaria – deja al individuo frente a la incertidumbre que lo abocaría a superar tal vacío mediante el uso de drogas, dada su propia incapacidad de lidiar con los problemas de la realidad y se sumerge en el *facilismo* de “no poder luchar por conseguir sus propios objetivos”.

Para efectos del presente estudio, prescindiremos de este tipo de juicios de valor y consideraremos los siguientes elementos:

- Que los problemas sociales sobre el uso de drogas no pueden ser reducidos a una pérdida de valores, sino que se deben considerar factores económicos, de vulnerabilidad y violencia social, uso del tiempo, etc. (Levitt y Kuzimienko, 2004);
- En estos argumentos, se asume que los grupos etarios de uso son únicamente jóvenes, quienes “se hallan perdidos” ante la zozobra del mundo moderno;
- El uso explicado mediante la pérdida de los valores, no ve a las drogas en su dimensión histórica, Desconoce el uso de drogas fuera de las actividades recreativas “de escape de la realidad”.
- No considera la fisiología de la adicción (Kalatt, 2004).
- No considera los factores psicológicos y neurológicos como predisponentes, determinantes o desencadenantes para el consumo de drogas.

La evolución histórica del uso de drogas

El uso de sustancias que alteran el sistema nervioso ha sido una constante en la historia de la humanidad. Desde el paleolítico y neolítico, ha habido un uso extendido de sustancias embriagantes o estupefacientes (Gabantxo, 2001: 142).

En un primer momento, durante la era prehistórica y en la antigüedad, el uso de estas sustancias estaba, en la mayoría de casos, centrada en rituales religiosos o mágicos y por ende tenía un importante significado místico. Por otra parte, en estos mismos momentos, surge también la utilización de plantas medicinales y otras sustancias naturales que, al ser alteradas por los humanos, cobraban características terapéuticas. En ambos casos, existe un uso determinado de sustancias naturales modificadas por los conocimientos que los humanos fueron adquiriendo de su entorno. Las sustancias estupefacientes o embriagantes son producto de este uso y modificación sobre los elementos naturales y surgen con la misma civilización (Escohotado, 1998, 42).

Para Escohotado (1998), la modificación de estas sustancias con fines terapéuticos es indesligable de su función ritual y mágica. Por ello, su expansión dentro de las sociedades antiguas tenía una connotación positiva, pues estaba ligada a la purificación ritual encargada por sacerdotes. Estas sustancias eran administradas en rituales cuya función social era el ordenamiento de la sociedad en general; por ello, su uso no tenía las connotaciones negativas que llevan en la actualidad (Escohotado, 1998)

La cultura, como elemento privativo humano, consiste no sólo en incidir sobre el entorno, sino de dotarlo de significación de acuerdo al vínculo que ciertos elementos guardan con la construcción social y su función. El humano es un animal simbólico, como decía Cassirer (1946), por ello, estas sustancias, al tener una función ritual y mágica, tenían una importante función social religiosa, que permitió la expansión de su uso durante centurias. En la actualidad, basta recordar la función del *yagé* o ayahuasca (*Banisteriopsis caapi*) en comunidades indígenas de la Amazonía de Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Brasil.

Los incas, aimaras y otros pueblos del altiplano peruano y boliviano, han masticado hoja de coca (*Erythroxylum coca*) desde tiempos prehispánicos, para poder soportar las fatigas del trabajo y la altitud (Escohotado, 1998: 84).

La cocaína (alcaloide que se extrae de las hojas de coca) tenía un consumo extendido en el mercado europeo y norteamericano. Freud le otorgaba cualidades curativas y tenía amplia aceptación en círculos médicos, tal como la morfina a inicios del siglo XX. (Escohotado, 1998: 84).

En Ecuador existen registros del uso de hongos alucinógenos con fines ceremoniales y para ampliar la sabiduría sobre el mundo (Graves, 1980, cit. en Escohotado, 1998: 42). También se documenta el cultivo y uso de hoja de coca durante el tiempo de la colonia (Rivera, 2004: 16).

El uso del tabaco (*Nicotiana tabacum*), entendido como sustancia recreativa, estuvo muy difundido entre los pueblos mayas en diversas ceremonias rituales y para recreación. Asimismo, tras el descubrimiento de América, en Inglaterra, su uso se extendió durante el siglo XVII se aspiraba en todo el cuerpo y su uso cobró cierto símbolo de estatus; tal como el rapé, un derivado del tabaco con fines terapéuticos para la "enfermedad de la tristeza" o melancolía (Robicsek, 1978).

Como se puede ver, más allá del desconocimiento del efecto de ciertas sustancias en el cuerpo, cuyo estudio ha crecido significativamente en la segunda mitad del siglo XX,

el uso de drogas no siempre estuvo prohibido. Podemos, considerar que hubo un parteaguas importante en las famosas Guerras del Opio.

La prohibición de las drogas

El historiador británico Eric Hobsbawm (1999) califica a la era que va de 1848 a 1875, como la “Era del Capital”, precisamente porque los intereses de Europa, que habían comenzado a diversificarse a partir del siglo XVIII, se van asentando en importantes zonas periféricas, sobre todo en China, India y América Latina. Las posibilidades de aumento de las exportaciones británicas solo fueron posibles a través de la cooptación de mercados a través de la fuerza o de préstamos internacionales a gobiernos de la periferia (Hobsbawm, 1999). En este marco, ocurren las denominadas “Guerras del Opio”, que tenían como objetivo abrir por la fuerza al enorme mercado chino a las exportaciones británicas. La Primera Guerra del Opio tuvo lugar en los momentos en los que se iban configurando las relaciones de capital entre Oriente y Europa, entre 1839 y 1842 (Hobsbawm, 1999). La Segunda Guerra del Opio tuvo lugar, con la colaboración abierta de Francia y otras potencias menores, entre 1856 y 1860. En el marco de estas guerras, y debido a la pérdida de China, se introdujo el comercio del opio a las grandes ciudades, cuyo consumo se propagó desenfrenadamente gracias al comercio legal que se estableció después de la victoria británica. Las consecuencias, sobre todo de la Segunda Guerra, fueron devastadoras para China.

El influjo europeo en la organización comercial y política fue decisivo y el opio pasó de convertirse de una mercancía a un símbolo de tal dominación, no solo por su introducción forzada, sino porque la propagación de su consumo impuso fuertes desequilibrios sociales. Ante los embates sociales y los problemas comerciales por la introducción desenfrenada del opio, en la década de los 30 del siglo XIX, el emperador Daoguang ordenó que se tomen medidas al respecto. De acuerdo a Chase Dunn (1994), el dominio comercial chino ha sido una constante en el mundo desde el siglo XIV. Las guerras del opio habrían permitido desestructurar tal dominio y abrir un mercado atractivo a los productos europeos, sobre todo ingleses. El comercio del opio, introducido desde India por los británicos, también permitió ir equilibrando la balanza comercial desfavorable para los europeos. La política de presión estuvo acompañada de un aumento de la conflictividad y de introducción de armas en Oriente, para alimentar a facciones que estaban en contra de los poderes locales hegemónicos (Hobsbawm, 1999: 89).

El opio fue entendido como un instrumento de dominación, cuyo consumo constituía un mecanismo de desestructuración social y pacificación. Los fumadores de opio se extendieron, provocando problemas sociales y económicos, lo que llevó a su prohibición, y generó malestar en otras regiones, e incluso dentro del territorio inglés, (Escohotado, 1998: 398) lo que llevó a “La Convención Internacional del Opio de La Haya” de 1912, diseñada para frenar los envíos de estupefacientes que no estaban destinados a ser utilizados con fines médicos” (UNDOC, 2010: 7).

A partir de la Convención de la Haya de 1912, se inicia la fiscalización de otro tipo de sustancias, tales como las derivadas de la coca o las cannabáceas (Escohotado, 1999). El uso de estas sustancias estará también relacionado a la expansión de la industria farmacéutica, para la cual, algunas de estas sustancias son clave, por lo que surge también la distinción entre un uso médico y uno recreativo. Esta distinción de uso de estas sustancias es instituida en la Convención sobre estupefacientes de las Naciones Unidas de 1961 (ONU, 1961: 5), donde se establecen cinco resoluciones prohibicionistas relacionadas con:

1. Asistencia técnica para la fiscalización de los estupefacientes
2. Tratamiento de los toxicómanos³
3. Traficantes ilícitos
4. Composición de la comisión internacional de estupefacientes
5. Sistema internacional de fiscalización

De estas cinco resoluciones, la segunda es la que intenta englobar la asistencia a consumidores, pero lo hace de forma superficial debido a que en ella se establecen dos postulados en relación al tratamiento de los toxicómanos,

1. *Declara* que uno de los métodos más eficaces para tratar a los toxicómanos consiste en tratarlos en establecimientos en que no tengan acceso a los estupefacientes;
2. *Insta* a las Partes para las que la toxicomanía constituya un problema grave, y que cuenten con los recursos económicos necesarios, a proporcionar los servicios adecuados a tal fin” (ONU, 1961: 5).

En el primer señalamiento, al referir que el sitio más adecuado para tratar a los consumidores, es uno en el que no se permita el acceso a los estupefacientes, se abre la opción para que se interprete que ese lugar puede ser un centro con controles de seguridad, tal como las tiene hoy en día los llamados centros de rehabilitación social, antes cárceles; esta idea cobra más fuerza cuando en la misma convención se insta a los Estados a “que en todo lo posible **combatan** la difusión del uso ilícito de los estupefacientes” (ONU, 1961:

12) (las negrillas son mías). Nominativo que por su fuerte carga adjetiva puede llevar a una interpretación de orden represivo.

Esta ambigüedad, acompañada de la anuencia para que los suscriptores de la convención adopten medidas de fiscalización más estrictas a las recomendadas en la convención de 1961: artículo 39 de la convención de 1961 (ONU, 1961), pudo ahondar el criterio de que el manejo que se debe dar al problema de las drogas es punitivo. Así en la Convención de la Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988, en el Artículo 3 insta a los Estados a que adopten “medidas que sean necesarias para tipificar como delitos penales conforme a su derecho interno, cuando se cometan intencionalmente, la posesión, la adquisición o el cultivo de estupefacientes o sustancias sicotrópicas para el consumo personal.” (ONU, 1988: 4), lo cual sin duda es una clara orientación a criminalizar el consumo.

El contexto en América Latina

En América Latina, a partir de la década de los 80, el combate al comercio ilegal de drogas, después de la Convención que las sujeta a fiscalización (que en lo posterior

³ Que tiene o padece toxicomanía; toxicomanía o drogadicción: estado de intoxicación periódica o crónica originada por el consumo repetido de una droga, con las siguientes características: deseo o compulsión a seguir consumiendo la droga (dependencia psíquica). Tendencia a aumentar la dosis (fenómeno de tolerancia). Dependencia física: modificación fisiopatológica a nivel de la célula nerviosa, ocasionada por la repetida administración de un producto en un lapso más o menos extenso. En este estado es necesario el uso prologando de la sustancia si se desea evitar el síndrome de abstinencia. Efectos perjudiciales para el organismo del individuo y la sociedad. (WHO, 1950, p6-7). Aunque la palabra «drogadicción» se eliminó hace muchos años de la terminología técnica de la OMS, todavía es muy utilizado como término general.

se conocerá como narcotráfico), estuvo marcado por la denominada “guerra contra las drogas”, como parte de una estrategia global del Departamento de Estado de Estados Unidos, para combatir a este fenómeno (Rementería, 2001). En 1961, con la Convención única de Naciones Unidas (ONU, 1961), aparece la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), creada para el control y emisión de recomendaciones sobre la política internacional del combate contra las drogas. Esta Junta devino en un ente de control bajo los principios de prevención a la producción, criminalización de la producción y el consumo y la elaboración de estrategias mundiales. Las políticas de Estados Unidos del combate a las drogas coinciden con la visión de la JIFE (Rementería, 2001) lo que convirtió a las políticas de Estado norteamericanas en un patrón mundial de organización para el combate del fenómeno de las drogas.

A partir de la década de los 80, los cárteles de América Latina, sobre todo de Colombia y México, inundan el mercado norteamericano con el comercio de cocaína lo que obliga al diseño de una estrategia regional para el combate, que estaría marcada por seis aspectos (Rementería, 2001: 34):

1. Política de control de la oferta – la misma que se ha visto abocada al fracaso. A pesar de que durante la década de los 90 se triplicaron las capturas de envíos de estupefacientes, el problema no disminuyó. Las redes crecieron y la oferta no ha cesado.
2. La certificación – como política de Estado y muestra de apoyo y buena voluntad, el gobierno de Estados Unidos provee tipos de “certificaciones” a los países amigos y a la muestra de su voluntad política del combate al narcotráfico. En 1996 y 1997, el gobierno de Estados Unidos emitió dos descertificaciones en contra del gobierno colombiano por su accionar endeble en el combate. De la misma manera, el Acuerdo de Preferencias Arancelarias (ATPDEA, *Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act*), permitió la libre exportación (sin aranceles) a Estados Unidos de más de 10.000 productos, es el aval del gobierno norteamericano que beneficia a los países de la región andina y que ejerce presión en los gobiernos nacionales para apoyar la visión de militarización del combate.
3. Visión punitiva. Mientras en Europa se ha adoptado las medidas denominadas “de reducción de daños”, que implica reducir el riesgo en la salud de los consumidores ofreciendo alternativas (Blickman y Jelsma, 2009); en el caso de Estados Unidos, la visión continúa siendo meramente punitiva⁴.
4. Deslocalización del narcotráfico – el mismo carácter regional y global del fenómeno, hace que la aplicación de medidas militares en un país traslade la producción u otros eslabones de la cadena productiva a otro lugar. Esto ha sucedido en el caso colombiano, al trasladar a Perú y México, gran parte del mercado.
5. La narco-diplomacia, que se refiere a la presión del gobierno de los Estados Unidos hacia los demás gobiernos de la región para aumentar los resultados del combate y mantener medidas punitivas, so pena de medidas de corte político, económico o diplomático.

⁴ De acuerdo a Coletta Younger (2013) existe un cambio relativo en la visión de la política estadounidense, debido a la perspectiva social que se ha ido modificando a través del tiempo.

6. El legado de la guerra contra las drogas – todo el problema humano que se genera a partir de las medidas de militarización. La migración de población civil, el aumento de refugiados, de crímenes violentos, la desprotección ciudadana, etc.

Estos seis elementos caracterizan una lucha global al comercio ilegal de drogas, cuyo paradigma en la región es el “Plan Colombia” de 1998, que es un acuerdo firmado entre el gobierno de Estados Unidos y Colombia, con el fin de hacer efectiva una línea de política de combate duro al narcotráfico en sus diferentes niveles, con una inversión de Estados Unidos de más de 7.000 millones de dólares (Rementería, 2001). La implementación de este Plan, se tradujo en una serie de problemas sociales, debido al recrudecimiento de la violencia entre facciones armadas (guerrillas, cárteles) y el ejército regular colombiano, como: desplazados y aumento de las peticiones de refugio en Ecuador, empobrecimiento de los departamentos del sur de Colombia.

Resulta importante señalar ciertos factores que han llevado al aumento del cultivo de hoja de coca en América Latina. En un primer momento, los factores históricos y culturales han sido decisivos para la organización social y productiva de la Región andina. Por otra parte, el cultivo de coca se vincula a todo el mercado global agrícola. La caída de los precios de materias primas, del café o de tubérculos, produjo una movilización de los factores productivos a la coca, sobre todo en el caso colombiano. Con el desplome de los precios del café, la coca fue la alternativa productiva campesina (Rementería, 2009). La violencia ejercida sobre las poblaciones rurales fue otro de los factores decisivos para que se vayan vinculando la producción con el tráfico y los grandes mercados internacionales, y por ende que sean sujetos de figuras penales debido al tipo de cultivo que realizan.

La problemática planteada refleja facetas de criminalización en los diferentes eslabones que componen el fenómeno de las drogas. De ahí que surja el cuestionamiento respecto a cómo el establecimiento de cantidades mínimas de consumo sirvan para identificar a consumidores permitiendo enfocar esfuerzos en identificar a los verdaderos criminales en esta materia.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

¿La aplicación de las Cantidades Umbrales (CU) de drogas han alcanzado los objetivos de descriminalización del consumo?

JUSTIFICACIÓN

El análisis de esta medida engloba criterios legales, de seguridad, de política, de salud pública y constituye un elemento central para evaluar las políticas públicas encaminadas a hacer efectiva la garantía de derechos consagrada en la Constitución de la República.

El establecimiento de cantidades de portación legal de drogas para consumidores, no sólo es un instrumento de política pública, sino que conlleva discusiones más profundas sobre la visión de sociedad que se pretende construir, involucrando elementos políticos, morales y éticos. La discusión sobre las cantidades umbrales aborda diferentes elementos de coyuntura política y de la cultura de la sociedad ecuatoriana.

La multiplicidad de elementos involucrados (seguridad, salud, educación, judicial, políticos), permite abordar desde esta perspectiva el funcionamiento de la institucionalidad en Ecuador y las contradicciones que se presentan en la aplicación de una misma

política entre las diferentes instituciones involucradas de acuerdo a cada una de sus competencias.

Por último, el tema está plenamente justificado desde su actualidad, dado que permanece el debate sobre las medidas para la descriminalización del consumo y ha habido modificaciones efectivas a la política de drogas.

HIPÓTESIS

La inadecuada aplicación de las políticas de umbrales no ha permitido llevar a cabo el mandato constitucional de descriminalización del consumo. No existe un marco normativo claro al respecto, por lo que su aplicación es discrecional. Para sustentar esto, nos apoyamos en datos de las instancias de justicia del Cantón Quito durante los años 2012, 2013 y 2014, para casos relacionados con tenencia ilegal de drogas.

OBJETIVOS

Objetivo general

Evaluar los resultados de la aplicación de la política de umbrales para la descriminalización de consumidores de drogas.

Objetivos específicos

- Determinar los elementos teóricos de la política pública de aplicación de umbrales.
- Caracterizar el diseño de las Cantidades Umbrales de drogas para conocer su aplicación y utilidad, de forma comparada en Ecuador y otras latitudes.
- Determinar la no criminalización del consumo con la aplicación de las Cantidades Umbrales.
- Describir las dinámicas de judicialización de individuos relacionados con el consumo de drogas

ESTADO DEL ARTE

La discusión sobre las cantidades umbrales de portación de drogas está relacionada con la perspectiva humanista – médica del consumo (Levitt, 2011)

Esta perspectiva se enfoca en los consumidores como pacientes, modificando el mero enfoque de seguridad, en el cual el consumidor es sencillamente el último eslabón de una cadena de redes ilegales (Levitt, 2011).

Las cantidades umbrales son medidas para diferenciar a consumidores de mercederes de sustancias estupefacientes ilegales, para evitar la criminalización del consumo como consecuencia del prohibicionismo imperante a partir de las Convenciones ya mencionadas en el siglo XX.

La política de cantidades umbrales se ha venido aplicando desde la década de los 80 y 90 en Europa, y posteriormente se ha esparcido alrededor del mundo. En el Ecuador, por ejemplo, no se ha discutido su uso de forma generalizada, sino a partir de la Constitución del año 2008. Dos son las perspectivas importantes en cuanto a las cantidades umbrales (Levitt, 2011):

1. La necesidad de diferenciar entre portación y consumo a través del mecanismo de estipulación de cantidades umbrales, ya sea por peso, toxicidad de la droga, etc. Esta diferenciación permite considerar al consumo como un problema de salud pública diferente al de la comercialización cuyo objeto es el enriquecimiento a través de una actividad ilegal.
2. La vinculación del problema de las drogas a diferentes ámbitos, ya sea de seguridad, de salud pública, jurídico, social. La articulación de esta problemática a diferentes ámbitos permite reconocer la complejidad del asunto para poder establecer diferentes políticas, no sólo desde el ámbito de la seguridad, sino también de salud pública.

En este contexto, la política pública adopta cuatro posiciones, tres desde lo jurídico y punitivo y una cuarta desde el enfoque de salud pública:

1. 'prohibición absoluta', busca la erradicación total del tráfico y consumo de drogas
2. 'legalización regularizada', se refiere a drogas comercializadas libremente con regulaciones de producción, promoción y comercialización;
3. 'liberalización', del comercio con escasos controles, como hasta hace unos años se clasificaba a drogas como el tabaco (Mejía et al., 2013), y
4. 'reducción de daños' que busca eliminar penalidades a consumidores para darles tratamiento sanitario.

En nuestro país, dada la adscripción a la Convención de 1961, se ha impuesto la visión punitiva, pese a que en la normativa legal se haya señalado que el consumo no está penalizado (Soberón, 2013). Este enfoque era atentatorio a los derechos humanos, y privilegiaba otras perspectivas e intereses extranjeros (Rivera, 2004), dicho enfoque intenta ser modificado a partir de la Constitución de 2008.

Una salida para evitar esta postura de criminalización y penalización del consumo, puede ser hallada en el establecimiento de límites de tolerancia para la posesión de drogas destinadas al consumo, el cual debe ser orientado según la realidad social de cada país.

En este sentido, en la vanguardia de las políticas de descriminalización, a través de un estudio realizado en la Unión Europea, Hughes (2003, p.18 - 20) da cuenta de varios países de esa región que adoptan el uso de umbrales para delimitar el inicio de un proceso penal por utilizar o poseer drogas, y los resultados muestran que ningún país de ese contexto, considera a los montos de droga como el principal determinante para diferenciar el uso personal de esas sustancias, sino simplemente un mecanismo orientativo (Harris, 2011; Hughes y otros 2014). Éste podría ser uno de los caminos sugeridos para nuestro país, dado que "el Plan Nacional de Seguridad Integral refiere que al centrar su accionar en el ser humano, se busca erradicar toda forma de violencia para lograr una convivencia pacífica" (MICS, 2014, p. 37).

Para lograr esta convivencia y armonizar las dinámicas pasadas con la exigencia del nuevo contexto, es necesario que los cuerpos policiales actualicen sus protocolos de acción, rompiendo la rigidez del modelo prohibicionista y adoptando un sistema flexible. En este sentido Rosmarin y Niamh (2012, p.36) señalan que "la falta de flexibilidad en la aplicación de umbrales puede dar lugar a abusos por parte de la policía o de otros actores

en el sistema de justicia, para determinar si alguien está sujeto al modelo de la despenalización”.

Es por ello que los nuevos estudios intentan sobrepasar el modelo jurídico-punitivo y enmarcarse en nuevos abordajes, caracterizados por criterios más enfocados en modelos que enfatizan aspectos socioculturales y psicosociales del consumo, que a su vez tienen una tendencia más garantista y de abordaje desde la salud pública. Estos modelos, como hemos anotado, están en la vanguardia de la investigación del consumo de drogas y la elaboración de políticas al respecto, exaltando una perspectiva de garantías, derechos y seguridad humana (Gross y Terán, 2010).

Dentro de este mismo marco general, es claro que el carácter preventivo y sanitario está por encima del meramente punitivo. Al respecto, el Consejo Nacional de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP) presenta tres enfoques preventivos que son: 1. el ético-jurídico, basado en normas de carácter positivo y moral; 2. el modelo médico-sanitario, que se centra en promover actitudes y estilos de vida saludables; y 3. el modelo socio-cultural, que se basa en crear ambientes sociales que permitan reducir el consumo de drogas (CONSEP, 2012, p. 21-23). De esta forma, los enfoques de atención intentan tomar en cuenta que el conocimiento global del problema es la base para superar la postura tradicional de seguridad y criminalización. En este nuevo contexto se inscriben las políticas de cantidades umbrales, tomando en cuenta los diversos factores de consumo, y eliminando las disociaciones preexistentes entre los diversos elementos en juego (Gross y Terán, 2010).

Ahora bien, el debate sobre los criterios para establecer los umbrales es amplio. Autores como Hughes y otros (2014) y Harris (2011), sostienen que los métodos para establecer umbrales son sumamente diversos y responden a las construcciones que cada país ha creído conveniente implementar. Así, señalan que los sistemas de umbrales pueden estar fundados en el costo de la droga con la que se detiene a un individuo, otros pueden serlo de acuerdo al peso neto de la sustancia incautada, así como en términos de la nocividad de la sustancia; y finalmente, hay un método basado en términos de la pureza de la sustancia (Hughes et. al. 2014, p. 12-13).

Lo importante, pese a la diversidad de criterios para establecer umbrales, es tener claro que el fin último de estos mecanismos es el evitar desbordes de acciones punitivas hacia personas que podrían ser consideradas como usuarios de drogas; lo cual puede presumirse de primera mano por los montos de droga en que han sido hallados en posesión de posibles usuarios (Paladines, 2013, p. 189-191)

Esta búsqueda de un cambio de enfoque, si bien intenta evidenciar las desviaciones que pudieron generarse sobre la base de políticas prohibicionistas, y establecer parámetros de tolerancia para la no criminalización de usuarios, no debe mirarse como una medida capaz de solventar toda la problemática de criminalización y tratamiento a consumidores, ya que de acuerdo a Hughes (2003), el empleo de umbrales para determinar si se enfrenta un caso de tráfico de drogas constituye una herramienta transcendental para tal fin, pero es igualmente controversial debido a que la aplicación de un instrumento de este tipo, conlleva el cumplimiento de una condena para quien exceda los límites de tolerancia establecidos en cada país.

Dentro de las posturas críticas a las cantidades umbrales, por lo general, nos encontramos nuevamente en los enfoques securitistas, en los que se enmarca el debate ecuatoriano, y que aseguran que una política de despenalización o de aumento de las cantida-

des permisibles de portación creará problemas de seguridad y de aumento del consumo⁵. El caso de Portugal podría dar un ejemplo de que esa no debe ser la norma. Greenwald (2009) dice “no se han producido ninguno de los escenarios pesadilla esperados por los opositores a la despenalización, ni aumentos desenfrenados en el uso de drogas entre los jóvenes que conviertan a Lisboa en un paraíso para los turistas de la droga” (Greenwald, 2009, p.1), lo cual ha generado que “una nueva ola de países avancen hacia el modelo de despenalización, lo que sugiere un reconocimiento de los fracasos del enfoque de criminalización y un viento fortalecido que sopla en dirección de un histórico cambio de paradigma” (Rosmarin y Niamh, 2012, p. 9). Precisamente en este cambio de paradigma es en donde se encuentra la vanguardia del estado del arte sobre la políticas concernientes al consumo de drogas.

MARCO TEÓRICO

El combate a las drogas tiene un carácter internacional e interno. En el caso del combate interno y el destino de recursos, lo convierte en un asunto importante de política pública. El artículo 323 de la Constitución de 2008, que consagra la descriminalización, también tiene un enfoque de las políticas públicas aprobadas por cada instancia competente como un instrumento vinculante y de cumplimiento obligatorio. Por ello, es importante anotar elementos importantes para la discusión.

Las políticas públicas como un nuevo enfoque

En términos generales, se concibe de la siguiente manera a la política pública:

“Una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico: la seguridad, la salud, los trabajadores inmigrantes, la ciudad de París, la Comunidad Europea, el océano Pacífico”. (Meny y Thoenig, 1989, 90).

El análisis de lo público y la gestión y administración de lo público ha encontrado un enfoque multidisciplinario, dando origen al estudio de los factores que inciden y la forma de aprovecharlos en la gestión de lo público y lo social. Supera la posición weberiana de la burocracia profesional y administrativa y reivindica nuevos procedimientos (Fernández, 2015: 705). Antoni Fernández (2015) lo define así:

“La utilidad del nuevo enfoque se ve reforzada por la necesidad de superar las limitaciones del instrumental analítico de los estudios administrativos, creado en su origen para la descripción de los Estados liberales, pero cuya obsolescencia se pone de manifiesto cuando se pretende abordar el estudio de los sistemas políticos de los países occidentales, profundamente transformados por el desarrollo del Estado de bienestar, tanto en la naturaleza de sus actividades, como en la base misma de su legitimidad” (Fernández, 2015: 706).

⁵ Para securitizar un tema no considerado previamente como un problema de seguridad es necesario elevar un contenido por sobre la escala de valores de la sociedad y lograr que se comprometan más recursos para resolver el problema de referencia. La securitización de un tema, es un proceso que implica sacarlo de la órbita normal de debate, para transformarlo en un tema de “supervivencia” del estado; situándolo por encima de la agenda de seguridad, ya que debido a la gravedad del asunto, excede los medios institucionales habituales y requiere ser tratado por el estado como una excepcionalidad. A esto se denomina securitización. (Waeber, 1989).

Si bien, resulta difícil en las lenguas latinas, hacer una definición taxativa de política pública, se puede hacer una distinción de varios términos en inglés:

Polity para referirse a las estructuras políticas o al sistema político; el gobierno de las sociedades humanas

Politics se usa para entender la política como la relación de actores o agentes políticos; organización y lucha por el control del poder. Concurrencia entre partidos, grupos de interés, categorías sociales, personas, para el ejercicio de influencia y la ocupación de funciones de autoridad en una colectividad, en un país, en un mercado electoral, en los procesos de decisión (Meny y Thoenig, 1989, 89).

Policy para denominar las actividades gubernamentales tomadas como políticas públicas; designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas, ya sea un marco de orientación para la acción, un programa o una perspectiva de actividad (Fernández, 2015: 709).

En castellano el concepto que hace referencia a “política pública” es el de **policy**. La palabra “política” (*policy*) ha sido usada con frecuencia para designar las elecciones más importantes de la vida organizada y de la privada: “política gubernamental”, “política empresarial” o “mi propia política” (Lasswell, 1992, 83). La política pública existe solo en la medida que señala su campo de acción, no existe “naturalmente”. No tiene sentido hablar de la política (*policy*) de un Estado como tal, su objeto debe ser enunciado y concreto: política (pública) social, económica, exterior, de combate a las drogas (Roth, 2014, 38).

Una definición de política pública es la de Dye, quien la entiende como “todo aquello que los Gobiernos deciden hacer o no hacer”. En general, la política pública es vista como una acción gubernamental necesaria en la que potencialmente, para su aplicación más exacta y plural, debe participar la sociedad en general a través de sus distintos actores (Fernández, 2015: 709).

Dentro de las corrientes teóricas de la política pública existen dos escuelas: prescriptiva y descriptiva. La escuela prescriptiva (como técnica a ejecutar), conocido como *Policy analysis*, (*análisis de política*) en la que los modelos comparados se conocen como “incrementalistas”, pues permiten reconocer los diversos elementos involucrados en políticas previas e involucrarlas en lo posterior. Sin embargo, el éxito no siempre depende de la observación de los problemas del pasado, pues cuestiones de intereses, cognitivos y de cálculo, de coordinación están inmersos en potenciales fracasos (Fernández, 2015: 710).

Por otra parte, está la escuela descriptiva la *Public choice*, que toma su enfoque de la teoría de la elección racional⁶ y el conocido análisis de políticas públicas (*policy analysis*). Los métodos de análisis de la elección racional, consideran que la racionalidad es una forma de acción con arreglo a fines, entonces bajo esta perspectiva de análisis se ven los diferentes factores de racionalidad implícitos en la toma de decisiones.

6 La teoría de la elección racional, también conocida como teoría de la acción racional, es un marco teórico que es utilizado para entender y modelar formalmente el comportamiento social y económico. Usado en ciencias políticas para interpretar los fenómenos políticos a partir de supuestos básicos que derivan de principios de la economía: el comportamiento de los individuos en el sistema político es similar al de los agentes en el mercado, siempre tienden a maximizar su utilidad o beneficio y a reducir los costos o riesgos. Los individuos toman decisiones según su propio interés. Esta racionalidad tiene que ver con una cierta intuición que lleva a los individuos a optimizar y mejorar sus condiciones. Es la principal corriente teórica en la microeconomía y supone que el individuo o agente tiende a maximizar su utilidad-beneficio y a reducir los costos o riesgos. Los individuos prefieren más de lo bueno y menos de lo que les cause mal.

El ciclo de la política

De acuerdo a André-Noel Roth (2006), se puede concebir a las políticas públicas desde dos perspectivas: 1. como una metodología de aplicación, por parte de autoridades públicas y de gobierno, para alcanzar ciertos objetivos, 2. como un método de investigación sobre el funcionamiento y estructura del Estado. Es decir, Roth concibe a las políticas públicas como un elemento de las ciencias políticas desde dos puntos de vista: de la investigación y de la aplicación instrumental. Las políticas públicas se convierten en un elemento de análisis que supera a la formalidad del Estado y se ubica en el contexto social en el que éste se desenvuelve. Esta perspectiva es la que se conoce como enfoque constructivo, pues toma en cuenta los elementos dinámicos del sistema. Erazo resume la posición de Roth de la siguiente manera:

“Desde un enfoque socio-construccionista, esta reflexión pone de manifiesto cómo la disciplina ha logrado diversificarse, abriendo la posibilidad de redefinir dos elementos fundamentales para el análisis de las políticas públicas: a) la asignación de un nuevo papel al Estado y b) el redescubrimiento de las instituciones como actor determinante de los comportamientos de los actores” (Erazo, 2015: 201).

De acuerdo a Roth (2006: 20 - 32), la crisis de administración y gobernabilidad a las que se enfrenta el Estado puede ser resuelto con las políticas públicas en su enfoque dinámico. Siguiendo al autor, los enfoques sobre lo público han estado centrados en una tendencia estatista, societal o mixta.

La tradición analítica iniciada en la década de los 70, Roth (2006) propone cinco elementos involucrados en el ciclo de la política:

1. Identificación del problema – por el cual se crea un consenso sobre la problemática acuciante en una jurisdicción geográfica en un momento determinado.
2. Formulación de soluciones – bajo criterios de viabilidad técnica se establecen las posibles soluciones tomando en cuenta que se trabaja con recursos limitados. Uno de los aspectos primordiales de la política pública es considerar la limitación de recursos, por ello no solo se debe moderar las expectativas, sino optimizar recursos.
3. Toma de decisiones – si bien está centrada, básicamente, en las autoridades gubernamentales, las cuestiones relevantes se construyen con la pluralidad. A estos elementos el autor los conoce como *Advocacy Coalitions*, los mismos que permiten involucrar los diferentes puntos de vista de la sociedad en los intereses públicos⁷.
4. Implementación – una buena implementación supera los factores de toma de decisiones para insertarla en una lógica diferente, pues rebasa las capacidades de las autoridades y se interna en el campo técnico. La relación problema – expectativas – recursos conforma un eje de acción potencial.

⁷ Una coalición contiene personas de una variedad de cargos (funcionarios electos y burócratas, líderes de grupos de interés, investigadores) que comparten un sistema particular de creencias, quienes muestran un grado no trivial de actividad coordinada a lo largo del tiempo (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993). Modelo de sistema de creencias en la formulación de políticas (Sabatier, 1993) asume que las partes interesadas están motivadas a convertir sus creencias en políticas reales y por lo tanto buscan aliados para formar coaliciones de promoción para el logro de este objetivo. Estas coaliciones incluyen actores de creencias similares que se involucran en un grado no trivial de coordinación (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999). Los sistemas de creencias son la unión de las coaliciones de defensa

5. Evaluación - permite la reconstrucción del ciclo, además de ser el elemento que alimenta de manera efectiva la aplicación técnica y permite hacer una revisión completa de las políticas públicas no solo entendidas como una aplicación con-creta de orden técnico, sino un método de investigación de toda la estructura estatal y los elementos deónticos⁸ detrás de éste. (Roth, 2006: 20 - 32)

El problema central a resaltar, en este caso es el de la toma de decisiones en cuanto a política antidrogas en base al marco legal existente.

El problema no está en la identificación de los problemas a nivel macro (tráfico, aumento del consumo), sino en las medidas a corto plazo. El paso previo a la acción es “el estudio de las diferentes alternativas posibles y el cálculo de sus consecuencias y costos” (Fernández, 2015: 719). En lo que respecta a la política de drogas, es precisamente en la evaluación. De las alternativas posibles en lo que se encuentra mayor dificultad con respecto a un consenso.

Las medidas punitivas y no punitivas son dos alternativas situadas en el marco de la seguridad⁹ y la seguridad pública¹⁰ entendida más allá de los aspectos de fuerza pública.

El problema para el uso de cualquier enfoque en el análisis de política es que en el caso de la política de drogas ecuatoriana no existe información para realizar análisis y elaborar acciones en la toma de decisiones. (Paladines, 2015a). Para enfrentar esta carencia de información y análisis, se utiliza el método de “reconstrucción de escenarios”, el cual, a partir de supuestos instrumentales construye escenarios posibles en los que los supuestos se modifican para construir alternativas deseables (Dunn, 1994).

Ahora bien, más allá del análisis macro (entorno social general) del “combate al narcotráfico” y ver al consumo como un asunto de salud pública, queda el problema de la relación de las políticas securitista-punitiva y la garantista-descriminalizadora.

Si bien, ambas políticas se enmarcan en la lógica macro, ya a nivel meso (entorno in-mediató de la sociedad) y micro (entorno inmediato del individuo) (Kimble *et al.*, 2002), no existe la misma perspectiva entre los diferentes agentes de política pública, y es allí donde las Cantidades Umbrales pueden entrar en acción, porque constituyen un criterio que puede conjugar ambas perspectivas, pues tiene un enfoque complementario entre ambas, pues no abandona la visión de castigo al tráfico, pero tolera a los consumidores (Zuffa, 2011).

Por supuesto, no es posible tal aplicación sin la ejecución de otras políticas en las que no necesariamente hay consenso. Entre otras políticas necesarias está el trabajo en prevención a través de la educación; determinación de cantidades y composición de sustancias estupefacientes; debate de despenalización de ciertas sustancias; capacitación a miembros de seguridad y salud.

8 Se refiere a los elementos técnicos de orden normativo que pueden influir en la implementación efectiva de una política

9 Se define a la seguridad como la ausencia de peligro, daño o riesgo. También es la sensación de confianza que se tiene en algo o alguien.

10 La seguridad pública es un servicio que debe brindar el Estado para garantizar la integridad de todos los ciudadanos y sus bienes. La seguridad pública implica que los ciudadanos pueden convivir en armonía, cada uno respetando los derechos individuales del otro. La seguridad pública es un SERVICIO UNIVERSAL (debe alcanzar a todas las personas) para proteger la integridad física de los ciudadanos y sus bienes.

Políticas públicas en seguridad

“Todos los conceptos de seguridad son continuos, incluyentes e interrelacionados, pues cada uno responde a una realidad específica, que genera un pro-ceso particular para el diseño de una política pública, imprescindible para la implementación de mecanismos, procedimientos y medidas por parte de los organismos gubernamentales e institucionales en la búsqueda de una mejor calidad y condición de convivencia social” (Jarrín, 2005: 27).

Toda política relacionada a drogas es una política de seguridad, aunque puede tener otros enfoques necesarios para su aplicación, como el de salud pública, educación, Pero, en la medida en la que se trata de sustancias sujetas a fiscalización, siempre conlleva elementos de seguridad. La nueva perspectiva de seguridad, al igual que la detallada en la perspectiva de políticas públicas, intenta incluir a la ciudadanía en la construcción de la seguridad, la cual constituye la perspectiva de la política pública ecuatoriana en seguridad (García Gallegos, 2015). Al respecto, se debe tener en cuenta que la seguridad es un componente de percepción de la ciudadanía sobre su convivencia en sociedad y la forma en cómo se van articulando los diferentes elementos implícitos, como sociedad, Estado, organizaciones sociales, familia, individuos. Los modelos de seguridad actuales pretenden sobrepasar la visión policial (aunque “civilista” de la Policía como sección de lo social) e incorporarla al entramado social (Angarita Cañas, 2015).

Por ello, la seguridad en el sentido concreto de seguridad convoca a los órganos de control social y justicia, pero además a la comunidad, por lo que se lleva a introducir el término de “Comunidad Epistémica”. Una primera aproximación puede ser que “una ‘comunidad epistémica ‘ es totalmente libre de sugerir alguna idea causal a la que se aspire” (Elvin, 2006: 56). Lo que implica que no es un cúmulo homogéneo con lo que se trata, pero que puede dirigir el entorno sobre el cual erigir las políticas. Elvin (2006) lo explica así:

“En la definición de una comunidad epistémica se afirma que los miembros de la comunidad comparten creencias causales derivadas de su análisis de las prácticas que conducen o contribuyen a un conjunto central de problemas en su dominio. Este análisis informa entonces su comprensión de las posibles relaciones entre las medidas de política y resultados deseados.” (Elvin, 2006: 55)

Sugiere Hass (citado en Elvin, 2003), que los fallos de percepción de una comunidad epistémica, a través de los fallos cognitivos de los individuos que la integran también son un problema en el caso de los tomadores de decisiones. Esto puede evidenciar el problema surgido a partir de la necesidad de crear políticas en base a los presupuestos de una comunidad epistémica sin medios para evaluar sus percepciones y la corrección de las mismas, como puede suceder en el caso de la política sobre drogas en Ecuador. Por ello, se debe tender a aplicar metodologías para entender los procesos de percepción, creencias y demás conocimientos integradores de una comunidad para aplicarlos o corregirlos.

Un problema general de la democracia, siempre ha sido el tener que incorporar a las decisiones las creencias de la mayoría, aun cuando haya fallos en su concepción con respecto a ideales consagrados en el sistema político y el ideal de Estado (Dahl, 1971). Esto se puede evidenciar, por ejemplo, en una política racista. Digamos que estamos ante una sociedad con un conjunto de creencias negativas sobre grupos, etnias, sociedades, etc. sin una necesaria justificación y más bien funcionando como un heurístico o atajo cognitivo (Kimble et al. 2002), y esto puede incidir en una toma de decisiones que rompa el esquema inclusivo de las democracias plurales a las cuales también se deben las comunidades.

De acuerdo a García Gallegos (2014), en el caso de la comunidad ecuatoriana “la inseguridad cotidiana ha llegado a ser el principal problema de los ecuatorianos, por encima de los factores económicos y el desempleo, siendo ahora mismo la fuente de las mayores demandas políticas de la ciudadanía” (García, 2014: 28). Más allá de la aseveración de que se ha convertido en el “principal problema”, sin duda es un enorme problema, lo que conlleva a que la “comunidad epistémica” ecuatoriana, en asuntos de seguridad está ampliamente preocupada por esta temática y dirige e incide directamente en la política pública como decisión de las autoridades, ya sea por la doble vía del involucramiento democrático y corresponsabilidad o por cuestiones de complacencia clientelar.

Así, una comunidad epistémica ofrece a quienes toman las decisiones de las políticas, alternativas objetivas sobre los intereses generales. Permite obtener consensos para trabajar (Elvin, 2003). Más allá de la posibilidad de consensos o ver a una “comunidad epistémica” como una “fuente objetiva”, se puede reconocer que bajo el heurístico o tipo ideal que nos da este concepto, se pueden establecer varios elementos de análisis sobre la percepción ciudadana como elemento central de la comunidad, tomando en cuenta que la seguridad es una cuestión primordial de discusión. De acuerdo a Angarita Cañas (2014), ante el contexto mundial, la cuestión de drogas ha sido un punto central en la seguridad ciudadana hemisférica, no solo desde el punto de vista de la hegemonía norteamericana, sino de la propia sociedad.

Un análisis de políticas públicas de drogas muestra que éstas tienen impactos en la demanda y la oferta de drogas (Poiret, 2006: 2). Sin embargo, no existen evidencias que tales impactos estén de acuerdo, necesariamente a los objetivos perseguidos. Por ejemplo, la aplicación de políticas centradas en un país ha producido efectos de deslocalización de la producción y oferta mundial (Rementería, 2001). Nada hace suponer que este proceso sea diferente a escalas de Tráfico para Consumo Interno. Tras una identificación de los seis actores participantes: cultivadores, productores, comercializadores, organizaciones, consumidores y agentes públicos (Poiret, 2006), se conoce, en términos simplificados que existen tres etapas: producción, tráfico intermedio y distribución final, antes de llegar al consumo. En el caso particular de lo que nos ocupa, la pretensión es diferenciar entre traficantes y consumidores. Por ello, como se ha dicho anteriormente, el elemento central en disputa es cómo cerrar el ciclo de política pública después de la identificación principal del problema.

Así, los conceptos de políticas de seguridad anclados en la denominada “comunidad epistémica” nos permitirán entender cómo se dirimen los problemas de políticas públicas en el país y el cambio que éstas han ido teniendo a lo largo de los últimos años.

LAS FORMAS DE “COMBATE” A LA DROGA EN ECUADOR, ANTES DE LA CONSTITUCIÓN DE 2008

Al concebir el problema del narcotráfico como un fenómeno a escala mundial, en el cual se tejen redes mundiales, su lógica es la de una conexión compleja que enlaza a los grandes intereses del capital y la producción campesina (Rementería, 2001). En el caso de las políticas de drogas, aparte del fenómeno mundial que constituye el narcotráfico, se le debe aunar la falta de autonomía del Estado ecuatoriano frente a las directrices políticas de seguridad hemisférica, en el cual el combate a las drogas también estaba inmerso. En el Tratado Internacional de Asistencia Recíproca (TIAR), que fue el eje de relación de las Américas desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, se consolidó el influjo hemisférico que los Estados Unidos tendrían en materia de seguridad en el marco de la Guerra Fría y

al cual la mayoría de Países de América Latina se adscribieron. Las políticas internas de drogas obedecen a tales lógicas y, por ende, hasta la Constitución de 2008 constituye una reproducción de los patrones hegemónicos de dominación hemisférica y de la perspectiva de riesgo sobre el combate de drogas (Paladines, 2012).

“Lo que comienza con la visión de un particular problema de los Estados Unidos adquiere niveles mundiales de asimilación. La droga se presenta como una amenaza que ingresa desde fuera de sus fronteras; sin embargo, su discurso se proyecta como *el problema de todos*. El concierto de las Naciones Unidas asume la lucha contra las drogas como un reto para salvaguardar a la humanidad...” (Paladines, 2012: 27)

Así, desde la década de los 70, todos los acuerdos están sostenidos sobre la Convención de ONU de 1967. La Tabla 1 lista los convenios y acuerdos en asuntos de control del tráfico de drogas firmados por Ecuador desde la década de los 70.

Tabla 1: Algunos de los principales Convenios y Acuerdos Internacionales

<p>Década de los 70</p> <p>Convenio Administrativo de Cooperación entre la República del Ecuador y la República de Colombia para prevenir, controlar y reprimir el tráfico y uso ilícito de sustancias estupefacientes y psicotrópicas.</p>
<p>Década de los 80</p> <p>Convenio Administrativo de Cooperación entre la República del Ecuador y la República de Chile para la prevención del uso indebido, combate a la producción y al tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.</p> <p>Convenio sobre comunicación de antecedentes penales y de información sobre condenas judiciales por tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.</p>
<p>Década de los 90</p> <p>Acuerdo de Cooperación entre la República del Ecuador y el Gobierno de la Federación de Rusia para el combate al tráfico ilícito y al uso indebido de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.</p> <p>Convenio entre la República del Ecuador y la República de Guatemala sobre Cooperación para combatir el narcotráfico y la farmacodependencia.</p> <p>Convenio entre el gobierno de la República del Ecuador y el gobierno de los Estados Unidos de América para la prevención y control de lavado de dinero proveniente del tráfico ilícito de estupefacientes.</p> <p>Declaración de San Antonio.</p> <p>Acuerdo entre la República del Ecuador y los Estados Unidos Mexicanos para combatir el narcotráfico y la farmacodependencia.</p> <p>Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de la República del Ecuador concerniente al acceso y uso de los Estados Unidos de América de las instalaciones en la Base de la Fuerza Aérea Ecuatoriana en Manta para actividades aéreas antinarcóticos</p>
<p>Década 2000</p> <p>Acuerdo Operativo para el numeral 5 del artículo IX del “Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de la República del Ecuador concerniente al acceso y uso de los Estados Unidos de América de las instalaciones en la Base de la Fuerza Aérea Ecuatoriana en Manta para actividades aéreas antinarcóticos”.</p>

Fuente: Paladines, 2012a.

Dentro de esta lógica, en 1990 se expide la Ley de Sustancias Psicotrópicas y Estupefacientes, la ley 108, que se caracteriza por ser ampliamente punitiva, sin diferenciar el consumo del tráfico; así como tampoco hace distinción entre traficantes locales de pequeñas cantidades y aquellos conectados al tráfico internacional. La posesión de drogas tenía penas entre 12 y 16 años sin distinción de la cantidad, que igualaba a las penas dadas a delitos violentos (Álvarez, 2014). Esta forma de concepción penal se convirtió en uno de los mayores problemas, pues no sólo no hay diferencia en la tratativa entre traficantes, vendedores al menudeo y consumidores, sino que la desproporcionalidad de las penas da cuenta de la visión prejuiciosa que la sociedad enraizó sobre el consumo de drogas. Mientras delitos contra la vida, como el homicidio conllevaban penas entre 8 y 12 años; delitos por violación entre 12 y 16 años; por terrorismo entre 4 y 8 años; secuestro entre 3 y 6 años; el tráfico es visto como un delito contra la integridad y dignidad de las personas. (Álvarez, 2014: 6). Esta fue la visión en vigencia hasta la expedición de la Constitución de 2008.

La desproporcionalidad de las penas marcada por la Ley 108 de 1990, implicaba una visión enmarcada en la lucha internacional contra las drogas, liderada por los Estados Unidos. La perspectiva de criminalización implicaba un combate militar y policial para erradicar el problema del narcotráfico desde la raíz del problema: producción y tránsito. Además, planes económicos y a la vez militares como el Plan Colombia o los ATPDEA.

CAMBIO DE LAS POLÍTICAS DE DROGAS A PARTIR DEL AÑO 2007

El cambio de política en el Ecuador expresada en la Constitución es una corriente mundial de descriminalización y despenalización del consumo, la cual se inició en Europa a finales del siglo pasado y empezó a materializarse en el continente a partir de la relativa autonomía que se logró en la política exterior de la política norteamericana gracias a los gobiernos progresistas de centro izquierda que se sucedieron en la región desde Hugo Chávez en 1999, hasta la legalización del consumo en Uruguay en 2012. La tradición de apertura continental logró un hito importante con la consolidación del Frente de Izquierda de Uruguay, el mismo que favoreció la adopción de políticas de no criminalización al consumo.

Podríamos decir, al menos en términos formales, que el enfoque general de la Constitución ecuatoriana del año 2008 es la de garantía de derechos. En materia penal referente al consumo de drogas. Se produce una modificación sustancial entre la concepción punitiva a la de salud pública, como reza el artículo 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”.

A pesar de que el artículo 364 expresa claramente que no se permitirá la criminalización del consumo, en Ecuador no existe la descriminalización sino la despenalización.

“Descriminalización” significa la eliminación de un comportamiento o actividad del derecho penal. La descriminalización suele afectar a la concepción legal de los delitos relacionados con el consumo de drogas – tenencia, consumo – y puede verse reflejada en la imposición de sanciones no penales (administrativas) o directamente en la anulación

de todas las sanciones. “Despenalización”, en cambio, implica simplemente una distensión de la sanción penal. La despenalización suele abarcar el consumo personal y el tráfico en pequeña escala, y en general conlleva la eliminación o la reducción de las penas de prisión. Sin embargo, la actividad o el comportamiento siguen constituyendo un delito penal (Blickman y Jelsma, 2009: 88).

Adicionalmente, a pesar del artículo 364 de la constitución del 2008, en la legislación ecuatoriana se mantiene en vigencia esta falta de correspondencia entre Constitución e instrumentos de aplicación de garantías y derechos, lo que ha creado un vacío en los procedimientos y desorden en el debido proceso de administración de la justicia.

La política de combate al narcotráfico en América Latina empieza a cobrar una nueva visión que se traduce en la búsqueda de la proporcionalidad en las penas y en la flexibilización del consumo (Blickman y Jelsma, 2009). El Ecuador está inscrito en este ámbito de transformación. Por ello, a decir de Álvarez Velasco (2014), el nuevo Código Orgánico Integral Penal intenta superar los desfases entre una Constitución garantista y los diferentes instrumentos legales. (Álvarez, 2014)

En esta misma línea, en 2009 se propone un Plan de Prevención Nacional contra el consumo de drogas con vigencia 2009 – 2012, elaborado por la Secretaría Ejecutiva del CONSEP, Ministerio de Gobierno (actual Ministerio del Interior), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Inclusión Social, Ministerio de Defensa, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Educación, Ministerio de Relaciones Exteriores, los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), Organizaciones no gubernamentales (ONG) nacionales e internacionales y la Procuraduría General del Estado.

Este documento recoge el carácter vinculante de la política pública de acuerdo a la Constitución y, por ende, la obligatoriedad de su cumplimiento. El documento se establece sobre el análisis de las condiciones existentes en cuanto al consumo y demanda, asumiendo una perspectiva preventiva. Igualmente también recoge las diferentes visiones sobre el carácter internacional del fenómeno y la institucionalidad que se creó a partir de 2008. Esta visión interinstitucional representada en un Consejo, pretende abordar la problemática desde la visión preventiva y de garantía de derechos. Sin embargo, el documento, a pesar de haber sido aprobado por el CONSEP, no fue ratificado por el Presidente de la República, por lo que no tuvo efectividad ni vigencia.

LAS ETAPAS DE LA POLÍTICA DE DROGAS A PARTIR DE 2007

De acuerdo a Paladines (2015), podemos identificar seis momentos importantes sobre la política de combate de las drogas a partir del 2007:

1. En primer momento es el indulto de 2.221 personas detenidas por tráfico de drogas¹¹ que simboliza la instauración del paulatino proceso de descriminalización (Paladines, 2015a).
2. El segundo, es el artículo 364 en la Constitución del 2008

11 El criterio de selección para aplicar al indulto era haber cumplido al menos 10% de la pena y no haber sido portador de más de 2 kilogramos de drogas

3. La no renovación de la “Base de Manta” (Paladines, 2015a). La adscripción al mismo se había dado con la liberalización de la economía y la apertura a la colaboración en el combate y control de drogas en la estrategia subcontinental llamada “Plan Colombia”.
4. El CONSEP emitió la resolución 001 CD 2013, que establece umbrales de tolerancia como medida orientativa para diferenciar entre traficantes y consumidores. (CONSEP, 2013)
5. La renuncia unilateral al ATPDEA por parte del país en el año 2013.
6. La promulgación del Código Orgánico Integral Penal (COIP) en febrero de 2014, mediante el cual se deroga la penalidad de la Ley 108 (Paladines, 2015a).

El COIP constituye un mecanismo para el cumplimiento del mandato constitucional y contribuye a aplicar el principio de favorabilidad, no sólo en el caso de la posesión de drogas, sino en una multiplicidad de ámbitos, de acuerdo a criterios de garantías de derechos. De acuerdo a Álvarez (2014), el COIP hace un importante ejercicio para diferenciar los tipos penales de los problemas de salud pública:

- Entre grandes, medianos y pequeños traficantes
- Entre traficantes y cultivadores
- Diferencia delitos relacionados al tráfico de drogas la de otros delitos violentos que pueden o no estar ligados al narcotráfico
- Diferencia a consumidores y pequeños traficantes de toda la cadena por las cantidades máximas para porte y tenencia

El Proyecto de “Ley de Prevención de Drogas y Uso de Sustancias Catalogadas Sujetas a Fiscalización”, intenta poner orden entre el marco legal dado por la Ley de Drogas y las nuevas normativas y políticas surgidas a partir de la Constitución. Sin embargo, su visión es reduccionista y adolece de varios problemas, pues no delimita los criterios para un programa de prevención integral. Gran cantidad de su articulado tiene un índole administrativa y control de la venta de sustancias legales que se pueden adquirir con prescripción médica (Paladines, 2015a).

Sin embargo, se debe reconocer que existe un viraje en la política (Álvarez, 2014), pues el carácter orientativo de las tablas umbrales está supeditado siempre a las leyes orgánicas, como el Código Penal, dentro de las cuales, el Nuevo Código de Salud, en su artículo 116 repite los males de la visión sobre el consumo.

También el Acuerdo Ministerial 208-13 (MINEDU, 2008), establece mecanismos para el “control” en establecimientos educativos, el mismo que se traduce en requisas, cacheos y otro tipo de eventos que no garantizan derechos.

Esto crea un problema de Estado frente al Estado, del CONSEP, como portador del mandato de no criminalización y los órganos de justicia y control como cumplidores de la normativa imperante.

Esta nueva posición del gobierno, se enfatiza en el año 2014, con la creación de la Unidad Contra el Tráfico para el Consumo interno de Drogas (UCTCI), adjunta a la Dirección Nacional de Antinarcóticos de la Policía Nacional, con el objetivo de combatir el Tráfico para Consumo Interno. Podríamos resumir, que en el país existen dos modelos enfrentados, por un lado aquellos pasos que tienden hacia una nueva política de no criminalización del consumo, detalladas por Paladines y aquellas que tienden a conservar la visión (aquellas denominadas “viraje de la política”), encaminadas a seguir la línea punitiva.

Este cambio de perspectiva sepulta el Plan Nacional de Prevención 2009 – 2012, que, como habíamos anotado, había sido aprobado por el Consejo ya descrito, y que al no ser ratificado por la Presidencia de la República, quedó sin efecto vigente. La Prevención ligada a la garantía de derechos, difiere en varios aspectos centrales de la “Revolución Preventiva”, que acentúa más la prevención en cuanto al combate, bajo la presunción del supuesto fracaso de las políticas de permisividad. Así, un documento como el Plan, que sin ser concordante a profundidad con las aspiraciones de la Constitución, incorporaba varios elementos, para un abordaje más completo, ya no puede coexistir con la reorientación del combate hacia el expendio.

TABLAS UMBRALES

La adopción las tablas umbrales se ha desarrollado de forma gradual y se han presentado diversos matices según la forma en que cada Estado ha establecido sus criterios de cantidades umbrales (Harris, 2011).

Por ejemplo, México ha adoptado una tabla de orientación de dosis máximas de consumo personal inmediato en drogas, como: opio 2g. Heroína 50 mg.; Cannabis 5g.; Cocaína 500mg. (Perez y Silva, 2014: 23). España establece la dosis máxima de consumo de marihuana 50 gramos; Holanda, 5 gramos de marihuana para el consumo y 500gr para locales de comercialización libre (Blickman, Kramer y Jelsma, 2009).

Esta divergencia de criterio muestra la variedad de tolerancias en la fijación de umbrales según el país. Sin embargo, esta coincidencia de política de fijación de umbrales es el resultado de la Convención de 1988, la cual crea un nuevo espíritu regional más cercano a una política de tolerancia y no de seguridad.

En América Latina, los antecedentes importantes para la aplicación de una política de tolerancia frente al consumo de drogas son varios: la aplicación de la Convención de 1988 en países europeos, el descrédito de las políticas de seguridad hemisférica, el éxito relativo de la legalización de la comercialización de marihuana en Uruguay, la llegada de los llamados gobiernos “progresistas”.

Todos estos factores incidieron para que en Ecuador también se establezcan umbrales de consumo. El CONSEP estableció los valores máximos de transporte (cantidades que son de carácter orientativo para los funcionarios de justicia) para ser consideradas de consumo personal en base a un estudio efectuado por el Ministerio de Salud Pública (MSP, 2013) del Ecuador La tabla 2 presenta los umbrales de 7 drogas las más comunes en cuanto al consumo:

Tabla 2: Cantidades máximas de transporte para ser consideradas como de consumo personal

SUSTANCIAS	GRAMOS PESO NETO
1. Marihuana	10 gramos
1. Pasta base de cocaína	2 gramos
2. Clorhidrato de cocaína	1 gramo
3. Heroína	0.1 gramo
4. MDA metilendioxi-fenetilamina	0.015
5. MDMAmetilendioxi-fenetilamina (ÉXTASIS)	0.015
6. Anfetaminas	0.040

Fuente: CONSEP, 2013. Registro Oficial No. 19 del 20 de junio, 2013.

Estos mismos criterios fueron ampliados en el 2014 por lo que el CONSEP, para ser incluidos en el COIP en cuatro escalas de categorización para graduar las penas de acuerdo al monto de droga involucrada en cada caso que ingrese al sistema judicial, lo cual es recogido en el Registro Oficial N° 288, de fecha 14 de julio de 2014, de la siguiente manera:

Tabla 3: Escalas de categorización del porte para consumo de sustancias no sintéticas

SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES								
Escala (gramos)	Heroína		Pasta base de co- caína		Clorhidrato de cocaína		Marihuana	
	Mín.	Máx.	Mín.	Máx.	Mín.	Máx.	Mín.	Máx.
Mínima escala	>0	1	>0	50	>0	50	>0	300
Mediana escala	>1	5	>50	500	>50	2.000	>300	2.000
Alta Escala	>5	20	>500	2.000	>2.000	5.000	>2.000	10.000
Gran es- cala	>20		>2.000		>5.000		>10.000	

Fuente: Registro Oficial N° 288, de fecha 14 de julio de 2014

Estas escalas se inscriben en varios promedios regionales y se fundamenta que to-man en cuenta elementos científicos, técnicos y de hábitos de consumo para el cuerpo humano. También se cuenta con una base similar para drogas sintéticas:

Tabla 4: Escalas de categorización del porte para consumo de sustancias sintéticas

SUSTANCIAS PSICOTRÓPICAS						
Escala (gramos) Peso neto	Anfetaminas		MDA-N-etil- n -metil-3,4-metilendioxi-fenilamina (TENANFETAMINA) (MDA)		MDMA-N-a-dimetil-3,4-metilendioxi-fenilamina (ÉXTASIS) (MDMA)	
	Mín.	Máx.	Mín.	Máx.	Mín.	Máx.
Mínima escala	>0	2,5	>0	2,5	>0	2,5
Mediana escala	>2,5	5,0	>2,5	5,0	>2,5	5,0
Alta Escala	>5,0	>12,5	>5,0	12,5	>5,0	12,5
Gran escala	>12,5		>12,5		>12,5	

Fuente: Registro Oficial N° 288, de fecha 14 de julio de 2014

Tablas que posteriormente fueron modificadas, y a las que se les añadió un incremento de penas de la siguiente manera:

SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES									
Escala (gramos) Peso neto	Heroína		Pasta base de cocaína		Clorhidrato de cocaína		Marihuana		PENAS
	Mín.	Máx.	Mín.	Máx.	Mín.	Máx.	Mín.	Máx.	
Mínima escala	>0	0,1	>0	2	>0	1	>0	20	1-3 años
Mediana escala	>0,1	0,2	>2	50	>1	50	>20	300	3-5 años
Alta escala	>0,2	20	>50	2.000	>50	5.000	>300	10.000	5-7 años
Gran escala	>20		>2.000		>5.000		>10.000		10-13 años

Las tablas umbrales constituyen el mecanismo más importante, a partir del cual se elaboran criterios para posesión y tenencia¹². Sin embargo, en el año 2014 se retoma la postura de criminalización del tráfico. En la llamada “Revolución preventiva”, el Ministerio del Interior toma nuevamente el papel central en el combate al tráfico y consumo, con una visión más centrada en la seguridad.

En la “Cuarta encuesta nacional sobre el uso de drogas en estudiantes de 12 a 17 años” (OND – CONSEP, 2013), realizada en el año 2012 y presentada en informe en el año 2013, se hace un análisis sobre los factores de consumo. Se establecieron cuatro preguntas para determinar los niveles de uso: experimental (una vez en el último año), ocasional (varias veces al año), regular (varias veces en los últimos 2 años), frecuente (a diario o casi diario en menos de 1 año) en el consumo de alcohol, drogas, tranquilizantes.

¹² La tenencia se califica como la existencia de sustancias sujetas a fiscalización en el cuerpo o prendas de vestir de un individuo, mientras que la posesión hace referencia a que la sustancia ilícita se encuentra en los bienes muebles o inmuebles pertenecientes al individuo al que se le imputa la propiedad de la sustancia.

Tranquilizantes: el 2.9% de los estudiantes usó tranquilizantes sin receta; el 2.2% consumió estimulantes. Inhalantes: el 1.79% había hecho uso experimental de y el 0.1% un uso intenso. Marihuana: el 2.3% hizo uso experimental; mientras el 0.22 había hecho uso intenso. Pasta base: el 0.37% experimentó, el 0.28% hizo uso ocasional y el 0.03% uso intenso. Cocaína: el 0.8% hizo uso experimental, el 0.47% uso ocasional y el 0.08% uso intenso. Heroína, el 0.31% hacía uso frecuente de esta droga.

En cuanto a la obtención de drogas, en general, el 67% declaraba no saber dónde conseguirla; el 26% declaraba que era difícil o no podría hacerlo y el 7% que le sería fácil conseguirla. Cigarrillos: el 96% había hecho uso ocasional, el 6.09% hacía uso intenso (más de 31 cigarrillos al mes), y el 62% declaró que consigue cigarrillos en cualquier tienda.

En cuanto al alcohol, 21% de los chicos haría uso ocasional, 7.03% uso regular y 3.03% uso intenso. El 31% compra el alcohol en cualquier tienda. El 17% bebe en sus casas el 14% de quienes consumen (es decir del 31% de los estudiantes de 12 a 17 años de edad) creen que no hay ningún riesgo; mientras el 12.57% no sabe qué riesgo corre; el 55% piensa que el alcohol trae diversos problemas y que no se debe iniciar su consumo a ninguna edad.

Como se puede observar, el problema relativo al consumo de las drogas ilícitas, sin desmerecer su importancia y daño potencial, es bastante menor al del alcohol y cigarrillo; sin embargo, la percepción ciudadana es contraria a los datos. ¿Por qué? Precisamente existe un juego peligroso, y es el de complacencia. La misma percepción ciudadana provoca una respuesta de “mano dura” sobre las drogas, y a la vez, esta misma tendencia puede provocar un aumento de la percepción; sobre todo, si a esto se le aúna la legitimidad que tiene socialmente el uso de alcohol. Mientras el 67% de los chicos no sabe cómo conseguir drogas, 1 de cada 3 compra alcohol en cualquier tienda y bebe en sus casas.

Perspectiva de salud: abuso y tipos de drogas

Para este acápite usaremos la siguiente definición de drogas:

“Droga es toda sustancia natural o sintética que genera adicción, es decir, la necesidad imperiosa o compulsiva de volver a consumirla para experimentar la recompensa que produce, que es sensación de placer, euforia, alivio de la tensión, etc. Por tanto, las drogas inducen adicción y refuerzan la conducta asociada a su uso. El cese en el consumo de la droga adictiva induce abstinencia, conjunto de molestias emocionales y físicas que duran unos días, y cuya intensidad depende del tipo de droga. Evitar la abstinencia es también otra causa de búsqueda y re-caída en la droga (reforzador negativo). La diferencia de los términos dependencia y adicción es confusa. En realidad, la dependencia es el conjunto de cambios neurobiológicos que subyacen al consumo de la droga y que causan la adicción. Sin embargo, la adicción sería un grado elevado de dependencia (p. ej., la cafeína induce dependencia sin ser adictiva)”. (Fernandez-Espejo, 2002, 659).

Se entiende por abuso de drogas: “el consumo crónico y excesivo de una sustancia, de manera que pasa a ocupar un lugar central en sus vidas”. Lo que conduce a la “dependencia” física y psicológica. La dependencia física está asociada al aumento de la dosis a los que el cuerpo está sometido para lograr los efectos deseados, mientras la dependencia psicológica conlleva problemas de respuesta psicosomática (Kolbet y Wisshaw, 2006: 134-137).

El problema de la dependencia y la adicción conllevan problemas médicos y debe ser entendido como tal, como un asunto de salud pública, más allá de consideraciones de carácter moral a las cuales está asociado el consumo de drogas. Ciertas reacciones ligadas al consumo de drogas como la activación psicomotora y la violencia permiten que se asocie indistintamente el consumo con el peligro potencial que el consumidor representa para el resto de la sociedad. Por otra parte, la percepción sobre el consumo de drogas tiende a asociarlo a sectores sociales excluidos, como si fuese inevitable la lumpenización del uso y abuso de drogas. Más bien, las explicaciones a la adicción tienen varias hipótesis de carácter médico y psicológico:

- 1) Hipótesis de la dependencia – los consumidores habituales experimentan síntomas fisiológicos y psicológicos de abstinencia cuando desaparecen los efectos. Esto lleva a aumentar la dependencia.
- 2) Hipótesis hedonista – porque el consumo provocaría placer. Sin embargo, existen reportes que desmienten tal hipótesis en el consumo de ciertas sustancias.
- 3) Teoría de la sensibilización incentiva – la adicción se desarrollaría en una serie de etapas. La primera es la activación del placer; después el placer está relacionado al aprendizaje asociativo igual al condicionamiento clásico, precisamente por los efectos inmediatos producidos por el primer consumo; la tercera etapa es la “silencia incentiva”, relacionada también con el condicionamiento clásico, buscados en sí mismos (Kolbet y Wishaw, 2006: 136 – 137).

Sin embargo, el consumo de drogas suele asociarse a problemas sociales y la criminalidad debido a los cambios de conducta y de estado anímico en los usuarios. El uso de sustancias psicotrópicas, sobre todo prolongadas puede producir daño encefálico y en las neuronas. Cierta tipo de sustancias pueden actuar como neurotoxinas que pueden causar daños severos en las facultades intelectivas superiores, como necropsias, pérdida de memoria a largo plazo, pérdida de las capacidades del lenguaje, etc.

Resulta difícil aislar ciertos componentes de las drogas para poder establecer causas directas de ciertas afecciones. Por ejemplo, el consumo crónico e intensivo de marihuana puede causar ataques psicóticos, pero resulta imposible determinar si se debe al alcaloide: tetrahidrocannabinol (THC) o a cualquiera de las 400 sustancias que se encuentran en la marihuana, de las cuales 60 están directamente relacionadas con el THC (Kolbet y Wishaw, 2006:141).

Solamente en el caso de las anfetaminas se ha podido determinar el daño que causa el ingrediente activo de la droga. Por ejemplo en el caso de “extasis” (MDMA) produce daño en el encéfalo por la degeneración de terminales nerviosas y cambios de densidad de los axones y producir daños severos en el encéfalo (Kolb y Wishaw, 2006). De acuerdo a Kolb y Wishaw (2006).

En el caso de la cocaína, su consumo causa bloqueo del flujo sanguíneo cerebral y a otras áreas similares al de las anfetaminas. En el caso de los sintéticos, no se ha determinado el tipo de daños que provoca a largo plazo, pero sí la modificación radical de la conducta de los consumidores.

Tipos generales de drogas de acuerdo a sus efectos

Las tablas umbrales, por lo general, guardan estrecha relación con el tipo de sustancia y los efectos causados en los humanos, así como las tendencias estadísticas a de-

sarrollar dependencia y alteración de estados de conducta. La clasificación de las drogas se basa en su acción predominante, basado en tres efectos principales: estimulantes, alucinógenos, depresores

Drogas estimulantes

“Las drogas estimulantes son conocidas principalmente por sus efectos a corto plazo, pero un uso repetido de dosis altas puede producir problemas a largo plazo. Los usuarios de cocaína sufren cambios permanentes en el metabolismo del cerebro y en el flujo sanguíneo” (Kalatt, 2004: 411). Estas drogas producen excitación psíquica y motora, alerta, estado de ánimo elevado, disminución de la fatiga y aumento de la actividad cardíaca.

Dentro de este tipo de drogas están la cocaína y la anfetamina. Estas drogas aumentan la actividad de los receptores de dopamina, lo que implica la alteración del sistema nervioso. Otro compuesto estimulante es la nicotina, también aumenta la liberación de dopamina casi en las mismas células que la cocaína y también tienen efectos a largo plazo en el tiempo de respuesta de ciertos receptores (Kalatt, 2004). Sus efectos son intensos y de corta duración. Pocas horas después del estímulo, el sujeto cae en un “estado depresivo” y se ven limitadas con el tiempo por la tolerancia que el consumidor va desarrollando.

Drogas opiáceas

Las más comunes son la morfina, la heroína, la metadona. Los efectos inmediatos son la relajación, disminuyen significativamente la sensibilidad al dolor. El consumo de sustancias como la morfina ha estado arraigado por siglos. Su consumo produce endorfinas que causan ciertos efectos como los ya descritos. El mayor problema de estas drogas, sobre todo en el caso de las recreativas, es su alto índice de adicción y los efectos de abstinencia conllevan tratamientos difíciles de sobrellevar para los pacientes. El uso de metadona como reemplazo de la heroína es común, precisamente por los efectos del síndrome de abstinencia de los opiáceos.

Cannabáceas

El compuesto de la marihuana es el tetrahidrocannabinol. Como habíamos indicado antes, el uso prolongado e intensivo de los cannabáceos puede provocar ataques psicóticos (lo que implica la pérdida de la noción de la realidad). Los efectos primarios pueden incluir depresión, estados alucinógenos, alteración de conducta. Los usuarios frecuentes pueden tener problemas significativos de memoria, pero, a diferencia de los opiáceos, el abandono de su uso no produce los mismos efectos colaterales y es más fácil salir de la dependencia (Kalatt, 2004: 412). Los receptores del cannabis son varios en el cerebro humano y tiene pocos efectos en el ritmo cardíaco y la respiración, por lo que es muy difícil que se produzcan problemas de sobredosis de este tipo con esta sustancia. Las varias respuestas del organismo al consumo de cannabis hacen que sea difícil clasificarla como depresora, alucinógena o como estimulante.

Drogas alucinógenas

Se llaman así a las drogas que distorsionan la percepción. Muchas de ellas pueden recordar a los efectos químicos de la serotonina (es decir que producen un estado de pasividad) como en el caso del LSD (ácido lisérgico dietilamida). Su efecto es mayor y más intenso que el de una sustancia natural.

Acción predominante	Droga
Estimulante	Cocaína Anfetaminas Nicotina
Depresora	Opioides
Alucinógena	LSD

La mayoría de las drogas también se presentan en circulación legal prescritas bajo supervisión médica.

Cuando hablamos de drogas de uso recreativo, por ende, hacemos alusión a aquellas drogas que no son usadas con fines médicos, que no se llevan bajo supervisión y que, por lo general, no son de curso legal.

Las drogas contempladas en las tablas de porte y consumo son de carácter ilegal, precisamente porque su comercialización está prohibida aunque no su consumo, lo que, de alguna manera, desconoce la contradicción entre la ilegalidad del abastecimiento y la tolerancia al consumo.

En el siguiente capítulo haremos un análisis de los mecanismos para la adopción de criterios en las tablas umbrales, su variabilidad y el contexto de consumo y criminalización del consumo en Ecuador.

CAPÍTULO II

Caracterización del diseño e implementación de las cantidades umbrales

Este capítulo hace un acercamiento a la problemática del concepto y aplicación de tablas umbrales, entendidas como un mecanismo para garantizar los derechos de consumidores y diferenciarlos con otros eslabones en la cadena de producción y consumo de droga. La intención es mostrar las principales influencias para la adopción de tal política en el caso de Ecuador, cómo se ha concebido la política en el contexto internacional y los criterios que están detrás de las mismas. También se incluyen varias críticas a la adopción de las tablas y la falta de discernimientos concretos para las cantidades determinadas.

Las tablas umbrales

Se entiende por cantidades umbrales (CU) a un parámetro de portación de drogas que considera cantidades máximas (umbrales), a partir de las cuales, la tenencia pasa a superar la relación existente entre portación y consumo, y por ende, es susceptible de una tratativa diferente a la de la de una dosis personal permitida para consumo (Blickman y Jelsma, 2009).

La discusión sobre las cantidades umbrales de portación de drogas está relacionada con una perspectiva humanista – médica del consumo. Este enfoque aborda la problemática de las cantidades umbrales como medida para diferenciar a consumidores de potenciales mercaderes de sustancias estupefacientes ilegales, y constituye una alternativa para evitar la criminalización dada por el prohibicionismo imperante en las últimas décadas (CLDD, 2013). Las CU constituyen uno de los principales medios de diferenciación entre traficantes de droga, y su adopción en diferentes legislaciones, está relacionada con la descriminalización del consumo y hace diferenciación del micro traficante, traficante y consumidor.

Desde mediados del siglo XIX (1850) hasta la última década de los 90 del siglo XX, en el ámbito internacional primó la criminalización del consumo y el considerar al nar-cotráfico como un delito de carácter internacional. Esta postura no llevaba a establecer discernimientos claros entre los diferentes elementos involucrados en la cadena del nar-cotráfico: productores de materias primas, productores de sustancias ilegales, comerciantes, consumidores.

El problema principal, al momento de tratar el tema, es la dificultad de hablar de consumo sin posesión, incluso en países como Holanda, donde ciertas formas de consumo se han despenalizado, la adquisición de sustancias sigue siendo ilegal, por lo que existen vacíos y contradicciones que no permiten efectivizar las políticas encaminadas a la descriminalización del consumo, en el que la portación es un elemento principal (Jelsma, 2012). Las cantidades umbrales constituyen una respuesta parcial a este fenómeno.

Las cantidades umbrales son una respuesta a la criminalización del consumo, no sólo por la incorporación de ciertos elementos técnicos, basados en análisis de tolerancia

y toxicidad, sino porque la aparente simplicidad de su aplicación permite determinar indicios concretos de delito (tenencia o comercialización); para poder así derivar ciertos casos a diferentes instancias – de justicia o salud – y sobre esa base, en el caso de que sea posible, establecer una escala concreta de condena (Harris, 2011).

De acuerdo a Harris (2011), en la actualidad, no existe ningún modelo de práctica óptima en lo que respecta a las CU. No se pueden rastrear criterios comunes aplicables, por lo que el criterio técnico – médico es apenas parcial. Otro problema, es que cada legislación adopta las cantidades de acuerdo a criterios temporales diferentes, pues podemos hablar de dosis diarias o dosis para el suministro por varios días. Por ello, nos parece importante destacar que las CU son adopciones legislativas, que pueden o no tener criterios comunes, pues son propias de un acto sancionado por un cuerpo legal determinado, y si bien tienen elementos en común, no son necesariamente las mismas.

Uno de estos elementos en común, es el de la descriminalización. Los problemas ligados a la criminalización del consumo, construía estigmas sociales alrededor de los usuarios de drogas ilegales, que no permitía el discernimiento en los diferentes niveles de todo el proceso social que implica el fenómeno de la droga (Paladines, 2013). Esta ambigüedad permitió que toda persona que tenga relación de dependencia con el consumo de drogas, pueda ver sus derechos vulnerados, debido a que la norma era iniciar un proceso penal a todo individuo que fuese encontrado en posesión de estas sustancias, independientemente de su cantidad. Esto llevaba a que el consumo reciba penas superiores a delitos comunes.

La perspectiva de condena del consumo – independientemente de la adopción de las CU, hace que sean los consumidores quienes tengan que demostrar su inocencia – asumiendo al consumo como un delito, dejando de lado el principio jurídico de presunción de inocencia. Este tipo de actuaciones llevó a que la población penitenciaria en Ecuador se incrementara hasta alcanzar niveles de hacinamiento, debido a que se duplicó la cantidad de confinados durante el período de 1990 a 2007.¹³ Para el 2008, el 34 % de todos los privados de la libertad se encontraban penando delitos relacionados con drogas (Edwards, 2010, p. 12-18).

Pese a que el uso CU establece una vía para implantar políticas de no criminalización del consumo, e igualmente constituye un medio para descongestionar los centros de rehabilitación social (Hughes, 2014; Harris, 2011), la inadecuada implementación de una política de umbrales puede ocasionar resultados diametralmente opuestos a los previstos¹⁴ (Harris, 2011).

En Ecuador, el Plan de Prevención del Consumo de Drogas 2004 – 2008 ya había hecho importantes diferenciaciones en relación con los otros niveles de participación en el fenómeno del narcotráfico, en correspondencia con una política latinoamericana, en la que no se anuncian todavía la adopción de tablas umbrales, pero ya se puede entender una apertura general para diversificar las medidas contra el narcotráfico, lejos de la perspectiva de seguridad.

¹³ La población penitenciaria se incrementó de 7.679 personas en 1990 a 14.628 en 2007 (Álvarez Velasco, 2014).

¹⁴ En Perú, a raíz de la adopción de una medida umbrales, en el año 2000, se observó una mayor criminalización a la población, la cual se vio reflejada en el incremento de detenciones relacionadas con drogas (Harris, 2011).

La política de cantidades umbrales se ha venido aplicando en las últimas tres década-das alrededor del mundo y estos estudios abordan análisis comparativos de los efectos de la aplicación de políticas y criterios técnicos en base a dos posturas:

1. La necesidad de diferenciar entre portación y consumo a través de CU, ya sea por peso, toxicidad de la droga. Esta diferenciación permite considerar al consumo de sustancias ilegales como un problema de salud pública diferente al de la comercialización, cuyo objeto es obviamente el enriquecimiento.
2. La vinculación del problema de las drogas con ámbitos: de seguridad, de salud pública, jurídico, social. La articulación de esta problemática a otros ámbitos permite reconocer la complejidad del asunto para poder establecer nuevas políticas, no sólo de seguridad, sino, también de CU y salud pública.

Reconociendo estas necesidades, se adoptan varias perspectivas de política pública con enfoque jurídico y punitivo, y de salud pública, pero con énfasis en la seguridad y penalización del fenómeno droga (Mejía et al., 2012). Hay que señalar que el enfoque jurídico – punitivo termina subsumiendo al consumo dentro del carácter ilegal del tráfico. Por lo general, dentro de este enfoque, persisten las posturas de seguridad. En nuestro país, ha prevalecido el modelo de prohibición absoluta, aun cuando la norma señalaba lo contrario (Soberón, 2013).

Para armonizar las dinámicas que se arrastran del pasado con la exigencia del contexto actual, es necesario que los organismos de control desechen el modelo prohibicionista y adopten un sistema que permita distinguir los matices que van del consumo al tráfico. En este sentido, ya se ha señalado la postura de Rosmarin y Niamh (2012) al indicar que contar con umbrales rígidos puede ser ocasión de abusos y corrupción por parte de los estamentos que administran justicia. (Rosmarin y Niamh, 2012: 36)

Por lo dicho, los estudios relativos a la temática de uso de CU para la no criminalización, intentan superar el modelo jurídico punitivo y buscar nuevos enfoques dentro del modelo que vincula el problema de las drogas con los ámbitos de salud pública, jurídico y social.

El enfoque holístico asegura que el problema de las drogas sobrepase lo policial y judicial. Este modelo está en la vanguardia de la investigación del consumo de drogas y la elaboración de políticas públicas ligadas a la temática, ya que priman las garantías individuales y colectivas, los derechos y la seguridad humana (Gross y Terán, 2010).

Criterios para el establecimiento de las cantidades umbrales

Las CU son criterios técnico jurídicos que se adoptan y modifican por los cuerpos legislativos donde se aplica. Por otro lado, el establecimiento de este tipo de cantidades difieren de acuerdo a los criterios de análisis adoptados, que pueden ir desde el peso en gramos, a la pureza y toxicidad de la droga (OPS, 2005). En otros casos, como el de España, las legislaciones adoptan criterios de sus propios estudios toxicológicos; en otros casos, se utilizan parámetros determinados por la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2001).

Tabla 5: Umbrales psicoactivos determinados por la Organización Mundial de la Salud

Heroína	1 mg / 0,001 gr.
cocaína	50 mg / 0,05 g
Hachís	10 mg / 0,01 g
LSD	20 mg / 0,000005 g
MDMA (Éxtasis)	20 mg / 0,02 g
Morfina	2 mg/0,002 g
Marihuana	15mg/ 0,015g

Fuente: OSM, 2001

Así también, se puede establecer ciertos patrones de consumo orientativos como criterios para la adopción de CU.

Uso nocivo - Patrón de uso de sustancias psicoactivas que produce daños a la salud: físico o mental.

Uso peligroso - Patrón de uso de sustancias psicoactivas que incrementa el riesgo de consecuencias nocivas para el usuario.

Intoxicación - Condición que sucede a la administración de una sustancia psicoac-tiva y que produce perturbaciones a nivel de conciencia, cognitivo, perceptivo, afectivo o conductual, u otras funciones y reacciones psicofisiológicas

Abuso de sustancia - Uso persistente o esporádico de una droga, inconsistente con la práctica médica aceptable o no relacionada con ella.

Tabla 6: Dosis toleradas y letales de drogas ilícitas

<p>OPIÁCEOS:</p> <p>Dosis toleradas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Morfina: (intra-muscular). 10 mg/6-8 h; oral 30 mg/6-8 h. • Heroína: (intra-venosa) 5 mg • Codeína oral 30-60 mg/6-8 h <p>Dosis tóxicas</p> <p>En humanos no tolerantes, la morfina produce una intoxicación grave a dosis de 30 mg por vía parenteral. Por vía oral, dosis de 120 mg pueden ser mortales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La heroína a dosis de 20 mg parenterales, puede ser potencialmente mortal en un humano no tolerante. • La dosis letal de la codeína es de 0.5-1 g. • El dextropropoxifeno puede ser mortal a dosis de 900-1300 mg orales. La dosis letal es menor si se combina con etanol.

CANNABIS

Dosis toleradas

Un cigarrillo de marihuana de peso medio contiene de 15 a 50 mg de D9-THC. **Dosis**

tóxicas

- No se conoce la dosis letal en humanos. No se han descrito casos de muerte en pacientes intoxicados únicamente con cannabis.
- En animales de experimentación, a pesar de administrar dosis orales muy elevadas (más de 3 gramos en perro y 5 gramos en mono), no se observa mortalidad.

ALCALOIDES (derivados de la coca)

Dosis toleradas

- Dosis de 50-100 mg intranasales o 15-30 mg intravenosos, producen una euforia clara.

Dosis tóxicas

- Las dosis de 0.5-1 g intranasales u orales pueden ser letales, pero se han descrito casos de muerte tras el consumo de 20 mg intranasales.
- La dosis letal de cocaína disminuye en presencia de alcohol, posiblemente por la presencia de mayores concentraciones plasmáticas de cocaína y la aparición de cocaetilena.

Fuente: www.fetoc.es/toxicologianet

A parte de estos criterios se utilizan parámetros de efectos determinados por el *Diagnostic Statistical Manual of Mental Disorders* en su versión cuarta (DSM-IV), lanzado por la Asociación de Psiquiatría de Estados Unidos, que constituye un manual ampliamente utilizado en el diagnóstico de desórdenes mentales dados por diferentes cuestiones, entre ellos por el uso de sustancias psicotrópicas que tienen incidencia directa en el sistema nervioso central. Los siguientes criterios son tomados de un informe de la OPS (2015), de acuerdo al uso común dado por la OMS.

De conformidad con el manual de diagnóstico de desórdenes mentales (DSM-IV *Diagnostic Statistical Manual of Mental Disorders*), la dependencia de una sustancia es un patrón de adaptación al uso de la sustancia, lo que produce perturbación o limitaciones clínicas significativas, manifestadas por tres (o más) de los siguientes criterios, que ocurran en cualquier momento durante un mismo periodo de 12 meses (OPS, 2004):

1. Tolerancia, definida por cualquiera de los siguientes indicadores: (a) una necesidad de cantidades marcadamente mayores de la sustancia para alcanzar la intoxicación o el efecto deseado, (b) un efecto marcadamente disminuido con el uso continuado de la misma cantidad de sustancia.
2. Abstinencia, que se manifiesta por cualquiera de los siguientes: (a) síndrome de abstinencia característico para la sustancia. (b) se toma la misma sustancia (u otra similar) para aliviar o evitar los síntomas de abstinencia.

3. Con frecuencia se toma la sustancia en mayores cantidades o durante periodos más prolongados de lo que se deseaba.
4. Existe un deseo persistente o la imposibilidad de reducir o controlar el uso de la sustancia.
5. Se invierte demasiado tiempo en actividades necesarias para obtener la sustancia (por ejemplo, visitar a varios médicos o manejar grandes distancias), en usar la sustancia (por ejemplo fumar un cigarrillo tras otro) o en recuperarse de sus efectos.
6. Se reducen o se dejan de realizar actividades sociales, ocupacionales o recreativas importantes por el uso de la sustancia.
7. Se continúa el uso de la sustancia a pesar de saber que se tiene un problema físico o psicológico persistente o recurrente, muy probablemente causado o exacerbado por la sustancia (sigue bebiendo aunque se sabe que se agravó una úlcera por el consumo de alcohol) (OPS, 2004).

El problema las CU es que no existe claridad en cuáles elementos están incluidos. Así, de acuerdo a Harris (2011), los tipos de criterios de adopción son:

“Las CU se establecen de forma diversa según las jurisdicciones, ya sea en función de la masa total de una sustancia (como las propuestas en el Reino Unido), su pureza (es decir, la masa de su principio activo, como en Hungría), su valor en la calle (Irlanda) o correlacionando todos o algunos de estos componentes (República Checa)” (Harris, 2011: 3).

La adopción más común es la del gramaje por su fácil instrumentalización y forma de determinar el porte. En el caso ecuatoriano, como en los de los países de América Latina, el gramaje ha sido el criterio primordial de adopción. La variabilidad en la determinación del peso de droga (en gramos) en diferentes países se presenta en la tabla 7.

Tabla 7: Cantidades Umbrales de heroína y cocaína en países de Europa

PAÍS	Heroína	Cocaína	Comparación
República Checa	1.5 g	1 g	0.67
Chipre	10 g	10 g	1
Holanda	0.5 g	0.5g	1
Estonia	3 g	7.5g	2.5
España	0.66g	1g	0.33
Italia	2.5g	7.5g	3
Hungría	0.6g	2g	3.3
Lituania	0.02g	0.2g	10

Fuente: Harris, 2011

Como se puede observar, las diferencias son significativas. Por ejemplo, la CU de Italia tolera más de 200 veces la portación de heroína que la lituana. En los mismos países bálticos, la diferencia entre la tolerancia estonia es ampliamente diferente a la lituana. Esta variabilidad de las CU ha dado origen a críticas y observaciones sobre los criterios de adopción.

1. Más que una crítica, la principal observación son las enormes diferencias que existen entre los gramajes de las desiguales legislaciones, lo que lo desvincula a criterios más técnicos que ayuden a posicionar a las CU dentro de la opinión pública, tomando en cuenta lo álgido del debate sobre la tolerancia al consumo de las drogas en busca de la descriminalización. Esto da cuenta de que existe una excesiva discrecionalidad legislativa sin asidero concreto.
2. La siguiente observación de Harris (2011: 3) es muy pertinente sobre el problema del gramaje: “A primera vista, la pureza parecería un criterio más justo que el simple peso, que también tiene en cuenta adulterantes lícitos o benignos. La pureza también puede indicar cuál es la posición de las drogas en la cadena de suministro, lo cual ayuda a calibrar el papel del autor de delito y, por tanto, cuál sería la pena proporcionada. Por otro lado, la pureza es una medida menos práctica que la masa total y, para determinarla, se necesita tiempo, recursos y conocimientos especializados, con lo que se mina el posible ahorro de recursos de los sistemas de CU. La pureza, por ejemplo, no puede ser determinada por agentes policiales con poca formación o en entornos faltos de recursos. Dicho esto, cabe también destacar que, en entornos con pocos recursos, el uso de la masa total como referencia puede ser igual de inviable; en Pakistán, por ejemplo, policías y fiscales se quejan de que ni siquiera están equipados con balanzas.”
Sin embargo, como se observa en lo anotado por Harris, el criterio de la pureza sería más ventajoso por los puntos planteados, pero no su aplicación resulta más complicada, pues se necesitaría de muchos recursos para su aplicación.
3. El criterio del gramaje es el más adoptado por su fácil aplicación y porque determina un elemento concreto para la exculpación o la aplicación de penas, pero también puede ser visto como una simplificación excesiva de la portación. Los elementos de seguridad de los diversos países no cuentan con la capacitación necesaria para la aplicación de este criterio mínimo y de esta manera, las CU quedan inefectivos.
4. Por otra parte, Zuffa hace las siguientes observaciones: “Para abordar definitivamente la distinción entre consumidores y traficantes, se necesita un cambio en el marco de las leyes sobre drogas, que tipifique la posesión como delito sólo cuando ésta tenga intención de venta. El ‘sistema de umbrales’ presenta muchas desventajas para distinguir entre consumo y oferta de drogas. Sería preferible el ‘sistema discrecional’, aunque éste no soluciona el problema por completo. El principal defecto del modelo de umbrales está en la presunción de culpabilidad de tráfico en casos de consumidores que poseen cantidades superiores al umbral, lo cual se ha traducido en niveles de criminalización injustos” (Zuffa, 2011).
5. De acuerdo a Harris, se debe empezar suponiendo siempre, más allá del gramaje o las CU, que la posesión es para consumo, pues lo que se debe probar es la intención de comercialización. Esto implica que las CU tienen un carácter claramente exculpatório más que de tolerancia.

6. Si bien las CU permiten instrumentalidad y fácil aplicación de un criterio de tolerancia y no criminalización, también resulta difícil incluir todos los elementos de juicio involucrados, por lo que las CU deben ser parte de una política activa de inclusión de medidas de tolerancia, en las que las medidas de no criminalización sean contempladas de forma más integral.
7. Hay escasez de datos de los fines normativos que persiguen la CU, hay una falta de estudios sobre la excesiva dispersión de las legislaciones alrededor del mundo (Harris, 2011).
8. Para Ziffa (2011), en Italia, las CU son parte de una política de “mano dura” y no de tolerancia, por lo que aboga a una política de discrecionalidad basada en la mayor efectividad de estudios de caso. Sin embargo, el problema en América Latina es precisamente que existe discrecionalidad judicial en perjuicio de los consumidores a pesar de la existencia de CU.

“La perspectiva de la criminalización, en cambio, vuelve a centrarse en la posesión en sí, que se presupone automáticamente como destinada a la venta cuando se sitúa por encima de un umbral cuantitativo predefinido y, además, se considera como hecho penal independientemente del nivel de posesión. En consecuencia, la posesión de una cantidad por debajo del umbral es punible, aunque con penas y sanciones menos severas” (Ziffa, 2011: 6).

A pesar de estas críticas, se debe tener en cuenta que las CU son un medio, quizá no idóneo, pero factible de aplicación para llegar a un verdadero proceso de discriminación.

El contexto del combate a las drogas en América Latina

Las CU constituyen uno de los principales instrumentos en la disputa por modificar los diferentes convenios, pues se admite que los tratados de fiscalización de drogas son un obstáculo para introducir modificaciones más radicales que se conecten con la realidad. Entre los países que han buscado mayores modificaciones, están 5 países latinoamericanos: Bolivia, Argentina, Ecuador, Uruguay y Guatemala (Bewley-Taylor et Jelsma, 2012). Como se puede ver, los países de América Latina lideran la nueva postura de fin de la normatividad punitiva y de las políticas de militarización que han caracterizado a la tratativa del fenómeno de la droga. Una muestra de este lineamiento es un gasto de más de 25.000 millones de dólares por parte del gobierno norteamericano, desde la década de los 80 hasta el año 2005 (WOLA, 2015).

Los principales enfoques del problema han sido:

- En el primer grupo se estudia al narcotráfico como fenómeno económico y material que mueve gran cantidad de recursos y orienta las políticas y el comportamiento de los actores de acuerdo a sus intereses. Este caso es ampliamente seguido en Colombia (Rementería, 2001), pues el influjo del producto del narcotráfico en el PIB de ese país y en el *lobby* político, produjo lo que se denominó “narcopolítica”, término que designaba esta influencia desde la década de los 90.
- En esta misma línea, se estudia el narcotráfico como un fenómeno social de largo alcance y que tiene diferentes niveles de incidencia en toda la sociedad. Los factores de impunidad, violencia generalizada, son factores relacionados a todo el

problema. Este tipo de enfoque ha vuelto a la palestra con los análisis de casos en México y Colombia.

- También hay una línea que intenta entender al narcotráfico como resultado de altos niveles de adicción generados por una demanda sostenida en países en desarrollo y por ende, concibe al fenómeno como un negocio de carácter transnacional en el que se juegan intereses alrededor del mundo. Este enfoque ha sido enfatizado por la política exterior norteamericana, con la salvedad que la concentración de los esfuerzos de las políticas está en la producción y oferta y no en la demanda.
- La anterior tendencia está relacionada a la represión y militarización del problema, poniendo énfasis en la lucha internacional a través de organismos como la JIFE.
- Otra tendencia ve el problema en su dimensión de salud pública, atendiendo los niveles de adicción y consumo, con un combate a través de estrategias de desintoxicación, campañas de no uso o abuso, etc.
- En los estudios interdisciplinarios, al narcotráfico se ha catalogado como una variable importante en los factores políticos, económicos, de violencia social, seguridad, etc. Existe una aplicación en política como una cuestión de seguridad, pero en un sentido más integral que el de la represión.
- Por último, están los trabajos de corte descriptivo, cuya orientación está en establecer rasgos distintivos de varias formas en las que el fenómeno se presenta. A través de técnicas como el “rastreo de procesos” se pretende entender diferentes mecanismos en cadena y causales que inciden en el problema.

En América Latina, las investigaciones han estado enmarcadas en algunas de estas líneas sin embargo, las políticas públicas se diseñan desde el enfoque de represión y la seguridad (García, 2015; Angarita, 2015; Paladines, 2012a). Una modificación en la postura de combate contra las drogas, basado en la militarización, corresponde con la ruptura de varios gobiernos de la región, a partir de la primera década del siglo XXI, de lograr autonomía en los asuntos internos y externos con respecto a las políticas del gobierno de los EE.UU. Los casos ecuatoriano, boliviano, argentino, son una muestra de esta variación en los lineamientos puramente represivos, hacia una apertura de mayor tolerancia, al menos en un primer momento.

En el caso de Ecuador la no renovación de la base de Manta, en 2007, la política de no asociar directamente a los grupos armados irregulares de Colombia al narcotráfico y expresar en el contexto internacional el rechazo de la intervención del ejército colombiano en territorio ecuatoriano al combate a grupos armados irregulares, dan cuenta de esta variación de la visión de la autonomía de sus asuntos internos.

Las diferentes legislaciones han adoptado reformas con respecto al consumo y posesión, como se muestra a continuación (CEDD, 2014):

México – La posesión para consumo personal es un delito, pero no se procede penalmente si las cantidades están dentro de los umbrales permitidos. La Ley General de Salud es el principal cuerpo normativo que regula administrativamente las cantidades de posesión para consumo. Existen tablas umbrales.

Colombia – El consumo está prohibido constitucionalmente, pero no está penalizado en cantidades de porte de dosis mínimas. A pesar de la prohibición constitucional al consumo, existen tablas umbrales.

Ecuador – La tenencia y la posesión es un delito de acuerdo al artículo 162 de la antigua ley de drogas de 1990, pero de acuerdo al artículo 223 del COIP de 2013, la posesión para consumo no será punible, pero, de acuerdo a la Ley se debe probar la dependencia.

Perú – La posesión es un delito por encima de los umbrales permitidos. Existe aplicación de tablas umbrales.

Brasil – De acuerdo al artículo 28 de la Ley 11.343/06 el consumo está tipificado, pero no recibe penas de prisión, sino se usan medidas alternativas.

Bolivia – Para determinar si el usuario portaba más de lo indicado como dosis personal para consumo se necesita de un examen médico y de acuerdo a eso se decide. No existe penalización a la posesión para el consumo.

Uruguay – El consumo personal no está penalizado. El consumo de marihuana está permitido.

Argentina – La tenencia para consumo personal estaba penalizada antes de que en el año 2009 la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad de la penalización del consumo personal, siempre que no “afecte a terceros”.

El siguiente cuadro muestra la evolución de la normativa en varios países de América Latina:

Tabla 8: Reformas hacia la descriminalización en materia de consumo de drogas en varios países de América Latina

	CAMBIO EN LA LEY	MARCO LEGAL	TENDENCIA
URUGUAY 1974	La posesión para uso personal nunca ha sido criminalizada.	Decreto de Ley N° 14.294, Artículo 31: <i>“Quedarán exento de pena el que tuviere en su poder una cantidad mínima, destinada exclusivamente a su consumo personal”</i> . El texto del artículo de 1974 fue actualizado en 1988 así: <i>“Quedarán exento de pena el que tuviere en su poder una cantidad razonable destinada exclusivamente a su consumo personal con arreglo a la convicción moral que se forme el Juez a su respecto, debiendo fundamentar en su fallo las razones que la han formado”</i> .	Uruguay es uno de los pocos países que nunca ha criminalizado la posesión de drogas para uso personal. La ley no establece límites de cantidad, dejando a la discreción de los jueces la determinación sobre si la intención era el uso personal. No se impondrá sanción alguna si el juez determina que la cantidad poseída estaba destinada al uso personal.
ARGENTINA 2009	Descriminalización: El castigo por la tenencia de drogas para uso personal se declara inconstitucional.	El fallo de la Corte Suprema de Justicia, en un caso relacionado con la posesión de pequeñas cantidades de marihuana, declara inconstitucional la aplicación de la siguiente disposición de 1989: Ley 23.737, Art. 14° bis: <i>“La pena será de un mes a dos años de prisión cuando por su escasa cantidad y demás circunstancias, sugiere inequívocamente que la tenencia es para uso personal”</i> .	El 25 de agosto de 2009, la Corte Suprema de Justicia de Argentina declaró que la aplicación de penas por la posesión de cantidades de marihuana para consumo personal es inconstitucional. Aunque la sentencia de la Corte no se refiere específicamente a otras sustancias, ésta abre la puerta judicial a una reforma de la ley de drogas en Argentina, puesto que los argumentos son aplicables a otras drogas. El artículo 14° bis tendría que ser eliminado y los jueces ya han empezado a actuar acorde a la sentencia en la práctica jurídica, a pesar de que los criterios para definir la posesión para el uso personal no han sido establecidos aún.

M É X I C O 2009	Descriminalización	<p>Decreto 'narcomenudeo' (agosto 2009), reforma</p> <p>Artículo 478 (Ley General de Salud):</p> <p><i>“El Ministerio Público no ejercerá acción penal por el delito previsto en el artículo anterior, en contra de quien sea farmacodependiente o consumidor y posea alguno de los narcóticos señalados en la tabla, en igual o inferior cantidad a la prevista en la misma, para su estricto consumo personal y fuera de los lugares señalados en la fracción II del artículo 475 de esta Ley. La autoridad ministerial informará al consumidor la ubicación de las instituciones o centros para el tratamiento médico o de orientación para la prevención de la farmacodependencia”.</i></p>	<p>En México, el 'Decreto del Narcomenudeo' fue adoptado por el Congreso en abril de 2009 y entró en vigor en agosto de 2009, eliminando todas las sanciones por cantidades para uso Personal: 5gr de cannabis, 2gr de opio, 0.5gr de cocaína, 50 mg. de heroína o 40 mg. De metanfetamina. Los adictos serán sometidos a tratamiento obligatorio solamente después del tercer arresto.</p> <p>En 2006 el Congreso aprobó un decreto similar pero bajo presión de la administración de Bush, el entonces presidente, Vicente Fox, decidió no firmar la ley. Sin embargo, el Presidente Felipe Calderón firmó el decreto, y éste entró en vigor el 20 de agosto de 2009.</p>
P A R A - GUAY 1988	Descriminalización de la posesión para uso personal.	<p>Ley N° 1.340, Artículo 30:</p> <p><i>“El que tuviere en su poder sustancias a las que se refiere esta Ley, que el médico le hubiere recetado o aquel que las tuviere para su exclusivo uso personal, estará exento de pena. [...] Se considerará de exclusivo uso personal del farmacodependiente, la tenencia en su poder de sustancia suficiente para su uso diario, cantidad a ser determinada en cada caso por el Médico Forense y un Médico especializado designado por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y otro por el afectado si lo solicitare, a su costa. En el caso de la marihuana no sobrepasará diez gramos y dos gramos en el de la cocaína, heroína y otros opiáceos”</i></p>	<p>En Paraguay, una nueva ley en 1988 eximió de pena a los que poseyeran un máximo de 2 gramos de cocaína o heroína y 10 gramos de marihuana para el consumo personal.</p>

<p>BOLIVIA 2009 – 2011</p>	<p>Prohibición del consumo y tratamiento forzoso por la posesión para uso personal.</p> <p>Ley del régimen de la coca y sustancias controladas</p> <p>No. 1008 del 19 de julio de 1988:</p> <p>Artículo 35. Prohibición de posesión o depósito:</p> <p><i>“Ninguna persona natural o jurídica podrá tener o poseer en forma, cantidad o sitio alguno, fármacos o drogas que contengan o sean sustancias controladas, sin previa autorización del Ministerio de Previsión Social y Salud Pública, consultada al Consejo Nacional contra el Uso Indevido y Tráfico Ilícito de Drogas”.</i></p> <p>Artículo 37. Tráfico y consumo: <i>“Queda prohibido el tráfico, fraccionamiento y consumo de sustancias controladas consignadas en las Listas del anexo a la presente Ley”.</i></p> <p>Artículo 48. Tráfico: <i>“El que traficare con sustancias controladas será sancionado con presidio de diez a veinticinco años y diez mil a veinte mil días multa”.</i></p> <p>Artículo 49. Consumo y tenencia para el consumo:</p> <p><i>“El dependiente y el consumidor no habitual que fuere sorprendido en posesión de sustancias controladas en cantidades mínimas que se supone son para su consumo personal inmediato, será internado en un instituto de farmacodependencia público o privado para su tratamiento hasta que se tenga convicción de su rehabilitación. La cantidad mínima para consumo personal inmediato será determinada previo dictamen de dos especialistas de un instituto de farmacodependencia público. Si la tenencia fuese mayor a la cantidad mínima</i></p>	<p>La Ley 1008 de Bolivia es muy represiva en cuanto al uso, posesión y tráfico de escala menor de todas las sustancias controladas excepto la coca.</p> <p>Hasta la fecha, no se ha hecho mucho para abrir el debate sobre un marco legal más humano de control de drogas.</p> <p>La ley actual prohíbe el uso de drogas y castiga la posesión para uso personal con internamiento y tratamientos forzosos.</p> <p>Domésticamente, siempre ha existido un mercado legal para la hoja de coca.</p>	<p>Modificación a la Ley 1008.</p> <p>En marzo de 2009, el Presidente Evo Morales pidió la eliminación de los artículos de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes que prohíben la masticación de la hoja de coca. Esto marca un importante primer paso que será seguido por la incoación del procedimiento de la OMS de retirar la hoja de coca de la Lista I de la Convención de 1961.</p> <p>A pesar de que otras reformas a la ley de drogas de Bolivia han sido anunciadas, los cambios todavía están por verse.</p>
--	--	--	---

<p>VENEZUELA 1993</p>	<p>Descriminalización parcial: la posesión para el uso personal sigue siendo un delito penal, pero se reemplazan las penas de cárcel por sanciones de “seguridad social”.</p>	<p>Ley Orgánica sobre Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas.</p> <p>Art. 75: “Se tendrá como dosis personal, hasta dos (2) gramos en los casos de cocaína o sus derivados, compuestos o mezclas, con uno o varios ingredientes, y hasta veinte (20) gramos en los casos de cannabis sativa.</p> <p>Art. 76: En los casos previstos en el artículo precedente se aplicarán las siguientes medidas de seguridad:</p>	<p>En 1993, Venezuela sustituyó la pena de cárcel con “medidas de seguridad social” para la posesión de hasta 2 gramos de cocaína y 20 gramos de cannabis. La posesión para el uso personal se castiga con la remisión a tratamiento, lo que puede todavía dar lugar al internamiento obligatorio en centros especializados.</p>
<p>BRASIL 2002/ 2006/2010</p>	<p>2002/2006</p> <p>Descriminalización parcial: la posesión para consumo personal sigue siendo punible, pero las penas de prisión se sustituyen por “medidas educativas”.</p>	<p>Ley N° 11,343/2006, Artículo 28: “Quien adquiere, tiene en depósito, transporta o trae consigo, para consumo personal, drogas sin autorización o en desacuerdo con determinación legal o reglamentaria, será sometido a las siguientes penas: I. Advertencia sobre los efectos de las drogas, II. Prestación de servicios a la comunidad, III. Medida educativa de comparecencia a programa o curso educativo”.</p> <p>En Brasil se produjeron cambios legislativos en 2002 y 2006 que resultaron en una despenalización parcial de la posesión para uso personal. Las penas de prisión ya no se aplican y fueron sustituidas por medidas educativas y servicios comunitarios.</p>	<p>2010</p> <p>Descriminalización. El Ministerio de Justicia, así como miembros del Congreso están preparando varias propuestas de reforma a la ley de drogas que se espera incluyan la descriminalización total de la posesión de drogas para consumo personal y una disminución de los niveles de condena por tráfico de pequeña escala.</p>
<p>58</p>			

<p>COLOM - BIA</p>	<p>1994</p> <p>Descriminalización de la posesión para uso personal.</p>	<p>La sentencia C-221 de la Corte Constitucional determinó que la prohibición del consumo de drogas viola el derecho constitucional de Colombia al <i>“libre desarrollo de la personalidad”</i>.</p> <p>En julio de 2009, la Corte Suprema anuló una sentencia de octubre de 2008 impuesta a un hombre arrestado por posesión de 1.3 gramos de cocaína. El hombre había sido condenado a 64 meses de prisión y debía pagar una multa.</p> <p>La Corte ordenó su liberación inmediata, una indicación de que el umbral de 1 gramo no es el único criterio a considerar.</p>	<p>En 1994, la Corte Constitucional de Colombia declaró inconstitucional el castigo por posesión de cantidades para el uso personal. Desde entonces, los adultos pueden poseer hasta 20 gramos de marihuana y un gramo de cocaína, entre otras sustancias, para consumo en la intimidad de sus hogares sin temor a cualquier sanción penal. Confirmación de la descriminalización.</p> <p>En julio de 2009, la Corte Suprema de Justicia reconfirmó la sentencia de la Corte Constitucional de 1994, al determinar que la posesión de drogas para consumo personal <i>“no puede ser objeto de ninguna sanción”</i>, cuando el incidente ocurre <i>“si en ejercicio de sus personales e íntimos derechos, [y] el acusado no afectó los ajenos”</i>.</p> <p>Re-prohibición del consumo y la posesión. El Congreso colombiano reformó su Constitución para prohibir el consumo y posesión de drogas. El Artículo 49 de la Constitución ahora incluirá: <i>“El porte y consumo de sustancias estupeficientes o psicotrópicas está prohibido, salvo prescripción médica. Con fines preventivos y rehabilitadores la ley establecerá medidas y tratamientos administrativos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para las personas que consuman dichas sustancias. El sometimiento a esas medidas y tratamientos requiere el consentimiento informado del adicto”</i>.</p> <p>Como excepción a la regla, y en contra de la tendencia en América Latina, el presidente Álvaro Uribe estuvo tratando durante varios años de volver a penalizar la posesión para el consumo personal en Colombia. El 9 de diciembre de 2009, el Congreso reformó la Constitución para prohibir la posesión y el consumo de drogas. Solamente se aplicarán sanciones administrativas.</p> <p>La Constitución tenía que ser enmendada con el fin de hacer caso omiso de la decisión de 1994 de la Corte Constitucional.</p>
--------------------------------------	---	--	---

PERÚ 1982	Descriminalización parcial de la posesión para uso personal, pero únicamente para usuarios dependientes certificados.	Ley de 1982 sobre Tráfico Ilícito de Drogas, Decreto N° 122, Artículo 56: <i>“No es reprimible el que, sin contar con autorización médica, posea droga en dosis personal para su propio e inmediato consumo. La exención de pena requiere peritaje médico legal que acredite la dependencia”</i> .	En Perú el consumo de la hoja de coca nunca ha sido criminalizado y existe un sistema de licencias controlado por el Estado sobre su cultivación y distribución. En cuanto a otras drogas, en 1982, el Decreto 122 estableció que los usuarios dependientes no deben ser castigados por la posesión de drogas para el consumo personal inmediato, pero sólo cuando un certificado médico es provisto para probar la dependencia. Las sentencias son altas incluso para los niveles más bajos del tráfico. Por ejemplo, se puede aplicar un mínimo de 2 años de sentencia, y un máximo de 10 años, por distribuir “pequeñas cantidades directamente a consumidores individuales”.
------------------	---	--	---

Fuente: Jelsma, 2010; CEDD, 2014.

En consecuencia, la mayoría de países tienden hacia la descriminalización del consumo, al menos en términos formales. Podemos considerar un grupo de avanzada, liderado por Uruguay, que ha introducido en la región la despenalización del consumo de marihuana. En esta misma línea, Argentina, Ecuador, Brasil, Chile, Paraguay y Perú, sin tender a la despenalización, han descriminalizado el consumo. En casos como Bolivia y Perú, el cultivo de hoja de coca, tradicional en esos países ha empezado a recobrar su visibilidad en sentido cultural y económico, fuera de la sanción y punición. Colombia, ante el influjo de ser el eje de combate de la lucha contra las drogas con énfasis en la militarización, ha vuelto a sancionar el consumo salvo casos de dependencia comprobada. La figura de dependencia comprobada también se aplica al caso ecuatoriano y constituye una traba para la aplicación plena de las CU, pues implica elementos de juicio difíciles de probar, siguiendo la postura de “defensa de la inocencia” y no de presunción de inocencia, bajo la figura de descriminalización.

En apariencia, existen una serie de factores que determinan una mayor o menor permisibilidad, que puede ser pensada en varias dimensiones:

1. Los países del Área Andina, afectados por una historia de violencia armada ligada a la producción campesina de hoja de coca (sobre todo en Perú y Colombia), han sido focos de un tipo de legislación más dura. El caso ecuatoriano se debate entre la tradición de ser un país de tránsito (PNAD, 2004), de estar en medio de estos dos países y una búsqueda de una autonomía con respecto a su política

internacional. Sin embargo, en lo que respecta al combate a las drogas, la línea general ha sido la falta de autonomía (Paladines, 2015a).

2. Uruguay, con una tolerancia paradigmática para el resto de la región, incluso entre los mismos países de mayor consumo, como son Chile, Argentina y Brasil.
3. Países con modelos de gobierno alternativos en las cuales se inscribe también Ecuador y en el cual Bolivia ha jugado un papel vital con respecto a la diferencia-ción en la producción de materias primas por parte de campesinos y de alcaloi-des para el tráfico.

La aplicación de la política de CU en Ecuador

El CONSEP ha abanderado en el país la aplicación de CU para garantizar el manda-to constitucional de no criminalización del consumo.

El marco legal ecuatoriano parte de tres elementos básicos: 1) el artículo 364 de la constitución del 2008; 2) la ley codificada sobre sustancias estupefacientes y psicotrópicas de 2004; 3) el nuevo COIP de 2014. Resulta importante hacer esta diferenciación, pues buena parte de los problemas que se suscitan en una efectiva descriminalización del consumo parte de la falta de correspondencia de estos elementos del sistema jurídico sobre drogas.

Desde la ley de 1990, los puntos sobre los que se regula el uso, comercialización y tenencia de sustancias ilegales son los siguientes:

1. Cultivo y producción de plantas usadas como materias primas en la elaboración de sustancias psicotrópicas ilegales.
2. Producción o elaboración de sustancias psicotrópicas ilegales bajo cualquiera de sus formas.
3. Tenencia, posesión y adquisición de sustancias listas para el consumo, así como de sus materias primas y demás insumos involucrados.
4. Oferta, venta, comisión, corretaje, suministro, entrega o cualquier concepto simi-lar asociado.
5. Prescripción, dosificación y administración de sustancias sujetas a fiscalización.
6. Preparación en cápsulas, pastillas, embalaje u otro tipo de presentación de sus-tancias sujetas a fiscalización.
7. Almacenamiento, remisión o transporte.
8. Comercio, tanto interno como externo.
9. Asociación para ejecutar cualquiera de las modalidades expuestas.
10. Conversión, transferencia, lavado de activos o cualquier uso de activos o bienes producidos por el comercio de sustancias sujetas a fiscalización. Cualquier otra actividad relacionada (Ley 108, 1990).

El énfasis actual parte de la diferenciación y el reconocimiento de varios niveles en los que se inserta el fenómeno del narcotráfico, sobre los ejes de proporcionalidad y responsabilidad, lo que permite el cumplimiento del mandato constitucional y reconocer el

fenómeno, en lo que respecta a la sociedad civil, fuera de lo que corresponde al ámbito de seguridad, como un problema de salud pública (CONSEP, 2013).

La normativa reconoce tres niveles de consumo en el ámbito de la salud pública: ocasional, habitual y problemático. La resolución 001-CONSEP-CO-2013, pretendía superar la falta de correspondencias entre el mandato constitucional y la ley 108, que en su artículo 62 reprime la tenencia de drogas ilícitas con pena que van de 12 a 16 años, las que al conectarse con otros delitos vinculados pueden aumentar hasta 25 años de reclusión mayor.

Ya se han presentado las tablas, pero una versión simplificada nos dice:

Tabla 9: Tabla simplificada de CU en Ecuador

SUSTANCIA	CANTIDAD
Marihuana	10 gramos
Cocaína – pasta base	2 gramos
Cocaína – clorhidrato	1 gramo
Heroína	0.1 gramo
MDA	0.15 gramos
MDMA	0.01 gramo
Anfetaminas	0.04 gramos

Fuente: CONSEP, 2013.

Como se puede observar, en relación a la dosis psicoactiva, las CU en el país son bastante bajas, pero se hallan en un promedio mundial, a continuación, podemos ver un cuadro comparativo sobre la portación de cannabis entre países, pues esta sustancia es la de mayor consumo:

Tabla 10: comparación de CU de cannabis de varios países con Ecuador

PAÍS	CANTIDAD	RELACIÓN
Australia	De 15 a 50 gramos (por ser federal)	Entre 1.5 y 5 veces mayor
Colombia	20 gramos	x 2
España	40	x 4
EEUU	28.45 gramos (en 13 Estados, por ser federal)	x 1.845
Finlandia	15 gramos	1.5 más
Holanda	5 gramos	100% mayor en Ecuador
Paraguay	10 gramos	Igual
Uruguay	40 gramos	x 4
México	5 gramos	100% mayor en Ecuador
Perú	8 gramos	25% mayor en Ecuador

Fuente: Defensoría del Pueblo, 2015; CEDD, 2014.

Nuevamente, como se puede ver, los criterios son muy diferentes y de acuerdo a ello, las legislaciones optan por varios mecanismos. En Portugal, por ejemplo, se calcula la cantidad de portación para un consumo de 10 días, mientras en la mayoría de países no se hace tal distinción.

La discusión de las cantidades umbrales se puede resumir en los siguientes puntos:

1. Las CU se constituyen en el principal mecanismo e instrumento jurídico – técnico para hacer efectiva la normativa constitucional de no criminalización del consumo.
2. Un problema, ya fuera de la lógica de las propias CU, es la institucionalidad en la cual se pretende implantar. De acuerdo a datos de la Defensoría del Pueblo, entre el 35 y 45% de las personas privadas de la libertad lo están por delitos relacionados a las drogas, lo que puede evidenciar toda una capacidad instalada en sentido represivo en los diferentes niveles. Se puede dudar de la capacidad de los agentes policiales y de justicia de procesar correctamente la imputabilidad de las personas vinculadas en los diferentes niveles del proceso del fenómeno de la droga y el narcotráfico. Independientemente de la nueva normativa, la institucionalidad, reproducida en varios niveles, podría dificultar la aplicación.

Por otra parte, se debe tener en cuenta la ausencia de capacitación o de mecanismos para calificar el gramaje y partir del juicio favorable al consumidor. La discrecionalidad en los diferentes niveles se puede evidenciar claramente, de acuerdo a datos de la Defensoría del Pueblo, se puede encontrar sentencias dispares y bastante discrecionales, de acuerdo a diversas interpretaciones judiciales. Entonces, se puede hablar de un caso en Zamora Chinchipe, en el que una persona, en el año 2011 fue sentenciada a 12 años por portar 1 gramo y otra, absuelta en Carchi, en el año 2012, por portar 240 gramos (Paladines, 2013). Si bien estos casos son anteriores a la aplicación de la normativa de los CU, da cuenta de la institucionalidad concreta a la que la aplicación efectiva se enfrenta.

3. Por último, queda resaltar algo ya destacado anteriormente, y es la modificación de la visión política en lo que respecta a la aplicación de las tablas umbrales y en los que se enfrenta una visión garantista con una securitista, que termina por volver inefectiva la aplicación de las CU, dado que la voluntad política desde el Ejecutivo, ha volcado sus críticas al establecimiento de CU, suponiendo que permite el narcomenudeo.

MARCO METODOLÓGICO

La metodología de investigación que se aplicó, hizo uso de medios tanto descriptivos, así, como cualitativos y cuantitativos. Para el análisis cualitativo, se usó de forma intensiva fuentes bibliográficas pertinentes de orden teórico e instrumental jurídico. El método descriptivo implica describir, conceptualizar, catalogar, clasificar un fenómeno determinado para poder hacer inferencias a partir de ello. El método descriptivo permite crear un marco general de análisis y brindar las herramientas conceptuales y teóricas para hacer correlaciones entre fenómenos determinados.

Dentro del estudio, también se utilizaron estudios médicos y fisiológicos sobre umbrales y los criterios que diferencian a sustancias que pueden tener uso terapéutico y aquellos que se cuentan como sustancias prohibidas.

Por otra parte, la revisión documental de instituciones como la Policía Nacional y Fiscalía fue imprescindible, además de acompañan datos de seguimiento judicial del Consejo de la Judicatura y del Ministerio de Justicia en cuanto a la población penitenciaría del país, puesto que el estudio se centra en la aplicación efectuada por los actores de primera línea, en el inicio de procesos criminales y su desarrollo. En la investigación cualitativa se aplicaron entrevistas semiestructuradas a informantes calificados y funcionarios públicos, que puedan representar la posición oficial o de expertos en el tema.

Para el análisis cuantitativo, se utilizaron datos de la Policía Nacional y de la Fiscalía Antidrogas (FEDOTI y Unidad de Flagrancia) del Cantón Quito, así como del sistema de Justicia y de rehabilitación social, para así poder entender el procedimiento de los casos amparados en las tablas umbrales y el procedimiento de los órganos competentes. La técnica de análisis estadístico no fue muestral, sino que se consideraron la totalidad de casos expuestos entre los años 2012 y 2014. El análisis estadístico nos permitió hacer una relación entre los datos y los elementos teóricos, a saber: el grado de criminalización del consumo por irrespeto a las cantidades umbrales de transporte, la aplicación de criterios para diferenciar a expendedores de traficantes, si ha habido un aumento de casos penalizados a partir de la aplicación de esta metodología, la relación de las diferentes instituciones involucradas. La delimitación espacial se circunscribió al Cantón Quito desde la expedición de la Constitución de 2008.

CAPÍTULO III

Análisis de los juzgamientos por tenencia de drogas en el Cantón Quito en las instancias de Seguridad y Justicia

El consumo de drogas en el país

El objetivo de este apartado es dar cuenta de la realidad de consumo de drogas en el país, para establecer ciertos parámetros de análisis para el estudio de los casos de juzgamiento de tenencia de drogas en el cantón Quito. Los datos aquí presentados han sido tomados de la Cuarta Encuesta Nacional sobre Consumo de Drogas realizada por el CONSEP en el año 2014 (CONSEP, 2014). Esta encuesta presenta datos de consumo entre personas de 12 a 65 años. Las tres encuestas anteriores se realizaron en los años 2008, 2010, 2012. Estas encuestas fueron aplicadas a la población urbana y rural de 23 de las 24 provincias del país, en más de 53 cantones, escogidos entre aquellos que cuentan con una población mayor a los 30.000 habitantes, con una muestra de casi 11.000 individuos a un nivel de confianza estadístico del 90%.

De acuerdo al objetivo, la encuesta pretende: “Describir la magnitud del consumo de alcohol, cigarrillos y otras drogas y su distribución geográfica en la población de 12 a 65 años de edad que reside en zonas urbanas de más de 30.000 habitantes, y capitales de las provincias del país.” (CONSEP, 2014: 2).

La población representada asciende a 5'617.973 personas y su distribución por región es “36,3% a la sierra, 61,5% a la costa y 2,2% al oriente. En referencia al sexo de la población, 46,1% son hombres y 53,9% son mujeres. Los grupos de edad de la población estudiada son relativamente homogéneos, entre las edades de 12 a 17 años: 13,8%; de 18 a 26 años: 15,8%; de 26 a 35 años: 24,3%; de 36 a 45 años: 19,7% y de 46 a 65 años: 26,4%.” (CONSEP, 2014: 4).

Percepción ciudadana sobre consumo de drogas

El análisis de percepción es importante, porque da cuenta de un estado psicológico, descrito en lo que en otro capítulo hemos llamado “comunidad epistémica” (Elvin, 2006: 56), que implica la forma en la que un conglomerado percibe ciertos factores que lo afectan. En este caso, la percepción de inseguridad.

En la percepción en cuanto tal, el 92% de los encuestados ven como negativo para la salud al consumo de alcohol, mientras el 90% ven de la misma manera al consumo de drogas. El 90% del total de entrevistados buscaría ayuda profesional si su hijo usa drogas y el 85% está de acuerdo con internar a los consumidores de drogas en centros de rehabilitación.

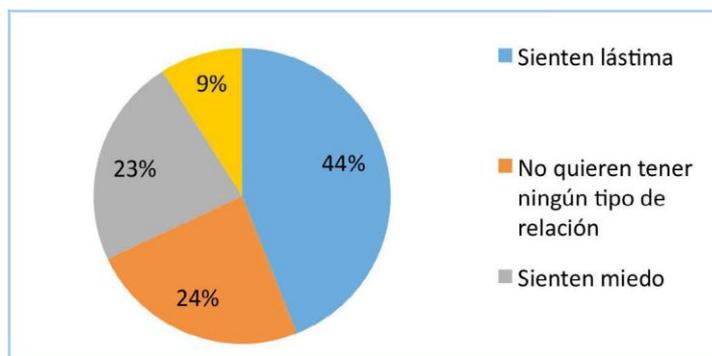
En lo que respecta a la relación con los consumidores, el 23% del total de los entrevistados tiene miedo de los consumidores de cualquier tipo de droga y el 24% no quiere tener ningún tipo de relación con ellos; mientras que el 83% de las personas cree que el uso de drogas transforma a las personas en delincuentes. Estos dos últimos datos son muy significativos en cuanto al objeto de este trabajo, pues dan cuenta de la percepción general de rechazo. Este tipo de percepción negativa podría tener repercusiones al momento de legitimar una política de criminalización del consumo. Sin embargo, se debe

resaltar la diferencia entre el consumo real, los problemas sociales relacionados a éste y la percepción social, pues, como hemos dicho, esta “comunidad epistémica” es la que crea ideas sobre fenómenos sociales y legitima acciones con respecto a éstas.

“La comunidad científica ha comprobado que la percepción del riesgo en el consumo de drogas o la opinión del nivel de peligrosidad de las drogas es inversamente proporcional a la magnitud del consumo. Entre mayor es la percepción del riesgo de una droga, menor es su consumo” (CONSEP, 2013: 6).

El siguiente gráfico muestra la percepción general de los encuestados en cuanto a los consumidores.

Gráfico 1: Percepción ciudadana sobre el consumo de drogas de acuerdo a los datos levantados por el CONSEP



Elaboración: autor, Fuente: CONSEP, 2014

Como se puede observar, la percepción negativa es una constante dentro de la sociedad ecuatoriana y esto podría conllevar problemas al momento de reorientar las políticas hacia la tolerancia al consumo.

Prevalencia de consumo de drogas

De acuerdo a los datos del IV Encuesta, el alcohol (aunque no esté considerado como una droga) es la sustancia de mayor consumo. El 52% de los encuestados lo habría consumido, al menos una vez en su vida. De acuerdo a la encuesta, la sustancia de mayor consumo es la marihuana, aunque no muestre datos del nivel de consumo de otro tipo de sustancias, sino de su accesibilidad y oferta.

La tabla 11 muestra la prevalencia del consumo de marihuana entre la población estudiada.

Tabla 11: Prevalencia del consumo de marihuana por grupo etario, sexo, región y nacional

	Nacional	Sierra	Costa	Oriente	Hombres	Mujeres	12 a 17	18 a 26	26 a 35	36 a 45	46 a 65
Al menos una vez en la vida	6	6	4,9	4,3	6,4	4,3	4,6	4,8	5,4	5,6	5,6
En el último año	0,7	0,7	0,6	0,3	0,8	0,5	0,6	0,6	0,4	1	0,8
En el último mes	0,2	0,4	0,1	0,1	0,4	0,1	0	0,2	0,1	0,2	0,4

Fuente: CONSEP, 2014

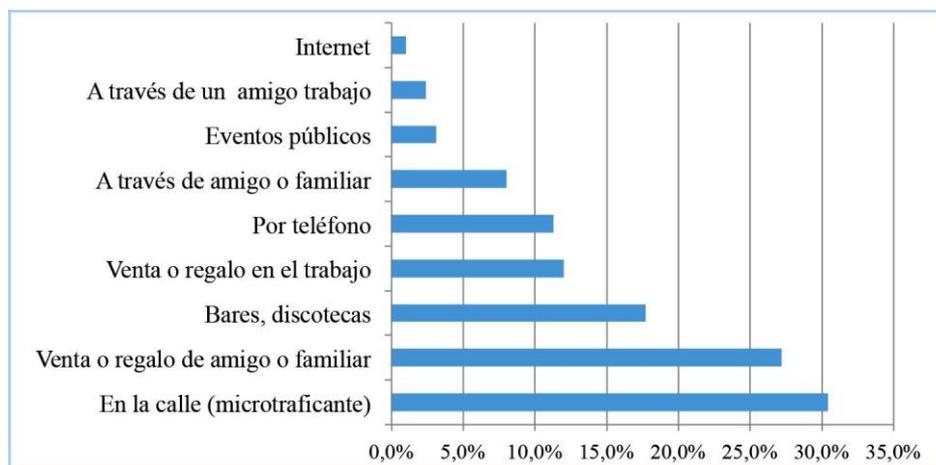
De acuerdo a Levitt (2011), la marihuana es una de esas sustancias llamadas de “prueba”, debido a su accesibilidad, a su gran difusión y a la baja percepción de riesgo. A pesar de ello, si consideramos el consumo en Ecuador, en relación a otros países como Uruguay, en donde el 17% de personas la habían probado al menos una vez en su vida, antes de la total legalización (Urdiales, 2015), el índice de prevalencia de consumo en Ecuador es todavía bajo. El 6% de los encuestados la han consumido en algún momento de su vida y sólo el 0.2% lo hace de manera frecuente (al menos una vez por mes), siendo su mayor incidencia entre hombres, de la región Sierra y en los grupos etarios superiores a los 26 años.

Accesibilidad y oferta

En lo que respecta a la accesibilidad, ante la pregunta si sería fácil conseguir drogas, los resultados son los siguientes: para el 35.2% sería fácil conseguir marihuana; 29.2% inhalantes; 23% cocaína; 15.9% heroína; 14.5% pasta base; 12.6% metanfetaminas. El ofrecimiento de drogas en los últimos 30 días también se distribuye en el mismo orden, aunque con porcentajes significativamente menores: al 1.8% le han ofrecido marihuana; 0.9% cocaína; 0.6 heroína; 0.6% pasta base; 0.5% éxtasis; 0.4% inhalantes; 0.2% metanfetaminas. Tan solo hay una variación significativa en los productos inhalantes, que de ser de las sustancias más fáciles de acceder, es menos ofrecida.

El siguiente gráfico muestra la principal forma de compra de sustancias ilegales:

Gráfico 2: Principales formas de compra de sustancias ilegales

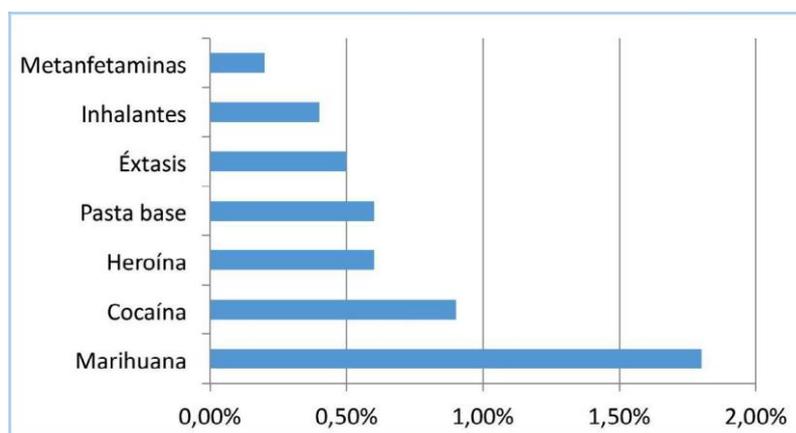


Fuente: CONSEP, 2014

Como se puede ver, el tráfico de drogas en la calle es la principal fuente de obtención. Esta forma de comercialización además cierra el círculo de la producción y tráfico a gran escala, Por ello mismo la dificultad de aplicar una política única que diferencie los diferentes niveles de producción, tráfico y consumo; ya que además la diversificación de formas de comercialización o acceso a drogas hace difícil la implementación de mecanismos únicos e idóneos para el control de drogas.

En lo que respecta a la oferta, el Gráfico 2 muestra los porcentajes de ofrecimiento de algún tipo de droga durante el último mes a los encuestados. La marihuana es la droga más ofrecida, el 1.8% de los encuestados declara haber recibido una oferta de consumo, seguido de la cocaína con 0.8%.

Gráfico 3: Ofrecimiento de droga durante el último mes

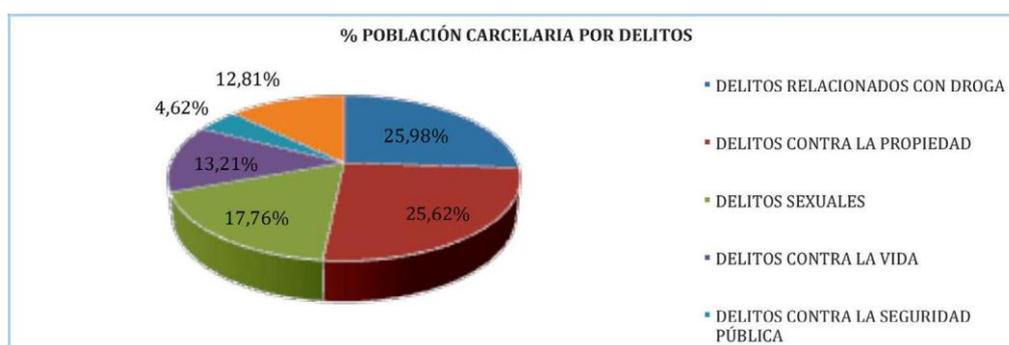


Fuente: CONSEP, 2014

Los datos sobre el control al consumo

Los datos aquí presentados han sido obtenidos de la Policía Nacional del Ecuador como entidad de control al flujo de drogas, de la Fiscalía General del Estado como instancia que dirige la acción penal, de la Función Judicial como entidad de juzgamiento, y del Ministerio de Justicia como ente de rehabilitación social. Los datos pueden diferir de forma considerable, debido a los diferentes mecanismos de registro y cálculo de datos, además del propio enfoque de cada institución de acuerdo a sus competencias.

Gráfico 4: Población carcelaria en Ecuador por delitos



Fuente: Ministerio de Justicia

Elaboración: propia

Al analizar la población carcelaria en el país, es evidente que los delitos relacionados con drogas y los delitos contra la propiedad ocupan más del cincuenta por ciento de la población penitenciaria del Ecuador. El caso de las drogas abarca cerca de un cuarto del total del grupo de privados de libertad; y si bien en términos porcentuales, los números muestran que existen una reducción de la población carcelaria vinculada a delitos de drogas en relación a la totalidad de tipologías delictivas, según los datos proporcionados por Edwards (2010)¹⁵, en valores absolutos es claro que hay una mayor cantidad de detenidos en todos los segmentos delictivos; lo cual puede dar cuenta de que como sociedad hemos

¹⁵ Edwards refiere que para la fecha de su estudio un 34 % de la población carcelaria ecuatoriana estaba vinculada a delitos relacionados con drogas. La población carcelaria que analiza tiene un universo de 14.000 individuos según datos que toma de un estudio de Pontón y Torres (2007)

encontrado en la punición el mecanismo para solucionar las dinámicas de criminalidad; muestra de eso es que la población carcelaria llega a niveles de más de 30.000 personas privadas de la libertad de acuerdo a datos del Ministerio de Justicia. (2017)

Al analizar esta variable es claro que hay un fenómeno más allá de la simple implementación de la política de umbrales como causa que genera un incremento en la población carcelaria de Ecuador; y que debería ser objeto de un detallado estudio, ya que si el referido incremento estaría ligado únicamente a la política de umbrales, lo lógico sería que exclusivamente la población carcelaria vinculada a delitos de droga se incrementa, hecho que no ocurre, por lo que el análisis de variables como reformas normativas¹⁶, políticas criminales, incremento en la producción de drogas¹⁷ entre otras, deben ser estudiadas para darles un peso específico que explique el porqué del fenómeno observado.

Datos nacionales sobre detención por portación de drogas

Los siguientes datos describen las aprehensiones y capturas por tenencia y tráfico de drogas en Ecuador por parte de la Policía Nacional del Ecuador.

Tabla 12: Detenciones por portación de drogas en el país en los años 2012, 2013 y 2014

	2012	2013	2014	2015	Total 2012-15	Crecimiento	Contribución
GUAYAS	1.943	2.813	3.998	4.646	13.400	139%	35,1%
PICHINCHA	1.559	1.634	1.906	2.370	7.469	52%	19,6%
MANABÍ	594	615	604	768	2.581	29%	6,8%
LOS RIOS	424	349	429	580	1.782	37%	4,7%
SANTO DOMINGO	218	382	414	494	1.508	127%	4,0%
ESMERALDAS	361	257	311	437	1.366	21%	3,6%
EL ORO	162	288	373	453	1.276	180%	3,3%
IMBABURA	218	250	286	417	1.171	91%	3,1%
AZUAY	190	250	280	371	1.091	95%	2,9%
CARCHI	186	216	264	259	925	39%	2,4%
TUNGURAHUA	121	182	183	297	783	145%	2,1%
LOJA	172	169	145	255	741	48%	1,9%
SANTA ELENA	172	163	154	196	685	14%	1,8%
COTOPAXI	71	82	151	310	614	337%	1,6%
SUCUMBÍOS	134	138	137	109	518	-19%	1,4%
CHIMBORAZO	86	81	99	138	404	60%	1,1%

16 Se debe tener en cuenta la implementación del COIP, cuya vigencia coincidió con la implementación de umbrales

17 La última estimación de cultivos en Colombia, aún en estudio, sitúa un rango que va entre las 120.000 y 150.000 Ha de plantaciones de hoja de coca

NAPO	119	91	90	101	401	-15%	1,1%
ORELLANA	58	100	86	117	347	102%	0,9%
CAÑAR	81	71	84	111	247	37%	0,6%
MORONA SANTIAGO	50	48	57	92	232	84%	0,6%
PASTAZA	49	58	49	76	203	55%	0,5%
BOLÍVAR	37	36	20	34	158	-8%	0,4%
GALÁPAGOS	26	22	16	62	127	138%	0,3%
ZAMORA CHINCHIPE	19	14	39	26	126	37%	0,3%
Total	7.050	8.309	10.175	12.719	38.155	80%	100%

Fuente: Policía Nacional 2015

Durante el período de análisis, los casos de detenciones por drogas han aumentado en un 80%, se pasó de 7.050 casos en 2012 a 12.719 en 2015. Guayas y Pichincha contribuyen con el 35,1% y 19,6% de la actividad de tráfico de drogas, respectivamente, juntas contribuyen con más de la mitad de los casos, seguidas por Manabí, Los Ríos, Santo Domingo, Esmeraldas, El Oro, en ese orden, juntas contribuyen con el 24%, es decir, en las siete provincias ocurre el 77% de la actividad de drogas en el país. En consecuencia, esta actividad ocurre en todas las provincias de la costa (52,5%) además de Pichincha y Santo Domingo (24,3%) en la región sierra. El aumento de los índices puede deberse a un mejor control, a una mayor demanda, al aumento de la producción de drogas, o una conjunción de estos y otros factores. Resulta difícil dilucidar el porqué de este aumento en los años estudiados, sin adentrarse en un estudio que abarque las variables antes citadas.

Dejando de lado el señalamiento efectuado, podemos afirmar que en promedio, el problema ha crecido en 80% durante los cuatro años descritos. Las provincias de mayor crecimiento son Cotopaxi con un crecimiento del 337%, seguido de El Oro con 180%, Tungurahua 145%, Guayas 139%, Galápagos 138% y Santo Domingo 127%. Juntas han crecido, en promedio, 148% en cuatro años. Estas seis provincias contribuyen con el 46% de la actividad. Es decir, las provincias que contribuyen con alrededor de la mitad de la actividad de drogas han crecido, en promedio, 146% en los tres años 2012-2015, es decir crecieron a una tasa del 35% anual, lo que quiere decir que cada dos años duplicarían el número de casos.

Tabla 13: Número de personas involucradas en incidentes de tráfico de drogas por sexo, 2012-2014

	2012	2013	2014	2015	Total
Hombre	4.263 80%	5.297 83%	6.705 84%	8.681 83%	24.946 83%
Mujer	1.069 20%	1.107 17%	1.270 16%	1.808 17%	5.254 17%
Total	5.332	6.404	7.975	10.489	30.200 100%

Fuente: Policía Nacional 2015

En el período 2012-2015 las detenciones por delitos relacionados con drogas aumentaron de 5.332 casos en 2012 a 10.489 en 2015. En tres años la población relacionada con delitos de drogas casi se ha duplicado (un aumento del 97% en el período), equivalente a una tasa de crecimiento anual del 25%. La gran mayoría de incidentes involucra hombres (87%), la relación hombre-mujer se ha mantenido relativamente estable, 83% hombres-17% mujeres, durante el período.

La edad de los detenidos va desde 4 años hasta 87 años. El promedio de edad es 29 años. El 50% de los involucrados son mayores de 27 años, también, entre las edades de 21 y 36 años se encuentra la mitad del total de casos. El cinco por ciento es menor de 16 años y otro cinco por ciento es mayor de 53 años. El promedio de edad de las mujeres es mayor que la de los hombres, 32 vs. 29 años, respectivamente. Igualmente, la edad media de las mujeres es 30 años y la de los hombres 26 años.

Tabla 14: Número de personas involucradas en delitos de drogas según su estado civil y por rangos etarios, 2012-2014

Edad en años	Soltero	Unión libre	Casado	Divorciado	Viudo	Separado	Total	
menor de 10	3	1	1	0	0	0	5	0%
10 a 20	4.374	351	44	5	1	0	4.775	26%
20 a 30	4.879	1.493	508	59	14	1	6.954	37%
30 a 40	2.221	956	792	100	16	1	4.086	22%
40 a 50	910	353	475	112	17	1	1.868	10%
50 a 60	361	116	215	78	28	1	799	4%
Mayor de 60	94	26	53	13	19	0	205	1%
Total	12.842	3.296	2.088	367	95	4	18.692	100%
	69%	18%	11%	2%	1%	0%	100%	

Fuente: Policía Nacional 2015

El 69% de la población involucrada en delitos relacionados con las drogas es soltero. La moda de la distribución (38% de los solteros) está en el grupo de los 20 a los 30 años, sin embargo, el grupo entre 10 y 30 años representan casi las tres cuartas partes (72%) del total de infractores solteros.

Tabla 15: Casos por sustancias de portación desde el año 2012 al 2014

	2012	2013	2014	Total (2012-2014)	
				Casos	Porcentaje
Cocaína	3.382	3.684	4.123	11.189	58%
Marihuana	1.688	2.134	2.413	6.235	32%
Heroína	88	465	1.122	1.675	9%
Actividades relacionadas ^(a)	1	7	1	9	1%
Total	5.250	6.361	7.748	19.359	100%
^(a) Incluye sintéticas, medicamentos, alcaloides, dinero, armas, combustibles, químicos					

Fuente: Policía Nacional 2015

Las detenciones por drogas y actividades relacionadas han aumentado, en general, a través del tiempo, en 2012 las detenciones ascendieron a 5.250 mientras que en el 2014 fueron 7.748, esto representa un aumento de los casos en 48% en los tres años. Esta tendencia se mantiene en 2016

La cocaína es la principal droga que se trafica, con un crecimiento en el período de análisis del 22%, la marihuana muestra un crecimiento cercano al promedio del total, 43%. La heroína, aunque representa el 9% de las detenciones, ésta muestra un crecimiento exponencial en los tres años: de 88 casos observados en 2012 asciende a 1.122 en 2014, esto es una tasa de crecimiento del 336% anual, y para el año 2016 la tendencia de crecimiento de incautación de heroína se mantiene

Por otro lado, si se considera las detenciones por tenencia o tráfico, el 91% de las detenciones es por tenencia, y el 9% corresponde a tráfico, con un crecimiento anual del 25%.

La cocaína se trafica en dos formas, clorhidrato y pasta. En general, la cocaína en clorhidrato representa el 85% del mercado y el 15% la pasta. Este comportamiento se observa en todas las provincias, excepto en Azuay donde, casi la totalidad (99,5%) es clorhidrato. El 75% de los detenidos se concentra en siete provincias (Tabla 17) y el 25% restante se reparte entre las 17 provincias restantes. Guayas (29%) y Pichincha (19%) son las provincias de mayor tráfico, juntas contribuyen con la mitad de los detenidos.

Tabla 16: Número de detenidos por provincia y por composición de la cocaína

	Pasta base	Clorhidrato de cocaína	Total	
			Casos	Porcentaje
Guayas	784	2.481	3.265	29%
Pichincha	318	1.802	2.120	19%
Manabí	56	975	1.031	9%
Los Ríos	42	564	606	5%
Santo Domingo	24	549	573	5%
El oro	41	418	459	4%
Azuay	2	435	437	4%

Fuente: Policía Nacional 2015

En cuanto a la participación de la mujer en el tráfico, en promedio el 20% son mujeres y el 80% son hombres. En Pichincha, Tungurahua y Napo hay una mayor participación de la mujer con el 34%, 32% y 31%, respectivamente. Bolívar (9%) y Zamora Chinchipe (5%) son las provincias que presentan el menor porcentaje de participación de las mujeres.

Datos para Umbrales

Antes de adentrarse al análisis de Quito es necesario saber cómo se ha desarrollado la implementación de umbrales en el contexto nacional. Es así que a raíz de la implementación de los umbrales de 2013, se genera un debate en el país sobre la conveniencia o no de mantener una política de este tipo. Debate que se mantiene hasta la presentación de esta investigación.

Una medida para dimensionar la capacidad de acción de los umbrales¹⁸ es conocer el número de personas que podrían encontrarse en los rangos de tolerancia establecidos para tal fin. Al respecto tenemos los siguientes datos del país para el período 2014 - 2016

Año	Clorhidrato (hasta 1g)	Pasta de cocaína (hasta 2g)	Marihuana (hasta 10g)	Heroína (hasta 0,1g)	Total
2014	0	137	318	4	459
2015	0	258	345	7	610
2016	1	511	507	25	1044

Fuente: Policía Nacional

Como se puede apreciar durante el año 2014 existieron 459 casos de personas que fueron intervenidas por servidores policiales, y que se encontraban dentro de los márgenes de las CU establecidas por el CONSEP. De estos casos es difícil determinar la efectiva aplicación de los umbrales como criterio para los administradores de justicia, debido a que al ser una medida orientativa y al iniciar las escalas de tráfico desde cero, en los fallos judiciales el criterio de CU para determinar consumidores es marginal. Pese a esto se puede inferir que los procesos de judicialización toman en cuenta las variables vinculadas al consumo debido a que el inicio de procesos penales y sus respectivas sentencias son inferiores en relación a las intervenciones policiales.

Respecto a la variación numérica de casos vemos como en el período analizado la cifra de individuos sujetos a una intervención policial, y que están dentro de los márgenes establecidos en las CU, más que se ha duplicado, llegando a una cifra de 1044 personas que tuvieron una intervención policial y que están dentro de los rangos de umbrales referidos. Esto puede dar cuenta de dos lecturas distintas; por un lado podría señalarse que los usuarios han tomado previsiones para no portar cantidades que excedan los límites señalados en la resolución del CONSEP de 2013, para de esta forma evitar procesos de criminalización; o por otro lado, se podría acoger la hipótesis policial de que determinados expendedores adaptan sus mecanismos de venta para confundirse con consumidores. Las dos ópticas pueden tener algún asidero en sus afirmaciones; sin embargo, esto

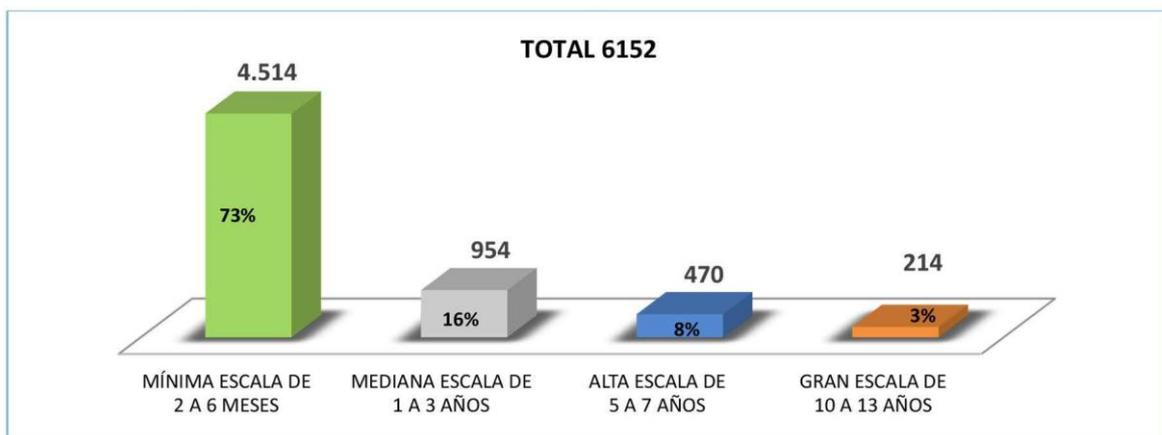
¹⁸ Nos referimos a los umbrales que buscan identificar posibles usuarios de drogas

debe ser verificado de forma amplia para evitar apreciaciones que escapen de la realidad y generen distorsiones en los idearios sociales.

Por lo referido queda patente la necesidad, de que como se había indicado en el desarrollo teórico de este trabajo, el uso de CU sea tan solo un indicativo que oriente a los administradores de justicia. Indicativo que debe ser complementado por investigaciones que aseguren dos cosas, primero que no exista criminalización a consumidores que por una u otra circunstancia excedan umbrales preestablecidos; y por otro, que expendedores queden impunes al intentar mimetizarse dentro de los umbrales de tolerancia

En el caso de las escalas es necesario contrastar los datos de las primeras intervenciones policiales con las sentencias que se obtienen en el sistema de justicia en el nivel de primera instancia, para dimensionar la magnitud del fenómeno analizado y dar cuenta de su desarrollo.

Para poder efectuar una comparación adecuada, y dado que los datos de las diferentes instituciones no reflejan números idénticos analizaremos la data de forma separada y en periodos iguales. Los períodos serán analizados desde el 10 de agosto de 2014 hasta el 25 de octubre de 2015, período en el que estuvieron vigentes los primeros umbrales de las escalas para sancionar el tráfico de drogas, y el segundo período comprendido del 26 de octubre de 2015 hasta el 30 de junio de 2017, período en el que mantienen vigencia los umbrales de escalas actuales, y que fueron objetos de modificación para reducir los límites inicialmente impuestos; y donde además se incrementaron las penas establecidas para las diferentes escalas.



Fuente: Consejo de la Judicatura
 Período: 10 de agosto 2014 a 25 de octubre 2015

MÍNIMA	MEDIANA	ALTA	GRAN	TOTAL
4.480	3.161	1.425	1.491	10.557

Fuente: Policía Nacional
 Período: 10 de agosto 2014 a 25 de octubre 2015

Esta primera data es importante debido a que da cuenta de procesos judiciales, que por la época en que iniciaron, han llegado a la etapa de juzgamiento.

Lo que primero llama la atención es que si bien 10.557 personas fueron objeto de intervención policial, al ser puestas ante el sistema de justicia, 6.152 enfrentaron cargos criminales que terminaron en una sentencia condenatoria. Es decir 58,3% de los interve-nidos cumplieron condenas que van de los dos meses a los 13 años: el resto, 4.405 perso-nas no terminaron o no fueron objeto de sentencia. Sin embargo de aquello es necesario tener presente la necesidad de analizar la cantidad de individuos que pudieron pasar varias etapas procesales dentro de recintos carcelarios, para afinar las acciones de justicia que eviten desbordes punitivos en contra de posibles consumidores.

Respecto a esto es evidente que la cifra que más se aproxima a los datos entregados por la Policía y el Consejo de la Judicatura es la que engloba la mínima escala, en este segmento se han dado sentencias de forma total, pero al analizar los casos de mediana, alta y gran escala vemos que la lógica indicada no se mantiene. Es decir, de los casos presentados al sistema de justicia son los casos de las escalas más altas los que no han terminado en sentencias condenatorias, por lo que resulta innegable la necesidad de ana-lizar las razones del por qué mientras mayor es la escala, menor es el grado de obtención de sentencias en el sistema de justicia. Esto puede dar cuenta de alguna forma, de un mecanismo de impunidad en los eslabones más altos en la cadena del tráfico de drogas. Hecho que puede dinamizar el sistema criminal del narcotráfico y potenciar los flujos de droga en nuestro territorio, los mismos que se encuentran enmascarados en el global de sentencias, que en su mayoría representan la mínima escala.

Otra cosa llamativa es que dentro de este primer período analizado, la cifra de per-sonas que no es sujeta a sanciones penales (4.405) sobrepasa, la cantidad de personas que están dentro de los rangos de CU establecidos por el CONSEP en 2013 (1.044 personas), en un periodo de tres años, lo cual da cuenta de que los criterios de los administradores de justicia sobrepasan la simple aplicación de las CU, más aún cuando las sentencias ob-tenidas están focalizadas en el segmento de mínima escala

En la misma línea de ideas vemos que de acuerdo a los datos registrados por el Con-sejo de la Judicatura 4.514 personas, es decir el 73 % de los sentenciados se encontraban en el rango de mínima escala con una sanción que iba de los dos a los seis meses, que en la práctica y de acuerdo a la normativa penal del país, no eran sujetos de sanciones pri-vativas de la libertad.

Esta realidad, en la que el mayor porcentaje de personas intervenidas por la acción policial no eran sujetas de encarcelamiento, generó demandas sociales de distintos secto-res que señalaron la necesidad de emprender modificaciones de las escalas para sancio-nar el tráfico de drogas.

En este punto es importante señalar que hubo vacíos en el accionar estatal para determinar los caminos más idóneos para dar respuestas alternativas al encarcelamien-to, sobre todo para aquellas personas que se encontraban en los umbrales más bajos de las cadenas de tráfico de drogas; y que como se ha visto, representan el porcentaje más alto de la problemática analizada, para de esta forma hacer frente a las demandas que se fueron generando en la aplicación de umbrales para lograr penas proporcionadas; y así conseguir la instauración de medidas distintas al punitivismo, y que permitan lograr una vía alternativa a los métodos tradicionales para hacer frente a las problemáticas señaladas

Como es conocido, lo reseñado no ocurrió, y más bien se optó como respuesta la reducción de los umbrales en las escalas para sancionar el tráfico de drogas, de acuerdo a los parámetros que se señalaron en acápite anteriores; y por otro lado, se endurecieron las penas para sancionar a quienes se hallen involucrados en delitos de este tipo.

Como es lógico presumir, la adopción de una medida de este tipo provocó una variación de las dinámicas que se reseñaron y produjo una alteración en los comportamientos de judicialización que se venían realizando. Para un mejor análisis se expondrán los datos que se recogieron luego del endurecimiento de las penas y la reducción de los umbrales en las escalas de tráfico.



Fuente: Consejo de la Judicatura

Período: 26 de octubre 2015 a 30 de junio 2107

MÍNIMA	MEDIANA	ALTA	GRAN	TOTAL
2.920	8.691	7.173	2.417	21.201

Fuente: Policía Nacional

Período: 26 de octubre 2015 a 30 de junio 2107

MÍNIMA	MEDIANA	ALTA	GRAN	TOTAL
819	7.916	3.713	2.908	15.356

Fuente: Policía Nacional

Período: octubre 2015 a diciembre 2016

De los datos anotados vemos por un lado, que del Consejo de la Judicatura constan 5.859 personas que han recibido sentencia a raíz de los cambios normativos antes señalados, en contraste con las 21.201 personas que fueron intervenidas en diferentes acciones policiales. Esta gran diferencia surge en parte porque varios de los procesos están aún en sustanciación en los diferentes estamentos de la justicia. Para evitar distorsiones se han colocado los datos recogidos por la Policía Nacional en un período de 14 meses, ya que la primera modificación de los umbrales para las escalas de tráfico tuvo esa vigencia.

Lo primero que llama la atención es que existe un incremento en el número de detenidos durante un período similar. La otra cosa que llama la atención es que los porcentajes de sentencias varían sustancialmente del primer período analizado, y es que el tráfico de mínima escala ya no es el que ocupa el primer lugar de la problemática. Esto en parte se puede explicar por una lógica de desplazamiento de la mínima a la mediana escala fruto de la reducción de las CU. Pero como se había señalado antes, a la par de este desplazamiento hay que tomar en cuenta otras variables, que se señalaron anteriormente, para que de forma plena expliquen la realidad que está detrás del incremento de detenidos en iguales períodos temporales.

La data analizada da cuenta que las dinámicas de imputación relacionada a delitos de drogas ha mantenido una constante de crecimiento en el número de personas que han enfrentado intervenciones policiales y procesos judiciales. Esto pone de manifiesto que el uso de umbrales como un indicativo para no criminalizar el consumo es empleado de forma marginal, ya que las resoluciones judiciales no recogen el criterio de CU como un determinante que distinga un consumidor de un traficante.

Pese a lo señalado se debe resaltar que el uso mandatorio de escalas para sancionar el tráfico de drogas en las escalas determinadas en el código orgánico integral penal, ha permitido que los desbordes en cuanto a la imposición de sanciones sea gradual al nivel del delito que se imputa. Esta afirmación se realiza basado en los datos previos proporcionados por Edwards (2010) y Álvarez (2014), en los que se señalaban penas que iban desde los ocho a los 25 años de prisión por delitos vinculados a drogas, realidad que ha variado al hallarse una graduación que en un inicio estaba limitada por penas que iban de los dos a los seis meses, en la mínima escala y que llegaba hasta los 13 años en la gran escala; y que en la actualidad cubren penas que van de un año en la mínima escala, hasta el máximo de 13 años en la gran escala.

Además de lo señalado, la graduación de penas ha permitido que el segmento más afectado por desbordes punitivos, esto es quienes se hallaban con cantidades reducidas de sustancias sujetas a fiscalización, no enfrenten penas desmedidas. Pese a esto es claro que aún no se ha construido un mecanismo idóneo que permita evitar la criminalización de individuos que se hallan en un limbo entre mercaderes y consumidores de drogas. A la par de lo señalado se debe indicar que el sistema de justicia no ha podido procesar los casos relacionados con las escalas de tráfico más altas de la misma manera en que lo ha hecho con la mínima escala.

De estos primeros señalamientos vemos que por un lado se conjugan una variable relacionada con la tolerancia social al consumo de drogas. La cual, de acuerdo a los datos proporcionados por el extinto CONSEP, muestran una sociedad intolerante al consumo de drogas, vinculando además el consumo como un catalizador para la criminalidad¹⁹; y por otro lado, una variable relacionada con la idea de que la punición es un mecanismo idóneo para solucionar los problemas de criminalidad. Esta conjunción puede explicar en parte el desarrollo de las dinámicas vistas, una vez implementada la política de umbrales.

Datos para el Cantón Quito

Los siguientes datos obtenidos de la Dirección Nacional Antinarcóticos de la Policía Nacional muestran los casos agregados por posesión de drogas.

MÍNIMA	MEDIANA	ALTA	GRAN	TOTAL
872	488	166	185	1.711

Fuente: Policía Nacional

Período: 10 agosto 2014 a 25 de octubre de 2015

¹⁹ 83% de los ecuatorianos cree que el uso de drogas transforma a las personas en delincuentes de acuerdo al estudio de consumo realizado por el CONSEP

MÍNIMA	MEDIANA	ALTA	GRAN	TOTAL
689	1.971	681	313	3.654

Fuente: Policía Nacional

Período: 26 octubre 2015 a 30 junio 2017

Como puede observarse de los cuadros anteriores, el patrón nacional se replica en la ciudad de Quito durante los espacios temporales analizados. Vemos que la mayor cantidad de casos se encuentran en la mínima escala en el período que tuvo vigencia las primeras CU destinadas a sancionar el tráfico en las distintas escalas, en un número de 872 personas involucradas, lo que representa el 51% del total registrado para la ciudad de Quito.

Posteriormente y con las modificaciones efectuadas se produce el fenómeno de desplazamiento y el incremento de personas detenidas por delitos vinculados a drogas en los periodos analizados, por lo que se puede decir que la ciudad de Quito responde a las lógicas nacionales que se habían anotado anteriormente.

Para conocer el nivel de impacto en posibles consumidores analizaremos los casos que pueden hallarse en los umbrales establecidos para la no criminalización del consumo (CONSEP, 2013)

Año	Clorhidrato (hasta 1g)	Pasta de cocaína (hasta 2g)	Marihuana (hasta 10g)	Heroína (hasta 0,1g)	Total
2014	0	16	62	0	78
2015	0	51	62	0	113
2016	0	182	117	0	299

Fuente: Policía Nacional

Al analizar los datos de Quito y contrastarlos con los nacionales vemos que la lógica de incremento en los casos de personas que podrían ser considerados se replica con matices que individualizan el caso de la ciudad capital, y es que en el caso que nos ocupa la casuística muestra un incremento de más del triple de casos, a diferencia de la duplicación que se observaba a nivel nacional. De igual manera se puede apreciar que la ciudad de Quito no tiene una problemática en los umbrales que están ligados a drogas como el clorhidrato de cocaína y la heroína, no así en los casos de pasta de cocaína y marihuana, donde los patrones de incremento que se veía a escala nacional se repiten.

Estos datos pueden dar cuenta de la idea que se esgrimió anteriormente, en la que hubo una adaptación en los patrones de comportamiento de consumidores y/o expendedores al momento de portar una sustancia prohibida. Además de esto, la data da cuenta que la problemática de heroína, como es de conocimiento generalizado se halla focalizada en otro lugar, la provincia del Guayas concretamente²⁰. Fenómeno que debe ser estudiado y abordado por las autoridades correspondientes para dar una respuesta adecuada.

²⁰ De acuerdo a datos de la Policía Nacional alrededor del 80% de la heroína es incautada y comercializada en la provincia del Guayas

Datos de la Dirección Nacional Antinarcoóticos (DNA) de la Policía Nacional

Tabla 18: Datos de casos por posesión o tráfico presentados en el Cantón Quito 2012 – 2014

	Año 2012	Año 2013	Variación	Año 2014	Variación
Casos Cantón Quito	1508	1526	101,19%	1839	120,51%
Tráfico, consumo interno	899 (59.6%)	1087 (71.23%)	120,91%	1546 (84.06%)	142,23%
Tráfico internacional	756 (50%)	857 (56%)	113,36%	1085 (59%)	126,60%
Casos posesión Coca	506 (33.55%)	532 (34.86%)	105,14%	666 (36.21%)	125,19%
Promedio posesión coca	132 gramos	388 gramos	293,94%	363 gramos	93,56%
Promedio posesión marihuana/ alta dispersión	132 gramos	270 gramos	204,55%	392 gramos	145,19%
Promedio posesión marihuana/ sin dispersión alta		66,73 gramos		72,14 gramos	108,11%
Posesión mínima general	92 gramos	282 gramos	306,52%	332 gramos	117,73%

Fuente: DNA, 2015

Como se puede ver en el cuadro, en el cantón Quito, se presentaron 1.508 casos en el año 2012, con un crecimiento de 2% para el año 2013 y del 20.51% para el 2014, cuando se presentaron 1839 casos de detención por drogas. No se puede conocer las causas del aumento por detenciones, pero sigue el mismo patrón nacional mostrado previamente. Como hemos dicho, se puede deber a una serie de variables que deben ser analizadas y medidas para conocer el peso específico de cada una. En el caso de las detenciones por Tráfico para Consumo Interno, siempre se mantiene un promedio superior al 50% del total.

En el 2012, el 60% de los casos están destinados al consumo interno. Esta cifra se incrementa en 10 y 20 puntos en los años 2013 y 2014 respectivamente. Para el caso de tráfico internacional, la provincia cuenta con el aeropuerto Mariscal Sucre, como fuente de salida, lugar de las aprehensiones del 40, 30 y 20% para los años 2012, 2013 y 2014 respectivamente.

En lo que respecta a detenciones por Tráfico para Consumo Interno, siempre existen promedios superiores al 50% del total de casos, como se había señalado. Llegando, en el año 2014 al 60% del total de detenidos. Esto se debe a que en la cadena productiva de un bien ilegal, el Tráfico para Consumo Interno es la única forma de llegar al consumidor. Resulta interesante, también, notar que 1 de cada 3 capturas, en todos los años, se relacionan a la cocaína.

El promedio de posesión para cocaína es de 132 gramos en 2012 y crece significativamente a 380 y 360 gramos en los años siguientes. Esta mayor portación, podría leerse

como un aumento de la provisión de sustancia que se comercializa y una mayor dificultad de aplicar criterios de CU. Factor que puede estar dado por el incremento de la producción de cocaína en Colombia.

En el caso de posesión de marihuana sin dispersiones altas, estamos en promedios de 60 y 70 gramos en los años 2013 y 2014 respectivamente, lo que significa 6 y 7 veces cantidades más altas que las toleradas para aplicar CU.

No existen datos para este año de la tratativa de los casos con respecto al uso de las CU como cantidades máximas de posesión para no llegar a ser juzgado.

Datos de la Fiscalía

La instancia de la Fiscalía es la encargada de la acción penal, y por lo tanto de la imputación de las conductas tipificadas como delitos, en las que se incluyen los delitos vinculados a las drogas, y como veremos posteriormente con respecto a los casos juzgados, cumple un rol fundamental en los casos analizados, ya que difieren enormemente las abstenciones de inculpar, la no presentación de casos o la condena desproporcionada por la posesión de cantidades, que si bien superan las cantidades umbrales, como hemos dicho, tienen sanciones más fuertes para el tráfico de drogas que para delitos mayores.

Tabla 19: Casos de posesión presentados por la Fiscalía entre enero de 2012 a junio 2013

PROVINCIA	DENUNCIAS PO- SESIÓN ILÍCITA	%	APREHENDIDOS EN FLAGRANCIA	%
Pichincha	471	23,40%	457	18,24%
Manabí	245	12,00%	234	9,34%
Guayas	154	7,65%	678	27,07%
Sto. Domingo de los Tsáchilas	145	7,20%	129	5,15%
Esmeraldas	136	6,76%	108	4,31%
Los Ríos	134	6,66%	110	4,39%
El Oro	133	6,61%	119	4,75%
Imbabura	74	3,68%	94	3,75%
Azuay	68	3,38%	72	2,87%
Santa Elena	67	3,33%	73	2,91%
Tungurahua	58	2,88%	42	1,68%
Loja	53	2,63%	75	2,99%
Cotopaxi	39	1,94%	22	0,88%
Sucumbíos	38	1,89%	44	1,76%
Carchi	34	1,69%	66	2,63%
Orellana	28	1,39%	36	1,44%
Chimborazo	26	1,29%	22	0,88%
Napo	24	1,19%	23	0,92%
Cañar	20	0,99%	20	0,80%
Morona Santiago	20	0,99%	18	0,72%

Bolívar	15	0,75%	24	0,96%
Pastaza	15	0,75%	20	0,80%
Galápagos	8	0,40%	10	0,40%
Zamora Chinchipe	8	0,40%	9	0,36%
TOTAL	2013	100%	2025	100,00%

Fuente: Fiscalía General del Estado, 2014

De acuerdo a los datos de la Fiscalía General del Estado, que no están desagregados por cantones, sino que se presentan por provincias. La provincia de Pichincha, cuya población, según el censo nacional del año 2010 es de 2 millones y medio de personas, contiene a la mayoría de su población el Cantón Quito y es la que presenta más casos de detenciones por flagrancia; luego de Guayas, con el 18.24% del total nacional y además presenta la mayoría de detenciones nacionales por posesión ilícita con el 23.44%. Que uno de cada cuatro casos se encuentre en la provincia, con una población de uno de cada seis personas viviendo en ella, muestra que en el Distrito Metropolitano de Quito se concentra una gran cantidad de movimiento en cuanto al tráfico, pero también en cuanto a la acción policial y al de la fiscalía. Pero en lo que respecta a flagrancia, la provincia de Guayas supera con 8 puntos porcentuales a los casos presentados en Pichincha. En todo caso, entre ambas provincias se produce más del 40% de este tipo de detenciones.

Tabla 20: Casos de posesión ilícita presentados por Fiscalía en 2014

Provincia	Denuncias	Porcentaje
Pichincha	1274	27,93%
Guayas	890	19,51%
Manabí	366	8,02%
Imbabura	328	7,19%
El Oro	274	6,01%
Azuay	206	4,52%
Esmeraldas	180	3,95%
Los Ríos	178	3,90%
Sto. Domingo	132	2,89%
Loja	125	2,74%
Tungurahua	109	2,39%
Santa Elena	82	1,80%
Orellana	78	1,71%
Cotopaxi	64	1,40%
Morona Santiago	51	1,12%
Napo	35	0,70%
Carchi	34	0,75%
Cañar	31	0,68%
Galápagos	28	0,61%
Sucumbíos	24	0,54%
Pastaza	22	0,49%

Bolívar	21	0,47%
Chimborazo	16	0,36%
Zamora Chinchipe	14	0,32%
TOTAL	4562	100,00%

Fuente: Fiscalía General del Estado, 2015

En este caso, la provincia de Pichincha presenta la mayoría de casos, como se puede observar, con casi el 28% del total nacional, una cifra importante tomando en cuenta la cantidad de población ya mencionada anteriormente. Por otra parte, según datos de la propia Fiscalía, en cuanto a los procesos iniciados a menores de edad, la provincia presenta el 19% de los casos, mientras en Guayas, los casos presentados son del 38%. Este desequilibrio es muy importante y puede estar relacionado con el aumento de la percepción ciudadana en Guayaquil sobre el problema que constituye el consumo de drogas entre los niños y adolescentes de esa provincia; y que ha dado pie a un fuerte debate acerca de la pertinencia de una política de tolerancia sobre el consumo.

Tabla 21: Casos en Fiscalía de agosto de 2014 a diciembre 2015

	Pichincha	% del total nacional
Casos alta escala	86	10,21%
Casos gran escala	48	10,76%
Casos media escala	229	13,27%
Casos pequeña escala	446	16,12%
Precursores químicos	3	7%

Fuente: Fiscalía General del Estado, 2015

En la tala 8, se puede evidenciar los casos presentados en el 2015. Pichincha es la segunda provincia en donde se presentan más casos (con excepción de la posesión de precursores químicos, en donde las provincias de El Oro y Guayas son las que están en primer y segundo lugar, respectivamente). Los casos de alta y gran escala, es decir de tráfico casi siempre destinado al mercado internacional se presentan, la mitad de las veces en la provincia de Guayas. Los casos de pequeña escala están más igualitariamente distribuidos alrededor del país, como se puede ver, Pichincha tiene el 16% del total nacional de casos.

Respecto a los datos recogidos en relación a las escalas de tráfico expuestos por la Fiscalía en la provincia de Pichincha, y contrastados con los de la Policía Nacional vemos que vemos que de los 1.711 casos presentados por la Policía Nacional, en un periodo similar²¹ la Fiscalía inicio procesos penales contra 809 personas, por lo que este ente constituye una especie de filtro que tamiza la incoación de casos. Esto en cierta medida es positivo debido a que un tamiz de ese tipo puede impedir acciones punitivas innecesarias, el problema radica en la discrecionalidad al efectuar tal procedimiento y al no dejarse registros burocráticos que determinen los fundamentos para el no inicio de una acción penal, lo

²¹ Los períodos difieren en dos meses, pese a esto se puede hacer una buena aproximación a la realidad de judicialización de los casos en el área de análisis

cual permitiría estudiar la casuística de forma específica y conocer los fundamentos que sustentan sus decisiones. Lo único que resta es los partes policiales en los que se hace una ligera referencia en la que se señala de forma general que el fiscal decidió no dar paso a la noticia críminis presentada por la Policía.

Seguimiento judicial de casos

En este apartado mostramos el seguimiento judicial de casos de aprensión nacionales y del Cantón Quito. Los casos totales presentados en el país para el año 2015 ascienden a 7253. Como se puede observar, la zona que corresponde al Distrito Metropolitano de Guayaquil tiene el 48% de los casos. El Cantón Quito el 29,5% del total. La edad promedio de los detenidos es de 29 años, pero un 10% de los casos se da con menores de edad. Siguiendo la tendencia, se muestra que el tráfico es un asunto eminentemente masculino. La mayoría de detenciones se da para el tráfico interno y de mínima escala. El 83% se da para tráfico interno y el 41% por tenencia de cantidades de mínima escala. Como se podrá ver en los cuadros posteriores, los promedios de posesión mínima son superiores a los indicados en las tablas de CU, sin embargo se aplica el criterio de cantidad mínima, lo que hace difícil llevar una relación de casos.

Tabla 22: Casos judiciales nacionales por posesión de drogas 2015

Casos totales	7253	%
Zonas 1 – 7	2138	29,48%
DMQ	1632	22,50%
DMG	3483	48,02%
Edad prom. Detenidos		29
Menores edad	758	10,45%
Hombres	6063	83,59%
Mujeres	1190	16,41%
Expendedores	5560	76,66%
Tráfico interno	6039	83,26%
Tráf. Internac.	1214	16,74%
Tenencia	Casos	%
Mínima	3040	41,91%
Mediana	2240	30,88%
Alta	1160	15,99%
Gran	813	11,21%

Fuente: Fuente: Fiscalía

Sin embargo, teniendo en cuenta las cantidades indicativas en las CU, se puede analizar el siguiente cuadro que muestra que los casos en los que se puede aplicar las tablas de CU son relativamente marginales. Como se puede ver, los promedios de portación general, en cada caso, están muy por encima de las CU, por lo que los casos susceptibles de aplicarse en rigor son relativamente marginales. Solamente al 5.94% de los portadores de coca y al 2.18% de los casos de portación de heroína se puede aplicar en rigor las CU. Pero se debe tener en cuenta la cualidad orientativa de las CU, por lo que queda en de-

cisión del juez su aplicación. En el caso de la marihuana, la situación varía, 1 de cada 4 casos son de portadores de cantidades iguales o menores a los 10 gramos estipulados en las CU. Las detenciones para otras sustancias son totalmente marginales, representando menos del 0.05% de los casos.

Tabla 23: Promedios nacionales de portación en casos juzgados 2015

Cocaína	Casos	% total	
Total	3571	49,23%	
Promedio portación		2457 g.	% cocaína
< o igual 1 g,	212	2,92%	5,94%
Promedio portación < 1g		0,69 g.	
Cocaína (in-ternacional)	Casos	%	
	182	0,025093065	
Promedio portación		63663 g.	
Marihuana	Casos	% total	
Total	2496	34,41%	
Promedio de portación		1847 g.	% marihuana
< o igual 10 g,	662	9,13%	26,52%
Promedio portación < 10 g		4,3 g.	
Heroína	Casos	%	
Total	1333	18,38%	
Promedio portación		41,03 g.	% heroína
< o igual 0,1 g	29	0,40%	2,18%
Promedio portación < 0,1 g		0,1 g	

Fuente: Fiscalía

En lo que refiere al cantón Quito, los datos son los siguientes:

Tabla 24: Casos para el Cantón Quito en 2015

	Casos	%
DMQ	1632	22,5% de total
Consumo interno	1480	90,69%
Internacional	578	35,42%
Hombres	1154	70,71%

Fuente: Fiscalía

Se presenta un 22.5% del total de casos nacionales, lo que da cuenta de la alta concentración en los distritos de metropolitanos de Quito y Guayaquil. En Quito se presentan más casos para el consumo interno, y otros por tráfico internacional dados por la presencia del aeropuerto de Quito. Como se puede ver, los casos juzgados en Quito son superiores a los de aprehensiones, que ascendían al 19% del total nacional.

En lo que respecta a los casos en los que se puede aplicar las CU, la cuestión difiere de forma significativa entre las diferentes sustancias de casos registrados.

Tabla 25: Promedios de portación de cocaína y marihuana para el Cantón Quito, para casos juzgados 2015

Cocaína		% DMQ	% Ecuador
Totales	1143	70,04%	15,76%
Promedio posesión		4086,27 g	166,31%
< o igual a 1g.	27	2,36%	0,37%
Promedio posesión < 1g.		0,49 g	
		Casos	
Posección coca < 1 g y marihuana		22	
Posección coca < 1 g y mari. < 10 g		7	
Resolución casos < 1 g			
Mínima escala		18	
Mediana escala		9	
Abstención cargos		14	
Cargos con prisión prev.		9	
Cargos sin prisión prev.		3	

Fuente: Fiscalía

En lo que respecta a los casos de posesión de cocaína son los mayoritarios, pero como podemos ver, en los casos en los que es susceptible la aplicación de las CU por posesión menor a 1 gramo, es de apenas el 2.36% del total, pues el promedio de posesión de los casos es de más de 4.000 gramos. Pero existe otra cuestión interesante y es que de estos casos en los que la aplicación de las CU por posesión de cocaína es posible, también pueden ser juzgados por posesión de marihuana en cantidades superiores a los 10 gramos referenciales de las CU. La mayoría de portadores aprehendidos y juzgados no manejan una sola sustancia, lo que puede llevar como indicio, al momento de presentar cargos, que se trata de expendedores o de policonsumidores. Tan solo 7 casos aplican a posesión bajo CU de coca y marihuana, todos en flagrancia que fueron sometidos a procesos judiciales.

Esta cifra da cuenta de una diferencia respecto de los datos presentados por la Policía Nacional, en la que existía un número mayor de personas que se encontraban en los rangos de tolerancia y cuyo volumen se venía incrementando a través del tiempo. Esta variación es un indicativo que las personas referidas por la cuenta de la Policía no ingre-

saron a procesos judiciales, pero tampoco tuvieron una respuesta por parte del Estado, en el caso de que se hubiesen tratado de consumidores problemáticos, se infiere que simplemente fueron dejados en libertad sin incoarse proceso alguno.

De los 27 casos presentados, podemos ver que a pesar de la marginalidad de casos con respecto al total, hay una aplicación relativa de los criterios de CU. En 14 de los 27 casos hay abstención de presentar cargos y en 3 hay presentación de cargos sin prisión preventiva.

Los siguientes datos son para posesión de marihuana: se registran 767 casos de procesamiento por posesión de marihuana, con un promedio de casi 3.000 gramos, 62% superior al promedio nacional. El 60.43% de los casos también portaban cocaína, con un promedio de 68.58 g. entre todos los casos. Es decir que en 6 de cada 10 casos, se portaba marihuana y cocaína, con un promedio de 3.000 g. de marihuana y 68.58 g. de cocaína.

Del total de casos por posesión de marihuana, el 30.64% tenía un gramaje de marihuana susceptible de ser considerado dentro de las CU (menor o igual a 10 g.). Pero de estos casos, 159, es decir 2 de cada 3, portaban cantidades tolerables de marihuana, pero también portaban cocaína, con un promedio de posesión de 45 g., lo que implica que 2 de cada 3 casos podía no ser procesado por marihuana pero sí por cocaína.

Tabla 26: Promedios de posesión de marihuana en el Cantón Quito, para casos juzgados en el 2015

Marihuana	Casos	% DMQ	% Ecuador
Totales	767	47,00%	10,57%
Promedio posesión		2993,93 g,	162,10%
Posesión con coca	463	60,43% mari. y coca.	
		% pos. Marih.	% DMQ
< o igual 10 g.	235	30,64%	14,40%
Posesión con coca	159	67,66%	
Pos. Coca < 10 g	51		
Pos. Coca < 1 g	2		
Para posesión < 10 g marihuana y 10 g de cocaína			
Mínima escala	30	58,82%	
Mediana escala	21	41,18%	
Para posesión < o igual 10 g. marihuana			
Promedio posesión de coca		45 g	
Mínima escala	142	60,43%	prom. Coca 24,14 g.
Mediana escala	80	34,04%	prom. Coca. 28,59 g
Alta escala	13	5,53%	prom. Coca 342,20 g.
Abstención cargos	61	25,96%	
Cargos con prisión	88	37,45%	

Cargos sin prisión	86	36,60%
--------------------	----	--------

Para posesión < o igual a 10 g. marihuana y 1 g. coca

Casos 2						
Libertad 2						

Para posesión < o igual a 10 g. marihuana y 10 g. coca

Total	51		
Abstención cargos	10	19,61%	
Cargos con prisión	25	49,02%	
Cargos sin prisión	16	31,37%	

Fuente: Fiscalía

Solo existen 2 casos en los que las cantidades de marihuana y cocaína entraban en las CU, lo que en términos proporcionales es totalmente marginal y no nos puede llevar a ver cómo se aplican las CU en el juzgamiento de casos. Ambos casos fueron resueltos con libertad, dato que nos podría decir que en sentido estricto se aplicaron las CU cuando se debió hacerlo, pero no puede constituir un indicio serio de análisis, debido a la marginalidad proporcional, como hemos dicho.

Sin embargo, a pesar de que la mayoría de casos de posesión de marihuana también poseían cocaína, parece que hay una relativa tolerancia en las decisiones judiciales. A pesar de que en términos estadísticos, todos los casos con posesión de marihuana tolerable dentro de las CU (aunque, como se ha dicho, 2 de cada 3 portaban cocaína), fueron resueltos así: 26% abstención de cargos (libertad), 36% cargos pero sin prisión preventiva, y 37,45% cargos con prisión preventiva. De la información obtenida, al parecer, hay una relativa tolerancia y una aplicación significativa de medidas sustitutivas a la prisión preventiva.

Sin embargo, sucede una cosa curiosa, mientras baja la cantidad de gramaje de coca en posesión, aumentan los casos con prisión preventiva al 45% y disminuyen los de libertad. Pero, se debe destacar, que en sentido estricto, los 2 únicos casos en los que las CU para marihuana y cocaína están dentro de los límites de tolerancia, los casos se resolvieron con abstención de presentar cargos (libertad).

Las detenciones por heroína y drogas sintéticas no son significativas (3 casos) y no entran en los límites de CU.

Se observa, a pesar de todo, una relativa tolerancia a la portación, aunque sucede una cuestión curiosa. Se asume que los portadores son expendedores y no consumidores en todos los casos de marihuana, por ejemplo, y a pesar de ello, se aplican medidas sustitutivas.

Datos generales sobre los juzgamientos de posesión de drogas en el Cantón Qui-to en los años 2012, 2013 y 2014

La siguiente información fue obtenida de la Función Judicial y muestra la diversidad de criterios que rigen al momento de juzgar y presentar los casos por parte de los fiscales.

Tabla 27: Datos sobre resoluciones judiciales en el Cantón Quito, 2012, 2013 y 2014

	Prisión preventiva	Libertad	Casos con adolescentes	Medida cautelar
2012	270 (45.45%)	105 (17.68%)	22 (3.7%)	53 (8.9%)
2013	489 (62.37%)	172 (23.12%)	25 (3.36%)	58 (7.79%)
2014	242 (71.81%)	48 (14.24%)	18 (5.34%)	29 (8.6%)

Fuente: Función Judicial, 2015

Como se puede ver, en el año 2012, en la calificación de flagrancias por posesión de sustancias ilícitas, la mayoría de los casos fueron resueltos con prisión preventiva y se establecieron 32 sentencias, de las cuales sólo 1 fue exculpatoria. Al respecto, lo curioso es la discrecionalidad evidenciada en los diferentes casos, en los que el criterio de cantidad es apenas marginal. El promedio de años de sentencia va entre los 6 y 8 años, por cantidades que van de los 3 a los 1.200 gramos de cocaína y superiores a los 20 gramos de marihuana. Se puede observar que ninguna sentencia ha juzgado posesión de cantidades por debajo de las tablas umbrales. Pero, en los casos juzgados, lo que se puede ver es la amplia diferencia de criterios en el caso del juzgamiento de acuerdo a las cantidades. Mientras existen sentencias de 6 años de reclusión mayor ordinaria por la posesión de 400 gramos de cocaína, 9 años por 216 gramos de la misma sustancia; hay una sentencia de 20 años por la posesión de 13 gramos. Existe otro caso en el que la posesión de 52 gramos de marihuana y 6 de coca precedieron a una sentencia de 12 años; mientras 1.45 gramos de coca, aun cuando superaba la cantidad permitida por los umbrales, fue considerada como una cantidad de consumo.

El problema de este tipo de sentencias, con respecto a las cantidades, además de otros elementos considerados en el juicio (como reincidencia, modus operandi, etc.), es que en la medida en la que las tablas son indicativas y se usa los códigos antiguos, existe un problema que da paso a la discrecionalidad, pese al principio jurídico de favorabilidad de la norma²².

Sin embargo, se observa también la aplicación cada vez más amplia de medidas cautelares, no únicamente para personas en condición de vulnerabilidad y también órdenes de “Libertad inmediata” por considerar que los juzgados son consumidores. Esto da cuenta de la importancia de tener, al menos, un principio indicativo, como las tablas umbrales y un margen de acción al respecto, por parte de los jueces, para no continuar con la tradición de abarrotar las cárceles con delitos vinculados a la simple posesión de sustancias ilícitas.

Si se hace una relación de los casos del año 2012, aquellos resueltos con libertad y medidas cautelares, representaban el 26.6% del total de casos y el 58% con respecto a los casos que recibieron prisión preventiva. En el 2013, los casos con prisión preventiva eran

²² In dubio pro reo

el 62% y en el 2014 71%. La relación de casos de libertad y medidas cautelares, durante el 2013, con relación a los de prisión preventiva eran del 47%, relación que para el 2014 bajó al 32%,²³ lo que quizá daría cuenta de una tendencia a volver a incorporar los viejos elementos de juicio que habían alcanzado cuotas importantes en el año 2012, antes de la expansión de una política más restrictiva en pleno desconocimiento del propio mandato constitucional.

Si bien, con los datos que se cuenta, es difícil establecer más elementos de juicio, se puede notar claramente lo que hemos denominado como “tendencia de juzgamiento”, en lo que las tablas umbrales es un criterio a tener presente. Como dice Paladines (2014), en esta nueva generación de políticas públicas con respecto al consumo de drogas, las tablas constituyeron uno de los avances más significativos y creo que han tenido un valor simbólico positivo en el juzgamiento, pues los jueces y demás partes de las instancias del proceso de justicia tienen un elemento de convicción y juicio sobre el cual ampararse para hacer válido el principio constitucional de no criminalización.

A continuación presentamos entrevistas a informantes calificados:

Entrevistas a tres actores importantes sobre percepción de la aplicación de CU y el cambio de políticas públicas

Se realizaron tres entrevistas semiestructuradas a tres actores relevantes, las mismas que se resumen. Su objetivo fue obtener una percepción calificada sobre la aplicación de los CU como política pública y el cambio de perspectiva de las mismas en los últimos años. Las preguntas se presentaron en el siguiente orden: ¿Han tenido las CU una aplicación efectiva en el país?, ¿Qué otros elementos son necesarios para complementar las CU como elemento de no criminalización?, ¿Cuáles han sido los problemas de las CU?, ¿Qué opina de los cambios en las políticas de CU?, ¿Cuáles han sido las ventajas y desventajas de las CU?

Entrevista a la Dra. Tania Moreno (Fiscal Distrital Provincial de Pichincha)

Sobre la aplicación

Para la informante, las CU constituyen un método importante de aplicación del principio de proporcionalidad y por ello está de acuerdo con su adopción.

La salud pública es el bien protegido por los CU y la fiscalización de este tipo de sustancias, por lo que se debe pensar las políticas aplicadas desde esta perspectiva. En el caso de las CU, se debe tomar en cuenta esto, desde el punto de vista de las “dosis personales”, pues superarlas implica atentar contra la salud pública.

Las CU aplicadas por el CONSEP permitió la contextualización del consumo y considera el grado de pureza de las sustancias. Sin embargo, se necesita un tratamiento más integral que el de las CU, pues apenas es un indicador de la diferencia entre consumo y tráfico. Otras medidas son necesarias.

²³ Para ver la relación entre prisión preventiva y casos con medidas alternativas como libertad y medidas cautelares, sencillamente se suma a los dos últimos y se los divide para el primero.

Sobre otros elementos necesarios para la no criminalización del consumo

Otros elementos de descargo son necesarios, como los análisis psicosomáticos o multidrogas. Solo estos permitirán determinar de manera efectiva la diferencia entre consumidor y micro traficante, sin ello, no existe aplicación efectiva.

Opinión sobre política de CU

El problema de la aplicación recae en los operadores de justicia. Existe la necesidad de garantizar la seguridad jurídica. La existencia de varias tablas (las del CONSEP y las que surgen a partir del COIP), así como de diferentes perspectivas legales y políticas de instituciones, no ha permitido armonizar la visión necesaria.

Se necesita una resolución de la Corte Nacional para asentar una jurisprudencia más clara sobre el tema.

Posiblemente, los operadores de justicia desconocen la totalidad de la normativa y por ello su aplicación es tan diversa.

Cambios en la política de CU

Se abstiene de dar un criterio al respecto, pero desde su cargo público, piensa que las CU no puede ser el criterio único a tomar en cuenta, porque con iguales cantidades de tenencia hay motivaciones diferentes y eso es lo que se debe determinar. Es un criterio válido pero muy elemental, por ello se debe superar la visión de las CU como único criterio.

Sobre las ventajas y desventajas

Dentro de las desventajas, la aplicación de las CU como criterio único, sin tomar en cuenta que es apenas uno de los tantos y por ende sería una visión limitada.

Uno de los problemas reconocidos en las CU, es que existen otros bienes a resguardar, además del de salud pública, que es el de la niñez. El consumo está ligado al tráfico y éste a varios otros delitos conexos, por lo que no se puede abandonar la perspectiva de seguridad.

Hay un problema de aplicación y se evidencia en las diferentes decisiones de los operadores de justicia.

Entrevista al Jefe Antinarcóticos del Distrito Metropolitano de Quito

Sobre la aplicación

El criterio de CU es solo uno de los posibles. Es un elemento positivo pero se necesitan otros. Falta de coordinación interinstitucional para políticas integrales, porque al menos de forma operativa para el control de sustancias, esto no se evidencia. Se desconoce el trabajo desplegado por las diferentes instancias. Se necesita trabajar en conjunto con el Ministerio de Salud Pública para determinar de manera efectiva a los consumidores reales. Ante la ausencia de un observatorio, no se tiene información consolidada entre capturas, procesos y demás. El trabajo de la Policía Nacional se centra más en las flagrancias.

Sobre otros elementos necesarios para la no criminalización del consumo

Una política realmente efectiva debe ser integral. En el caso de la Policía Nacional, se necesita fortalecer para realizar el trabajo operativo, pues los efectivos destinados no se pueden abastecer, pues no están destinados solo a este delito.

El criterio de CU se aplica en general, pero sin un seguimiento, no se podrían saber las excepciones y los criterios para ello. Se aplica de una manera regular, ya sea como garantía o no.

Sobre los cambios en la política de CU

Mientras más se afectan las grandes estructuras criminales, mayor es la violencia. El país tiene políticas que están en la mitad, en la tendencia mundial, entre la punición fuerte y la tolerancia del consumo.

La falta de un observatorio da cuenta de la poca prioridad social y estatal que tienen las políticas antidrogas. Esto también da cuenta que el endurecimiento de la política se debe a la pura percepción.

Sobre las ventajas y desventajas

La ventaja es que ahora hay una mayor exposición de micro-expendedores a la justicia. Entre las desventajas está que el tráfico y consumo podría haber aumentado y esto se puede asumir porque sin un aumento de los efectivos destinados a la lucha antidrogas, ahora hay más capturas. Lamentablemente, todo es solo percepción ante la ausencia de un observatorio.

Entrevista al Msc. Jorge Paladines (Académico y funcionario de la Defensoría Pública)

Sobre la aplicación

Las CU son una de las tantas formas posibles para llevar a cabo una política de des-criminalización. Las CU del CONSEP de 2013, dieron un importante marco de referencia que se ve desequilibrado por las CU creadas a partir del COIP, centrado, más que nada, en la sanción al tráfico.

Los jueces desconocen, en general, la diferencia entre ambas perspectivas de CU; además de que falta educación al respecto, para tener una mejor interpretación; por otra parte, la visión que prima entre los jueces es la de combate al tráfico, no de des-criminalización del consumo.

Los CU son una mezcla de visión técnica y política a la vez.

Los CU están en revisión constante alrededor del mundo, por lo que puede haber un progreso hacia la des-criminalización pero también hacia un retroceso violatorio de DDHH.

A pesar de que siempre queda el criterio interpretativo de los jueces, se debe tender a evitar al máximo la discrecionalidad.

sumo Sobre otros elementos necesarios para una des-criminalización efectiva del con-

Las CU han estado dirigidas al campo penal para operadores de justicia y policías. Se debe evitar aplicar la visión de lo que Paladines llama “justicia terapéutica”, en la que el juez sobrepasa sus competencias de decisor de justicia y empieza a analizar motivaciones de consumo y a dirimir en base a ello sin criterio certeros. Ese no es el papel del juez.

También existe el peligro de ver a las CU como determinantes para juzgar la tenencia, son apenas referenciales y no determinantes. Si existen prejuicios hacia arriba,

se tiende a ver como traficante a consumidores con cantidades superiores y también a la inversa. Las CU son solo parte de todo un instrumental de análisis. Esto es peligroso, si se toma en cuenta que el 88.8% de los delitos tratados por la Defensoría Pública en materia de drogas es por tenencia y posesión.

Así, el problema de la aplicación de las CU es quedarse en el criterio de cantidad. Es importante que haya mayor información para los operadores, lo que Paladines llama “pedagogía” para la “hermenéutica”, es decir, enseñanza para una mejor interpretación dependiendo del contexto. Otro de los problemas de la aplicación es quedarse en el peso de la sustancia sin ver la pureza y los componentes de la sustancia activa.

Sobre los cambios en la política

Las CU son importantes para guardar la proporcionalidad de las penas. Por ello sí constituyen un avance; sin embargo, el problema de los operadores de justicia es pensar que su trabajo es más bien punitivo y por ello lo miden en sentencias condenatorias.

Con el giro en las políticas, el entrevistado cree que hay una tendencia a que las sentencias vayan hacia arriba.

Cree que con el viraje último de las políticas en base al narcotráfico, en realidad se ha comprometido la tenencia de cannabis y no tanto de las otras sustancias que son más nocivas. La adopción de nuevas políticas se da en un periodo muy corto, 2014 – 2015, no solo el tiempo es mínimo para una evaluación, sino que ésta no ha existido, por lo que cree que obedece a pura percepción. Pone el ejemplo paradigmático en Venezuela de til-dar a los jueces como “narco-complacientes”. Así, se relievra el hecho de que “castigar es bueno”.

El combate al Tráfico para Consumo Interno está muy bien posicionado en la región. Sin embargo, el papel a jugar en la política pública entre el Ministerio del Interior y la Nueva Secretaría Técnica no es claro. No hay un trabajo de prevención porque se limita a enseñanza en seguridad y ese no es el objetivo.

Todo el cambio de políticas se debe más a la coyuntura política ante la reducción de popularidad del gobierno.

Sobre las ventajas y desventajas

Una de las ventajas de las CU es que son una forma concreta de descriminalizar y han posesionado el debate al respecto.

La gran desventaja es que la institucionalidad ecuatoriana no ha estado a la altura de su aplicación. No ha habido información a los operadores ni comunicación, lo que las vuelve inefectivas.

Conclusiones de las entrevistas

En términos generales, los entrevistados ven a las CU como un elemento importante en la descriminalización, ya sea por mandato constitucional o porque es una tendencia necesaria a la que debe ir la sociedad. Las CU no solo han constituido una herramienta re-ferencial para la aplicación de justicia, sino que han posicionado el debate. Sin embargo, se suceden varios problemas al respecto. En primer lugar, la desinformación de la distinta normativa y de la forma de aplicación, lo que ha producido enorme discrecionalidad. En segundo lugar, este desconocimiento ha propiciado continuar con una cultura punitiva.

En tercer lugar, está el problema limitarse a las CU para el juzgamiento, sin tomar en cuenta los demás elementos, dado que las CU son apenas de carácter orientativo, pero no SON determinantes para juzgar a traficantes y consumidores. En cuarto lugar, está la falta de coordinación de las diferentes instituciones públicas.

Una cuestión importante recalcada por la Dra. Moreno es la necesidad de llevar a cabo pruebas no complementarias, como pueden ser vistas, sino determinantes para los juzgamientos, como son exámenes multidrogas, de pureza de las sustancias, psicossomáticos, etc. Así, las CU no solo son orientativos en la aplicación, sino que son un punto en todo el universo de los elementos de juicio y descargo.

La falta de información es un punto importantísimo. La ausencia de un observatorio, recalcada varias veces por el Jefe de Antinarcóticos del DMQ, muestra la imposibilidad de tomar decisiones de políticas públicas informadas, por lo que obedece puramente a la percepción. Paladines va más allá y sitúa al viraje de la política pública a cobrar un carácter más punitivo basado en la reducción de la popularidad del Gobierno.

Sobre el viraje de las políticas

Podríamos relacionar la nueva estructura institucional y las nuevas políticas emprendidas por el Estado con los índices de desaprobación al consumo demostrados por la propia opinión pública. Como se puede ver en lo que corresponde a los criterios sociales sobre el consumo, los niveles altos que oscilan entre la pena, el rechazo o la desvinculación total con el fenómeno (cuestión que también podría producir un rechazo más blando); bajo el “aval” de los criterios de la opinión pública, ante el supuesto fracaso de un permisividad mal entendida con respecto al consumo y con el objeto de ordenar las diferentes instancias que efectivicen la política pública, se forja una nueva institucionalidad desde diciembre del año 2015.

De acuerdo a declaraciones de Ricardo Patiño, dadas en agosto de 2015 (Ecuadorinmediato, 2015), una de las preocupaciones más grandes de la ciudadanía en Guayaquil, por su experiencia inmediata en la organización de las bases de Alianza País durante las movilizaciones sociales por el proyecto de ley del impuesto a las herencias, era la del tráfico y venta de drogas para menores de edad. Es decir que, lo que podríamos llamar como “comunidad epistémica” en la sociedad ecuatoriana ha contribuido a crear una percepción que no ha sido corroborado en la práctica. Tal como declaran dos de los entrevistados, el cambio de políticos es una posición de mera percepción, pues ante la ausencia de estudios concretos, no existe ningún tipo de evidencia que permita ser la base para la reformulación de la política pública. Esta declaración vuelve a estar en consonancia con las declaraciones que el Presidente de la República ha dado sobre la necesidad de reformar una visión equívoca sobre la política de drogas, en la que la tolerancia ha sido confundida con permisividad y sobre la cual se debe actuar, modificando las garantías constitucionales al consumo y la diferenciación del Tráfico para Consumo Interno con los grandes expendedores (Paladines, 2015a). Tomando en cuenta el enorme peso del Ejecutivo en las diferentes instancias de una marcada tradición presidencialista (Sartori, 2001), se ha producido un nuevo marco, desfavorable a las políticas de tolerancia de las cuales las tablas umbrales constituían el símbolo más visible, aunque, como hemos dicho, su aplicación siempre era discrecional, pero que dejaba campo favorable para aplicar medidas alternativas a la prisión, lo que había terminado por atestar las cárceles ecuatorianas con personas sentenciadas por delitos de narcotráfico o conexos.

Así, en el enlace sabatino del sábado 5 de septiembre de 2015, el Presidente de la República, Rafael Correa Delgado, hace la siguiente declaración:

¿Queremos acabar con la droga entre los jóvenes? Habrá que meter preso a los microtraficantes... He exigido que haya sanciones más fuertes para los microtraficantes... He pedido que la tabla (de penas) sea mucha más estricta para el caso de la 'H', que está destrozando a nuestros jóvenes, y la dosis mínima sea cero. Y más allá de esa dosis, se vaya (el infractor) más de un año de cárcel y haya prisión preventiva, para que esa gente no vuelva a las calles a envenenar a nuestros jóvenes... Vamos a rectificar totalmente esta malhadada, equivocada tabla (de tráfico), para tener "tolerancia cero" con la heroína (El Comercio, 05.09.15) (Paladines, 2015b).

Con esto, rompe la continuidad de una política pública de descriminalización, acorde al mandato constitucional, iniciada con el indulto a las mulas, dictaminado por parte de la Asamblea. Como se puede ver, toda la complejidad del fenómeno de las drogas y el aumento de consumo quedan supeditados a la política de descriminalización.

A decir de Paladines:

A partir de este momento, comienza a dismantelarse la reforma que emprendió un nuevo paradigma para tratar de diferenciar la política social de la política criminal, evitando que los consumidores sean confundidos por el sistema penal, en la determinación de establecer además un castigo proporcional a los pequeños traficantes. Para este cometido, el programa social de la política de drogas había establecido dos umbrales –conocidos generalmente como "tablas"–: el primero, para identificar las cantidades del porte o tenencia de drogas de uso ilícito para fines de consumo; mientras el segundo, para categorizar los niveles o escalas del tráfico ilícito de drogas en función del principio de proporcionalidad" (Paladines, 2015b).

En 2014, la Asamblea Nacional aprobó una nueva Ley de Control de Sustancias Estupefacientes, que todavía no ha sido sancionada, pero que está preparada y en la que se consolidan y modifican instancias anteriores. Esto afecta, sobre todo, la existencia misma del CONSEP, el cual fue el organismo que sostenía una política más integral (quizá de forma inefectiva, pero existía, a fin de cuentas) y con mayor tolerancia, siendo la encargada, como se sabe, de la expedición de las tablas umbrales.

La nueva estructura convierte al CONSEP, que dependía de la Procuraduría General del Estado, en una Secretaría Técnica que absorberá los activos y al personal de carrera del antiguo Consejo. El CONSEP, que nació con la Ley 108, desaparece. La crítica central a la labor que llevó a cabo el Consejo, es que de ser una instancia de control, se convirtió en una instancia de estudio del consumo y del fenómeno droga en el país. El Consejo directivo del CONSEP estaba integrado por varias instancias, como el Ministerio de Salud, Ministerio del Interior, de Comercio, etc., lo que podría haber dificultado su labor al ser un complicado sistema, que si bien reconoce la transversalidad del problema podría restarle funcionalidad. Por ello, de acuerdo a la Ley aprobada por la Asamblea, al desaparecer esta instancia, una Secretaría Técnica, con la capacidad de elaborar políticas públicas a un nivel más autónomo sería la encargada de llevar a cabo el trabajo de control del consumo y de ciertos delitos relacionados al tráfico. Esta nueva Secretaría Técnica estaría a cargo directo de la Presidencia de la República, encargada de nombrar al Secretario; lo que implica, que estará anclada totalmente al Ejecutivo.

La indefinición del marco de acción podía llevar a la duplicación de actividades en lo que respecta al control de sustancias sujetas a fiscalización y a la prevención educativa,

entre el CONSEP, el Ministerio de Educación y el Ministro de Salud Pública. Esta falta de coordinación intenta ser reemplazada con un enfoque que permita a una sola instancia manejar lo que corresponde a esta problemática. La nueva Secretaría Técnica trabajaría en 13 atribuciones relacionadas a control, prevención y consumo; creación, ejecución y evaluación de políticas públicas; regular la importación, distribución y demás cuestiones relacionadas a las sustancias sujetas a fiscalización que se utilicen de manera legal bajo prescripción, etc. La asignación de recursos cambiará sustancialmente, pues de acuerdo a la Ley 108, el CONSEP tenía la atribución de manejar ciertos recursos incautados, aunque esto se modificó en la aplicación concreta con la Agencia Inmobiliaria del Ejecutivo.

Pero la nueva ley no sólo modifica la estructura institucional, sino que echa al piso las políticas que en materia de tolerancia al consumo y diferencia con el Tráfico para Consumo Interno se habían logrado, no sólo en incompatibilidad con los postulados de tolerancia y cuestión de salud pública de la Constitución de 2008, sino que también suponen una posición a la idea de la jurisprudencia, expresada en la misma carta política, de que el aumento de penas en ciertos casos, es un retroceso en materia de derechos. De acuerdo a un texto del CONSEP, incluso en circuitos conservadores de Estados Unidos, ligados a las Universidades de Chicago y Princeton, en lo que se refiere a materia económica, la tolerancia y permisibilidad, no son contradictorios con el control del tráfico a gran escala. La pregunta sobre este retroceso es de difícil respuesta, pues cae en el campo puramente especulativo. Si bien se puede reconocer que el papel del CONSEP ha sido limitado y quizá ineficiente, la modificación de la estructura de un Consejo hacia una Secretaría, podría darle mayor movilidad y funcionalidad; sin embargo, no se puede desconocer que en los últimos años, el Consejo se convirtió en uno de los elementos de avanzada en materia de tolerancia al consumo, promulgando las tablas umbrales y creando (aunque quizá ineficientes) políticas de educación y prevención. En todo caso, la eliminación del Consejo parece que no sólo está vinculado a la búsqueda de eficiencia en materia de control, sino a un viraje contundente en cuanto a la tolerancia se refiere, quizá obedeciendo la propia petición ciudadana (legítima sólo en sentido de mayoría democrática, pero no en cuanto al conocimiento sobre el tema) de control y seguridad.

Haciendo alusión a la guerra de las drogas, Rodrigo Tenorio, ex funcionario del CONSEP (2014), denuncia la perspectiva securitista – punitiva que había primado en varios países de América Latina bajo la óptica hemisférica de Estados Unidos.

“Algunos países latinoamericanos poseen enfoques represivos, de corte moralista, que no tienen nada que ver con la información que brindan las nuevas investigaciones. Resulta al menos insólito que ciertos mandatarios emulen a Estados Unidos en su afán represivo e intenten mostrar que son los más malos con los narcotraficantes” (Tenorio, 2014: 336).

La perspectiva del CONSEP da cuenta de la modificación de la visión de “guerra contra las drogas” que ha vuelto a posicionarse con fuerza a través de las nuevas políticas públicas y las declaraciones del Ejecutivo al respecto. Esta postura ambivalente, entre las leyes orgánicas y las garantías constitucionales, crean dimensiones irreconciliables en la institucionalidad, pues las fórmulas institucionales del Estado pierden piso ante la expedición de políticas públicas en base a los supuestos del clamor popular. A decir de Sousa Santos (2013), este tipo de prácticas caracterizan populismos complejos que restan institucionalidad y no permiten consolidar los avances en materia de garantías jurídicas y colectivas.

Conclusiones

La problematización del presente trabajo está enfocada en ¿cómo desde la aplicación de las tablas de cantidades de portación de drogas, éstas han alcanzado los objetivos de descriminalización del consumo? La hipótesis de trabajo es que la aplicación de las CU no ha constituido un medio efectivo de descriminalización. Para ello, nos hemos centrado en el análisis del Cantón Quito, usando fuentes nacionales, provinciales y cantonales sobre aprehensiones y juzgamientos, obtenidos de instancias como la Policía Nacional, la Fiscalía General del Estado y las instancias de la judicatura. Además, se ha aportado información bibliográfica y de entrevistas a tres actores calificados, relacionados al estudio o trabajo con la temática que nos atañe.

Se debe recalcar varios problemas con respecto a la información: no es coincidente en las diferentes instancias obtenidas, ya sea porque las propias competencias de cada institución lleva a tener diferentes métodos de organización de datos; o porque no existen criterios unívocos de registro. También se debe pensar en la posibilidad de subregistros. Esto no es un problema menor al momento de aportar datos. Se debe recalcar que el criterio de registro de aplicación de CU no existe en ninguna instancia y apenas se debe inducir con variables relacionadas, como casos en los que se adoptan medidas alternativas, cuantificación de cantidades mínimas y en los casos en los que no existe acusación o se declara a los detenidos en libertad. Sin embargo, no son medidas certeras de análisis.

Sin embargo, con las variables analizadas y la información cualitativa, en términos generales, se podría aceptar la hipótesis: las CU no se han convertido en un medio efectivo de descriminalización, pero se deben hacer muchas precisiones al respecto, tomando como ejemplo de análisis al Cantón Quito.

1. En primer lugar, se debe partir de la importancia del propio cambio constitucional, institucional y legal para conseguir una sociedad más justa e inclusiva, en el que el consumo de drogas no sea criminalizado. Este nuevo marco legal da (o se asume que da) pautas de acción a las diferentes instancias de control de sustancias estupefacientes o psicotrópicas.
2. La segunda cosa que se debe reconocer, en cuanto a los datos, es que de pasar a tener un porcentaje de más de 60% de detenidos por drogas a una posición más tolerante, con juzgamientos que terminen en la libertad de cierto tipo de portadores o en la aplicación de medidas alternativas, es también un paso importantísimo para hacer efectivo el mandato constitucional. Este paso empezó con la propia instauración de la Asamblea.
3. La tercera cuestión que se debe reconocer, es que hay un problema en la aplicación de criterios legales. Si bien, cada caso es distinto y cada juez tiene la potestad de establecer su propia visión jurisprudencial (además de toda la carga emocional y moral detrás de su visión del mundo, de la justicia y sus decisiones), la existencia de medidas orientativas, como las CU, para la aplicación del mandato constitucional de descriminalización del consumo, da cuenta de un problema de incorrespondencia entre los distintos cuerpos legales y varias instituciones. Al ser meramente orientativas, siempre queda la posibilidad de que otro tipo de criterios, que no son mesurables, entren en juego, pues apenas sólo es un mecanismo, entre otros, para dilucidar la diferencia entre consumidores y expendedores.
4. Podemos reconocer varios momentos en cuanto a la descriminalización del consumo dentro del mismo periodo presidencial de Correa, que va desde una pers-

pectiva de cambio, con resultados importantes, hacia declaraciones que interpretan a esta apertura hacia la descriminalización como un error y que ha tenido también implicaciones en cuanto a las acciones y a la política pública.

5. Las CU han tenido un campo marginal, no sólo por sus propios problemas inherentes (de los cuales se ha hablado en el capítulo 2), sino además porque, como podemos ver en las estadísticas de juzgamientos, los casos en los que su aplicación es susceptible, es bastante marginal y no se puede establecer una verdadera medida de su aplicación, sino tan solo tener visiones aproximativas. Los métodos de recopilación de datos que no usan a las CU como criterio, es también un indicador de que su uso es más bien opcional.
6. Los testimonios dados por los informantes calificados no necesariamente se corresponden a los datos obtenidos. En ambos casos, se deben hacer aclaraciones importantes. Sobre los informantes, es que sus opiniones abordan aspectos de percepción y no sobre datos precisos. En cuanto a los datos, el problema está en la unificación de la información entre diversas instituciones y a la imposibilidad de obtener verdaderas estadísticas, pues la propia variabilidad entre instituciones impide unificar criterios para consolidar datos. La propia variabilidad de aplicación de las CU se refleja en las consideraciones sobre cantidades mínimas y medias, entre expendedores y consumidores, etc., esto dificulta la clasificación también de los datos. De esta manera, obtener estadísticas más o menos confiables se complica, pues los datos no tienen una clasificación clara y por ello tampoco reflejan qué está sucediendo al respecto.
7. Entre los años 2012 y 2014, se puede observar un aumento de las detenciones por portación de droga, pero también de uso de medidas sustitutivas diferentes a la prisión, indistintamente de las cantidades portadas. Se evidencia también, una alta discrecionalidad en las decisiones judiciales sobre el uso de ciertas medidas teniendo solo a las cantidades para la aprehensión como elemento de juicio. Se podría concluir que no existen criterios unívocos, lo que da cuenta de decisiones judiciales enteramente diferentes para casos con cantidades similares. Probablemente no existe un conocimiento real en su aplicación. Se parte siempre de la idea del juez como un decidor racional y eficiente, pero esto está muy lejos de la realidad por las propias limitaciones de cognición humana.
8. Es importante señalar que en la construcción de umbrales se dejaron de lado una serie de elementos, como la tolerancia cultural, la capacitación en los sistemas de justicia y policial, como los más importantes que produjeron el surgimiento de distintas interpretaciones de esta política; así para un segmento social fue visto como la anuencia para poseer y/o comercializar sustancias sujetas a comercialización, para el aparato judicial y de fiscalía fue visto como un instrumento para descongestionar sus aparatos burocráticos mediante la simple categorización de una infracción en función de cantidades umbrales; y para el segmento policial como un mecanismo que impedía ejecutar su trabajo. Todo esto hizo que se dificulte una aplicación práctica de los umbrales como un mecanismo de descriminalización del consumo.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez Velasco, C. (2014). "Reforma y contradicciones en la política de drogas en Ecuador" WOLA.
- Angarita Cañas, P. (2015). "Introducción". En, Pablo Angarita, *Drogas, policía y delincuencia. Otras miradas a la seguridad ciudadana en América Latina*. Buenos Aires: CLAC-SO.
- Arnett, J.J. (2005). "The developmental context of substance use in emerging adulthood". *Journal of Drug Issues*. Tallahassee: Spring 2005. Tomo 35, Nº 2; pg. 235, 19 pgs
- Beck, U. (2006). *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.
- Ávila Martínez, A. (2012). "Crimen organizado, narcotráfico y seguridad". En: C. Niño (coordinadora), *Crimen organizado y gobernanza en la región andina: cooperar y fracasar*. Quito: FES ILDIS.
- Bewley-Taylor, D. – Jelsma, M. (2012). "Los límites de la flexibilidad". IPCD.
- Blickman, T. (2009). The ATS Boom in Southeast Asia, en Blickman, T., Kramer, T. y Jelsma, M. (edit.) *Withdrawal Symptoms in the Golden Triangle: A Drug Market in Disarray*. Amsterdam: Transnational Institute.
- Blickman, T. y Jelsma, M. (2009). "La reforma de la política de drogas: experiencias alternativas en Europa y EEUU". *Nueva Sociedad* N 222.
- CEDD (que significan las siglas) (2014). *En busca de los derechos: usuarios de drogas y las respuestas estatales en América Latina*. México.
- Chase-Dunn, C. (1989). *Global Formation: Structures of The World-Economy*. New York: Basil Blackwell.
- CLDD (que significan las siglas) (2013). *El problema de drogas en América Latina*. Estudio: Drogas y Salud Pública. OEA.
- CONSEP (2012). Plan Nacional de Prevención Integral de Drogas 2012 – 2013.
- Constitución de la República del Ecuador (2008).
- Dahl, Robert (1971). *Poliarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Dunn, W. N. (1994). *Public Policy Analysis. An Introduction*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs.
- Edwards, S. (2010). Políticas y prisiones para el control de drogas ilícitas: el costo humano. Washington Office on Latin America (WOLA): Boletín Informativo Ecuador, 9.
- Elvin, Martin (2003). *Anti-Drugs Policies of the European Union*. New York: Palgrave - Macmillan.

- Erazo, L. (2015). "Reseña: Políticas Públicas de André Roth". *Iconos* 53, pp. 201 – 209.
- Escohotado, A. (1998). *Historia general de las drogas*. Madrid: Alianza Editorial.
- Fernández, Antoni (2015). "Políticas Públicas". En: M. Caminal Badia y X. Torrens: "*Manual de Ciencia Política*". Madrid: Tecnos.
- Gabantxo, K. (2001). "Antecedentes históricos, situación actual y tendencias de consumo". *Osasunaz* N 4, p. 139 – 158.
- García Gallegos, B. (2014). "Prácticas de policía comunitaria en Ecuador en un marco inestable de cambio político e institucional" En, Pablo Angarita, *Drogas, policía y delincuencia. Otras miradas a la seguridad ciudadana en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Greenwald, G. (2009). *Drugs Discriminalization in Portugal: Lessons for Creating Fair and Succesfull Policy Drugs*. Washington: Cato Institute.
- Gross M. y Terán J. (2010). Estado del arte sobre los modelos de uso y abuso de las drogas en Ecuador, en *Drogas en América Latina: Estado del arte del estudio de las drogas en Argentina, Brasil, Ecuador, Colombia y Chile*. Santiago de Chile: UCHS.
- Harris, G. (2011). Condenados por los números. Cantidades umbral en el consumo de drogas. INDP. Reforma legislativa en materia de drogas 14.
- Hughes, C., Cowdery, N., Ritter, A. (2014). Deemed Supply in Australian Drugs Trafficking Laws: A Justifiable Legal Provision? *CICrimJust* 8.Current Issues in Criminal Justice 1.
- Hobsbawm, Eric (1999). *La era del capital*. Buenos Aires: Grijalbo.
- Jarrín, Oswaldo (2005). *Proyecto: Políticas Públicas de seguridad ciudadana*. Quito: FLACSO (que significan las siglas).
- Kalatt, James (2004). *Psicología biológica*. Madrid: Thomson Editores.
- Kimble, Ch. et al. (2002). *Psicología social de las Américas*. México: Pearsons.
- Kolb, B. – Wishaw, I. (2006). *Neurobiología humana*. Madrid: Panamericana.
- Lai, G. (2012). Drugs, crime and punishment. Proportionality of sentencing for drugs offences. IDPC.
- Levitt, S. – Kuziemko, I. (2004). "An empirical analysis of imprisoning drugs offenders". *Journal of Public Economics* 88, pp. 2043 – 2006.
- Mejía, D. – Restrepo, P. (2012). "The War on Illegal Drugs in Producer and Consumer Countries: A simple Analytical framework". En: P. de Grauw – C. Costa, *Illicit-Trade and Global Economics*. MIT.
- Meny, Y, y J-C. Thoenig. 1989. *Las políticas públicas*. Ariel: Barcelona.
- MICS (Ministerio Coordinador de Seguridad) (2014). Plan Integral de Seguridad 2014.
- OMS (Organización Mundial de la Salud). 1994. Glosario de términos de alcohol y drogas. Ministerio de sanidad y consumo. España
- OMS (2002). Informe sobre salud en el mundo 2002.

- ONU (1961). Convención única sobre sustancias estupefacientes y psicotrópicas.
- ONU (1988). Convención de las Naciones Unidas sobre el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.
- OND – CONSEP (2013). Cuarta encuesta nacional sobre uso de drogas en estudiantes de 12 a 17 años, 2012.
- _____ (2014). Cuarta estudio nacional sobre uso de drogas en población de 12 a 65 años, 2013.
- OPS (2005). *Neurociencia del consumo y sustancias psicoactivas*. OMS – OPS – CICAD.
- Paladines, Jorge (2012). “La sociedad del riesgo y el discurso criminalizador de las drogas”. Disertación para obtener el título de maestría en ciencia política. Quito: FLACSO-Ecuador.
- _____ (2013). “La respuesta sanitaria frente a la política contra las drogas en Ecuador”. CEDD
- _____ (2015a). “Los siete pasos de la evolución de la reforma de drogas en Ecuador”. WOLA.
- _____ (2015b). “Nuevas penas para delitos de drogas en Ecuador”. <https://www.tni.org/es/art%C3%ADculo/nuevas-penas-para-delitos-de-drogas-en-ecuador-du-ros-contra-los-debiles-y-debiles-contra>
- Pérez, C. & Silva, K. (2014). *El Estado frente al consumo y los consumidores de drogas ilícitas en México*. México: Programa de Políticas de Drogas.
- PNUD(que significan las siglas) (1994). Informe sobre Desarrollo Humano 1994.
- _____ (2014). Informe sobre Desarrollo Humano 2014.
- Poiret, S. (2006). “L’impact des politiques répressives sur l’offre de drogues illicites”. *Revue Économique* Vol. 57.
- Rementería, I. (2001). *La guerra de las drogas: cultivos ilícitos y desarrollo alternativo*. Bogotá: Planeta.
- Rivera, F. (2005). Ecuador: los bemoles de la guerra contra las drogas. En Y. C. Rosin, *Drogas y Democracia en América Latina* (págs. 287-305). Buenos Aires: Biblos.
- Robicsek, F. (1978). *The Smoking Gods Tobacco in Maya Arts, History and Religion*. University of Oklahoma Press.
- Roth, André (2006). *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Rosmarin A y Eastwood N (2012). A Quiet Revolution: Drug Decriminalisation Policies, *en Practice Across the Globe*. London: Release, www.release.org.uk/publications/drug-decriminalisation-policies-in-practice-across-the-globe.
- Ruíz Delgado, F. (2009). “El delito de tráfico de pequeñas cantidades de drogas”. *Política Criminal* Vol. 4 N8, pp. 408 – 429.
- Soberón, Ricardo (2013). “Los intentos de reforma sobre las políticas de drogas en América Latina”. *Urvio* N 13, FLACSO-E(que significan las siglas), pp. 27 – 39.

- Sousa Santos, B. (2009). “Bolivia y Ecuador: Estados plurinacionales y Constituyente”. <http://www.nodo50.org/codoacodo/feb2009/santos.htm>
- Thoumi, F. (2011). Los sueños de reformas las políticas contra las drogas y el régimen internacional de control de drogas. *Oasis* 16, p. 205 – 226. Universidad Externado de Colombia.
- UNODC (2003). Global Illicit Drug Trends in 2003.
- _____ (2010). Informe Mundial sobre las drogas.
http://www.unodc.org/documents/data-and_analysis/WDR2010/Informe_Mundial_sobre_las_Drogas_2010.pdf
- UNODC, W. D. (2013). www.unodc.org. Recuperado el 24 de junio de 2014.
- Vidal Casero, M. (2003). “Drogadicción y ética”. *Revista de Bioética y Ciencias de la Salud* N 15 – 1. pp. 1 -16.
- Waever, O. 1998. Securitization and Desecuritization. En R. Lipschutz, *On Security* (pag 48-86). New York: Columbia University Press
- Zuffa, Grazzia (2011). “Cómo determinar el consumo personal en la legislación sobre drogas: la ‘polémica de los umbrales’ a la luz de la experiencia italiana”. TNI (que significan las siglas).
- Youngers, Coletta (2013). “El debate sobre políticas de drogas en América Latina”. *Urvio* 13, pp. 13 – 25.

Páginas consultadas

<http://www.definicionabc.com/salud/estupefaciente.php> accedido 15 de marzo, 2017.

(Footnotes)

- 1 Hace referencia a los casos para tráfico internacional.