

**UNIVERSIDAD POLITÉCNICA SALESIANA
SEDE QUITO**

UNIDAD DE POSGRADO

**MAESTRÍA EN DESARROLLO LOCAL CON MENCIÓN EN FORMULACIÓN Y
EVALUACIÓN DE PROYECTOS DE DESARROLLO ENDÓGENO**

**Tesis previa a la obtención del título de:
MAGÍSTER EN DESARROLLO LOCAL CON MENCIÓN EN FORMULACIÓN
Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS DE DESARROLLO ENDÓGENO.**

**TEMA:
APLICACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL CENTRO DE
REHABILITACIÓN SOCIAL FEMENINO DE QUITO: ESTUDIO DE CASO DE
LAS MUJERES PRIVADAS DE SU LIBERTAD POR TENENCIA Y TRÁFICO DE
DROGAS.**

**AUTORA:
VERÓNICA TATIANA ESPINOZA MONTAÑO**

**DIRECTOR:
PATRICIO ANTONIO VELASCO SALAZAR**

Quito, Marzo de 2013

DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD

Yo, Verónica Tatiana Espinoza Montaña, declaro que el trabajo aquí descrito es de mi autoría, que no ha sido previamente presentado para ningún grado o calificación personal y que he consultado las referencias bibliográficas descritas.

La Universidad Politécnica Salesiana, puede hacer uso de los derechos correspondientes a este trabajo, según lo establecido por la Ley de Propiedad Intelectual, por su Reglamento y por la normativa institucional vigente.

Verónica Tatiana Espinoza Montaña

DEDICATORIA

Dedico este esfuerzo a Dios por darme la fortaleza y la valentía para seguir luchando en la vida, dedico a mis padres por llenar mi corazón de alegría, bondad, generosidad y mucho amor para expresarlo con mi familia y las personas que me rodean. Dios me ha dado una linda hija Daniela Barrionuevo y una nieta preciosa Micaela Barrionuevo, que han llenado nuestro hogar de mucha felicidad y amor, a quienes dedico también este importante esfuerzo académico como ejemplo para sus vidas.

Verónica Tatiana Espinoza Montaña

ÍNDICE GENERAL

DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD	i
DEDICATORIA	ii
ÍNDICE GENERAL	iii
SIGLAS Y ACRÓNIMOS	v
ÍNDICE DE GRÁFICOS Y CUADROS	vi
RESUMEN	vii
ABSTRACT	viii
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I	7
MARCO TEÓRICO	7
1. MARCO NORMATIVO DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES Y POLÍTICAS PÚBLICAS CON ENFOQUE DE GÉNERO.	7
1.1 Derechos en la constitución de 1998	9
2. POLÍTICAS PÚBLICAS	10
2.1 La política y las políticas públicas	11
2.2 Perspectiva de género en las políticas públicas	12
2.3 Políticas públicas con enfoque de género	14
2.4 Políticas de las Mujeres y políticas de género	15
2.5 Políticas de género en la Constitución del año 1998	16
2.5.1 La Pre-Constituyente de Mujeres del Ecuador	17
2.5.2 Reivindicaciones y Agenda de las Mujeres en la Constitución de 2008	18
2.6 Principales derechos en la Constitución del año 2008	19
2.7 Derechos de las personas y grupos de atención prioritaria	20
3. CONCEPTOS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS	22
CAPÍTULO II	25
1. CONTEXTO DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES Y LA INSTITUCIONALIDAD DE LOS DERECHOS EN EL ECUADOR	25
1.1 Carta andina de promoción y protección de los derechos humanos	26
2. MARCO INSTITUCIONAL PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES	28
2.1 La Comisión de transición hacia el Consejo de las mujeres y la igualdad de género (CONAMU)	28
2.2 El Consejo Nacional de Rehabilitación Social	29
2.3 La Dirección Nacional de Rehabilitación Social	30
2.4 El Sistema Penitenciario	31
2.5 Los Consejos Nacionales de Igualdad	32
2.6 El Plan de Igualdad de Oportunidades	33
2.7 Derechos y Garantías de las personas privadas de libertad	37
2.8 Derechos y Garantías Procesales de las personas privadas de libertad	41
	iii

2.9 Código de ejecución de penas y rehabilitación social	42
3. REFORMAS A LAS LEYES SOBRE DROGAS	43
3.1 La Ley 108: Un ejemplo de Injusticia	44
3.2 Reformas a la Ley 108	47
3.3 Aliviando el hacinamiento de las prisiones en Ecuador	47
3.4 El nuevo Código Integral Penal	49
CAPÍTULO III	51
POLÍTICAS DE REHABILITACIÓN SOCIAL EN ECUADOR PARA EL CONSUMO PREVENCIÓN, CONTROL Y PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD POR TENENCIA Y TRÁFICO DE DROGAS.	51
1. Situación y visión sobre el consumo control y despenalización de las drogas	51
2. Tendencias mundiales del consumo de drogas	51
2.1 Consumo de drogas en el ámbito nacional	54
2.2 Avances en la prevención al consumo de sustancias psicoactivas.	55
3. Políticas de prevención y control de drogas en el Ecuador	55
3.1 El Plan Ecuador	57
3.2 El CONSEP y el Plan Nacional de Prevención Integral y Control de Drogas 2009-2012	58
4. Control del tráfico de drogas	59
5. Incautación de drogas	59
6. Detenciones en Ecuador por presuntas infracciones a la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas	60
7. Las mujeres y su vinculación con la tenencia y tráfico de drogas.	61
7.1 El estudio de la transgresión femenina	62
8. EL SISTEMA DE REHABILITACIÓN SOCIAL EN ECUADOR	64
8.1 Informe de la Veeduría Ciudadana al Sistema Penitenciario en Ecuador	66
8.2 Los centros de rehabilitación social en el Ecuador	67
8.3 Situación de los centros de rehabilitación social bajo la Constitución de 1998	68
8.4 Los Centros de Rehabilitación Social en la Constitución del 2008	69
8.5 Comparativo de penas entre el Código Penal y el Código Integral Penal	70
8.6 La reforma penal a debate	72
9. EL CENTRO DE REHABILITACIÓN SOCIAL FEMENINO DE QUITO	73
9.1 Diagnóstico de situación del Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito en base al estudio realizado	75
9.2 Situación de las Mujeres detenidas por tráfico o tenencia de drogas	77
CAPÍTULO IV	90
CONCLUSIONES	90
RECOMENDACIONES	93
ANEXOS	94
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	103

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

CAI:	Centro de Internamiento de Adolescentes Infractores
CICAD:	Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas
CDP:	Centro de Detención Provisional
CPME:	Coordinadora Política de Mujeres Ecuatorianas
CONAMU:	Consejo Nacional de las Mujeres
CRS:	Centros de Rehabilitación Social
INTERPOL:	Instituto de investigación judicial de la policía
INCSR:	Estrategia para el Control Internacional de Narcóticos
ILANUD:	Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente
ONG:	Organizaciones No Gubernamentales
PIO:	Plan de Igualdad de Oportunidades del Ecuador
PPL:	Personas Privadas de la Libertad
PEA:	Población Económicamente Activa
SEYP:	Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas

ÍNDICE DE GRÁFICOS Y CUADROS

Cuadro 1. Promoción y protección de la participación social y política, el ejercicio de la ciudadanía de las mujeres y la gobernabilidad democrática	33
Cuadro 2. Promoción y protección de derechos culturales, interculturales, a la educación, calidad de vida autonomía.....	34
Cuadro 3. Promoción y protección del derecho a una vida libre de violencia, a la paz, a la salud, a los derechos sexuales y reproductivos y acceso a la justicia....	35
Cuadro 4. Promoción y protección de los derechos económicos, ambientales, trabajo y acceso a recursos financieros y no financieros	36
Cuadro 5. Comparativo de penas entre el Código Penal y el Código Integral Penal.	70
Gráfico 1. Distribución de las internas por estado civil y nacionalidad.....	78
Gráfico 2. Distribución de las Internas por etnia y nacionalidad.....	79
Gráfico 3. Distribución de las Internas por nivel educativo y nacionalidad.....	79
Gráfico 4. Distribución de las Internas por clasificación económica y nacionalidad...	80
Gráfico 5. Distribución de las Internas por tipo de sector de actividad económica y nacionalidad.....	82
Gráfico 6. Distribución de las Internas por Categoría de Ocupación y nacionalidad...	83
Gráfico 7. Distribución de las Internas por Ingresos Mensuales y nacionalidad.....	83
Gráfico 8. Distribución de las Internas por tiempo de detención y nacionalidad.....	84
Gráfico 9. Distribución de las internas por situación legal y nacionalidad.....	85
Gráfico 10. Distribución de las internas por fase del proceso legal y nacionalidad.....	86
Gráfico 11. Distribución de las Internas por motivo de la detención y nacionalidad.....	86
Gráfico 12. Distribución de las internas por transportar drogas y nacionalidad.....	87
Gráfico 13. Distribución de las internas que no transportaron drogas y nacionalidad..	88
Gráfico 14. Distribución de las internas que transportaron drogas por cantidad de droga transportada y nacionalidad.....	88
Gráfico 15. Distribución de las Internas que transportaron drogas por número de veces que transportó droga y nacionalidad.....	89

RESUMEN

La reclusión de mujeres por delitos de drogas y el impacto del abuso de drogas en la mujer y en la familia, es un tema muy importante, que ha sido considerado en la actual Constitución de la República del Ecuador aprobada en el año 2008 y muy puntualmente en el nuevo Código Integral Penal que está actualmente en la Asamblea Nacional para su aprobación.

Estos aspectos muy significativos que constan en nuestra Constitución que amplían la legislación y la institucionalidad sobre derechos humanos, han significado un avance importante en el reconocimiento de los derechos de las mujeres, generando recursos, organizaciones activistas, y ha facilitado la legislación contra todas las formas de violencias en leyes, sentencias y políticas públicas.

Es el resultado de la estrategia del gobierno de la Revolución Ciudadana de Rafael Correa, de reorientar las acciones de aplicación de la ley, antes enfocadas en arrestar a traficantes de poca monta y transportistas o “mulas”, y que ahora en cambio prioriza las acciones para interceptar grandes cargamentos de drogas y dismantelar organizaciones dedicadas al narcotráfico.

La estrategia señala además los sistemas de justicia y penitenciarios que pueden estar operando bajo visiones estereotipadas de la mujer lo cual otorga significados distintos a su trasgresión. Por lo tanto, es necesario diferenciar entre las razones por las cuales las mujeres delinquen y las razones por las cuales son encarceladas.

En este contexto, el presente estudio analiza la aplicación de las políticas públicas en el Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito, en el caso de las mujeres privadas de su libertad por tenencia y tráfico de drogas. En este análisis se incluye un estudio de su situación desde su condición de género.

ABSTRACT

The imprisonment of women for drug offenses and the impact of drug abuse on women and the family, is a very important issue, which has been considered in the current Constitution of the Republic of Ecuador approved in 2008 and very timely in the new Penal Code Integral currently in the National Assembly for approval.

These very significant aspects contained in our Constitution that extend the law and human rights institutions have meant a breakthrough in the recognition of the rights of women, generating resources, activist organizations, and facilitated the legislation against all forms of violence in laws, rulings and policies.

It is a result of the government's strategy of the Citizen Revolution of Rafael Correa, to reorient the actions of law enforcement, before focusing on arresting petty dealers and carriers or "mules", and now instead prioritizes actions for intercept large shipments of drugs and dismantle drug trafficking organizations.

The strategy also notes the justice and prison systems that may be operating under stereotyped views of women which gives different meanings to his transgression. Therefore, it is necessary to differentiate between the reasons why women commit crimes and the reasons why they are incarcerated.

In this context, the present study analyzes the implementation of public policies in the Women's Social Rehabilitation Center of Quito, in the case of women deprived of their liberty for drug possession and trafficking. This analysis includes a review of their situation from their gender.

INTRODUCCIÓN

Maeva Reyes en su libro *Solcuadrado*¹, cuenta la historia de una mujer que, como muchas otras, aceptó un trabajo de "mula" que al parecer sería "easy" (Reyes 1995:16). Le dijeron que podría hacerlo pues era una mujer "responsable, trabajadora, honesta, cabal y necesitada también" (Reyes 1995:17). Maeva estuvo rodeada de hombres en el proceso, desde el "mago" que le ofreció el trabajo, hasta los dos "manganzones" que la acompañaron en el viaje a Quito. Al hablar sobre el momento en que debía tragarse las cápsulas afirma: "Me dejaron sola en mi habitación y se fueron a hablar de negocios, eran así creyendo que las mujeres no debemos estar donde los hombres abundan, aún más si van a hablar de "negocios" (Reyes 1995:20).

Maeva fue detenida en el aeropuerto de Quito por una "inteligente" oficial de INTERPOL que notó su "estómago grande y duro"(Reyes 1995:36), allí, según relata, sus sueños de volver a casa con regalos para sus hijos se derrumbaron. Luego fue engañada, no por los traficantes, sino por los agentes policiales, quienes lograron que delatara a sus "acompañantes".

El caso narrado por Maeva no es excepcional. Cientos de mujeres son detenidas cada año por servir de vehículo para el tráfico internacional de drogas o, como vulgarmente se les llama, por servir de "mulas" "burreras" e inclusive "vagneras".

A pesar de que el fenómeno de las "mulas" no es nuevo, ni exclusivo de las mujeres, hay autoras que afirman que ha habido cambios en la intensidad del fenómeno, los/las actores/as involucrado/as y las tecnologías utilizadas (Sacks 2004; Jacobo 2003). Tradicionalmente el mundo de las drogas ha sido entendido como un espacio masculinizado, pero la mujer "mula" aparece cada vez más claramente como una nueva actora en el mercado internacional y nacional de las drogas que prolifera con rapidez en el imaginario común.

¹ Torres Angarita, Andreina: *Drogas, Cárcel y Género en Ecuador, la experiencia de mujeres "mulas"*. ABYA YALA-FLACSO 2008.

La cantidad de mujeres que se encuentran detenidas, nos lleva a reflexionar sobre la necesidad e importancia que tiene esta tesis, sobre esta lacra social que es el narcotráfico, por cuanto son mujeres que, bajo cualquier motivación o necesidad, se arriesgan a traficar con drogas en sus cuerpos poniendo en riesgos sus vidas o privándose de lo más importante que es su libertad, situación que a su vez provoca serios conflictos familiares y notables trastornos en el desenvolvimiento personal de sus hijos, que probablemente deja secuelas indelebles para toda la vida de un ser humano.

En el Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito existen mujeres de todas las edades, estado civil, de diferentes países de Latinoamérica y del mundo, muchas de las cuales se encuentran desprotegidas de ayuda, abandonadas por sus familiares, sin recursos económicos, ni jurídicos, con graves problemas de promiscuidad, enfermedades venéreas, desvíos sexuales y con serios impactos psicológicos en ellas y en sus familias.

La reclusión de mujeres por delitos de drogas y el impacto del abuso de drogas en la mujer y en la familia, es un tema muy importante, que ha sido considerado en la actual Constitución de la República del 2008 y muy puntualmente en el nuevo Código Integral Penal que está actualmente en la Asamblea Nacional para su aprobación. Sin embargo ya en la Constitución de 1998 se afianzan los derechos de las mujeres pero no se evidenciaron en políticas públicas aplicables a este segmento social que refleja la lacerante realidad de las mujeres detenidas por tráfico o tenencia de drogas.

En el Ecuador se ha logrado avances muy significativos en la constitución, la legislación y la institucionalidad sobre derechos humanos, aspectos que han significado un avance importante en el reconocimiento de los derechos de las mujeres, generando recursos, organizaciones activistas, y ha facilitado la legislación contra todas las formas de violencias en leyes, sentencias y políticas.

Asimismo, las ONG² e instituciones académicas ecuatorianas empezaron a

² Informe sobre Ecuador Reforma sobre Legislación de Drogas en Ecuador: Generando Impulso para un Enfoque Más Efectivo, Balanceado y Realista. Sandra G. Edwards and Coletta A. Youngers. Mayo de 2010.

documentar la realidad cotidiana de la aplicación de Ley 108 en este país, las condiciones carcelarias y el hecho de que el papel del Ecuador como país de tránsito, no ha disminuido el número de detenidos más bien se evidenció un creciente número de personas que se encuentran tras las rejas por el tema de tráfico y tenencia de drogas.

Cuando el Presidente Rafael Correa asumió el poder en noviembre de 2006, el nuevo gobierno empezó a examinar seriamente los problemas generados por la Ley 108. Actualmente, Ecuador ha iniciado el camino hacia la reforma. Como primer paso, el Presidente Correa emitió un indulto a nivel nacional a los micro-comercializadores, que implementado bajo un criterio estricto, dio como resultado una disminución del hacinamiento en las cárceles.

El Ministerio de Justicia, Derechos Humanos, el Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos, se encuentran actualmente en proceso de proponer importantes reformas que rectificarían las injusticias creadas por la Ley 108, y alinearían éstas con la nueva constitución. Además de la reforma de las leyes sobre drogas, también se encuentran en marcha importantes reformas institucionales, y se están reorientando acciones para el cumplimiento de la ley dirigidas a los niveles más altos de las organizaciones de tráfico de drogas.

Estas reformas se basan en la premisa de que las leyes y políticas de drogas en Ecuador deben corresponder a la propia realidad del país, priorizando la seguridad y los derechos humanos de los ciudadanos ecuatorianos.

Sin embargo, actualmente se debate si ahora hay más drogas que transitan por este país. Según el informe INCSR de 2010, el gobierno ecuatoriano incautó 43.5 toneladas métricas de cocaína en 2009, un incremento del 98 por ciento sobre lo confiscado en 2008. Esto puede indicar un incremento en el transbordo de drogas a través del país; pero, también es resultado de la estrategia del gobierno de Correa de reorientar las acciones de

aplicación de la ley, antes enfocadas en arrestar a traficantes de poca monta y transportistas o “mulas”, y que ahora en cambio priorizan las acciones para interceptar grandes cargamentos de drogas y dismantelar organizaciones dedicadas al narcotráfico.

Al 2010, aquellos detenidos por tráfico de drogas en Ecuador en su gran mayoría pertenecen al sector más bajo de la cadena del tráfico de drogas – no al sector de quienes controlan y cosechan las grandes ganancias del comercio de las drogas.

Debido a que muchos micro-comercializadores ingresan al mundo de las drogas ilegales debido a su situación económica, la reestructuración también incluye medidas de prevención para promover oportunidades económicas y sociales, en el ámbito del Ministerio de Inclusión Económica y Social.

Es necesario por lo tanto que se formulen políticas públicas de inclusión de la mujer, que permita el reconocimiento de ciertos derechos mínimos y su efectiva aplicación en particular para aquellas mujeres detenidas y privadas de su libertad por tenencia y tráfico de drogas, en el Ecuador.

En este contexto, el presente estudio tiene por objeto analizar la aplicación de las políticas públicas en el Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito, en el caso de las mujeres privadas de su libertad por tenencia y tráfico de drogas. En este análisis se incluye un estudio de su situación desde su condición de género.

Así, este trabajo surge de una necesidad de indagar de manera más profunda, desde las experiencias de mujeres detenidas en el Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito.

Por lo tanto, durante el análisis de las políticas públicas, la autora se planteó las siguientes interrogantes:

¿Se están aplicando las políticas públicas con las mujeres detenidas por tráfico de drogas en el Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito?

¿Cómo influyen las políticas públicas en los derechos de las mujeres detenidas por tráfico de drogas en Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito?

¿Cómo influyen las políticas públicas en la rehabilitación social y la calidad de vida de las mujeres detenidas por tráfico de drogas en Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito?

En el capítulo I, se revisa el amplio marco normativo que en la actualidad existe en el Ecuador sobre los Derechos de la Mujer y de equidad de género, implementados por los gobiernos en los últimos treinta años producto de una constante lucha por el reconocimiento de los derechos humanos, la no violencia, la equidad y la justicia; derechos que se han ampliado y consolidado en la Constitución del año 1998 y del año 2008. Se incluye también los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria que específicamente se insertan en la Constitución del año 2008 donde se establecen los derechos para las mujeres, niños, niñas adolescentes y adultos mayores. Finalmente se identifican las políticas públicas dirigidas a las mujeres y con enfoque de género; concluyendo con varias definiciones sobre políticas públicas.

En el capítulo II, se hace un recorrido por el contexto de los derechos de las mujeres, la normativa y demás instrumentos internacionales, regionales y del país en materia de derechos de las mujeres que se han concretado en planes y programas, en acciones públicas y en instituciones encargadas de diseñar y hacer cumplir los mandatos, lineamientos y directrices dados en la legislación vigente. Se concluye este capítulo señalando los derechos y garantías procesales de las personas privadas de su libertad.

En el capítulo III, se identifican aspectos concretos relacionados con las políticas de rehabilitación social en Ecuador para el consumo, prevención, control de las personas privadas de libertad por tenencia y tráfico de drogas. Se incluye la situación sobre el consumo, control, despenalización, criminalización de la legislación internacional.

Se identifica la legislación, políticas sobre la despenalización de las drogas en Ecuador y las acciones en planes y programas que están en marcha, resaltando aspectos sobre las

mujeres y su vinculación con la tenencia y tráfico de drogas. Se insertan los aspectos claves de la reforma penal actual dada en el nuevo Código Integral Penal en debate.

Concluye el capítulo con un diagnóstico sobre el sistema de rehabilitación social del Ecuador que resalta la expresa inclusión de una sección relacionada al Sistema de Rehabilitación Social en la Constitución de la República del Ecuador aprobada en el año 2008. Se finaliza con el diagnóstico de la situación de los Centros de Rehabilitación Social y particularmente el diagnóstico o situación del Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito en base al estudio realizado y la situación de las Mujeres detenidas por tráfico o tenencia de drogas.

En el capítulo final de las Conclusiones se hace un análisis global y una síntesis particular de los temas abordados en la tesis y en el estudio realizado por la autora.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO

1. MARCO NORMATIVO DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES Y POLÍTICAS PÚBLICAS CON ENFOQUE DE GÉNERO.

Los derechos de las mujeres, aparecen de manera explícita en varias normas internacionales, tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos promulgada por la Organización de Naciones Unidas en 1948, en la cual se señala la igualdad de derechos de hombres y mujeres como una de las consideraciones que sostienen esta declaración y en el artículo 16, en el que estipula la igualdad de derechos, deberes y oportunidades entre los cónyuges.

En diciembre de 1979, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas aprobó la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, suscrita por los Estados miembros.

Posteriormente en la Segunda Conferencia Mundial de la Mujer, realizada en Copenhague en 1980, se aprueba el Programa de Acción para la segunda mitad del decenio. Más adelante Nairobi fue sede de la Tercera Conferencia Mundial de la Mujer en 1985 donde se mostró lo limitado de los avances logrados frente a la meta de la igualdad de los derechos de las mujeres; los gobiernos se comprometieron entonces a desarrollar acciones más definitivas, con base en el documento que denominaron: Estrategias orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer hasta el año 2000.

Asimismo, en la Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre la Mujer (Beijing, 1995), a raíz de las propuestas latinoamericanas, se incluyó la violencia contra las mujeres como uno de los doce puntos de la Plataforma de Acción.

Estos instrumentos y declaraciones internacionales le han sido de gran utilidad al movimiento feminista para demandar acciones particulares en cada país, argumentando la responsabilidad que le compete a los Estados, tanto por acción como por omisión.

En el Ecuador los Derechos de la Mujer tanto en los procesos previos de la Constitución del año 1998 como del año 2008, plantearon a las organizaciones de mujeres un conjunto de desafíos que los están asumiendo de múltiples maneras.

En 1979 se reinstauró la democracia en el Ecuador. Desde entonces la movilización de las mujeres no ha disminuido en su propósito de lograr que sus derechos estén consagrados en la Constitución, las leyes, la institucionalidad y los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir, particularmente en el objetivo 9, que señala:

“Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia a todas las personas, el respeto a los derechos humanos y el acceso a la justicia. Queremos una igualdad entre hombres y mujeres que proteja, en forma integral, a niñas, niños y adolescentes. Promovemos una justicia social, solidaria, imparcial, democrática, inter generacional y transnacional.

Las metas para cumplir con este objetivo son:

- Alcanzar el 75% de resolución de causas penales al 2013
- Alcanzar el 60% de eficiencia en la resolución de causas penales acumuladas al 2013
- Reducir la violencia contra las mujeres
- Reducir en un 60% el déficit en la capacidad instalada en los Centros de Rehabilitación Social al 2013”

La lucha a inicios de los 90 obligó al Estado ecuatoriano a asumir responsabilidad concreta frente al problema de la violencia intrafamiliar y de género. En 1994 se inauguran las Comisarías de la Mujer, en 1995 se emite la Ley 103³ por medio de la cual el sistema judicial asume como delito este tipo de violencia.

La lucha que culminó en 1997 con el Consejo Nacional de las Mujeres - CONAMU, máximo nivel de la institucionalidad de género en la estructura estatal, generó la participación de organizaciones de mujeres en su directorio. Ese mismo año se aprueba la

³ Ley 103 de 29-11-1995 Contra la violencia a la Mujer y la Familia

Ley de Amparo Laboral de la Mujer, que establece la obligación de designar a un mínimo del 20% de mujeres para la integración de las Cortes Superiores de Justicia, Juzgados, Notarías y Registros.

La lucha por la aprobación de la Constitución de 1998 se dio con un contenido explícito de promoción de la igualdad de género y de los derechos humanos de las mujeres. A raíz de los procesos electorales de 2007, se respeta completamente los criterios de paridad, secuencia y alternancia de mujeres y hombres en la conformación de listas electorales. La aplicación de esos principios ha sido progresiva: se partió del 20% (1997-98), y subió al 30% (2000), y se arribó al 50-50% en 2007.

El movimiento de mujeres ha debido mantenerse alerta y dispuesto a sostener cada logro a como dé lugar y conforme a las circunstancias ha aprendido que por más que sus derechos consten en la Constitución y las leyes, nada está garantizado para las mujeres, de modo que la lucha por ejercer y hacer respetar esos derechos marca su cotidianidad.

1.1 Derechos en la constitución de 1998

Un gran impulso a la movilización de las mujeres ecuatorianas se generó a partir de la V Conferencia de Naciones Unidas sobre las Mujeres, en Beijing 1995, y la aprobación de la Plataforma de Acción, en las que se adoptó la promoción de los derechos políticos de las mujeres y su participación en la toma de decisiones. En 1996 tuvo lugar la conformación con alcance nacional de la Coordinadora Política de Mujeres Ecuatorianas - CPME, una de las expresiones más importantes del movimiento de esa época. Los planteamientos de las mujeres en buena medida fueron incorporados en la Constitución de 1998, (Art. 18). “Los derechos y garantías reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales vigentes serán directa e inmediatamente aplicables por y ante cualquier juez/a, tribunal o autoridad.”

Algunos derechos, no todos, relacionados se señalan a continuación como un marco teórico y contextual del tema de tesis propuesto:

Derecho a la integridad personal y a una vida libre de violencia (Art. 23, numeral 2). Se prohíbe todo procedimiento que implique violencia física,

sicológica, sexual o coacción moral. El Estado adoptará las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar, en especial, la violencia contra niños, adolescentes, mujeres y personas de la tercera edad.

Derecho a la igualdad y a la no discriminación (Art. 23 numeral 3). Todas las personas serán consideradas iguales y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin discriminación en razón de nacimiento, edad, sexo, etnia, color, origen social, idioma, religión, filiación política, posición económica, orientación sexual, estado de salud, discapacidad o diferencia de cualquier otra índole.

Derecho al trabajo y reconocimiento del trabajo (Art. 36). El Estado propiciará la incorporación de las mujeres al trabajo remunerado, en igualdad de derechos y de oportunidades, garantizándole idéntica remuneración por trabajo de igual valor.

Velará especialmente por el respeto a los derechos laborales y reproductivos para el mejoramiento de sus condiciones de trabajo y al acceso a los sistemas de seguridad social, especialmente en el caso de la madre gestante y en período de lactancia, de la mujer trabajadora, la del sector informal, la del sector artesanal, la jefa de hogar y la que se encuentre en estado de viudez. Se prohíbe todo tipo de discriminación laboral contra la mujer.

Derecho a la educación (Art. 67). El Estado garantiza la libertad de enseñanza y cátedra, desechará todo tipo de discriminación; promoverá la equidad de género, propiciará con la educación. “La educación estará inspirada en principios éticos, pluralistas, democráticos, humanistas y científicos. Promoverá el respeto de los derechos humanos, desarrollará el pensamiento crítico, fomentará el civismo, proporcionará destrezas para la eficiencia en el trabajo y la producción, estimulará la creatividad y el pleno desarrollo de la personalidad y las especiales habilidades de cada persona; impulsará la interculturalidad, la solidaridad y la paz.”

La autora solo ha citado los derechos que, en concordancia con el tema de tesis planteado, deben ser cumplidos en especial con los derechos relacionados con las personas detenidas en los centros de detención provisional y muy en particular con las mujeres detenidas por tráfico o tenencia de drogas.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS

Las políticas públicas son procesos delineados por organismos públicos para hacerse cargo de los desajustes, desigualdades o inequidades que pueden ocurrir entre un

sector social y los demás sectores sociales, o entre un sector y la sociedad global. Son parte de la agenda pública, y consisten en un conjunto de decisiones políticas, respecto a cómo y hacia donde conducir el desarrollo de un aspecto determinado de la vida de la sociedad, para solucionar las demandas del grupo afectado por el problema.

Las políticas públicas se ubican dentro de un contexto social y se orientan hacia la acción. Las políticas públicas son la forma en que el Estado encara la resolución de problemas que afectan a la población. Es un conjunto de objetivos, decisiones y acciones que se llevan a cabo para solucionar un problema que, en un momento determinado, tanto el Gobierno como la ciudadanía consideran prioritario.

2.1 La política y las políticas públicas

La política y las políticas públicas son entidades diferentes pero que se influyen de manera recíproca. Tanto la política como las políticas públicas tienen que ver con el poder social. Pero mientras la política es un concepto amplio relativo al poder en general, las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos. Las políticas públicas son un factor común de la política y de las decisiones del gobierno y de la oposición, Así, la política puede ser analizada como la búsqueda de establecer políticas públicas sobre determinados temas, o de influir en ellas. La política en su sentido más amplio tiende a conformar, tanto las propuestas de políticas públicas, como aquellas que se concretan⁴.

De acuerdo al planteamiento de Lindblom (1992), el proceso de materialización de la política afecta a actores de la sociedad civil cuyo comportamiento condiciona, a su vez, la naturaleza y los alcances de la acción en los diferentes niveles de implementación. Esto significa que la "relación estado-sociedad" se concreta a través de sucesivas "tomas de posición" (o políticas) de diferentes actores sociales y estatales, frente a cuestiones problemáticas que plantea el propio desarrollo de la sociedad." (Lindblom 1992:12).

⁴ Eugenio Lahera P. CEPAL. Políticas sociales. 2004

Medellín Torres (1997) define que la estructuración de las políticas hace referencia al proceso mediante el cual un gobernante busca que sus ideas se proyecten en su gestión de gobierno. Y el régimen político se entiende como el conjunto de normas estables y permanentes que determinan las formas a través de las cuales se organiza y se ejerce el poder político.

Según Mariangela Petrizzo Páez "Las Políticas Públicas son el instrumento de la actuación gubernamental, asumiendo está última como acción de conducir los destinos de un país. Las políticas públicas, son el timón a través del cual se conduce, persiguen la detección y la corrección de desigualdades productos de acciones gubernamentales".

Así, la estructuración de las políticas públicas aparece determinada por los siguientes factores: 1) la manera en que los gobernantes disponen de los recursos y las prácticas culturales de gobierno para obtener los resultados deseados; 2) el grado en que la distribución del poder se distorsiona en la dimensión burocrática; y 3) el grado en que las relaciones gubernamentales se constituyen o no en una cadena de transmisión de las decisiones y acciones de gobernantes y gobernados.

Retomando incluso desde esta perspectiva lo expresado por Oszlak y O'Donnell entre otros, las políticas públicas responden a cuestiones socialmente disputadas, respecto de las cuales diferentes actores (individuos, grupos, sectores, organizaciones) asumen posiciones conflictivas.

Es el Estado, como mediador político de intereses, el que debe formular e implementar políticas, así como un conjunto de acciones que se materializan en planes, programas y proyectos, con objetivos concretos y tareas establecidas.

2.2 Perspectiva de género en las políticas públicas

Las políticas de Estado con perspectiva de género, requieren de cambios presupuestales y con transformar la estructura y funcionamiento de las instituciones.

Una política de Estado, significa comprometer al conjunto de la administración pública, la acción legislativa y la procuración y administración de justicia.

Las políticas deben tener continuidad y permanencia y su prolongación dependerá de la evaluación que se haga de ellas en términos de cuánto se ha alcanzado en relación a la justicia y equidad de género.

Las políticas públicas con enfoque de género se entienden como el conjunto de mecanismos y herramientas que inciden en los planes y programas, en las leyes, acciones públicas, en los bienes y servicios tendientes a desmontar y eliminar las inequidades y toda forma de subordinación y dominio entre los sexos.

La concepción más actual de las políticas de género, pretende que las desigualdades no sólo sean un tema, sino un principio orientador del diseño de las políticas públicas en diferentes áreas de acción.

Incidir en las políticas públicas, significa modificar los contenidos sexistas implícitos en la acción de gobierno e imbuir a la administración pública de contenidos sobre la igualdad, la no discriminación, el reconocimiento de los derechos y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

María Candelaria Ochoa, del centro de estudios de género de la Universidad de Guadalajara, clasifica las políticas hacia las mujeres en tres escenarios:

- De corte asistencial: Las mujeres eran consideradas receptoras pasivas de medidas de bienestar familiar.
- De corte paternalista: Las mujeres son consideradas entes *vulnerables* y como tales, requieren de protección y satisfacer sus necesidades.
- De corte integral: Toman en cuenta los procesos de cambio y las relaciones de género y se revisa la distribución del poder.

Aún cuando las mujeres tenemos los mismos derechos y su respeto debe ser igual para todas, existen necesidades específicas que distan mucho de ser homogéneas, por tanto,

se requiere conocer la especificidad para que las leyes y las políticas públicas respondan a ellas, como:

- Las necesidades prácticas que forman parte del conjunto de sobrevivencia humana.
- Las necesidades estratégicas que se relacionan con las inequidades de género y con los derechos específicos que se deben garantizar.

Ambas necesidades (prácticas y estratégicas) requieren de la intervención estatal a través de programas y planes específicos, así como de la modificación de leyes para la aplicación de los mismos.

Los obstáculos más comunes en la aplicación de las políticas públicas son las siguientes:

- Falta de compromiso y voluntad política.
- Falta de sensibilización de las autoridades.
- Falta de presupuesto.
- Falta de personal técnico capacitado en políticas de equidad de género.
- Falta de conocimiento de las estrategias de la transversalidad.
- Falta de coordinación y trabajo en equipo.

En cambio los obstáculos político-administrativos que se observan son:

- Conflicto entre actores diversos por imponer sus agendas.
- Oposición de mujeres de la administración pública, igual que de hombres.
- Prácticas clientelares.
- Falta de experiencia en la perspectiva de género.

2.3 Políticas públicas con enfoque de género

El enfoque de género en las Políticas Públicas cobra importancia debido a la persistencia de desigualdades de género en el acceso y distribución de los recursos materiales, sociales y simbólicos en nuestra sociedad. El no considerar las diferencias de género ha provocado que: El desarrollo no sea igual para todas las personas, porque se niega que éste tiene un impacto diferenciado según se trate de uno u otro sexo. Las acciones y los mecanismos de participación sean dirigidos sólo a una parte de la población. No se pueda incidir en problemas estructurales que producen la inequidad y la desigualdad. Se contribuya a la reproducción de las desigualdades de género. Se propongan políticas que afectan negativamente a las mujeres. Las políticas no reflejen los compromisos tanto nacionales como internacionales que los países han asumido en relación con el tema de los derechos humanos y la equidad de género.

Las Políticas Públicas deben incorporar la perspectiva de género, justamente para evitar que las diferencias entre géneros provoque una brecha de desigualdad. Lo fundamental es que el desarrollo sea igual para todas las personas, sean éstas hombres o mujeres.

No son lo mismo las políticas dirigidas a las mujeres que las políticas con enfoque de género.

2.4 Políticas de las Mujeres y políticas de género

Las políticas dirigidas a las mujeres atienden generalmente a sus necesidades prácticas, es decir, a problemas específicos y cotidianos. Otras características: Tienen como población objetivo de sus acciones a las mujeres y están vinculadas a las condiciones concretas de vida de ellas. Responden a la percepción de una necesidad inmediata, por lo que suelen relacionarse a las carencias en las condiciones de vida. Son necesidades concretas, visibles, cotidianas, inmediatas. Están relacionadas con la necesidad de satisfacer carencias materiales, como la reducción de la carga de trabajo, mejoras en la salud reproductiva, atención primaria en salud, acceso a la educación básica, producción agrícola para el consumo doméstico, acceso a la vivienda, etc. Estas necesidades pueden ser satisfechas sin transformar los roles tradicionales de género, es decir, sin cambiar la

discriminación hacia las mujeres, sin modificar las relaciones de género. No entrañan una meta estratégica como la equidad de género o la libertad de las mujeres, tampoco apuntan a una modificación de los roles de género ni se orientan a modificar la división sexual del trabajo.

Las políticas dirigidas a las mujeres pueden ir desde la atención específica de la salud de ellas, como por ejemplo el Programa “Sonrisa de Mujer”, hasta el otorgamiento de oportunidades más integrales hacia un sector de ellas, como el Programa “Mejorando la empleabilidad y las condiciones laborales de las mujeres jefas de hogar”. La meta es alcanzar una mayor satisfacción de las necesidades prácticas de las mujeres.

En cambio, las políticas con enfoque de género, tienen un énfasis en dar respuesta a intereses o necesidades estratégicas: apuntan a desarrollar cambios en la posición subordinada de las mujeres en la sociedad. Parten de la premisa de la existencia de relaciones desiguales entre hombres y mujeres, es decir, desde la premisa de la subordinación social de ellas. Apuntan a asegurar la igualdad de participación y de impacto en las mujeres de los programas, en las políticas, y en cualquier medida tomada desde el sector público, derechos legales violencia doméstica, igualdad salarial y el control de las mujeres sobre sus cuerpos.

En Ecuador, las políticas públicas dirigidas a las mujeres, implementadas por los gobiernos en los últimos treinta años, son producto de una constante lucha por el reconocimiento de los derechos humanos, la no violencia, la equidad y la justicia.

En este debate han participado mujeres en distintos ámbitos, en donde el movimiento feminista y de mujeres ha jugado un papel destacado.

2.5 Políticas de género en la Constitución del año 1998

En esta Constitución ya se consolidaron algunos mandatos para alcanzar la igualdad e incorpora el enfoque de género, que son estas:

(Art. 41). “El Estado formulará y ejecutará políticas para alcanzar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres a través de un organismo

especializado que funcionará en la forma que determine la ley, incorporará el enfoque de género en planes y programas, y brindará asistencia técnica para su obligatoria aplicación en el sector público.”

Exigencia de los derechos (Art. 93, 94, 95 y 96). Reconoce los recursos de habeas corpus, habeas data y el recurso de amparo para evitar la violación de un derecho o remediar las consecuencias de acciones u omisiones de funcionarios públicos.

La familia Art. 40. “EL Estado protegerá a las madres, a los padres y a quienes sean jefes de familia, en el ejercicio de sus obligaciones. Promoverá la corresponsabilidad paterna y materna y vigilará el cumplimiento de los deberes y derechos recíprocos entre padres e hijos”

Unión de hecho (Art. 38 de la Constitución Política de la República): “La unión estable y monogamia de un hombre y una mujer, libres de vínculo matrimonial con otra persona, que formen un hogar de hecho por el lapso y bajo las condiciones y circunstancias que señale la ley, generará los mismos derechos y obligaciones que tienen las familias constituidas mediante matrimonio, inclusive en lo relativo a la presunción legal de la paternidad, y a la sociedad conyugal”.

2.5.1 La Pre-Constituyente de Mujeres del Ecuador

Varias organizaciones de mujeres plantearon el tener una propuesta unificada frente a la Asamblea Constituyente para mantener todos los derechos de las mujeres conquistados en la Constitución de 1998.

- Estado Laico que implica el derecho a la libertad de conciencia y a adoptar decisiones.
- El derecho a la igualdad real o material que conlleva a la aplicación de medidas de acción positiva para compensar situaciones históricas de discriminación.
- Derecho a decidir: las personas tienen derecho a tomar decisiones libres y responsables sobre su cuerpo, salud, vida sexual y reproducción.
- Paridad: representación paritaria de mujeres y hombres en todas las funciones del Estado, organismos de control, régimen autónomo, gobiernos seccionales, y en los cargos públicos, sean de elección popular o designación.
- Justicia de género: protección especial a las víctimas de delitos sexuales y violencia de género, procedimiento judicial no re-victimizante, inversión de la carga de

prueba, obligatoriedad de que los fallos se fundamenten en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos ratificados por el Estado ecuatoriano.

- Erradicación del sexismo, machismo, androcentrismo y prácticas discriminatorias.
- Prohibición de acceso a cargo público, a quien adeude pensiones alimenticias o sea responsable de delitos sexuales o de violencia de género.
- Conciliación de la labor productiva con la reproductiva. Determinación del valor productivo del trabajo doméstico y compensación con derecho a la seguridad social a quienes lo realizan. Distribución equitativa de los recursos entre hombres y mujeres.

2.5.2 Reivindicaciones y Agenda de las Mujeres en la Constitución de 2008

En la coyuntura de la Asamblea de Montecristi, la Agenda de las Mujeres para la Nueva Constitución planteó múltiples reivindicaciones aglutinadas en grandes temas, a ser incluidas en los capítulos de la carta política.

Las prioridades de las mujeres en la nueva Constitución aprobada el año 2008 son:

- Los principios de libertad, igualdad, dignidad, no-discriminación, justicia, solidaridad, diversidad, reciprocidad, progresividad de los derechos humanos, paz, defensa y protección del ambiente, la naturaleza y la biodiversidad, soberanía y desarrollo humano sustentable.
- La valoración efectiva del trabajo doméstico no remunerado, la incorporación de la economía del cuidado familiar, la compensación del Estado y la sociedad para las mujeres, el acceso universal a la seguridad social y sus prestaciones incluyendo la jubilación y la renta básica.
- Medios que garanticen la paridad, alterabilidad y secuencialidad en el sistema electoral ecuatoriano, en los procesos de selección de candidaturas, en las elecciones y asignación de escaños, en la organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, así como la creación de mecanismos de acción positiva para la participación de las mujeres indígenas y afro descendientes.
- El acceso a la justicia para las mujeres, la imprescriptibilidad de delitos relacionados con violencia de género e intrafamiliar, un sistema de justicia eficiente, ágil, libre de corrupción y que termine con la impunidad. La protección integral de las víctimas de violencia, la reparación y restitución de derechos.

- El derecho universal de las mujeres a la educación con acciones positivas que permitan erradicar el analfabetismo, el derecho a la educación sexual y a la salud sexual y reproductiva.

2.6 Principales derechos en la Constitución del año 2008

De la misma manera se consolidaron y afianzaron los derechos en esta nueva Constitución, se transcriben algunos:

- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: Los derechos se podrán ejercer, promover y exigir de forma individual o colectiva ante las autoridades competentes; estas autoridades garantizarán su cumplimiento.
- Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades.
- Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación.
- El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad.
- Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte.
- Para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley.
- Los derechos serán plenamente justiciables. No podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento, para desechar la acción por esos hechos ni para negar su reconocimiento
- Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales.
- En materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia.
- Todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía.

- El reconocimiento de los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, no excluirá los demás derechos derivados de la dignidad de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, que sean necesarios para su pleno desenvolvimiento.
- El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio.
- Será Inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule Injustificadamente el ejercicio de los derechos.
- El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.
- El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos.
- El Estado ejercerá de forma Inmediata el derecho de repetición en contra de las personas responsables del daño producido, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas.
- El Estado será responsable por detención arbitraria, error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, y por las violaciones de los principios y reglas del debido proceso.
- Cuando una sentencia condenatoria sea reformada o revocada, el Estado reparará a la persona que haya sufrido pena como resultado de tal sentencia y, declarada la responsabilidad por tales actos de servidoras o servidores públicos, administrativos o judiciales, se repetirá en contra de ellos.

2.7 Derechos de las personas y grupos de atención prioritaria

En la Constitución del año 2008 se establecen los siguientes derechos para las mujeres, niños, niñas, adolescentes y adultos mayores, que la autora considera recalcar para relacionar con el cumplimiento de las políticas públicas en los centros de detención provisional, en especial con los derechos de las mujeres detenidas por tenencia y tráfico de drogas:

Art.35.- Las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y

privado. La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad.

Art. 43.- El Estado garantizará a las mujeres embarazadas y en período de lactancia los derechos a:

1. No ser discriminadas por su embarazo en los ámbitos educativo, social y laboral.
2. La gratuidad de los servicios de salud materna.
3. La protección prioritaria y cuidado de su salud integral y de su vida durante el embarazo, parto y posparto.
4. Disponer de las facilidades necesarias para su recuperación después del embarazo y durante el período de lactancia.

Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas: el derecho a la integridad personal, que incluye: la integridad física, psíquica, moral y sexual.

Una vida libre de violencia en el ámbito público y privado. El Estado adoptará las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, en especial la ejercida contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y contra toda persona en situación de desventaja o vulnerabilidad; idénticas medidas se tomarán contra la violencia, la esclavitud y la explotación sexual.

La prohibición de la tortura, la desaparición forzada, los tratos y penas crueles, inhumanas o degradantes.

- El derecho a asociarse, reunirse y manifestarse en forma libre y voluntaria.
- El derecho a desarrollar actividades económicas, en forma Individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental.
- El derecho a la libertad de trabajo. Nadie será obligado a realizar un trabajo gratuito o forzoso, salvo los casos que determine la ley.
- El derecho a la protección de datos de carácter personal, que incluye el acceso y la decisión sobre información y datos de este carácter, así como su correspondiente protección. La recolección, archivo, procesamiento, distribución o difusión de estos datos o información requerirán la autorización del titular o el mandato de la ley.
- El derecho a la intimidad personal y familiar.
- El derecho a la inviolabilidad y al secreto de la correspondencia física y virtual; ésta no podrá ser retenida, abierta ni examinada, excepto en los casos previstos en la ley, previa intervención judicial y con la obligación de

guardar el secreto de los asuntos ajenos al hecho que motive su examen. Este derecho protege cualquier otro tipo o forma de comunicación.

- El derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas. No se podrá dirigir peticiones a nombre del pueblo.

3. CONCEPTOS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

El concepto de política pública resulta clave en un trabajo cuyo abordaje tiene como objetivo dar cuenta de cómo un modelo de Estado y el Gobierno de cada momento histórico, en un momento y lugar dado, concretan o materializan las políticas públicas y lo ponen en movimiento, para el cumplimiento de un objetivo establecido.

Ozlack y O'Donnell (1984) definen a las *políticas estatales* como el conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión, que concita el interés, la atención y movilización de otros actores del tejido social.

Este concepto involucra algunas acciones y cuestiones para asegurar la aplicación de las políticas públicas: da cuenta de las causas, actores y organizaciones, los procesos y tejidos sociales, tratamiento y eventual resolución de una cuestión. Estos matices describen algunas variables para abordar el estudio de políticas públicas y dar cuenta de su funcionamiento.

José Arias Alvear en su libro *políticas públicas y gobernabilidad en el Ecuador*, define el siguiente concepto: “Las políticas públicas es el instrumento del cual se sirve el gobierno para desarrollar su acción en un proceso participativo, buscando el consenso entre los actores que son favorecidos o afectados por la política pública”.

Estas políticas, deben desarrollarse al interior de la sociedad porque es ella la que siente sus necesidades. Se debe reconocer la necesidad de la organización social de los grupos de interés, en definitiva de la llamada sociedad civil y en su participación en la toma de las decisiones y en los procesos democráticos.

Estos conceptos nos llevan a concluir que para definir las políticas públicas, además es necesario definir el contexto general. Hay que identificar dónde se ubican las políticas públicas, cuál es su universo, es decir dónde se encuentran, dónde opera un sistema político, cuál es su campo de acción, cuáles son sus elementos esenciales; es decir, que sirva como marco de referencia para poder definir lo que son las Políticas Públicas, los elementos que las componen, así como su desarrollo e importancia.

Otros conceptos de acuerdo a diversos académicos definen a las políticas públicas de la siguiente manera:

- Dye (2008) define a la política pública “es todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer”.
- Aguilar Villanueva (1996) en tanto, señala que una política pública es “en suma: a) el diseño de una acción colectiva intencional, b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, c) los hechos reales que la acción colectiva produce”. (Villanueva, 1996).
- Kraft y Furlong (2006) plantean que “una política pública es un curso de acción o de inacción gubernamental, en respuesta a problemas públicos: *[Las políticas públicas] reflejan no sólo los valores más importantes de una sociedad, sino que también el conflicto entre valores. Las políticas dejan de manifiesto a cuál de los muchos diferentes valores, se le asigna la más alta prioridad en una determinada decisión* (Kraft y Furlong, 2006).

Carlos Salazar Vargas (1995: 30) dice que las políticas públicas son "El conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas."

Otra definición presentada por Alejo Vargas Velásquez (1999: 57) señala que las políticas públicas son "el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables."

Para citar una última definición, proviene del profesor suizo-colombiano André-Noel Roth (2002:27) manifiesta que las políticas públicas son "un conjunto conformado por uno o varios objetivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con el fin de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática".

CAPÍTULO II

1. CONTEXTO DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES Y LA INSTITUCIONALIDAD DE LOS DERECHOS EN EL ECUADOR

Para referirse a los derechos de las mujeres, es necesario señalar que estos se originan con la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁵ en los cuales se establece la universalidad de los derechos y resalta que “Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”.

Es en 1979 en la Asamblea General de Naciones en donde se aprobó la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer, conocida también como la “Carta Magna de las Mujeres”, en la cual se plantea el principio de igualdad, es decir se plantea protección especial a grupos específicos de la población dada su situación de vulnerabilidad como las mujeres, niños, niñas y minorías étnicas, se considera que este es el primer gran paso para el reconocimiento formal de los derechos de las mujeres.

Posteriormente en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena (1993) se proclama que los derechos humanos de las mujeres y de las niñas son parte inalienable, integral e indivisible de los derechos humanos universales y se reconoce que los derechos son susceptibles de ser vulnerados tanto en el ámbito público como en el privado.

Esto es un hito en la evolución de los derechos de las mujeres ya que se acepta que estos actos cometidos en el ámbito privado pueden generar responsabilidad estatal.

En 1994 se lleva a cabo la Conferencia de Población y Desarrollo en el Cairo cuyo plan de acción plantea que “es preciso que mujeres y hombres participen e intervengan por igual en la vida productiva, incluida la división de responsabilidades en cuanto a la crianza de los hijos y al mantenimiento del hogar”.

⁵ Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948

Esto implica el reconocimiento de que la valoración diferenciada de roles y la división sexual del trabajo son elementos centrales en la erradicación de la discriminación de género, asunto que comienza a pernear en el discurso de derechos humanos.

La Plataforma de Acción de Beijing (1995)⁶, que es el documento más completo producido por una conferencia de Naciones Unidas con relación a los derechos de las mujeres, recoge los planteamientos de las anteriores conferencias de población y de la mujer así como los contenidos de los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Al igual que el enfoque de derechos, el enfoque de género permite ubicar en el centro de la acción del Estado al sujeto de derechos y aporta una mirada que visibiliza las necesidades y derechos de los diferentes sujetos de derechos, es decir tomando en cuenta el sexo, la edad, el origen étnico, la opción sexual, el nivel económico, el territorio en el que se encuentran, a partir del análisis de las relaciones de poder.

1.1 Carta andina de promoción y protección de los derechos humanos⁷

Los Presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, reunidos en Consejo Presidencial Andino, suscriben la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, en la cual reafirman su compromiso de “respetar y hacer respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales consagrados en los instrumentos internacionales, y en las leyes nacionales”. Adicionalmente se comprometen a combatir toda forma de racismo, discriminación, xenofobia y cualquier forma de intolerancia o de exclusión en contra de individuos o colectividades por razones de raza, color, sexo, edad, idioma, religión, opinión política, nacionalidad, orientación sexual, condición migratoria y por cualquier otra condición; y, deciden promover legislaciones nacionales que penalicen la discriminación racial.

De manera específica en el art. 42 “Reiteran su compromiso de cumplir y hacer cumplir los derechos y obligaciones consagrados en la Convención internacional sobre la

⁶ Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995

⁷ Adoptada en Guayaquil el 26 de julio del dos mil dos y cuyo Programa de Trabajo para la Difusión y Ejecución de la Carta Andina de Promoción y Protección de los Derechos Humanos fue aprobada a través de la Decisión Comunitaria No. 586 del Consejo Andino de Cancilleres en mayo del 2004.

eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1981) y su Protocolo Facultativo (1999), la Convención sobre los derechos políticos de la mujer (1954), Convención Interamericana para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra la mujer (1995) y demás instrumentos internacionales y regionales sobre la materia.

En ese mismo orden de cuestiones en el art. 43, se garantiza la promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres, en sus respectivas jurisdicciones y en el ámbito andino, en lo relativo los derechos a la vida, la integridad y seguridad personal, la libertad personal, la participación política, el trabajo, la salud y el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, la seguridad social, la vivienda adecuada, la educación, la propiedad y la participación en la vida económica de la sociedad, y al acceso a recursos legales y administrativos efectivos frente a la violación de sus derechos. Se garantiza la acción para erradicar todas las formas de violencia contra las mujeres; luchar contra la impunidad de quienes las perpetren, tanto en la esfera pública como en la privada; y desarrollar mecanismos para ofrecer una efectiva reparación a las víctimas de la violencia de género.

En relación a los Derechos de las personas privadas de la libertad, en el Artículo 56, Reiteran su compromiso de cumplir y hacer cumplir los derechos y obligaciones consagrados en instrumentos internacionales con respecto a las personas privadas de la libertad y con la finalidad de garantizar los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, definieron acciones tendientes a mejorar las condiciones de vida en los centros de detención y penitenciarios, La adopción de medidas para evitar violaciones a los derechos humanos de las personas detenidas, entre otras, la educación y capacitación del personal penitenciario en esta materia, y la investigación, juzgamiento y sanción a quienes cometan tales violaciones.

Adicionalmente, se comprometieron a la creación de programas de rehabilitación y reinserción social de las personas privadas de la libertad, adjuntos a los centros penitenciarios, y la consideración del establecimiento en la legislación de penas alternativas al internamiento, como la prestación de trabajos y servicios a la comunidad. Y la aplicación del principio de celeridad procesal como prioritario en la administración de justicia y el

juzgamiento y condena respetando los términos establecidos por las legislaciones nacionales.

2. MARCO INSTITUCIONAL PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES

2.1 La Comisión de transición hacia el Consejo de las mujeres y la igualdad de género (CONAMU)

Según decreto ejecutivo No. 1733 R.O. 6701 del 20 de mayo de 2009, se crea la nueva Comisión de transición hacia el Consejo de las mujeres y la igualdad de género, que reemplaza al ex CONAMU, que tiene como misión “Construir políticas públicas para el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres y la equidad de género”.

Este nuevo Consejo se asienta y es fruto del anterior Consejo Nacional de las Mujeres, CONAMU, cuyo rol y naturaleza se amparó en la Constitución Política del Ecuador, un organismo de derecho público creado como el órgano rector de las políticas públicas de género en el Ecuador, encargado de normar y regular la inserción del enfoque de género en los planes, programas y proyectos y su obligatoria aplicación en todos los organismos del sector público.

El CONAMU asumió como planteamiento inicial de las demandas de las mujeres ecuatorianas (desde toda su diversidad) cuatro sistemas interdependientes de derechos que incluyen además las once esferas planteadas en la Plataforma de Beijín:

Los sistemas se han organizado de la siguiente manera:

- Promoción y protección de la participación social y política, el ejercicio de la ciudadanía de las mujeres y la gobernabilidad Democrática.
- Promoción y protección del derecho a una vida libre de violencia, a la paz, a la salud, a los derechos sexuales y reproductivos y acceso a la justicia.
- Promoción y protección de derechos culturales, interculturales, a la educación, calidad de vida y autonomía.
- Promoción y protección de los derechos económicos, ambientales, trabajo y acceso a recursos financieros y no financieros.

Cada uno de estos sistemas de derechos integrará las dimensiones de acción en políticas públicas que serán trabajadas una a una con la siguiente lógica: enunciado de la dimensión, situación actual de dicha dimensión, campo institucional y finalmente, políticas y objetivos estratégicos.

Como se puede apreciar se establece entonces en varios cuerpos legales; pero a su vez señala una institucionalidad expresa en varios organismos administrativos, de hecho en el mismo Código se señala los siguientes organismos: El Consejo Nacional de Rehabilitación Social, la Dirección Nacional de Rehabilitación Social y los Centros de Rehabilitación Social.

2.2 El Consejo Nacional de Rehabilitación Social

Veamos las principales responsabilidades del Consejo Nacional de Rehabilitación Social:

- Definir y establecer la política penitenciaria del Estado;
- Aprobar y someter a consideración del Presidente de la República el Reglamento General para la aplicación de este Código, así como proponer sus reformas;
- Conocer y aprobar los programas de acción que presente la Dirección Nacional de Rehabilitación Social y proporcionar el asesoramiento técnico correspondiente;
- Nombrar, de acuerdo con la ley, a los jefes departamentales de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, así como a los directores y subdirectores de los centros de rehabilitación social;
- Sancionar, de acuerdo con la ley, a los funcionarios que trata el literal anterior, a pedido del Director Nacional de Rehabilitación Social, o cuando por algún otro medio, llegare a tener conocimiento de que han cometido infracciones de carácter administrativo;

- Crear o suprimir centros de rehabilitación social y unidades especiales de detención y tratamiento. Los centros y unidades que se creen serán administrados por instituciones estatales o privadas sin fines de lucro;
- Autorizar al Director Nacional de Rehabilitación Social la contratación para la adquisición, construcción, mantenimiento o adecuación de locales para centros de rehabilitación social; y, previa la suscripción del contrato informará al Consejo para su aprobación. El Director Nacional de Rehabilitación Social en su condición de representante legal será el que suscriba;
- Planificar programas para que las instituciones de asistencia y servicio social, presten auxilio a los internos y a sus familiares; y, autorizar la organización al Director Nacional de Rehabilitación Social previa aprobación del Consejo;

En el criterio de la autora y a manera de conclusión, para asegurar la aplicación de las políticas públicas, es fundamental “ciudadanizar” la política; es decir, lograr que ciudadanas y ciudadanos participen activamente en la formulación, seguimiento y control de las políticas públicas, a nivel nacional, regional y local.

2.3 La Dirección Nacional de Rehabilitación Social

Le compete a esta Dirección, las siguientes responsabilidades, relacionadas con el sistema de rehabilitación social:

Art. 6.- La Dirección Nacional de Rehabilitación Social coordinará el régimen penitenciario nacional, de conformidad con la Constitución Política de la República, esta Ley y su Reglamento General, y pondrá en ejecución la política acordada por el Consejo Nacional de Rehabilitación Social.

Art. 9.- Son atribuciones y deberes del Director Nacional de Rehabilitación Social:

h) Elaborar los proyectos de reglamentos internos y someterlos para aprobación del Consejo Nacional de Rehabilitación Social;

- k) Realizar consultas a los institutos de criminología de las universidades estatales del país y a otras instituciones similares, nacionales o extranjeras, sobre problemas penitenciarios;
- l) Promover la organización de cursos para la capacitación del personal de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social y de los centros de rehabilitación social.

2.4 El Sistema Penitenciario

El Sistema Penitenciario Nacional reconoce el principio de la individualización de las penas que consagra la Constitución de la República y el derecho penal y consecuentemente, aplicará, en la ejecución de las mismas, la individualización del tratamiento.

El objetivo que persigue el Sistema Penitenciario es la rehabilitación integral de los internos, proyectada hacia su reincorporación a la sociedad y a la prevención de la reincidencia y habitualidad, con miras a obtener la disminución de la delincuencia.

Para cumplir con esta rehabilitación integral de los internos y relacionando a las mujeres detenidas por tenencia o tráfico de drogas, que es el objeto de esta tesis; se identificó que se tiene que cumplir por ley, un régimen progresivo de tratamiento, para lo cual se determina los siguientes pasos:

- La individualización del tratamiento.
- La clasificación biotipológica delincencial.
- La clasificación de los centros de rehabilitación social.
- La adecuada utilización de los recursos legales en beneficio del interno.

También se determina entre sus responsabilidades que para los fines de diagnóstico, pronóstico y ubicación de los internos en los centros de rehabilitación social, se adoptará el régimen basado en el siguiente procedimiento para el Diagnóstico:

- Estudio del delito.
- Estudio socio-familiar y ecológico.
- Estudio médico y psicológico.

- Definición del mecanismo criminodinámico; y,
- Definición del índice de peligrosidad.

Entre sus responsabilidades se establece también que en los centros de rehabilitación social de seguridad media se cumpla con:

- La educación, por medio de la escolaridad obligatoria, opciones educativas, cultura física e instrucción general.
- El trabajo obligatorio y reglamentado, con capacitación laboral.
- La salud integral y el tratamiento permanente.

Y en los centros de rehabilitación social de seguridad mínima se establezca:

- La disciplina, fundamentada en la convivencia en grupos afines sin aislamiento con horarios y descansos auto-establecidos y supervisados, salidas reglamentadas y evaluadas.
- La educación, que será técnica, secundaria y superior, con cursos de especialización.
- El trabajo, que será obligatorio y auto-regulado, con promoción laboral y capacitación.
- La salud integral, la evaluación en el nivel de adaptación individual, familiar y colectiva.

Además tienen como responsabilidad la asistencia para liberados, que constituye una función estatal que se cumplirá a través del departamento correspondiente, cuyo objetivo será procurar que los liberados puedan reintegrarse a la sociedad, y hacerlo en condiciones que les permitan un desenvolvimiento armónico en la misma. Este objetivo se cumplirá mediante la asistencia médico-siquiátrica, laboral y comunitaria.

2.5 Los Consejos Nacionales de Igualdad

Los consejos nacionales para la igualdad son órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los

instrumentos internacionales de derechos humanos. Los consejos ejercerán atribuciones en la formulación, transversalización, observancia seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con la temática de género, étnica, generacional, intercultural, y de discapacidades y movilidad humana, de acuerdo a la ley. Para el cumplimiento de sus fines se coordinarán con las entidades rectoras, ejecutoras y con los organismos especializados de protección de derechos de todos los niveles de gobierno.

2.6 El Plan de Igualdad de Oportunidades

A partir del mandato constitucional, el Consejo Nacional de las Mujeres, CONAMU, actualmente está en un proceso de construcción del nuevo Plan de Igualdad de Oportunidades del Ecuador.

El PIO como instrumento técnico político tiene un enfoque de derechos, considerado como el lente que nos permite diseñar el camino que debe recorrer el país para construir democracia, nos obliga a mirar los derechos desde su universalidad e interdependencia. Para esta mirada contamos con algunos instrumentos entre los que destaca la normativa internacional que, en el caso de la lucha por los derechos de las mujeres, se ha convertido en un eje vertebrador de las Políticas Públicas de Género.

Para la identificación de los indicadores que serían parte de la línea base del PIO, se tomó en cuenta las políticas y objetivos estratégicos planteados para cada eje de derechos.

Por la relevancia de estos contenidos y como apoyo para la lectura y análisis de la línea base, se incluye los Ejes del Plan, únicamente a nivel de políticas y según los derechos contemplados para cada eje.

Cuadro No. 1

EJE 1: Promoción y protección de la participación social y política, el ejercicio de la ciudadanía de las mujeres y la gobernabilidad democrática.

DERECHOS	POLITICAS
Derecho a la participación política	El Estado Ecuatoriano garantiza la participación equitativa y paritaria de mujeres y hombres en todas las instancias del poder público, tanto por la vía electoral como por designación en: Función Legislativa, Función Ejecutiva y Función Judicial, organismos de control y gobiernos locales; sistema político: sistema electoral y de partidos políticos.

	El Estado Ecuatoriano garantiza que se incluyan políticas de género en el sistema electoral y de partidos políticos del Ecuador.
	El Estado Ecuatoriano incorpora el enfoque de género en los procesos de participación social y política del país.
Derecho a ejercer la ciudadanía	El Estado Ecuatoriano garantiza el ejercicio de la ciudadanía de todas las mujeres, niñas, adolescentes y asume dicho ejercicio como indicador de democracia.
	Los gobiernos locales incorporan el enfoque de género en su planificación institucional, presupuestaria y de desarrollo garantizando recursos para acciones integrales pro-equidad.
	El Estado asume el fortalecimiento de la actoría social de las mujeres y su participación en la formulación y exigibilidad de las políticas públicas sociales, económicas y de género como una política de Estado
Gobernabilidad democrática	El Estado ecuatoriano define su agenda de desarrollo humano, gobernabilidad y bienestar, con equidad de género.
	El Estado ecuatoriano apoya y sustenta procesos sociales y económicos para el desarrollo del Plan de Igualdad de Oportunidades en todos los sectores del Estado en el nivel central y local comprometiendo la institucionalidad pública y concertando con la sociedad civil.
	El Estado central fortalece el rol rector de políticas públicas de género y para la promoción, protección y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, niñas y adolescentes que realiza el CONAMU, con presupuesto suficiente, oportuno y con los mecanismos de inversión necesarios para el desarrollo de sus acciones.

Cuadro No. 2

EJE 2: Promoción y protección de derechos culturales, interculturales, a la educación, calidad de vida y autonomía.

DERECHOS	POLITICAS
Derechos culturales	Las políticas sociales del país se desarrollan trans-sectorialmente e integran una perspectiva de género e intercultural.
	El Estado ecuatoriano asume los derechos culturales como base esencial de la democracia.
Derecho a la educación	El sistema educativo ecuatoriano garantiza el acceso equitativo y la permanencia de mujeres, niñas y adolescentes a una educación de calidad en todas las regiones y sectores del país.
	El sistema educativo incorpora el enfoque de género como eje de los procesos de aprendizaje formal y no formal en todos sus niveles y garantiza condiciones de seguridad y bienestar estudiantil.
	El Estado ecuatoriano cuenta con políticas y programas para la erradicación del analfabetismo desde una visión de género.
	Formación mujeres jóvenes y adultas, capacitación laboral-ocupacional (campos ocupacional, técnico y tecnológico).
Derecho a una vida de calidad	El Estado ecuatoriano incorpora en su planificación presupuestaria los recursos suficientes para la promoción, formulación y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos orientados a mejorar la calidad de vida y la autonomía de las mujeres.
	El Estado ecuatoriano promueve cambios culturales a favor de la equidad de género y la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Cuadro No. 3

EJE 3: Promoción y protección del derecho a una vida libre de violencia, a la paz, a la salud, a los derechos sexuales y reproductivos y acceso a la justicia.

DERECHOS	POLITICAS
Derecho a una vida libre de violencia	La institucionalidad de género del Estado contará con recursos suficientes y permanentes para el desarrollo de sus acciones a favor de la erradicación de la violencia de género.
	Articular la prevención, erradicación y sanción de la violencia intrafamiliar y de género al conjunto de sectores estatales para potenciar recursos técnicos, institucionales, políticos y financieros.
	El estado ecuatoriano garantizará un marco legal que prevenga y sancione toda forma de violencia en contra de las mujeres sin que medie su diversidad por edad, etnia, opción sexual y procedencia.
	El estado ecuatoriano en nivel descentralizado con la participación de la sociedad civil construirá redes de promoción, protección y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres.
	El Estado Ecuatoriano garantizará la erradicación de mensajes que fomenten la violencia en contra de las mujeres, las niñas(os) y las (os) adolescentes desde cualquier y en cualquier formato.
Derecho a la paz	El Estado ecuatoriano priorizará las políticas, planes y programas orientadas a la aplicación de acciones positivas en la frontera del país.
	El Estado Ecuatoriano reconoce que el desplazamiento producto del conflicto de frontera norte, es un problema social y que las mujeres, niñas y niños y adolescentes están en condiciones de mayor vulnerabilidad.
	El Estado Ecuatoriano fomentará la cultura de paz y no violencia así como la eliminación de todos los estereotipos de género que perpetúan comportamientos de discriminación, servilismo, esclavitud u opresión.
Derecho a la justicia	El sistema de justicia ecuatoriano cuenta con los mecanismos y procedimientos necesarios para la defensa y restitución de los derechos específicos de las mujeres, niñas/os y adolescentes.
	El sistema de justicia ecuatoriano cuenta con profesionales especializados y sensibilizados en el área de derechos humanos y de derechos específicos de las mujeres.
	La administración de justicia y los mecanismos de exigibilidad incorporan elementos de justicialidad de derechos humanos de las mujeres.
	El Estado Ecuatoriano avanza en la construcción de modelos interculturales para la prevención y erradicación de la violencia de género, garantiza el acceso a la justicia de las mujeres indígenas y afro-descendientes y elimina la impunidad de los delitos contra las mujeres.
Derecho a la salud	La Ley de Maternidad Gratuita como prioridad en materia de salud pública y asignación presupuestaria.
	El sistema de salud del país incorpora las necesidades específicas y los factores bio-psico-sociales de las mujeres, niñas y adolescentes en la formulación de todos sus planes y programas de atención y prevención.
	El sistema de formación de profesionales de la salud (pública y privada) incorpora un enfoque integral en su proceso de enseñanza-aprendizaje, considerando las diferencias de la constitución anatómica, biológica, psicológica y de situación social, económica, étnica, cultural y etaria de las mujeres.

Derechos sexuales y reproductivos	El Estado cuenta con un marco jurídico coherente que posibilita la plena aplicación de los mandatos constitucionales y la normativa internacional en el campo de los derechos sexuales y reproductivos.
	El tratamiento de los derechos sexuales y reproductivos en el Ecuador es asumido desde el enfoque de derechos.
	El Estado ecuatoriano asume como prioridad nacional la prevención y erradicación del abuso, acoso y explotación sexual de niñas y adolescentes ya sea comercial o en condiciones de servilismo.
	Desarrollar un marco jurídico y de políticas públicas que garanticen la vigencia de los derechos humanos de los grupos sociales más vulnerables en su posibilidad de ejercer plenamente los derechos sexuales y reproductivos.

Cuadro No. 4

EJE 4: Promoción y protección de los derechos económicos, ambientales, trabajo y acceso a recursos financieros y no financieros.

DERECHOS	POLITICAS
Derechos económicos	Los planes de gobierno en el Estado ecuatoriano se formulan, diseñan y ejecutan desde una vinculación sistémica entre las políticas sociales y las políticas económicas.
	El Estado Ecuatoriano prioriza la política social como base para el desarrollo del país y la construcción efectiva de la democracia como el primero de los derechos humanos.
	Se consolida y promueve la Política Nacional a favor de las Mujeres Rurales desde diversas intervenciones trans-sectoriales y como un programa de inversión pública de prioridad nacional.
	Se cualifican las políticas de protección social desde una perspectiva de derechos y enfoque de equidad de género.
Derechos ambientales	El Estado ecuatoriano maneja una política ambiental vinculante entre la reactivación económica del país, el manejo adecuado de los recursos ambientales y la vigencia de los derechos humanos y específicos de las mujeres.
	Los sectores ambiental, productivo, extractivo, industrial y energético incorporan plenamente el enfoque de género-ambiente y de derechos humanos de las mujeres en el diseño, formulación y ejecución de políticas, planes y programas.
Derecho al trabajo	El Estado ecuatoriano erradica la discriminación ocupacional de las mujeres y las diferencias salariales y de ingresos entre mujeres y hombres.
	El Estado valora el trabajo reproductivo para el mejoramiento de las condiciones de las mujeres en su acceso al trabajo.
	El Estado genera fuentes de empleo a través de la diversificación en producción, servicios y de acciones positivas para disminuir la brecha de género.
Acceso a recursos financieros y no financieros	El sistema financiero público y privado cuenta con sistemas de crédito diseñados desde una perspectiva de género.
	El Estado ecuatoriano cuenta con líneas directas de promoción económica de las Mujeres.

2.7 Derechos y Garantías de las personas privadas de libertad

En el nuevo Código Integral Penal se establece los siguientes derechos:

Artículo 849.- Derechos y garantías de las personas privadas de libertad.- Las personas privadas de libertad gozarán de los derechos y garantías reconocidos en la Constitución y los Instrumentos Internacionales.

Artículo 850.- Derecho a la integridad.- Toda persona privada de libertad tiene derecho a la integridad física, psíquica, moral y sexual. Se respetará este derecho durante los traslados, registros, requisas o cualquier otra actividad.

Se prohíbe toda acción, tratamiento o sanción que implique tortura o cualquier forma de trato cruel, inhumano o degradante. No podrá invocarse circunstancia alguna para justificar tales actos.

Se prohíbe cualquier forma de violencia por razones raciales, de género u orientación sexual, que para efectos de esta ley debe entenderse como toda acción u omisión que cause daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a las personas privadas de libertad.

Artículo 851.- Derecho a la libertad de expresión.- Toda persona privada de libertad tiene derecho a recibir información, a dar opiniones y a difundirlas por cualquier medio de expresión disponible en los Centros de Privación de Libertad o en los Centros de Orientación Juvenil. Excepcionalmente, por razones de seguridad debidamente motivadas y por disposición de la jueza o juez de garantías penitenciarias o de la jueza o juez especializado en adolescentes en conflicto con la ley penal, podrá restringirse este derecho.

Artículo 852.- Derecho a la libertad de conciencia y religión.- Toda persona privada de libertad tiene derecho a que se respete su libertad de conciencia y religión y se facilite el ejercicio de la misma, incluso a no profesar religión alguna. Se respetarán los objetos personales con estos fines, siempre y cuando éstos no pongan en riesgo la seguridad del centro de privación de libertad.

Artículo 853.- Derecho al trabajo, educación, cultura y recreación.- El Estado reconoce el derecho al trabajo, educación, cultura y recreación de las personas privadas de libertad y garantiza las condiciones para el ejercicio de estos derechos y la reducción de las limitaciones que se deriven de la privación de libertad. El derecho al trabajo podrá desarrollarse mediante asociaciones con fines productivos y comerciales.

Artículo 854.- Derecho a la Intimidad Personal y Familiar.- Toda persona tiene derecho a que se respete su vida privada y la de su familia. Este derecho solo admite limitaciones necesarias, razonables y proporcionales para preservar la seguridad de las personas o del Centro de Privación de Libertad.

Artículo 855.- Derecho a la Protección de Datos de Carácter Personal.- La persona privada de libertad tiene derecho a la protección de datos de carácter personal que incluye el acceso, y la decisión sobre la información de este carácter, así como su correspondiente protección.

El Comité del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, Medidas Cautelares Personales y Medidas Socioeducativas podrá ordenar la recolección, archivo y procesamiento de estos datos, a fin de utilizarlos en el diseño de la política de atención integral y en el ejercicio de sus demás atribuciones. Para su distribución y difusión, las bases de datos que incluyan datos de carácter personal relativos a personas privadas de libertad, se someterán a un tratamiento de disociación de modo que la información que se obtenga no pueda asociarse a persona identificada o identificable.

Artículo 856.- Derecho a asociarse.- Las personas privadas de libertad tienen derecho a asociarse con fines lícitos y a nombrar sus representantes. El Ministerio rector en materia de justicia y derechos humanos, reglamentará la forma y los mecanismos de asociación para garantizar la representación y la democracia interna de las asociaciones.

Artículo 858.- Derecho a presentar quejas y peticiones.- Las personas privadas de libertad y cualquier otra persona tendrán derecho a presentar quejas o peticiones ante las autoridades públicas y recibir respuestas claras y oportunas.

Artículo 859.- Derecho a la tutela judicial efectiva.- Toda persona privada de libertad tiene derecho a presentar acciones o recursos ante la jueza o juez competentes.

Artículo 860.- Derecho a ser informado.- Las personas privadas de libertad, en el momento de su ingreso a cualquier Centro de Privación de Libertad, tienen derecho a ser informadas acerca de sus derechos, las normas del establecimiento y los medios de que dispone para formular peticiones y quejas. Esta información debe ser pública, escrita y estar a disposición de las personas en todo momento.

Artículo 861.- Derecho a condiciones adecuadas.- Toda persona privada de libertad tiene derecho, como mínimo, a las siguientes garantías básicas:

1. A contar con dormitorios que posean la superficie necesaria en relación a las personas que habiten en ellos, así como ventilación e iluminación adecuada. Se prohíbe el hacinamiento; y,

2. A acceder a servicios sanitarios higiénicos suficientes y de manera que se proteja su intimidad y privacidad, en todo caso se tomará en cuenta las normas de seguridad de las personas y del centro.

Para hacer efectivo este derecho se deberán considerar las condiciones y necesidades específicas de cada grupo de la población privada de libertad. El Ministerio rector en materia de justicia y derechos humanos debe suministrar gratuitamente los medios para lograr las condiciones higiénicas. Ninguna sanción disciplinaria podrá restringir estas condiciones mínimas de privación de libertad.

Artículo 862.- Derecho a la salud preventiva y curativa.- Toda persona privada de libertad tiene derecho a la salud tanto física como mental, que será oportuna, especializada e integral.

Se deberán considerar las condiciones específicas de cada grupo de la población privada de libertad. En los centros de privación de libertad de mujeres, el departamento médico contará con personal especializado para atender las necesidades de las mujeres privadas de libertad. Además del examen de rutina, se realizarán exámenes ginecológicos.

Todos los estudios, diagnósticos, tratamientos y medicamentos indicados, serán gratuitos.

Si el tratamiento de la persona privada de libertad necesitare de la intervención clínica o quirúrgica en un centro hospitalario, se requerirá la autorización de la jueza o juez de garantías penitenciarias. En caso de emergencias, se atenderá la misma únicamente con la orden del médico del Centro de Privación de Libertad o la autorización de las servidoras o servidores responsables en el momento del traslado de la persona privada de libertad.

Los servicios de salud de los centros de privación de libertad deben ser organizados, dirigidos, administrados y prestados técnicamente por el Ministerio encargado de la Salud y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, cuando sea del caso, en coordinación con la

administración del Sistema de Rehabilitación Social, Medias Cautelares Personales y Medidas Socioeducativas.

Artículo 863.- Derecho a la alimentación.- Toda persona privada de libertad tiene derecho a una nutrición adecuada en cuanto a calidad y cantidad, tres veces al día, con intervalos racionales.

Deberá recibir y consumir sus alimentos en lugares adecuados para ello, en todos los casos se tomarán en cuenta las normas de seguridad de las personas y del centro.

La persona privada de libertad tendrá acceso a agua potable en todo momento.

Artículo 864.- Derecho a las relaciones familiares y sociales.- Toda persona privada de libertad tiene derecho a mantener su vínculo familiar y social, por lo tanto, deben estar ubicadas en centros de privación de libertad situados cerca de su familia, a menos que la persona manifieste su voluntad contraria o que por razones de seguridad debidamente justificadas o para evitar el hacinamiento, sea necesaria su reubicación en centros de privación de libertad situados en distinto lugar al de su familia, domicilio habitual y juez natural.

La administración penitenciaria garantizará que la persona privada de libertad preserve, fortalezca o restablezca sus relaciones familiares y sociales externas.

Las personas que tengan el cuidado de las niñas y niños podrán mantener consigo a las hijas o hijos que no hubieren cumplido los tres años de edad, previo diagnóstico del Ministerio rector en materia de justicia y derechos humanos. En los establecimientos donde hubiere niñas y niños en estas condiciones, se crearán y mantendrán locales especializados para la crianza de ellos.

Después de que la niña o niño hubiere cumplido los tres años de edad, su permanencia futura en el exterior será determinada por quien ejerce la patria potestad o la tutela. En los casos de riesgo a la salud, a la integridad física, psicológica, sexual o reproductiva, o a la vida de la niña o niño, el Ministerio rector en materia de justicia y derechos humanos, comunicará al Juez de la Niñez y Adolescencia.

Artículo 865.- Derecho a la comunicación y visita.- Fuera de las restricciones propias de los regímenes de seguridad, toda persona privada de libertad tiene derecho a comunicarse y recibir visitas de sus familiares y amigos, abogadas o abogados y a la visita íntima de la o el cónyuge o conviviente, en lugares y condiciones que garanticen la seguridad de las personas y del centro.

El ejercicio de este derecho debe darse en igualdad de condiciones, sin importar la nacionalidad, el sexo, la preferencia sexual o la identidad de género.

Para el caso de personas privadas de libertad de nacionalidad extranjera, se garantiza, de igual modo, la comunicación con representantes diplomáticos o consulares de su país.

Se deberá tomar en cuenta la aceptación de la persona privada de libertad para recibir a una visita.

El derecho a la visita de familiares y amigos no debe ser considerado como un privilegio, y no se utilizará como sanción la pérdida del mismo, salvo en aquellos casos en que el contacto represente un riesgo para la persona privada de libertad o para quien lo visita. El Director del establecimiento reportará a la jueza o juez de garantías penitenciarias los casos de riesgo.

Se prohíbe las visitas durante las horas de la noche.

2.8 Derechos y Garantías Procesales de las personas privadas de libertad

Artículo 867.- Derecho al Debido Proceso.- En todo proceso que se derive de la aplicación de las normas establecidas en este Libro, se respetará el derecho al debido proceso, los principios de oralidad, inmediación, contradicción, continuidad, concentración, celeridad y demás principios contemplados en la Constitución, este Código y los instrumentos internacionales.

Los directores de los Centros de Rehabilitación Social y Centros de Privación Provisional de Libertad no permitirán el internamiento de una persona sin la respectiva orden de detención expedida por autoridad competente, de conformidad con la ley, excepto en caso de delito flagrante. El incumplimiento de la presente disposición genera responsabilidad penal, civil y administrativa.

Artículo 868.- Ley más favorable.- En el caso de concurso de normas, se aplicará la más favorable para el privado de libertad. En caso de duda sobre una norma que contenga sanciones disciplinarias, se aplicará en el sentido más favorable a la persona privada de libertad.

Artículo 869.- Racionalidad y proporcionalidad en la determinación de las medidas sancionadoras.- Las medidas sancionadoras que se impongan a las personas privadas de libertad deben ser racionales y proporcionales a la conducta. No pueden imponerse medidas sancionadoras indeterminadas.

Artículo 870.- Derecho a la defensa técnica.- Toda persona privada de libertad tiene derecho a una defensa técnica durante toda la etapa de ejecución y a mantener comunicación continua y privada con su defensor.

Artículo 871.- Derecho de impugnación.- Toda persona tiene derecho a impugnar en los supuestos previstos por esta Ley, cualquier resolución definitiva o provisional que le cause un agravio irreparable.

2.9 Código de ejecución de penas y rehabilitación social

En este camino de la institucionalidad de las políticas para la protección de los derechos de las mujeres y particularmente referidos al tratamiento y rehabilitación integral de los internos, así como en la conformación de los organismos directivos encargados de dirigir la política de rehabilitación social⁸; se determinó en Código de ejecución de penas y rehabilitación social lo siguiente:

Artículo 1: ...las normas del Código se aplicarán: a) En la ejecución de las penas privativas y restrictivas de la libertad, impuestas de conformidad con el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y demás leyes; b) En el tratamiento y rehabilitación integral de los internos, así como en su control post carcelario; c) En la conformación de los organismos directivos encargados de dirigir la política de rehabilitación social; y, d) En la dirección y administración de los centros de rehabilitación social.

⁸ Código de ejecución de penas, actualizado a junio del 2011

3. REFORMAS A LAS LEYES SOBRE DROGAS

A través del continente, crece la frustración por el fracaso de la guerra contra las drogas⁹. Muchos países en América Latina enfrentan crecientes niveles de consumo de drogas, a pesar de severas leyes sobre drogas que han abarrotado al máximo las prisiones. Normalmente, son los consumidores y traficantes de poca monta quienes sufren el peso de las sanciones, mientras los traficantes de alto nivel, quienes cuentan con dinero y poder, continúan actuando con impunidad. En respuesta a esta situación, muchos países están explorando políticas alternativas. Por ejemplo, en agosto de 2009, México promulgó una ley descriminalizando la posesión de pequeñas cantidades de drogas para uso personal.

El mismo mes, la Corte Suprema Argentina determinó que es inconstitucional imponer sanciones penales por la posesión de drogas para el uso personal, un fallo que prepara el terreno para un proyecto de ley que descriminalizarían la posesión de todas las drogas ilícitas para consumo personal. Las autoridades brasileñas están trabajando en desarrollar reformas que impulsarían cambios legislativos realizados en 2002 y 2006, y que descriminalizarían parcialmente la posesión de drogas para uso personal.

En resumen, un incipiente movimiento de reforma de las leyes sobre drogas parece estar recibiendo cada vez más adhesiones a través de la región e incluso en los Estados Unidos. La Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia – liderada por ex-presidentes de Brasil, Colombia y México – han iniciado debates a lo largo de la región con sus recomendaciones de tratar el consumo de drogas como un tema de salud pública, y de pedir a los países considerar la descriminalización del consumo de cannabis.

⁹ Informe sobre Ecuador Reforma sobre Legislación de Drogas en Ecuador: Generando Impulso para un Enfoque Más Efectivo, Balanceado y Realista. Mayo de 2010.

3.1 La Ley 108: Un ejemplo de Injusticia

La ley de sustancias estupefacientes y psicotrópicas (Ley 108) es extremadamente punitiva, resultando en sentencias desproporcionadas respecto al delito, lo cual contradice las garantías del debido proceso y viola los derechos constitucionales del acusado. Esta ley ha llevado a perpetrar graves injusticias, ya que los casos relacionados a drogas son juzgados dentro de un marco legal que deja escaso o ningún margen para que cualquier acusado sea hallado inocente.

El enfoque sobre la aplicación de la ley significa que el éxito de las políticas de drogas en Ecuador frecuentemente ha sido medido en función de cuántas personas están en prisión bajo acusaciones relacionadas a las drogas. Ello ha resultado en un grave hacinamiento en las prisiones y deterioro de las condiciones carcelarias debido a una insuficiente infraestructura penal, ya que los presupuestos gubernamentales no han podido soportar el crecimiento de la población carcelaria.

El énfasis en el cumplimiento de cuotas de arrestos también provocó la focalización de las acciones sobre las personas más vulnerables, quienes son las más fáciles de arrestar, mientras que quienes realmente controlan el tráfico de drogas se mantienen bien escondidos y armados debido a su acceso a recursos ilimitados.

La Ley 108 guarda escasa relación con el código penal vigente en Ecuador, y fue desarrollada sobre la base de principios legales externos, tales como sentencias mínimas obligatorias. La Ley 108 creó una estructura penal y judicial que opera separadamente del sistema judicial general en Ecuador. Muchas de las características de la ley contradicen los derechos al debido proceso garantizados por la Constitución ecuatoriana, y colocan a los acusados en una situación condenada al fracaso, aún si son inocentes. Más notoriamente, el concepto internacionalmente aceptado de presunción de inocencia – es decir, que uno es inocente hasta ser hallado culpable – no resulta inherente a la ley. La Ley 108 contiene un sutil concepto llamado “inversión de prueba”.

La Ley niega al acusado tantos derechos que en su implementación de facto, transfiere a éste la responsabilidad de demostrar su inocencia. Quienes se encuentran tras las rejas, privados de su libertad y de recursos para presentar evidencias de su inocencia, tienen escasas posibilidades de ganar contra los recursos y el control del Estado para armar un caso que resulte en una condena. Lo que es más, el acusado rara vez tiene acceso a una defensa legal adecuada.

Los abogados que se atreven a defender a quienes son acusados por delitos relacionados a drogas a menudo enfrentan estigmatizaciones profesionales y personales. La policía declara públicamente que quienes defienden a personas acusadas por delitos de drogas están recibiendo dinero sucio, supuestamente del narcotráfico, y por ello son tan culpables como los acusados. Muchos abogados han indicado que nunca arriesgarían sus carreras legales recibiendo casos relacionados a drogas; quienes lo han hecho son cuestionados por sus colegas sobre por qué se colocan en una posición tan vulnerable profesionalmente. Más aún, en 2006, se decretó que ningún abogado podía ser legalmente considerado para ocupar un puesto de juez si había defendido alguna vez a una persona acusada por tráfico de drogas.

Particularmente preocupantes son las sentencias mínimas obligatorias que fueron establecidas, siguiendo el modelo estadounidense, las cuales violan principios básicos de proporcionalidad en la determinación de sentencias, y socavan más aún la independencia de los jueces. No se hace distinción entre delincuentes de poca monta – por ejemplo, delincuentes primarios, o “mulas” en posesión de pequeñas cantidades de droga – y traficantes de alto vuelo.

Los casos no son examinados en relación a su contexto y detalles particulares; en lugar de ello, todos aquellos acusados de distribución de drogas están sujetos a una sentencia mínima obligatoria, la cual fue inicialmente establecida a 10 años y luego incrementada a 12 años por el Congreso en enero de 2003. Potencialmente, una persona que

lleva consigo unos pocos gramos de marihuana podría cumplir la misma sentencia de 12 años que una persona acusada de vender una cantidad mucho mayor de cocaína.

Como la ley incluye varias categorías bajo las cuales una persona puede ser acusada (como posesión, transporte, tráfico, etc.), si ésta es procesada bajo varias categorías de manera simultánea, potencialmente podría ser sentenciada a un máximo de 25 años – sentencia que es mayor que la correspondiente a cualquier otro delito según la ley ecuatoriana (la pena máxima por asesinato es de 16 años).

La ley coloca las penas por posesión de cualquier cantidad de drogas a la par que las que corresponden a delitos graves y violentos. Actualmente hay dos categorías de delitos – *delitos de reclusión* y *delitos de prisión*. Los delitos de reclusión usualmente involucran violencia y requieren la detención inmediata del individuo sin derecho a libertad bajo fianza, mientras que los delitos de prisión permiten al acusado el derecho a salir de inmediato en libertad bajo fianza, y la oportunidad de permanecer en libertad antes y durante el juicio.

Según la abogada de derechos humanos Dra. Susy Garbay, “todas las acusaciones por drogas, sin importar las cantidades involucradas ni las circunstancias del arresto, son consideradas delitos de reclusión al mismo nivel punitivo que el homicidio en primer grado, robo a mano armada, violación y secuestro”.

Aquellos acusados por cualquier delito relacionado a drogas están impedidos de solicitar libertad bajo fianza, y un infractor no violento acusado de traficar una pequeña cantidad de droga – sin importar el tipo de sustancias – podría recibir la misma sentencia, o a veces una mayor, que aquella correspondiente a quien comete los delitos de violación o asesinato.

En resumen, dentro de la Ley 108, los acusados son juzgados en un sistema penal judicial aparte, en el cual no se presume su inocencia, no tienen acceso a representación legal

adecuada, y enfrentan sanciones que por lo general son desproporcionadas respecto al delito cometido.

3.2 Reformas a la Ley 108

Finalmente, como resultado de las reformas legales implementadas en 1997, la ley ya no requiere el encarcelamiento de quienes lleven consigo pequeñas cantidades de drogas para consumo personal. Sin embargo, el problema con este cambio a la ley original es que no se determina qué cantidades específicas constituyen un volumen de droga para uso personal, en un contexto en el cual se anima a fiscales y jueces, a través de una variedad de otros mecanismos, a tratar de lograr una condena. Lo que un juez puede considerar una cantidad para uso personal, otro juez lo considera suficiente para condenar a alguien por tráfico de drogas. Además, todavía es responsabilidad del acusado probar su inocencia, demostrando que es usuario y no traficante.

3.3 Aliviando el hacinamiento de las prisiones en Ecuador¹⁰

En el año 2008, en el informe de la Comisión al pleno de la Asamblea Constituyente, se incluyó una propuesta de indulto nacional para todas las personas que habían sido sentenciadas por tráfico, transporte, adquisición o posesión de sustancias ilegales y que cumplieran con los siguientes criterios: que el prisionero ya haya recibido sentencia, que ésta sea su primera infracción, que la cantidad de la sustancia ilegal involucrada en la condena sea de dos kilogramos o menos y que el recluso haya cumplido al menos el 10 por ciento (o por lo menos un año) de su sentencia. La propuesta fue aprobada por una Asamblea Constituyente y se ejecutó mediante decreto ejecutivo del Presidente Rafael Correa.

¹⁰ Pien, Metaal. Indulto de mulas en Ecuador, una propuesta sensata, Serie sobre Reforma Legislativa de Políticas sobre Drogas, No. 1, Instituto Transnacional y la Oficina de Washington para Asuntos Latinoamericanos, febrero de 2009.

El proceso de implementación del indulto no fue tan fluido como lo había imaginado la Asamblea. El mismo sistema judicial que era responsable por permitir que cientos de acusados permanezcan encerrados a la espera de juicio tenía ahora a su cargo la implementación del indulto. Se suponía que el proceso no tuviese costo alguno para las personas encarceladas, y que fuese emprendido con ayuda de las autoridades carcelarias; sin embargo, resultó ser complicado y a muchos prisioneros se les dijo que debían pagar un abogado para obtener el indulto.

Se requirieron varios documentos legales para demostrar que un prisionero cumplía con los criterios necesarios. A menudo estos documentos estaban diseminados a través de varias instituciones que forman parte del sistema judicial ecuatoriano. Los prisioneros elegibles a menudo desconocían incluso dónde obtener los documentos requeridos, y si lo sabían, debían pedir o pagar a alguien fuera de prisión para que esta persona obtuviese físicamente un documento específico. E incluso en esos casos, esa persona fuera de prisión debía conseguir las firmas apropiadas en los formularios requeridos para obtener el documento necesario.

Aunque muchas personas tuvieron que esperar largos períodos antes de poder completar el proceso requerido, según la Defensoría Pública Penal, en última instancia unos 2.300 ecuatorianos encarcelados bajo la Ley 108, fueron indultados.

Adicionalmente, la Asamblea Constituyente después implementó una medida facultando a las instancias gubernamentales correspondientes a otorgar una reducción de hasta 50 por ciento de las sentencias a prisioneros que cumpliesen criterios específicos.

Aunque la posibilidad de reducción de sentencias se aplicaba a todos los delitos, fue una reforma especialmente bien acogida por el gran porcentaje de mujeres que cumplían largas sentencias por delitos relacionados a drogas y que no calificaban para el indulto. Este mecanismo, que se conocía como la “regla del dos por uno”, en combinación con el indulto para micro comercializadores, ayudó en gran medida a disminuir el hacinamiento de las prisiones en Ecuador.

En la cárcel de mujeres El Inca de Quito, donde casi el 80 por ciento de las internas estaban condenadas por delitos relacionados a drogas, la combinación del indulto con la “regla del dos por uno” llevó a un considerable mejoramiento de las condiciones carcelarias. Durante las reformas temporales, se otorgó la libertad a tantas mujeres que cada prisionera pudo dormir en una cama, mientras que antes solían compartir una cama entre tres personas. Además, el nivel de violencia disminuyó considerablemente, y el acceso a los servicios existentes mejoró tremendamente.

3.4 El nuevo Código Integral Penal

En su intento por alinear el código penal de Ecuador con la Constitución de 2008, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos ha propuesto una revisión total del sistema judicial, incluyendo los códigos que tipifican delitos particulares, los procedimientos empleados para determinar la culpabilidad o inocencia, y el tipo de penalidad y su implementación. Según estas reformas propuestas, los delitos relacionados a sustancias ilegales ya no serán tratados bajo un sistema aparte con su propia clasificación de infracciones, sus procedimientos diferenciados y su singular estructura para la determinación de sentencias. Estas reformas al código penal y a los mecanismos judiciales en Ecuador representan un intento por tratar a todos los crímenes y delitos menores de una manera más justa y equitativa posible.

En el nuevo Código Integral Penal propuesto, se hace distinciones entre tráfico de drogas a gran escala, venta callejera de drogas, y diferentes niveles de participación en la producción y tráfico de estas sustancias. Los lineamientos para dictar sentencias se basan en la gravedad del delito cometido. La legislación propuesta también estipula la cantidad de la sustancia considerada para consumo personal, y cuya posesión no sería ilegal. Finalmente, las reformas propuestas restablecen también el poder discrecional de los jueces – las circunstancias individuales que ellos deberían tomar en cuenta al determinar la sentencia aplicable.

El gobierno también está implementando cambios a las estructuras institucionales bajo las cuales se manejan los temas de drogas ilegales. El gobierno de Correa ha declarado que quiere priorizar un enfoque humano y, para ello, las autoridades están haciendo distinciones entre áreas individuales de preocupación, y comisionándolas a diferentes ministerios.

Los temas de adicción, prevención, rehabilitación y reinserción ya no serán responsabilidad de una institución separada que lidia sólo con drogas ilícitas, sino que son definidos como temas de salud pública y se convertirán en una responsabilidad central del Ministerio de Salud. Éste también será responsable por el manejo de las sustancias controladas.

Debido a que muchos micro-comercializadores ingresan al mundo de las drogas ilegales por su situación económica, la reestructuración también incluye medidas de prevención para promover oportunidades económicas y sociales, en el ámbito del Ministerio de Inclusión Económica y Social.

El Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos, bajo el cual operan las fuerzas de seguridad, es la responsable por las acciones de interceptación y se concentra específicamente en el crimen organizado, incluyendo a los cárteles más importantes de la droga y a sus jefes.

Aunque estas áreas principales de interés están cada una designada a ministerios específicos, la reforma ordena que cada ministerio coordine con los otros y luego trabaje a través de instituciones de gobierno que comparten responsabilidad por la implementación de las políticas, incluyendo los tribunales, gobiernos locales, universidades, la Superintendencia de Bancos y otras instituciones relacionadas.

CAPÍTULO III

POLÍTICAS DE REHABILITACIÓN SOCIAL EN ECUADOR PARA EL CONSUMO PREVENCIÓN, CONTROL Y PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD POR TENENCIA Y TRÁFICO DE DROGAS.

1. Situación y visión sobre el consumo control y despenalización de las drogas

Naciones Unidas en la Asamblea General realizada en el 2008¹¹, con motivo de la terminación del decenio que inició en 1998 dedicado a la acción común para contrarrestar el problema mundial de las drogas, señala que las drogas ilícitas, siguen planteando un peligro para la salud de la humanidad, por ello deben seguir siendo controladas, recibiendo el apoyo de los estados miembros, los convenios y convenciones de las Naciones Unidas estableciendo un sistema de fiscalización de las drogas y buscando estrategias de cómo enfrentarlas, sumando opiniones de políticos, medios de difusión y opiniones públicas; pero indican que todas las acciones tomadas no están dando los resultados previstos.

Los argumentos a favor de despenalizar la droga señalan que esta medida tendría beneficios económicos puesto que por un lado se reorientarían los recursos destinados al control del tráfico de drogas a otros sectores como salud y educación y por otro lado, se disminuiría el tráfico ilegal de drogas y el lavado de dinero; realizan estas afirmaciones basándose en que mientras más control exista, mayor será el mercado delictivo, y que no todos los países podrán aplicar las medidas de control.

Quienes se oponen a esta medida plantean que no es ético a sabiendas que generará más perdición a aquellos grupos ya establecidos de consumidores. Además sostienen que es una amenaza para la salud como una epidemia de drogas.

2. Tendencias mundiales del consumo de drogas

Las Naciones Unidas, estiman que en 2007 entre 172 millones y 250 millones de personas consumieron drogas ilícitas por lo menos una vez el año anterior. Según estas

¹¹ Informe mundial sobre las drogas 2009, Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito.

estimaciones en 2007 había entre 18 y 38 millones de consumidores problemáticos de drogas de 15 a 64 años.

Las diferentes drogas plantean problemas diferentes para las diferentes regiones. Por ejemplo, en África y Oceanía, se presentaron para tratamiento más personas debido a problemas causados por el cannabis que por ninguna otra droga (63% en África; 47% en Australia y Nueva Zelandia). En cambio, los opiáceos fueron la principal droga tratada en Asia y Europa (65% y 60%, respectivamente). La cocaína fue más prominente en América del Norte (34%) y América del Sur (52%) que en las demás regiones; y los estimulantes de tipo anfetamínico estuvieron más generalizados en Asia (18%), América del Norte (18%) y Oceanía (20%).

Un estudio de la OEA realizado en seis países latinoamericanos, entre ellos Argentina, revela que la marihuana y alcohol, son las sustancias más consumidas por los estudiantes en América Latina.

La marihuana y el alcohol son las sustancias de mayor consumo entre los estudiantes de seis países latinoamericanos, en donde se observó un avance muy importante de la cocaína, que se ubicó como la segunda droga ilícita más consumida, según un estudio realizado por la Organización de Estados Americanos (OEA).

El informe, presentado en el 53 período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas, que se desarrolla en la ciudad de Viena, comprende un relevamiento efectuado a tres millones de estudiantes de Argentina, Chile, Uruguay, Perú, Bolivia y Ecuador.

El documento fue elaborado por la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la Organización de los Estados Americanos (CICAD/OEA) y por las Comisiones Nacionales de Drogas de los países que fueron parte del estudio.

De acuerdo al documento, la marihuana es la droga ilícita más consumida en la región estudiada, ya que el 11% de los adolescentes encuestados la experimentaron al menos una vez, con picos que van desde un 4% en Perú hasta casi el 23% en Chile.

Otro dato relevante es la precocidad en el consumo: el 42% de los que la probaron alguna vez manifestaron que lo hicieron antes de cumplir 15 años.

Entre las drogas ilícitas se observó un avance muy importante en el consumo de cocaína entre los estudiantes, ya que se sitúa como la segunda sustancia más consumida, cuando en el mundo se la ubica como la cuarta detrás de la marihuana, los estimulantes de tipo anfetamínicos y el opio.

En este sentido, el informe precisa que en los países que fueron objeto del informe, la cocaína tuvo una prevalencia del 2,2% entre la población estudiantil, con picos que se ubican entre el 1,4% en Perú y un 3,5% en Uruguay.

El informe de la OEA detalla que "los estudiantes tienen mucha facilidad para acceder a la marihuana", y que la misma "es una droga de la que los adolescentes no tienen percepción del peligro de su consumo, al igual que el alcohol y el tabaco".

Por esta razón, el documento hace hincapié en que esa baja percepción del riesgo es un dato muy importante al momento de fijar las políticas públicas de reducción de la demanda.

El consumo de sustancias inhalables creció en Bolivia, Ecuador y Perú, mientras que la marihuana se convirtió en "una droga exclusiva con un uso muy importante en Argentina, Chile y Uruguay", destaca el informe de la Comisión de Estupefacientes de la OEA.

En términos generales, el informe divide a los seis países en dos grupos respecto al consumo de drogas ilícitas como la marihuana y la cocaína.

El primero, integrado por Argentina, Chile y Uruguay es el que posee niveles de consumos altos, similares a los países europeos, mientras que en Bolivia, Perú y Ecuador se observaron niveles más bajos.

Esta realidad plantea exigencias adicionales para los organismos competentes, nacionales e internacionales, en términos de mejorar sus capacidades para compensar el impacto en la calidad de vida individual y colectiva, debiendo considerarse las contingencias inevitables de una crisis de semejante dimensión.

2.1 Consumo de drogas en el ámbito nacional

El Estudio Nacional a Hogares sobre Consumo de Drogas 2007, elaborado por el CONSEP, señala que las drogas lícitas de mayor consumo a nivel nacional son el alcohol y tabaco (con prevalencias de vida de 76.09 / 46,80 respectivamente). Asimismo menciona que las drogas ilícitas de mayor consumo son marihuana, cocaína y pasta base. En cuanto a drogas sintéticas, las investigaciones realizadas a estudiantes y a hogares reconocen como una percepción en la población, el consumo del éxtasis como la droga que empieza a ser consumida en el país.

Entre las principales causas o factores de riesgo para el consumo de sustancias psicoactivas (SPA) se mencionan: aspectos culturales, desintegración familiar, la migración, falta de control y comunicación en la familia, falta de educación integral en los niveles educativo, comunitario-familiar y laboral, deficiencia del sistema educativo, presión de grupo e inadecuada utilización del tiempo libre.

La prevalencia de vida (PV) de drogas ilícitas determina que el consumo de marihuana sigue siendo el más difundido en la población (4.3%), seguida por la cocaína (1.3%) y la pasta base (0.8%). Las demás drogas presentan prevalencias de vida bajas. Estos datos se apoyan en el hecho que la marihuana es la droga ilícita más fácil de conseguir (23.1%) seguida por la cocaína (13.5%) y la pasta base (10.1%). La prevalencia de vida del consumo de cualquier droga se ubica en 4.9% en prevalencia de vida.

2.2 Avances en la prevención al consumo de sustancias psicoactivas.

En relación al grado de exposición de la población a los programas de prevención al consumo de sustancias psicoactivas, la información existente en el país refiere únicamente a la cobertura alcanzada, toda vez que en el país no se cuenta con estudios que demuestren el resultado de dichas intervenciones, que determinen el impacto logrado o, aún menos, permitan identificar la estructura causal del riesgo y del consumo.

No obstante, como referencia podemos afirmar que más de la mitad de la población (56.2%) no ha asistido a eventos de prevención como cursos, talleres, charlas, etc. El mayor número de eventos se registra en los ámbitos de la escuela y el colegio (25.5%), así como la universidad (7.6%). En otros espacios la importancia dada por la población a dichos eventos es baja. Esta información revela la baja incidencia de los programas de prevención en el país. Por lo tanto, se podría mencionar que el nivel de información no constituye un factor de protección respecto al consumo.

Se hace imprescindible construir un enfoque que sustente el trabajo preventivo, integrador de lo sistémico y complejo, que reconozca las particularidades socio culturales de los diversos grupos con los cuales se requiere intervenir, con una gran participación institucional y de los referentes sociales, que permitan mayor cobertura y efectividad de los programas.

3. Políticas de prevención y control de drogas en el Ecuador

Ante el escenario mundial descrito anteriormente, el Ecuador se halla inmerso en un contexto de observancia de tratados, convenciones y protocolos internacionales que determinan el quehacer y coadyuvan al control básicamente en el ámbito de la oferta de drogas destinados a actividades lícitas e ilícitas que inciden en los roles institucionales. No obstante, varios instrumentos internacionales de mayor incidencia tienden a trasladar los criterios de la oferta hacia el ámbito de la demanda, provocando una distorsión que ha impedido el desarrollo de una política adecuada frente al consumo, concepción unívoca que debilita la eficacia de los Estados en el enfrentamiento real contra las drogas.

En las relaciones bilaterales se ha emprendido un proceso de acercamiento con varios países para profundizar una gestión mancomunada en el abordaje de la problemática. Algunos países plantean la revisión de ciertos acuerdos internacionales, en la perspectiva de evaluar los diferentes enfoques nacionales y realidades culturales, respetando el equilibrio global del control de drogas. Una de las tendencias actuales es recoger las declaraciones y convenciones internacionales relacionadas con la justicia y los derechos humanos que deben ser observados en el control de la oferta. En relación a la demanda, el pleno reconocimiento de estos derechos universales y su tratamiento diferenciado de la oferta contribuyen a alcanzar una dimensión integral e integradora en el tratamiento de la problemática de las drogas.

En el ámbito de la normativa de la Comunidad Andina de Naciones, la Decisión 458 referente a los Lineamientos de la Política Exterior Común, constituye la base donde se establece como uno de los objetivos importantes “las acciones conjuntas en la lucha contra el problema mundial de la droga”, con la finalidad de promover la cooperación internacional. En ese contexto resulta importante dar impulso coordinado para viabilizar la Decisión 505, fundamentalmente el numeral II, Fortalecimiento de las Estrategias Binacionales de Cooperación, y numeral III, Estrategias Comunitarias de Cooperación.

Una manifestación fallida de esta tendencia para la región andina es el Plan Colombia y su antecedente contenido en la Declaración de Cartagena (1990), respecto de la cual, la finalización del Acuerdo bilateral entre Estados Unidos y Ecuador para el establecimiento del Puesto de Operación de Avanzada (FOL, sigla en inglés) para el uso de parte de las instalaciones de la base de la Fuerza Aérea Ecuatoriana Eloy Alfaro de Manta, suprime un factor que comprometía la soberanía nacional y potencialmente involucraba al Ecuador en su ejecución.

Entre los impactos de mayor trascendencia que ocasionó el Plan Colombia en nuestro país está la inseguridad de la población, la fumigación de cultivos y otros de orden humanitario, que se expresan en el creciente número de refugiados y el permanente

desplazamiento transfronterizo, así como los intentos de involucramiento del Ecuador al conflicto armado del vecino país.

3.1 El Plan Ecuador

Frente a ello, nuestro país ha desarrollado la política de Estado conocida como **Plan Ecuador**, cuyo objetivo general es impulsar en la frontera norte un proceso de paz, desarrollo y seguridad integral, centrado en el ser humano, sustentada en la cultura de paz, fortalecimiento de la seguridad humana y mejoramiento de la calidad de vida.

El concepto de seguridad que emana del Plan Ecuador no es una declaratoria de guerra contra las drogas (...) tampoco es un concepto de seguridad definido por las opciones militaristas, pues los problemas socioeconómicos y políticos no se solucionan con la fuerza de las armas.

De lo que se concluye que la política de militarización de la lucha contra el narcotráfico ha puesto en evidencia, en virtud de los resultados esperados, su inviabilidad, además ha generado daños colaterales en el ambiente, la economía legal, fuentes de trabajo, víctimas y desplazados.

El Estado ecuatoriano ha profundizado un proceso de inserción apropiado en el concierto internacional con una clara y soberana política antidrogas. Uno de sus avances esenciales se halla establecido en el texto constitucional: “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.”

3.2 El CONSEP y el Plan Nacional de Prevención Integral y Control de Drogas 2009-2012

En esta línea, el Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas CONSEP, elaboró y ejecutó el Plan Nacional de Prevención Integral y Control de Drogas 2009-2012, cumpliendo con lo previsto en la Codificación de la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas; con el fin de enfrentar la problemática de las drogas.

Este plan además obedece a la estrategia del gobierno nacional que ha orientado la definición de las políticas sobre control de la oferta y reducción de la demanda de drogas, las mismas que se basan en una nueva cualidad en el enfrentamiento de las diversas manifestaciones de la problemática de las drogas, que consagra los principios generados nacional e internacionalmente y que incluyen la observancia a los derechos humanos, el reconocimiento de la justicia, la libertad y la conciencia individual.

Este Plan Nacional de Prevención Integral y Control de Drogas 2009-2012 se articula con el Sistema Nacional de Planificación del Estado y con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, fuente y afluyente de todos los planes sectoriales. Así, al reducir el consumo, controlar la oferta y promover el desarrollo alternativo preventivo, se estará contribuyendo a mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía (Objetivo 2), a aumentar la esperanza y calidad de vida de la población (Objetivo 3). De esta manera se garantiza la armonización de la política sectorial en materia de drogas, con las demás políticas que configuran la visión integral de desarrollo que impulsa el gobierno nacional.

Por su parte, la reforma institucional implementada en la Función Ejecutiva, señala y orienta además un reordenamiento en la conformación del órgano rector de la política de drogas, al crear nuevos e importantes actores institucionales que están llamados a intervenir en la problemática.

4. Control del tráfico de drogas

El Ecuador en la actualidad es considerado país de tránsito y por consiguiente de acopio y distribución de drogas ilícitas hacia los mercados de consumo, siendo la vía más utilizada la marítima, el correo humano y las encomiendas, a las que se añade el desvío y tráfico de precursores químicos y la redistribución interna de éstos.

Tráfico por vía marítima y aérea.- El más utilizado hasta el 2007, mediante el uso de barcas, lanchas rápidas (go fast boat), barcos pesqueros como transporte y abastecedores logísticos de combustible y alimentos, cargamentos de droga que provienen a través de las fronteras norte y sur, y las costas ecuatorianas. Las rutas empleadas frente a las costas ecuatorianas, incluyen aguas continentales, insulares e internacionales, con una distancia aproximada de 2.200 millas náuticas hasta llegar a las costas de México y los Estados Unidos.

El Estado se halla en proceso de fortalecimiento tecnológico y equipamiento material para proteger la soberanía territorial y su capacidad de control integral del espacio terrestre, marítimo y aéreo que optimice la lucha antinarcóticos ante la salida del Puesto de Operación de Avanzada en Manta (FOL).

Tráfico por correo humano y postal.- Los narcotraficantes o redes asociadas al crimen organizado están utilizando como medios para el envío de estupefacientes a través de innovados sistemas de ocultamiento de la droga. Una tendencia creciente es la utilización de menores de edad, ancianos y mujeres embarazadas.

5. Incautación de drogas

En el año 2005, el Ecuador figuró en la lista de la Organización de las Naciones Unidas para las Drogas y el Delito, ONUDD como el quinto país con más incautaciones de cocaína en el mundo, con un total de 43.300 Kg. de cocaína, que representan el 6% a nivel mundial, superando nuevamente en estos resultados a todos países de la Región, excepto Colombia. Según el Informe Mundial de Drogas de 2008, de la ONUDD, el país ocupó el

sexto lugar a nivel mundial en incautación de drogas en el año 2006, únicamente precedido por Colombia, Estados Unidos, España, Panamá y Portugal.

En 2006, en Ecuador se incautaron 34.249 kilogramos de cocaína, lo que representa un 5% de la incautación mundial. Esta cifra supera lo alcanzado por países como México (21.300 Kg.), Perú (19.400 Kg.) y Bolivia (14.000 Kg.).

Entre enero de 2007 a julio 2008 se aprehendió un total de 38.170,35 Kg. de droga, de los cuales 27.315,40 Kg. de clorhidrato de cocaína, 8.333,50 Kg. de Pasta / Base de Cocaína, 2.277,01 Kg. de marihuana, 244,44 Kg. de heroína.

En resumen, entre los años 2005 y 2008, la Policía Nacional del Ecuador, con el apoyo de las Fuerzas Armadas, capturó un total de 91.124 Kg. de clorhidrato de cocaína, 16.500 Kg. de pasta base de cocaína, 672 Kg. de heroína y 2.513 Kg. de marihuana. En total, el monto de drogas incautadas ascendió a 110.800 Kg.

De acuerdo con la información de precios de estupefacientes de la ONU, el valor de la cocaína incautada por el Ecuador entre los años 2005 y 2008 ascendería a US\$ 1.820 millones, en el mercado estadounidense, y a un precio que oscila entre US\$ 6.188 millones y US\$ 2.820 millones en el mercado europeo, según el país de destino.

6. Detenciones en Ecuador por presuntas infracciones a la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas

Solo a manera de ejemplo, ya que no se accedió a indicadores actualizados, desde el año 2007 hasta junio del 2008 se evidencia un incremento del 3,36% de personas detenidas por tráfico de drogas. Del total de 907 detenidos, el 85,12% corresponde a ecuatorianos; 4,52%, colombianos; 2,87%, españoles; 1,21%, peruanos y holandeses, y el 5,07% restante a otras nacionalidades.

En relación a los detenidos por tenencia ilegal en el mismo período, se observa una disminución correspondiente al 16,74%. Del total de 2.234 detenidos, el 93,55% son ecuatorianos; 5,10%, colombianos, y 1,34% son de otras nacionalidades.

El total de detenidos por infracciones a la Ley es de 1.309 personas, de las cuales el 63,7% corresponde al 2007 y el 36,3% corresponde hasta julio del 2008. En cuanto a los detenidos por tenencia ilegal de drogas se registra total de 2.478, de los cuales el 55,6% corresponde al 2007 y el 44,4% hasta julio de 2008.

7. Las mujeres y su vinculación con la tenencia y tráfico de drogas.

Los procesos de criminalización de las mujeres están histórica y contextualmente situados. Beatriz Kalinsky (2004) afirma que la participación de mujeres en operaciones relacionadas al narcotráfico se ha convertido en una de las principales causas de criminalización de las mujeres en América Latina, desplazando así los delitos que tradicionalmente fueron considerados como propios de las mujeres (principalmente homicidios cometidos en el ámbito doméstico y contra el cónyuge, padre, hermano o hijos).

En el Ecuador las estadísticas confirman este hecho. Aunque el porcentaje de mujeres detenidas es bajo en relación a la población total de internos/as del país (9,9% en el año 2007) lo cual es una constante en la región, es claro que el desarrollo de la industria de las drogas y la adopción de una política antidrogas eminentemente prohibicionista ha tenido un impacto particular en la criminalidad femenina.

En la actualidad, los delitos de drogas no sólo constituyen la principal causa de criminalización de las mujeres sino que la proporción y cantidad de mujeres reclusas por estos delitos ha ido aumentando, siendo el grupo de "mulas" el más visible. A manera de ejemplo y según datos de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social (DNRS) del Ecuador, en el año 2001 alrededor del 65% de las mujeres encarceladas fueron acusadas de delitos de estupefacientes, porcentaje que aumentó a 76,6% en el año 2004, mientras que los delitos contra la propiedad en este mismo año representaron el 11% y los delitos contra las personas el 6,4%.

En este mismo período la población de mujeres detenidas por drogas prácticamente se duplicó, pasando de 581 internas en el año 2001 a 1.129 en el año 2004 (DNRS 2001; DNRS 2005). En el año 2005, mediante una encuesta realizada en la cárcel de mujeres de Quito (Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito o CRSFQ) del total de internas un 27,5% afirmó haber realizado un trabajo de mula, siendo éste el grupo más visible dentro del centro, no sólo en términos numéricos sino también, en términos simbólicos (Encuesta FLACSO-DNRS 2005).

Aunque estos datos presentan limitaciones, nos permiten entender la criminalidad de las mujeres en el contexto nacional ecuatoriano pues nos muestran no sólo la importancia que tienen los delitos de drogas entre las mujeres detenidas sino también el impacto que ha tenido la guerra contra las drogas en la criminalización de las mujeres y en la diferenciación de los perfiles delictivos de hombres y mujeres.

Este es un proceso que también se está empezando a visibilizar en el caso de países como Estados Unidos pues en un estudio realizado por Owen, Chesney-Lind y Bloom (1994) se afirma que la guerra contra las drogas se ha convertido en una *guerra contra las mujeres*, especialmente contra mujeres pobres y negras (cit. En Bloom, Owen y Covington 2004: 38) y constituye un factor determinante en la situación penitenciaria de las mujeres. En el Ecuador, existe una relación directa entre las fluctuaciones en la población penitenciaria total y el porcentaje de mujeres detenidas. Cuando la población total de detenidos/as sube, también incrementa la proporción de mujeres.

7.1 El estudio de la transgresión femenina

Un campo dentro del cual se han esbozado teorías sobre la trasgresión femenina y que vale la pena explorar para ubicar este trabajo en términos teóricos, es el de la criminología. Intervenida por críticas feministas, en esta disciplina se ha generado un rico debate sobre las "explicaciones" que tradicionalmente se ha adjudicado a la incursión de las mujeres en el campo del "delito".

Tom O'Connor¹² afirma que gran parte de la criminología feminista critica el hecho de que las mujeres que delinquen han sido ignoradas, distorsionadas o estereotipadas en la criminología tradicional. Por lo tanto, se afirma que "como muchos de los temas discutidos por el feminismo, la relación entre la mujer y el crimen ha sido discutida principalmente desde una perspectiva masculina, y ha sido sobre el hombre, para el hombre y por el hombre".

Meda Chesney-Lind¹³ afirma que el crimen de hecho a veces ha sido descrito como la máxima expresión de la masculinidad pues, citando a Albert Cohen, recupera la idea de que más allá de que las acciones del hombre que delinque sean sancionadas moralmente el delincuente tiene la virtud de confirmar ante todos su esencia masculina.

Para Marcela Lagarde el delito es culturalmente definido como "masculino" por lo que la trasgresión delincuencia es valorada en el hombre y sancionada en las mujeres.

Según Carmen Antony, en Latinoamérica, las incursiones del feminismo en la criminología se han concentrado en el papel de las mujeres como *víctimas* del crimen. También ha existido una preocupación en torno a los delitos "invisibles" que tienen una fuerte carga de género (como la violación, el maltrato físico, psicológico y el acoso sexual contra las mujeres) lo cual a su vez ha planteado la necesidad de regular la esfera privada. Sin embargo, por largo tiempo el tema de la criminalidad femenina (y su tratamiento) ha permanecido como un punto de interrogación para las criminólogas de la región.

Rosa del Olmo, por ejemplo, critica el hecho de que las organizaciones de mujeres no han reflexionado sobre el tema de la criminalidad femenina debidamente, "a pesar del incremento y dramática realidad que representa por ejemplo, la delincuencia relacionada con la comercialización de la droga en que están involucradas mayoritariamente las mujeres".

¹² O'Connor, Tom (s/f). "Feminist criminology, female crime and integrated theory". Documento electrónico.

¹³ Chesney-Lind, Meda. "Doing Feminist Criminology" Documento electrónico.

Aunque las mujeres que cometen delitos no representan la realidad de la mayoría de las mujeres, Del *Olmo* considera que la falta de atención frente a esta problemática "es un silencio que debería ser analizado frente al excesivo énfasis en la mujer como víctima del hombre" (Del Olmo 1998:20). En Ecuador actualmente se empiezan a observar algunos esfuerzos por romper este silencio¹⁴.

Con estos casos descritos, como ejemplos, se muestra que si bien es necesario que desde el feminismo se rechacen visiones estereotipadas de la relación entre las mujeres y el delito, por otra parte no se puede obviar que los sistemas de justicia y penitenciarios pueden estar operando bajo visiones estereotipadas de la mujer, lo cual otorga significados distintos a su trasgresión. **Por lo tanto, es necesario diferenciar entre las razones por las cuales las mujeres delinquen y las razones por las cuales son encarceladas.**

Dicho de otro modo, la crítica a las explicaciones estereotipadas de la criminalidad femenina no puede obviar que estas visiones sin duda siguen operando en el funcionamiento de la justicia.

8. EL SISTEMA DE REHABILITACIÓN SOCIAL EN ECUADOR

En la Constitución de la República del Ecuador aprobada en el año 2008, se incluyó una sección expresamente relacionada al sistema de rehabilitación social, que señala:

Art. 201.- El sistema de rehabilitación social tendrá como finalidad la rehabilitación integral de las personas sentenciadas penalmente para reinsertarlas en la sociedad, así como la protección de las personas privadas de libertad y la garantía de sus derechos. El sistema tendrá como prioridad el desarrollo de las capacidades de las personas sentenciadas penalmente para ejercer sus derechos y cumplir sus responsabilidades al recuperar la libertad.

¹⁴ Antony destaca el trabajo pionero de María de la Luz Lima sobre Criminalidad Femenina publicado en 1991 y el de otras autoras latinoamericanas como Rosa del Olmo, Rosa Mavila, Lucila Larrandart, Alda Facio, Carmen Antony, Elena Azaola y Marcela Lagardc.

Art. 202.- El sistema garantizará sus finalidades mediante un organismo técnico encargado de evaluar la eficacia de sus políticas, administrar los centros de privación de libertad y fijar los estándares de cumplimiento de los fines del sistema.

Los centros de privación de libertad podrán ser administrados por los gobiernos autónomos descentralizados, de acuerdo con la ley.

El directorio del organismo de rehabilitación social se integrará por representantes de la Función Ejecutiva y profesionales que serán designados de acuerdo con la ley. La Presidenta o Presidente de la República designará a la ministra o ministro de Estado que presidirá el organismo.

El personal de seguridad, técnico y administrativo del sistema de rehabilitación social será nombrado por el organismo de rehabilitación social, previa evaluación de sus condiciones técnicas, cognoscitivas y psicológicas.

Art. 203.- El sistema se regirá por las siguientes directrices: Únicamente las personas sancionadas con penas de privación de libertad, mediante sentencia condenatoria ejecutoriada, permanecerán internas en los centros de rehabilitación social.

Sólo los centros de rehabilitación social y los de detención provisional formarán parte del sistema de rehabilitación social y estarán autorizados para mantener a personas privadas de la libertad. Los cuarteles militares, policiales, o de cualquier otro tipo, no son sitios autorizados para la privación de la libertad de la población civil.

En los centros de rehabilitación social y en los de detención provisional se promoverán y ejecutarán planes educativos, de capacitación laboral, de producción agrícola, artesanal, industrial o cualquier otra forma ocupacional, de salud mental, física, y de cultura y recreación.

Las juezas y jueces de garantías penitenciarias asegurarán los derechos de las personas internas en el cumplimiento de la pena y decidirán sobre sus modificaciones.

En los centros de privación de libertad se tomarán medidas de acción afirmativa para proteger los derechos de las personas pertenecientes a los grupos de atención prioritaria.

El Estado establecerá condiciones de inserción social y económica real de las personas después de haber estado privadas de la libertad.

8.1 Informe de la Veeduría Ciudadana al Sistema Penitenciario en Ecuador

La Presidenta de la Veeduría Ciudadana al Sistema Penitenciario, Sonia Andrade, presentó en su informe cuatro nudos críticos del sistema carcelario: la presunta omisión de rendición de cuentas del Consejo Nacional de Rehabilitación Social, crisis organizacional, falta de experiencia en el sistema penitenciario e infraestructura obsoleta con una sobrepoblación de internos.

En su informe recomendó a los comisionados la reestructuración del Consejo Nacional de Rehabilitación Social que permita una adecuada, eficaz y oportuna gerencia en la aplicación de políticas penitenciarias.

La Presidenta de la Veeduría Ciudadana al Sistema Penitenciario, Sonia Andrade, dijo que la definición de políticas penitenciarias debe estar vinculada con la corresponsabilidad ciudadana, a fin de garantizar el derecho de participación; que en el Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social se incluya el seguimiento y evaluación de los decretos y resoluciones que para el sistema se generen; la capacitación permanente acorde con las necesidades y características del área de su gestión.

Manifestó la necesidad de crear la Escuela de Formación Penitenciaria que permita generar ascensos; impulsar la promoción de servidores idóneos con una constante evaluación de la gestión del funcionario público del sistema penitenciario, así como una reingeniería institucional bajo el actual enfoque constitucional.

Igualmente, expresó que urge la generación de proyectos alternativos sustentables: salud, educación (hasta el tercer nivel), recreación; la elaboración de proyectos de generación de empleo intra-carcelario y extramuros; la conformación de procesos de control social de carácter local o nacional que realicen auditoría social.

Sonia Andrade recomendó que el Consejo Nacional de Rehabilitación Social asuma la administración de los Centros de Detención Provisional a cargo de dicha entidad, conforme lo determina la Constitución y la ley, al tiempo de precisar que se requiere la elaboración de un manual general interno de procedimiento de ingreso, permanencia y

egreso de las personas privadas de la libertad y se determinen espacios dignos para las visitas tanto para hombres como para mujeres sin distinción.

No solo es un problema del Ecuador. El relator de las Naciones Unidas sobre la Tortura, Tratos Degradantes y Crueles, el argentino Juan Menéndez, declaró que "no hay país en América Latina que tenga un sistema carcelario humano".

8.2 Los centros de rehabilitación social en el Ecuador

En el Ecuador el sistema carcelario está compuesto por 34 recintos penitenciarios que se distribuyen a lo largo del territorio nacional y en todos ellos hay una concentración de alrededor de 16.500 internos que año a año crecen a una tasa del 10% (más de 7 veces del crecimiento de la población nacional)¹⁵.

El hacinamiento se expresa en el hecho de que los presos son más del doble de lo permitido; que cerca del 70% de presos se encuentran sin sentencia; que el presupuesto para la alimentación de cada recluso no llega a un dólar diario; que las condiciones sanitarias y de salud son inhumanas; que los recursos del sistema carcelario son deficitarios y que en los últimos tres años hayan sido asesinados 18 directivos del sistema carcelario nacional por las bandas organizadas al interior de los reclusorios.

Por la inadecuada infraestructura, en el 2007, el hacinamiento penitenciario llegó al 170%. Hoy se ha reducido a menos del 70%

La presidenta de la Veeduría Ciudadana al Sistema Penitenciario del Ecuador, Sonia Andrade, señala que a pesar de la innegable voluntad política expresada públicamente por el presidente de la República, Rafael Correa, en las cárceles ecuatorianas, las personas privadas de la libertad, guías penitenciarios, personal administrativo, familiares y amigos de los presos, custodia penitenciaria; aún son víctimas de tratos inhumanos y degradantes por parte de quienes administran el sistema penitenciario.

Esta es la situación más común en el conjunto de los países de la región. Por citar el ejemplo, en Centroamérica hay un total de 200 mil presos. Honduras es la que mayor

¹⁵ Pontón, Jenny y Andreína Torres, 2007, "Cárceles del Ecuador: los efectos de la criminalización por drogas", en Revista URVIO No.1, FLACSO Sede Ecuador.

población aporta y la que tiene más reos sin condena. El Salvador tiene una densidad de 167, seguido por Honduras con 157. Nicaragua cuenta con 104. En todas las naciones la tasa de presos por 100.000 habitantes muestra un incremento con respecto a 1996: de 74 al 126 en Costa Rica; de 99 a 136 en Honduras, de 178 a 274 en Panamá; de 99 a 136 en el Salvador y de 65 a 87 en Nicaragua (ILANUD). En todos estos casos la población carcelaria está compuesta de manera predominante por jóvenes vinculados a pandillas regionales (maras), provenientes de la repatriación desde los EE.UU. gracias a las políticas migratorias.

Pontón y Torres traen la experiencia ecuatoriana con dos elementos distintivos: la criminalización de la droga impuesta desde la agenda de seguridad de los EEUU y, dentro de ella, la también criminalización de las mujeres que han cometido delitos de narcotráfico en los países Latinoamericanos.

8.3 Situación de los centros de rehabilitación social bajo la Constitución de 1998

De varios estudios realizados que analizan y diagnostican la situación de los centros de rehabilitación social en Ecuador, la autora menciona algunas de las más importantes que han sido precisamente la antesala de las reformas constitucionales en el 2008:

- La débil gestión y el escaso control del máximo organismo de Rehabilitación Social en el cumplimiento de las políticas penitenciarias y la incorrecta aplicación del Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social ha limitado la consecución de los objetivos que es la rehabilitación y reinserción social de los individuos privados de libertad.
- La injerencia política ha denotado inestabilidad en el cargo de Director Nacional, Directores de los Centros y Directores Departamentales restringiendo el desarrollo de planes y programas de rehabilitación social basados en la educación y el trabajo en perjuicio de los internos.

- Cerca del 75% de los Centros de Rehabilitación Social en el país no cuentan con la infraestructura básica, ni reúnen las mínimas condiciones que se requieren para poder efectivizar la rehabilitación de los internos.
- La falta de una apropiada clasificación de los Centros de Rehabilitación Social del país, ha dado lugar que pernocten dentro de una misma instalación internas de todo nivel delictivo, de máxima, media y mínima peligrosidad, dificultando el proceso de rehabilitación y reinserción e incumpliendo la normativa del Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social.
- Los Centros de Rehabilitación Social del país han rebasado su capacidad instalada atentando contra los derechos humanos e imposibilitando la implementación de la educación y trabajo como medio de rehabilitación tal como lo establece la Constitución Política de la República del Ecuador.
- Los espacios cada vez más reducidos dedicados a la capacitación y trabajo para una creciente e imparable población carcelaria no prestan las condiciones para aplicar las Reglas mínimas para el tratamiento de las internas, esto ha dado lugar a que se produzcan más a menudo conflictos y violencia.

8.4 Los Centros de Rehabilitación Social en la Constitución del 2008

La Unidad Transitoria de Gestión Emergente para la construcción y puesta en funcionamiento de los centros de rehabilitación social, ente adscrito al Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos, inició los trabajos de adecuaciones, reparaciones, ampliaciones y equipamiento de varios Centros de Rehabilitación Social (CRS), de Detención Provisional (CDP) y de Internamiento de Adolescentes Infractores (CAI) del país.

El Ministerio de Justicia está implementado el nuevo modelo de Rehabilitación Social en todos los centros penitenciarios del país; para conseguir los objetivos trazados es necesario que se cuente con una buena infraestructura física penitenciaria.

Por este motivo, y amparados en la Declaratoria de Emergencia otorgada por el Gobierno Nacional, el 31 de agosto del 2010, se iniciaron las intervenciones en varios CRS, CDP y CAI de todo el Ecuador.

La mala infraestructura es un limitante para poder implementar los programas de desarrollo de habilidades para que los privados de la libertad cumplan una plena rehabilitación social. Para cambiar aquello, se ha iniciado con los programas de intervención que permitirán mejorar las condiciones de los centros y aplicar los diferentes programas en favor de los internos.

Hasta el año 2012, los equipos técnicos y los obreros trabajan en el Centro de Rehabilitación Social de Santo Domingo de los Tsáchilas, en el Centro de Rehabilitación Social de Sucumbíos, en el Centro de Rehabilitación Social No.1 de Guayaquil (Penitenciaría del Litoral). Así como en los centros de Adecents Infractores de Guayaquil, entre otros.

Todos estos trabajos, permitirán solucionar el problema de hacinamiento que es uno de los problemas más críticos que afecta al Sistema Penitenciario Nacional por décadas y no ha podido ser solucionado por los gobiernos anteriores.

8.5 Comparativo de penas entre el Código Penal y el Código Integral Penal

Para establecer el alcance e identificar los cambios más específicos que se plantean como reformas en el nuevo Código Integral Penal, relacionados al tráfico de drogas; la autora ha considerado necesario resaltar esos cambios más relevantes y relacionados con el tema de tesis, comparativamente con el código penal aprobado el año 1959.

Cuadro No. 5

CODIGO PENAL 1959	CONDENA	CODIGO INTEGRAL PENAL 2013	CONDENA
Tráfico ilícito: quienes compren, vendan, distribuyan, comercialicen, efectúen tráfico ilícito de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas.	Reclusión mayor de 12 a 16 años.	Producción y tráfico a gran escala internacional, si se realiza entre varios países con el Ecuador o viceversa.	Tendrán una pena privativa de libertad de 19 a 25 años.

Producción y tráfico a gran escala nacional, regional, interprovincial o provincial.	Reclusión mayor de 12 a 16 años.	Producción y tráfico a gran escala nacional, regional, interprovincial o provincial.	Tendrán una pena privativa de libertad de 15 a 19 años.
Quienes produzcan, transporten por cualquier medio: o vía, fluvial, terrestre o marítima.	Reclusión mayor de 12 a 16 años.	Tráfico a menor escala: Quienes produzcan, almacenen, transporten o comercialicen Sustancias Estupefacientes Y Psicotrópicas en cantidades superiores a la dosis establecida.	Tendrán una pena privativa de libertad de 3 a 5 años.
Se sancionara la tenencia y posesión ilícitas a quienes: sin autorización legal extiendan recetas médica, lleven en sus ropas, muebles, en su cuerpo etc.	Reclusión mayor de 12 a 16 años.	Se sancionará la tenencia y posesión ilícitas a quienes: sin autorización legal extiendan recetas médicas, lleven en sus ropas, muebles, en su cuerpo etc.	Tendrán una pena privativa de libertad de 1 a 3 años.
Se calificará a la persona dependiente respecto al uso de Sustancias Estupefacientes Y Psicotrópicas, antes del juicio se le realizará un examen médico con los peritos de la fiscalía, con la autorización del fiscal, para determinar si es consumidor o expendedor.	Sea o no sea consumidor o expendedor. Reclusión mayor de 12 a 16 años.	Se calificará a las personas dependientes de drogas sujetas a fiscalización, se establecerá antes del juicio y previo peritaje de los médicos legales, para determinar si es consumidor o expendedor.	Los consumidores serán considerados enfermos y sometidos a recibir educación, tratamiento y rehabilitación y además se controlará a todos los institutos para drogadictos.
Quienes administren a otras personas Sustancias Estupefacientes Y Psicotrópicas sujetas a fiscalización o medicamento.	Reclusión menor ordinaria de 3 a 6 años.	Quienes administren a otras personas Sustancias Estupefacientes Y Psicotrópicas sujetas a fiscalización o medicamento.	Tendrán una pena privativa de libertad de 3 a 5 años.
Intimidación: quienes amenacen, causar daño a la persona, familiares o bienes de quienes conocen.	Reclusión ordinaria de 4 a 6 años.	Intimidación: quienes amenacen en causar daño a la persona, familiares o bienes de quienes conocen.	Tendrán una pena privativa libertad de 3 a 5 años.
Acciones de mala fe a quienes ponga Sustancias Estupefacientes Y Psicotrópicas en ropas o bienes de una persona con el objeto de involucrarla.	Reclusión mayor ordinaria de 8 a 12 años.	Acciones de mala fe a quienes ponga Sustancias Estupefacientes Y Psicotrópicas en ropas o bienes de una persona con el objeto de involucrarla.	Tendrán una pena privativa libertad de 5 a 7 años.

El delito de tenencia es severamente castigado, catalogado como irracional, desnaturalizado y notablemente desproporcionado, no existe regulación acerca de la pena que debe imponerse por el monto de droga encontrado en los procesados.	La pena es de 12 a 16 años.	Dosis máxima de consumo para uso personal: <ul style="list-style-type: none"> • Marihuana o hachis hasta 10 gramos. • Opio hasta 4 gramos. • Diacetimorfina o Heroína hasta 100 mg. • Cocaína hasta 5 gramos. • Lisergida (LSD) hasta 0.020 mg. • Metafetamina hasta 80mg en polvo, granulado o cristal con peso no mayor de hasta 400mg. 	No serán penalmente responsables quienes no excedan el consumo de drogas en las dosis ya establecidas, pero si se exceden. Tendrán una pena privativa de libertad de 3 a 5 años.
Si se consume la intimidación.	Reclusión mayor de 12 a 16 años.	Si se consume la intimidación.	Tendrán una pena privativa libertad de 5 a 7 años.

8.6 La reforma penal a debate

En materia de Rehabilitación Social “el objetivo es desarrollar un verdadero proceso de rehabilitación social a través de ejes: laboral, educativo y recreativo”

El poder legislativo ha tramitado 15 reformas en materia penal en los últimos cinco años.

Como principio general en el Ecuador, es muy difícil propiciar y aprobar cambios estructurales, existe una resistencia al cambio increíble en nuestra gente, y en nuestros gobernantes, nunca comprendemos que los cambios son procesos, cambio de actitudes y aptitudes, de paradigmas, de mentalidades y que los cambios son complejos y difíciles.

Con esta aclaración, se cree que la Reforma Penal generará conflictos de intereses, polémicas y desengaños.

El proyecto de Reforma Penal en su forma contiene 1.086 artículos, 4 disposiciones generales, 20 disposiciones transitorias 14 disposiciones reformativas, pero en fin, es todo un compendio que agrupa varias leyes dispersas, como la ley de tránsito y transporte terrestre, ley de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, ley de aduanas, ley del adolescente y códigos de procedimientos penales.

En materia de delitos graves la pena mínima pasa de 4 a 19 años y la máxima de 25 a 28 años de prisión. El Código Penal incorpora nuevas figuras delictivas como el sicariato, el secuestro exprés, la responsabilidad penal de los menores de 16 años. Se incorpora el delito de la manipulación genética, la asonada, la rebelión, la propagación de enfermedades, la desatención de servicios de salud, la mala práctica médica, la falta de afiliación al IESS, los delitos informáticos, el enriquecimiento privado no justificado, la responsabilidad penal de personas jurídicas, la responsabilidad coadyuvante, sanciones por falta de respeto a la autoridad administrativa, penas privativas de libertad en acciones de revelación del secreto, imputaciones calumniosas contra la autoridad, disposiciones para frenar la protesta social, incluido a los Ministerios de Cultos que hagan proselitismo político, se mantiene la figura del desacato y la rehabilitación social del sentenciado, entre otros temas.

9. EL CENTRO DE REHABILITACIÓN SOCIAL FEMENINO DE QUITO

La Ministra de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, Johana Pesántez Benítez y dos veedores Internacionales visitaron el jueves 11 de octubre del 2012, el Centro de Rehabilitación Social (CRS) Femenino Quito. El arribo formó parte de la séptima visita al Ecuador de los veedores internacionales a la Reforma de la Función Judicial. La veeduría a los Centros de Rehabilitación Social sirve para constatar las condiciones de los programas a cargo de esta Cartera de Estado en pro de la rehabilitación de las personas privadas de libertad, que coadyuvan con los procesos de reestructuración de la justicia en el Ecuador.

La ministra Pesántez recorrió el Centro junto al ex juez Baltasar Garzón y Víctor Hugo Foessi, Veedores Internacionales a la Reforma de la Función Judicial. A la cita también acudieron autoridades locales como Ricardo Morales, subsecretario de Atención Integral a las Personas Adultas y Adolescentes en Conflicto con la Ley; Diego Pérez, director de Atención Integral a las Personas Adultas en Conflicto con la Ley; Diego Guarderas, subsecretario de Justicia.

Los visitantes internacionales conversaron con varias internas en el pabellón Altamira, sobre sus requerimientos en su situación legal. El jurista español Garzón cuestionó si durante su fase de internamiento recibieron visitas de actores judiciales para conocer sus condiciones. Las internas afirmaron tener como única visita a los defensores públicos.

En su recorrido, los juristas se sorprendieron al conocer la cabina radial donde funciona el programa “Palabra Libre”. Alejandra G. coordina el espacio y explicó que la dinámica de trabajo consiste en seleccionar temas y prepararlos para luego transmitirlos por Radio Universal. Su horario de transmisión son los sábados en frecuencia FM 95.3, y los lunes en AM 1280 con la Universidad Central.

Además, observaron los talleres de costura, en los que las internas confeccionan prendas escolares para las escuelas públicas del sector rural y son parte del programa impulsado por el Gobierno de la Revolución Ciudadana. El proyecto social “Hilando el Desarrollo”, en el cual está incluida esta Cartera de Estado, ha incluido a personas privadas de libertad en actividades productivas.

La Ministra Pesántez explicó que por el trabajo de 45 días las privadas de libertad perciben un salario de 850 dólares. ”Se está trabajando en la marca ppl (personas privadas de libertad), para potenciarlo en el sistema post penitenciario. A pesar del espacio reducido los procesos de rehabilitación continúan. Con lo poco que hemos tenido hemos buscado actividades”.

La Secretaría de Estado resaltó que con las construcciones de los nuevos centros penitenciarios se mejorarán las condiciones actuales en las que viven las personas privadas de libertad.

Para mostrar varias destrezas de canto y de danza de las internas, se presentó el coro “DUJA” integrado por cinco internas quienes interpretaron dos piezas musicales. Posteriormente, se presentó la agrupación “Tushunas”, con un baile típico de la sierra ecuatoriana, por lo que recibieron aplausos de los presentes.

Finalmente conocieron la guardería que funciona al interior del CRS Femenino Quito, en la que se acoge a 50 hijos (as) de las internas. Los veedores verificaron las condiciones en las que los menores pasan sus días, mientras sus madres cumplen con las jornadas diarias capacitación y de formación.

El veedor Internacional Víctor Hugo Forréis, manifestó que el “Ecuador ha encarado una reforma de poder judicial nada más ni nada menos lo que no es poco. Cualquier reforma en cualquier lugar del mundo que tiene que ver con el poder judicial es una reforma muy sensible que afecta intereses de poderes. Ecuador lo ha hecho, nuestra misión como observadores internacionales es establecer si las condiciones y las funciones de esas reformas se adaptan a los requerimientos y necesidades de la constitución y de la ley y a los valores de requerimientos internacionales”.

9.1 Diagnóstico de situación del Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito en base al estudio realizado

Del estudio realizado por la autora y a manera de resumen, se desprende los siguientes aspectos generales que identifican la situación y a su vez la problemática del Centro:

- El incremento de la desocupación en el Centro Femenino de Quito, trae como consecuencia la proliferación del robo entre las internas así como también el consumo de las drogas en desmedro al cumplimiento del reglamento interno.

- La tasa de crecimiento de la población de internas del Centro Femenino de Quito ha ido en aumento en los últimos años, debido a la modificación del régimen de rebajas conocido como el dos por uno, las internas tendrán una permanencia mucho más larga trayendo como consecuencia el hacinamiento, insalubridad, mala alimentación, escaso trabajo, etc.
- La situación legal de las internas del Centro Femenino de Quito sigue siendo un problema derivado de la lentitud con que se manejan los procesos judiciales en las diferentes dependencias judiciales del país, dando como resultado en los últimos años que el 50% de la población se encuentre en etapa de instrucción fiscal, esto ha mejorado un poco en la actualidad más del 70% de la población está sentenciada.
- El 80% de la población del Centro Femenino de Quito tienen un nivel de instrucción primaria y media que casi coincide con el porcentaje de internas que tienen edades de entre 18 y 39 años, es decir formaban parte de la población económicamente activa desempleada del país; y han pasado a formar parte del 70% de la población carcelaria desocupada, dificultando aún más los procesos de rehabilitación.
- El Centro Femenino de Quito tiene bajos niveles de conflictividad y violencia esto se debe a que el 76% de la población está por el delito de sustancias psicotrópicas y estupefacientes o concretamente por “mulas”, que si no se les da un tratamiento adecuado provistas de trabajo, no tardarán en cambiar su conducta y dejarse contagiar de malos hábitos del resto de internas con las consiguientes consecuencias negativas en deterioro de su rehabilitación.
- El 28% de la población del Centro Femenino de Quito es extranjera, el poco interés por parte del gobierno y de las autoridades de Rehabilitación Social en lo que tienen que ver con trámites de repatriación de las internas extranjeras, da

lugar a que se desperdicien ingentes sumas de dinero en la manutención de estas ciudadanas en perjuicio de las internas nacionales.

- El Departamento Laboral siendo el eje principal que permite la rehabilitación y desarrollo de las internas no cuenta con suficiente personal, tampoco con las instalaciones, equipos y maquinaria que permitan implementar programas de trabajo productivo para efectivizar el proceso de rehabilitación de las internas.
- El escaso personal que labora en el Centro Femenino de Quito, no contribuye mayormente en el cumplimiento de un sinnúmero de funciones que coadyuve con el área de talleres en la rehabilitación, desarrollo y reinserción de las internas.
- La insuficiente gestión ante las autoridades de Rehabilitación Social por parte del Director del Centro y Jefe de Talleres del Centro Femenino de Quito, para la implementación de los talleres, constituye también una limitante para que se incorpore a más internas a formar parte de los grupos de trabajo, toda vez que reciben capacitación permanente por parte de instituciones no gubernamentales para dar oportunidad a que desarrollen sus habilidades y capacidades en procura de su rehabilitación y desarrollo.
- El monopolio del trabajo por cierto grupo de internas no da oportunidad a que se beneficien de él todas las internas, esto también es consecuencia de la falta de personal que ha dado lugar a que las internas más antiguas sean quienes coordinen y formen sus grupos de trabajo en detrimento de la igualdad y equidad de los derechos de las internas.

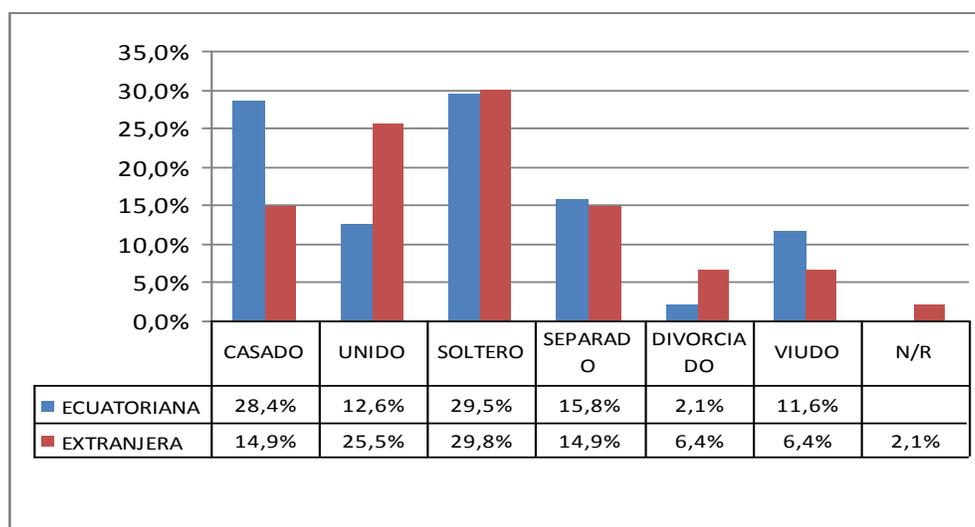
9.2 Situación de las Mujeres detenidas por tráfico o tenencia de drogas

Distribución de las internas por estado civil y nacionalidad:

La importancia de la composición de la población por estado civil radica en su relación con la evolución de los fenómenos que se dan dentro del proceso de desarrollo. Diferentes estudios demuestran la vinculación que existe entre los niveles de educación de las mujeres, el grado de incorporación al trabajo, la propensión a migrar, el número de hijos y la nupcialidad.

La distribución porcentual por estado civil y sexo evidencia que las mayores proporciones se encuentran en la modalidad de solteras tanto para las ecuatorianas como para las extranjeras, por otro lado mayores porcentajes de unidas se notan en las extranjeras en comparación con las internas ecuatorianas.

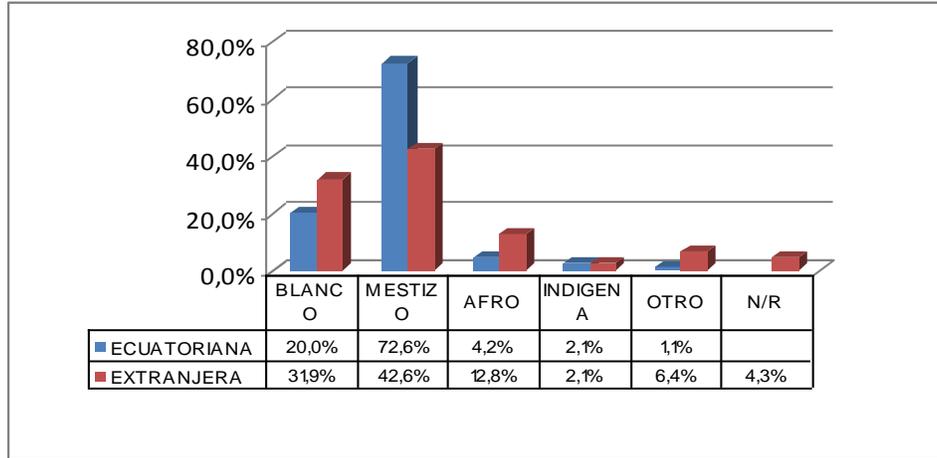
Gráfico No. 1



Fuente: Autora, 2012

Distribución de las Internas por etnia y nacionalidad

Gráfico No. 2



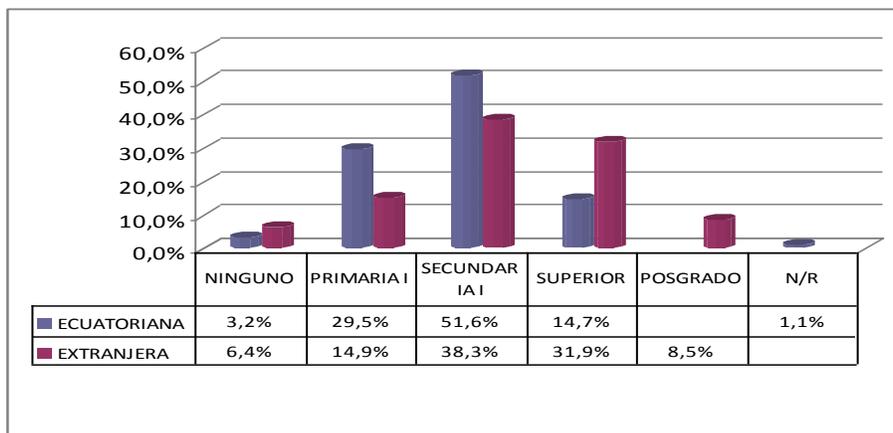
Fuente: Autora, 2012

Al observar las proporciones por etnias, en base a como se consideran las propias informantes, se puede indicar que en el caso de las internas ecuatorianas cerca de las dos terceras partes se definen como mestizas, en tanto que las internas extranjeras a esa proporción se llega entre la definición de blancas y mestizas.

Distribución de las Internas por nivel educativo y nacionalidad

La importancia de la educación en la estructura social radica en su tarea enfocada a mejorar la calidad de los recursos humanos, hecho que constituye uno de los ejes imprescindibles para enfrentar adecuadamente los retos que imponen, en la actualidad, la competitividad y la necesidad de mejorar el ejercicio de los derechos ciudadanos.

Gráfico No. 3



Fuente: Autora, 2012

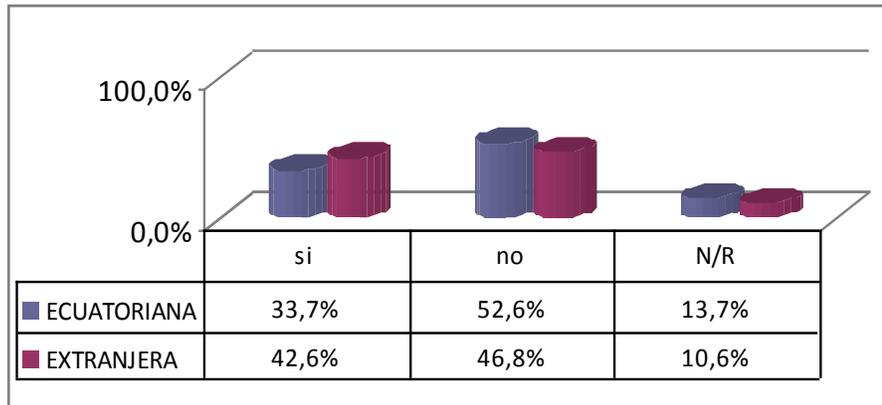
“Me dedicaba al periodismo, manejaba el sindicato de electricistas” (extranjera)

Más de la mitad de las internas ecuatorianas, poseen educación secundaria y cerca del 15 por ciento cuentan con educación superior, en tanto que en el caso de las internas extranjeras, cerca de la tercera parte tienen educación superior, lo anterior nos señala en una primera instancia que quienes se encuentran detenidas, tienen niveles de educación mas bien altos.

Distribución de las Internas por clasificación económica y nacionalidad

Una primera aproximación a la estructura económica de la población de internas nos proporciona la clasificación económica, un poco más de la tercera parte de la población de internas ecuatorianas declaró pertenecer a la Población Económicamente Activa (PEA), entendida como aquellas personas que realizan alguna actividad económica, en tanto que este porcentaje sobrepasa el 40 por ciento cuando se trata de las internas extranjeras.

Gráfico No. 4



Fuente: Autora, 2012

Se transcribe además las diversas opiniones que, mediante las entrevistas directas y grupos focales, realizó la autora y que reflejan su situación:

“Que tenemos aquí, (comodidades agua luz nos permiten los electrodomésticos, servicio médico, educación, recreativo, escuela mañana y colegio por la tarde, adicional cursos por parte del SECAP, podría ser

peor, no parece una cárcel mi familia cuando ha venido del exterior a verme dice que parece un internado, que cárcel no es que le dé gracias a dios porque podría ser peor afuera, actividades culturales nos incentivan hacer deporte a tener la mente ocupada, las laborales nos mantienen ocupadas hacemos lasos, moñitos que venden en las misceláneas para hacer regalos, gasas, por mil lazos te pagan un dólar” (extranjera).

“Muchas que llegamos acá aprendimos a tejer que bufandas, saquitos accesorios microempresas de ese tipo y no hay apoyo y se hacen proyectos que los ingresos son mínimos, nos hacen ilusionar diciéndonos tranquilas nosotros les vamos apoyar, ustedes necesitan sabemos que hay familias que dependen de ustedes, hagan el grupo uno lo hace presenta el proyecto espectacular y quedo ahí en papeles” (extranjera).

“De nuestra sed privada de la libertad, tenemos libertad porque convivimos con todas las compañeras el centro gracias a dios nos llevamos bien con la mayoría de los guías aunque hay una cierta estructura de conducta de que tengamos ciertos requisitos por ejemplo de: estudiar y trabajar todo ese tipo de cuestiones, creo de los peores males fue uno de los mejores porque he aprendido mucho y ha sido muy valioso conocer a varias personas y no creo que en ninguna parte del mundo exista un centro de detención que tenga esta libertad” (extranjera).

“Trabajan por obtener solo un certificado que les permita tener rebajas o sea realmente la gente que si queremos trabajar yo me sostengo haciendo mis manualidades que lo vendo en el almacén de aquí afuera y de alguna manera gracias a dios me he podido sostener con eso pero la gente trabaja una parte y otras no y necesitamos un departamento que se preocupe por buscarnos buen trabajo y bien remunerado y las que no quieran trabajar las hagan a un lado laboral sabe perfectamente quienes son” (extranjera).

Si han recibido Capacitación

“Capacitación en algo que nos permita tener una inclusión social afuera de que sirve que uno se capacite si cuando uno sale de aquí le empiezan a pedir el record policial, entonces también se debe concientizar a la gente de afuera ya que todas las personas que estamos aquí no somos delincuentes la mayoría es por conseguir una forma de trabajo o conseguir algún sustento familiar ya que a veces la situación económica es muy dura, si hicieran algo en vez de que la sociedad nos este recriminando yo creo que nos deberían dar un poquito más de apoyo, y así no habrían tantos casos que reinciden también” (extranjera).

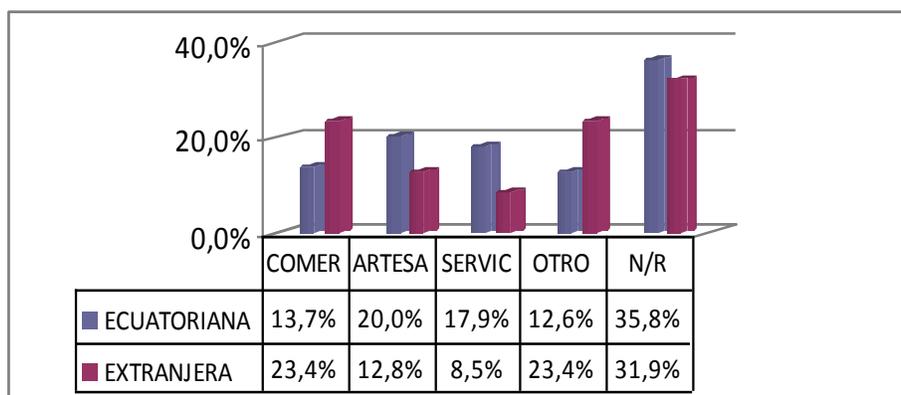
“La idea más que una capacitación es difícil volver a estar en la sociedad que lo acepten a uno, capacitarnos por capacitarnos exactamente no, es simplemente mantenernos la mente ocupada porque el encierro , la frustración y la soledad es tenaz” (extranjera).

Distribución de las Internas por tipo de sector de actividad económica y nacionalidad

La forma como la PEA se distribuye en las distintas ramas de actividad económica, nos permite conocer la especialización productiva desde el punto de vista de la mano de obra. A nivel general, en el Centro de Rehabilitación de mujeres de Quito, la principal fuente de absorción de mano de obra de las internas ecuatorianas constituyen el comercio, las artesanías y los servicios que brindan trabajo a cerca del 60 por ciento, este porcentaje disminuye al 45 por ciento en el caso de las internas extranjeras.

“El área textil es solo para un grupo pequeño quienes tienen que pagar una mensualidad para tener derecho al manejo de las máquinas” (extranjera).

Gráfico No. 5



Fuente: Autora, 2012

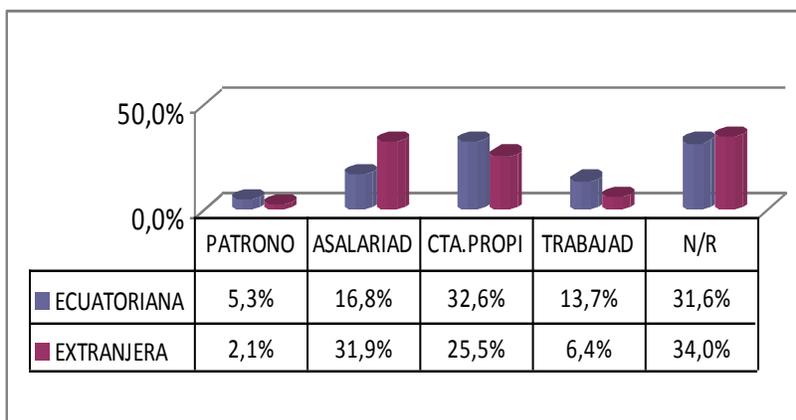
“El resto hace pequeñas artesanías, la mano de obra no está variada debería ser de mejor paga, porque las personas tenemos varias necesidades y que no exista intermediarios y que la negociación sea más justa” (extranjera).

Distribución de las Internas por Categoría de Ocupación y nacionalidad

La categoría de ocupación da cuenta de la relación que mantiene quien desempeña un trabajo frente a los medios que utiliza para producir bienes o servicios. La información del cuadro siguiente pone de manifiesto que cerca del 30 por ciento de las internas ecuatorianas realiza su trabajo por cuenta propia, es decir no dispone de asalariados ni tampoco tiene patronos.

Se destaca, igualmente, el elevado porcentaje de trabajadoras asalariadas en el caso de las internas extranjeras.

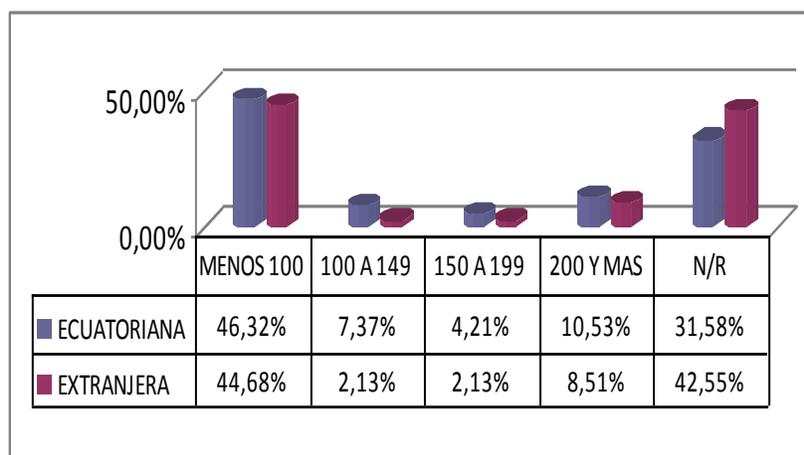
Gráfico No. 6



Fuente: Autora, 2012

Distribución de las Internas por Ingresos Mensuales y nacionalidad

Gráfico No. 7



Fuente: Autora, 2012

Como era de esperar, los ingresos percibidos por las internas son extremadamente bajos, más de la mitad de las internas perciben ingresos inferiores a \$150 dólares mensuales por los trabajos realizados.

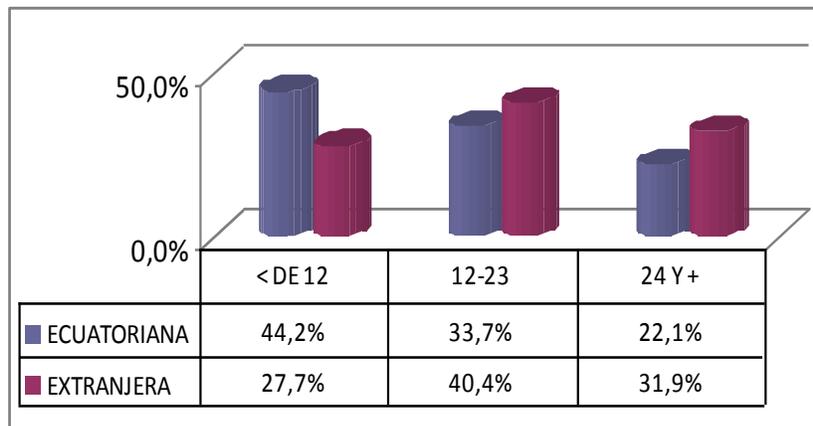
“Muchas mujeres que somos madres de familia cabezas de hogar debemos mantener incluso a los hijos y a veces el trabajo que traen es muy poco y muy explotado” (extranjera).

“Acá yo le llamo explotación te ponen hacer mil fundas y te pagan un dólar algo absurdo ilógico” (extranjera).

Distribución de las Internas por tiempo de detención y nacionalidad

Uno de los aspectos más controversiales del sistema judicial y de constantes quejas por parte de la población constituye la falta de agilidad en los procesos judiciales, en la siguiente tabla se puede notar que mas de 50 por ciento en el caso de las internas ecuatorianas se encuentran detenidas más de 12 meses, porcentaje que se incrementa a cerca de la tercera parte cuando se trata de las internas extranjeras.

Gráfico No. 8



Fuente: Autora, 2012

“Ufff, hay dios mío, (todas) existe discriminación bastante corrupción, (todas) y te roban, los jueces son pésimos hay mucha corrupción dios tenga misericordia de ellos” (todas).

“Primero que no hay justicia, segundo que las sentencias son muy elevadas para la cantidad en droga, lo han agarrado con x o z cantidades de droga y las sentencias son súper altas” (extranjera).

“A mí me dicen señorita yo le voy a sacar libre pero deme 6000 dólares para mí, 6000 para el secretario, 6000 el abogado, 6000 no sé para quién diablos y usted sale libre inmediatamente” (extranjera).

“Los abogados se burlan de las que estamos acá sobre todo de las extranjeras somos las más vulnerables” (extranjera).

“A nosotras que somos ecuatorianas igual nos roban y sino esta un familiar atrás también nos roban, hacen lo que les da la gana con nosotras” (ecuatoriana).

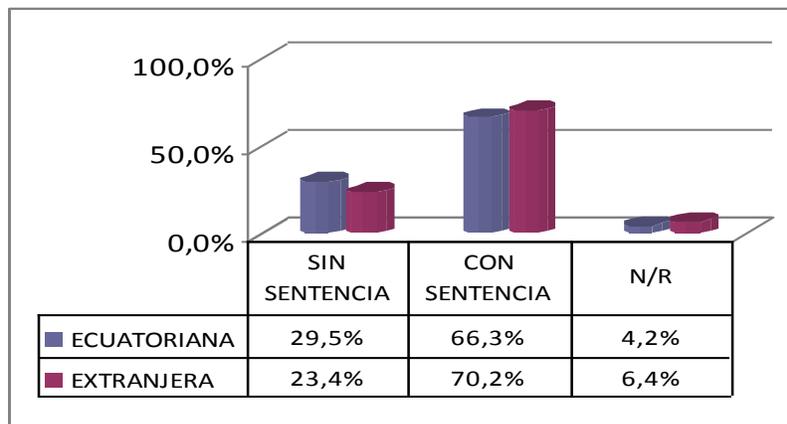
Distribución de las internas por situación legal y nacionalidad

Con el propósito de contar con mayores elementos de juicio, se preguntó si tenían o no sentencia, información que aparece en el cuadro siguiente:

“Y te roban, los jueces son pésimos hay mucha corrupción”.

“Qué pasa con una niña que estaba acá detenida por ser familiar de un ministro algo así salió con la sustitutiva acusada de asesinato” (extranjera).

Gráfico No. 9



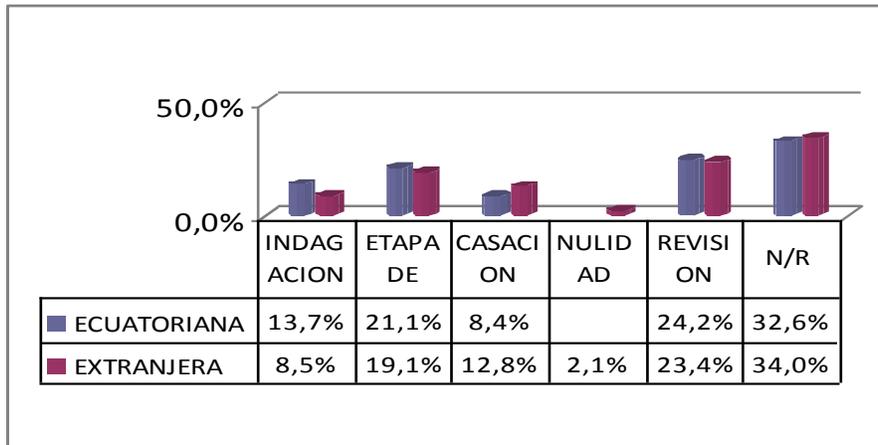
Fuente: Autora, 2012

Resulta preocupante que cerca del 30 por ciento de las detenidas ecuatorianas, se encuentran sin sentencia, proporción que en el caso de las extranjeras llega a cerca del 24 por ciento.

Distribución de las internas por fase del proceso legal y nacionalidad

Más de la tercera parte de las internas ecuatorianas, señalaron que su situación legal se encuentra en la fase de indagación o de juicio, porcentajes que disminuye a menos del 30 por ciento en el caso de las internas extranjeras. Llama la atención los altos porcentajes de internas que declararon que sus casos se encontraban en revisión.

Gráfico No. 10

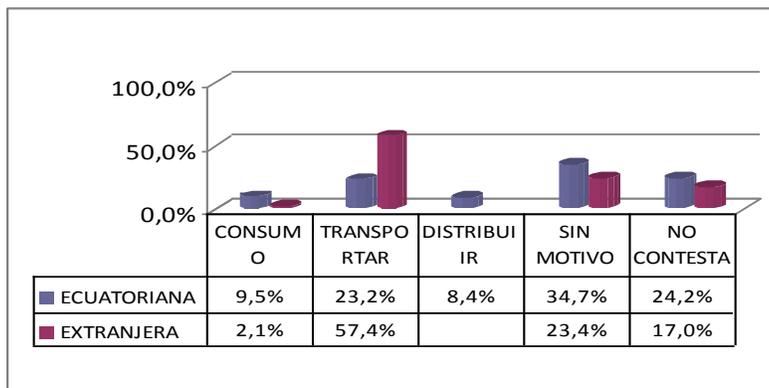


Fuente: Autora, 2012

Distribución de las Internas por motivo de la detención y nacionalidad

El transportar droga es el principal motivo de detención de las internas extranjeras con un 57 por ciento, porcentaje que representa casi una cuarta parte en el caso de las internas ecuatorianas. Es notorio los elevados porcentajes de internas que declararon estar detenidas sin motivo alguno.

Gráfico No. 11



Fuente: Autora, 2012

*“Me engañaron primera vez que hice esto y me ofrecieron 17000 euros, y fue tan solo un gancho ciego para que otros entren con droga”
(Guayaquileña)*

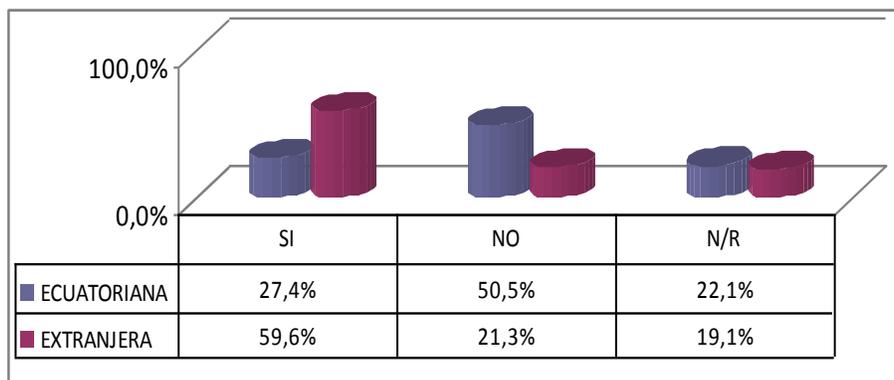
“Vine al Ecuador con dos mexicanos para supuestamente comprar joyería de oro, esmeraldas y resulta que me engañaron me mintieron porque metieron droga en un video juego y yo ni sabia y me detuvieron en el aeropuerto” (extranjera).

“Nos utilizan como gancho y una vez que nos detienen la gente que se dedica a comercializar droga ya tiene negociaciones dentro del aeropuerto y con la interpol y para que nos detengan a nosotras. Yo llevaba 2 kilos y detrás de nosotras entran 80 kilos y más desgraciadamente” (extranjera).

Distribución de las internas por transportar drogas y nacionalidad

Con la finalidad de confirmar si el motivo de la detención fue por transportar droga, se hizo una pregunta de refuerzo en la cual específicamente se indagó si fue detenida por ese motivo, las respuestas confirman lo enunciado anteriormente.

Gráfico No. 12



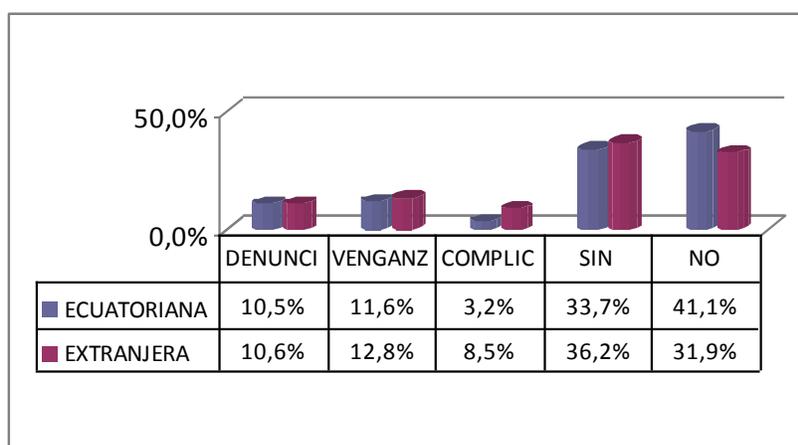
Fuente: Autora, 2012

“En mi caso también no apareció ningún video del aeropuerto , en mi cámara habían videos de la señora conmigo en el centro y en unas iglesias hermosas que habían aquí y se borraron, la cámara no apareció y lo primero que cogieron fueron mis maletas, me robaron la maleta en donde tenía computadoras había mucha plata, cámara de fotografías, la tarjeta decía borrada de mi cámara 100 fotografías memoria 24 y solo en las que yo aparecía estaban las fotos el resto se borraron se le pidió al juez le dije ok señor juez présteme su computadora yo pongo la tarjeta y sacamos las fotografías otra vez y me dijo que no se puede y le dije porque ahí están las pruebas”(extranjera).

Distribución de las internas que no transportaron drogas y nacionalidad

Igualmente con el propósito de conocer cuales eran los motivos por los cuales estaban detenidas quienes declararon no haber transportado droga, se averiguó este aspecto a las internas, quienes señalaron que estaban detenidas por venganza o complicidad. Se evidencia nuevamente porcentajes elevados, de quienes manifestaron estar detenidas sin motivo alguno.

Gráfico No. 13



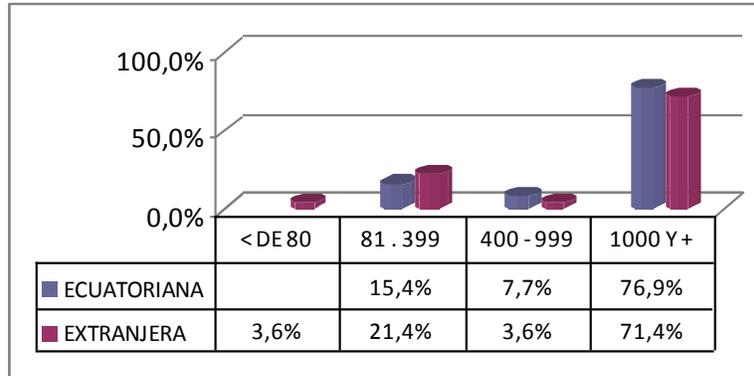
Fuente: Autora, 2012

Distribución de las internas que transportaron drogas por cantidad de droga transportada y nacionalidad

Cerca de las dos terceras partes de las detenidas, señalaron que fueron detenidas por transportar más de 1.000 gramos de droga.

“Lo llevaba envuelto en toallas eran unas láminas eran como 10 tabletas y estoy detenida por 12 kilos y medio eran envueltos en mi caso brea con aluminio” (guayaquileña).

Gráfico No. 14

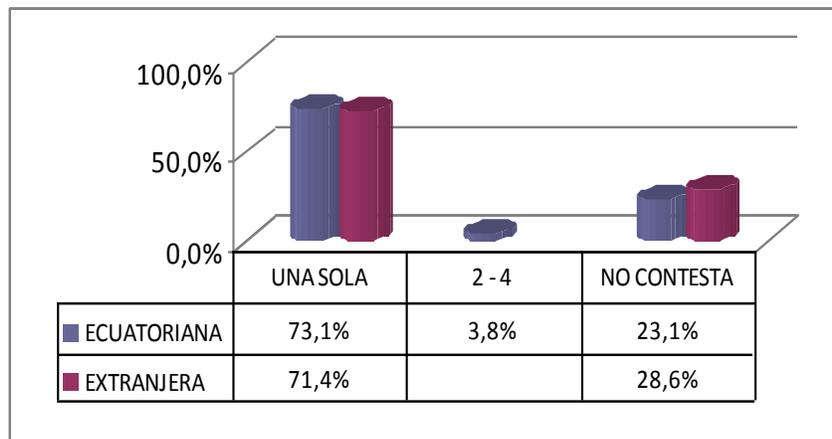


Fuente: Autora, 2012

Distribución de las Internas que transportaron drogas por número de veces que transportó droga y nacionalidad

Sobre este aspecto igualmente se evidencia que más del 70 por ciento de las detenidas manifestaron haber transportado droga una sola vez.

Gráfico No. 15



Fuente: Autora, 2012

CAPÍTULO IV

CONCLUSIONES

Existen políticas públicas claras y precisas de rehabilitación social, además de varias instituciones creadas para aplicarlas, sin embargo se evidencia una limitada aplicación de las políticas públicas en especial las relacionadas con un sistema de rehabilitación que respalde y garantice los derechos humanos de las personas y particularmente, la rehabilitación plena de las mujeres detenidas por tenencia y tráfico de drogas. Es decir se hace necesario pasar de la legislación a la aplicación efectiva.

Pese a las declaraciones de emergencia con las que se sumó una significativa movilización de recursos para enfrentar la crisis penitenciaria en el Gobierno de Rafael Correa, no se evidencia una aplicación plena de las políticas públicas en el Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito.

En realidad, no existe una gestión eficaz para aplicar las políticas penitenciarias. Según varios estudios académicos y veedurías, las cárceles se hallan lejos de cumplir las funciones de rehabilitación y reinserción social de los detenidos. Por el contrario, son escuelas de reproducción de la violencia delictiva y en ellas han arraigado prácticas lesivas a los derechos humanos. Se identificó y según la misma Veeduría Ciudadana, persisten los males de hacinamiento de los internos, infraestructura deficiente u obsoleta y crisis de organización.

No se afronta de manera integral el problema carcelario, en conexión con la justicia penal, que mantiene un alto porcentaje de presos sin sentencia, o con el sistema de penas, en el cual reformas parciales han buscado, de forma errada, dar respuesta a la inseguridad ciudadana por el endurecimiento de las penas, pero sin tener en la mira la situación carcelaria. Lo poco que se ha avanzado para enfrentar la crisis carcelaria impone, con la rendición de cuentas del Consejo Nacional de Rehabilitación Social y seguramente su reestructuración.

La aplicación de políticas públicas sobre el sistema de rehabilitación social pasa por una participación decidida de organizaciones de la sociedad civil y de los derechos humanos, para no implementar soluciones parches al sistema penitenciario en general y al caso con las mujeres detenidas por tenencia y tráfico de drogas en particular; sino que amerita una transformación integral de todo el sistema de Justicia.

El control ciudadano, los observatorios y las veedurías ciudadanas cumplen un papel relevante frente a la ausencia de políticas públicas particularmente en la lucha contra el flagelo de la corrupción en el sistema carcelario y en la aplicación de los derechos humanos de las mujeres detenidas o privadas de su libertad.

Se requiere mejorar la infraestructura básica de los Centros de Rehabilitación Social, con la finalidad de poder efectivizar la rehabilitación de los internos y cumplir con las políticas públicas y la legislación existente.

Se ha propuesto la creación de una dirección específica de derechos humanos en el Consejo de la Judicatura para que defina y realice el seguimiento a políticas públicas con un enfoque de derechos humanos, con la obligación de presentar informes periódicos anuales sobre los avances de la justicia en esta área especializada; sin embargo la autora considera que podría no ser tan urgente ni necesario otra instancia burocrática paralela a la que ya existe. Más bien podría ser oportuno crear la Sociedad Ecuatoriana de Políticas Públicas para mujeres detenidas.

El Ecuador poseía una de las legislaciones sobre drogas más punitivas del continente, que constituía una perversión de la justicia, se asumía que los acusados por delitos de drogas eran culpables hasta que demuestren su inocencia, mientras sentencias mínimas obligatorias garantizan penas excesivamente largas.

Una reforma de la legislación sobre casos de drogas debería incluir nuevas alternativas a la encarcelación para mujeres infractoras con cantidades pequeñas y eliminar la sentencia mínima obligatoria, para que las mujeres “mulas” tengan sentencias más justas y humanas.

En el Ecuador, además de los problemas de infraestructura y hacinamiento, falta preparación en el personal que administra las cárceles, en los vigilantes y guías, y persisten los crónicos problemas de corrupción.

Los males que aquejan a la Función Judicial en Ecuador, se concentran de forma principal en la acumulación de causas represadas, en los altos niveles de ineficiencia y en la proliferación de múltiples casos de corrupción de abogados, jueces, servidores administrativos y fuerzas policiales, que afectan también a los casos de las mujeres detenidas por tráfico o tenencia de drogas.

Se precisa agilizar los trámites de repatriación de las internas extranjeras, cuestión que liberaría recursos, que se pueden orientar a mejorar la situación de las internas ecuatorianas.

RECOMENDACIONES

Realizar mesas temáticas o asambleas de las mujeres privadas de su libertad con el apoyo de las veedurías ciudadanas del sistema penitenciario, con las asociaciones de mujeres por la justicia, la mesa interinstitucional de género, conjuntamente con el ministerio de justicia, la Secretaría de Pueblos y Movimientos Sociales y otros actores sociales y políticos así como con representantes de los derechos humanos; ayudaría a actualizar un diagnóstico integral de necesidades, problemas, situación legal, social de las mujeres privadas de libertad y conocer el nivel o avance de aplicación de los sistemas de rehabilitación social.

Establecer un sistema de coordinación y complementación de estrategias legales y de una plena rehabilitación social entre varias instituciones como la Defensoría Pública, Fiscalía, organizaciones de derechos humanos y grupos específicos de protección (mujeres, niños, indígenas, afro ecuatorianos y otros) y universidades del país; vendría bien a realizar un seguimiento de las causas y de la rehabilitación social de las mujeres en el Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito.

Si bien se han hecho significativos esfuerzos para contar con información estratégica sobre la situación de las mujeres y las relaciones de género, todavía no se dispone de datos estadísticos suficientes, que permitan a las/os técnicos y autoridades formular planes, agendas y programas estratégicos, particularmente en torno al mejoramiento de las condiciones de vida de las mujeres detenidas por tráfico o tenencia de drogas.

Sería recomendable una nueva decisión del Gobierno respecto al indulto concedido en el año 2008, ya que fue una medida bastante acertada por cuanto de las 2.221 personas que salieron en libertad, solo 19 han reincidido, lo cual representa menos del 1%. Con esta medida se haría justicia para otras mujeres detenidas.

Igualmente se requiere fortalecer el Departamento Laboral del Centro de Rehabilitación social Femenino de Quito, con suficiente personal, instalaciones, equipos y

maquinaria que permitan implementar programas de trabajo productivo para efectivizar el proceso de rehabilitación de las internas.

Uno de los requerimientos planteados por las propias internas del Centro objeto del estudio, es el de fortalecer los programas de capacitación, para lo cual se sugiere efectuar convenios interinstitucionales con las Universidades y Escuelas Politécnicas, que jugarían un papel importante en este sentido.

Sería muy beneficioso, contrastar los resultados de las percepciones de las internas obtenidos a través de la presente investigación con los registros administrativos sobre la situación socioeconómica y legal de las internas.

Podría ser más urgente la creación y funcionamiento en la Defensoría Pública, de una unidad especializada que patrocine legal y técnicamente, eficaz y gratuitamente a las víctimas y familiares de los casos de mujeres que han sido privadas de su libertad por tráfico o tenencia de drogas.

Finalmente, se recomienda profundizar este tipo de investigación, ampliando a un mayor número de centros de Rehabilitación.

ANEXOS

ENCUESTA A LAS INTERNAS DEL CENTRO DE REHABILITACION FEMENINO DE QUITO

(La información es estrictamente confidencial y será utilizada únicamente con fines académicos y los resultados presentados de manera agregada)

ENCUESTA N° /___/___/ de /___/___/

Fecha: DIA /___/___/ mes /___/___/

NOTA: Por favor en las PREGUNTAS CERRADAS, encierre con un círculo la respuesta de su elección y en las PREGUNTAS ABIERTAS, escriba con letra de imprenta.

A. CARACTERISTICAS GENERALES

P.1 ¿Cuántos años cumplidos tiene?

/___/___/ años

P.2 ¿Cuál es su estado civil o conyugal?

Casado	1
Unido	2
Soltero	3
Separado	4
Divorciado	5
Viudo	6

P.3 ¿Cuál es su nacionalidad?

Ecuatoriana	1
Extranjera	2

Especifique

P.4 ¿Cómo se considera?

Blanco	1
Mestizo	2
Afro descendiente	3
Indígena	4
Otro	5

Especifique

B. CARACTERISTICAS EDUCATIVAS

P.5 ¿Cuál es su nivel de instrucción más alto aprobado?

Ninguno	1
Primaria	2
Secundaria	3
Superior	4
Postgrado	5

P.6 ¿Qué tipo de profesión tiene?

P.7 ¿En los últimos tres años ha recibido algún tipo de capacitación?

/__/_/ mes(es)

P.17 ¿Cuál fue el motivo de su detención?

Por consumo	1
Por transportar drogas	2
Por distribuir drogas	3
Sin motivo	4

P.18 ¿En qué lugar le detuvieron?

En el aeropuerto	1
En el avión	2
En el transporte terrestre	3
En el domicilio	4
En la calle	5
Otro lugar	6

P.19 ¿Cuál es su situación legal en el Centro de Rehabilitación?

Detenida sin sentencia	1
Detenida con sentencia	2

P.20 ¿En qué etapa se encuentra su juicio?

Indagación fiscal (Investigativa)	1
Etapas del juicio	2
Recuso de casación	3
Recurso de nulidad	4
Recurso de revisión	5

P.21 ¿A usted le detuvieron por transportar droga?

Si	1	No	2
----	---	----	---

P.22 ¿Con cuántos gramos de droga le detuvieron?

/__/_/ __/ __/ __/ __/ gramos

P.23 ¿Cuánto tiempo estuvo involucrada en el transporte de drogas?

Menos de 1 mes	1
1 – 3 meses	2
4 – 5 meses	3
6 – 11 meses	4
12 – 23 meses	5
24 y más	6

P.24 ¿Cuántas veces usted transportó drogas?

Una sola vez	1
2 – 4	2
5 y más	3

P.25 ¿Entonces porque razón se encuentra acusada de tráfico de drogas?

Por denuncias	1
Por venganza	2
Por complicidad	3
Sin motivo	4

¡GRACIAS POR SU COLABORACION!

GUIA DE DISCUSION PARA LOS GRUPOS FOCALES

A. PREPARACION, EXPLICACION Y PRESENTACION

- Explicar los objetivos del proyecto de investigación
- Utilizar dinámica de grupos para romper el "hielo" (presentación acumulativa de los participantes, percepción y verificación de datos, etc.), sea creativo, utilice el buen humor, brinde confianza.

B. TEMAS DE INTERES

La investigación se centrará en obtener información cualitativa sobre los siguientes temas:

1. Inicio en el transporte de drogas
2. Beneficios que le ofrecieron
3. Mecanismos para transportar drogas
4. Conocían los riesgos a los que se exponía
5. Condiciones de vida en el Centro de Rehabilitación
6. Problemas que percibe
7. Tipo de apoyo que reciben y ayuda que requiere
8. Percepción sobre el sistema jurídico
9. Percepción sobre el Centro de Rehabilitación

En todos ellos atraviesa como estrategia común, el papel de la comunicación social e interpersonal.

C. GUIAS DE PREGUNTAS Y SONDEOS

A continuación, se presenta una propuesta de guía de conversación, la misma que contiene tres aspectos, las PREGUNTAS GUIAS, PREGUNTAS PARA REACTIVACION y LOS SONDEOS.

LAS PREGUNTAS GUIAS, permiten iniciar y focalizar la conversación sobre un determinado TEMA, en tanto que las DE REACTIVACION permiten mantener la conversación sobre el tema Y LOS SONDEOS sirven para profundizar, reconfirmar y obtener información más detallada y, especialmente, para DISPONER DE POSIBLES PREGUNTAS ADICIONALES ANTE LAS PRIMERAS RESPUESTAS DE LOS PARTICIPANTES.

I. INICIO EN EL TRANSPORTE DE DROGAS

1.1 Introducción a la discusión: (para conocer actitudes y percepciones, es necesario iniciar la conversación como una técnica de motivación, por ejemplo, las presentaciones acumulativas)

1.2 ¿Cuál era su situación socioeconómica antes de involucrarse en el transporte de drogas?

Sondeo: ¿Tenía trabajo, era casada, percibía ingresos suficientes, recibía el apoyo de su familia?

1.3 ¿Cómo se involucró en el transporte de drogas?

Sondeo: ¿Cómo se enteró de esta actividad? ¿A través de quienes se involucró en esta actividad? ¿Fue una decisión voluntaria? ¿Fue presionada por deudas o amenazas?

¿Factores que le indujeron a este negocio?

Sondeo: ¿Por obtener ingresos de manera fácil? ¿Por amenazas o chantajes? ¿Por recomendación de amigos o familiares que se encontraban en esta actividad?

II. BENEFICIOS QUE LE OFRECIERON

2.1. ¿Qué beneficios económicos le ofrecieron?

Sondeo: ¿Le efectuaron previamente un préstamo? ¿Dinero en efectivo una vez efectuada la entrega? ¿Le proporcionaron artefactos del hogar (refrigerador, TV, etc.)?, ¿Costear los pasajes de avión y estadía?

2.2. ¿Qué otros beneficios le ofrecieron?

Sondeo: ¿Proteger a su familia? ¿Encargarse de la defensa legal en caso de ser necesario?

III. MECANISMOS PARA TRANSPORTAR DROGAS

3.1. ¿Cuáles fueron los mecanismos que utilizó para transportar droga??

Sondeo: ¿En maletas de doble fondo? ¿Adheridas al cuerpo? ¿Enyesada parte de su cuerpo? ¿Tragándose en el estómago? ¿En sus partes Íntimas? ¿Con implantes de cirugía plástica?

CONOCIAN LOS RIESGOS A LOS QUE SE EXPONÍA

4.1. ¿Conocía usted a que riesgos se exponía al transportar droga?

Sondeo: ¿Sabía que podía quedar detenida? ¿Que no le podían cumplir lo prometido? ¿Qué le podían matar una vez efectuada la entrega? ¿Qué ya no podían salirse del negocio?

IV. CONDICIONES DE VIDA EN EL CENTRO DE REHABILITACIÓN

4.2. ¿Según su criterio cómo describiría su situación en el interior de este Centro de Rehabilitación?

Sondeo: ¿Se siente segura? ¿La alimentación es adecuada? ¿Le brindan servicios para el cuidado de sus hijos? ¿Las celdas tienen espacios físicos apropiados? ¿Cuentan con servicios básicos indispensables? ¿Tiene la opción de trabajar y generar ingresos?

4.3. ¿Qué tipo de apoyos reciben en este Centro de Rehabilitación?

Sondeo: ¿Se siente segura? ¿La alimentación es adecuada? ¿Le brindan servicios para el cuidado de sus hijos? ¿Las celdas tienen espacios físicos apropiados? ¿Cuentan con servicios básicos indispensables? ¿Tiene la opción de trabajar y generar ingresos?

V. PROBLEMAS QUE PERCIBE

5.1. ¿Cuáles son los principales problemas de los servicios de salud?

Sondeo: ¿Falta de especialistas, medicinas, costos?

5.2. ¿Cuáles son los principales problemas en alimentación?

Sondeo: ¿Poca variedad, escaso valor nutritivo?

5.3. ¿Cuáles son los problemas de las celdas?

Sondeo: ¿Espacio físico, hacinamiento, servicios básicos?

5.4. ¿Cuáles son los problemas en el ámbito legal?

Sondeo: ¿Causas sin sentencias, débil defensora, corrupción del sistema?

5.5. ¿Cuáles son los problemas en el ámbito económico?

Sondeo: ¿Ingresos, falta de actividades productivas, deficiencias en la comercialización?

VI. TIPO DE APOYO QUE RECIBEN Y AYUDA QUE REQUIERE

6.1 ¿Qué tipo de apoyos reciben en este Centro de Rehabilitación?

Sondeo: ¿De quienes recibe el apoyo? ¿Recibe asesora legal? ¿Recibe apoyo económico de sus familiares? ¿Recibe apoyo de organizaciones no gubernamentales? ¿Recibe al apoyo de organizaciones estatales?

6.2. ¿Servicios de Asesora Jurídica?

Sondeo: Información sobre el proceso, agilidad en las providencias, que la asesora sea permanente

6.3. ¿Mejorar los servicios de salud?

Sondeo: ¿Contar con médicos especialistas, garantizar el acceso a las medicinas, contar con un servicio permanente?

6.4. ¿Garantizar servicios de alimentación, educación, salud para los hijos?

6.5. ¿Mejorar las condiciones de habitabilidad?

Sondeo: ¿Espacio de las celdas, servicios básicos, espacios de recreación, talleres?

VII. PERCEPCION SOBRE EL SISTEMA JURIDICO

7.1. ¿Según su criterio, como califica al sistema jurídico ecuatoriano?

Sondeo: ¿Es transparente, ágil, discriminatorio, justo?

7.2. ¿Qué opinión tiene sobre la legislación de drogas y estupefacientes?

Sondeo: ¿Es justo, permite rehabilitarse, tiene penas demasiado exageradas?

7.3. ¿Cómo calificaría el comportamiento de los jueces?

Sondeo: ¿Son honestos, aceptan sobornos, son justos, discriminatorio?

7.4. ¿Cómo calificaría el comportamiento de los abogados?

Sondeo: ¿Son honestos, aceptan sobornos, son justos, discriminatorio?

VIII. PERCEPCION SOBRE EL CENTRO DE REHABILITACION

8.1. ¿Cómo describiría el estado de las celdas?

Sondeo: Numero de literas que tiene, servicios básicos, número de personas por celda etc.?

8.2 ¿Existe otro tipo de espacios y servicios y cómo funcionan?

Sondeo: ¿lavandería, tendedero, talleres, espacios de recreación?

8.3 ¿Cómo es la alimentación?

Sondeo: Cantidad de comida, tipo de comida, costo de la comida?

8.4 ¿Es factible poner un negocio al interior del Centro de Rehabilitación?

Sondeo: ¿Tipo de negocio, que requisitos exigen, cuánto cuesta, quien cobra?

8.5 ¿Existen servicios de capacitación y formación?

Sondeo: ¿Alfabetización, educación primaria, secundaria, educación continua, quienes brindan los servicios cuánto cuesta?

8.6 ¿Existen servicios de salud?

Sondeo: ¿Medicina General, Odontología, Asesoría Psicológica, quienes brindan los servicios y cuánto cuesta?

8.7 ¿Qué opinión tiene sobre la seguridad interna?

Sondeo: ¿Existen normas de conducta claras, quien se encarga de la seguridad, como se solucionan los conflictos?

8.8 ¿Qué opinión tiene sobre el comportamiento de los guías penitenciarios?

Sondeo: ¿Existe corrupción, aceptan sobornos, que tipo de sobornos?

8.9 ¿Cuáles serían las principales sugerencias que usted haría para mejorar el funcionamiento del Centro de Rehabilitación Social?

Sondeo: ¿Espacio físico, servicios básicos, alimentación, vestuario, seguridad?

IX. ANTES DE CONCLUIR

(Después de una presentación de dos minutos del sumario de las preguntas clave y los puntos principales que surgieron en el curso de la discusión) ¿Cree usted que el sumario es apropiado? ¿Qué preguntas no le gustó responder?

¿Piensa que hay preguntas importantes que no se incluyeron en esta discusión?

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

Arias Alvear, José. Políticas públicas y gobernabilidad en el Ecuador.

Arguello, S. (1992). Trabajo de Prisioneros. Quito, Editorial. Multicolor, 1ra Edición.

André-Noel Roth. Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación, publicado en 2002.

Constitución Política de la República del Ecuador. Régimen Penitenciario.

Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social y Reglamento (2006), registro oficial No. 399.

Código de Procedimiento Penal vigente.

Código Integral Penal.

Constitución Política de Ecuador año 1998.

Constitución de la República del Ecuador año 2008.

Chesney-Lind, Meda. "Doing Feminist Criminology" Documento electrónico, <http://critcrim.org/critpapers/chesney-lind2.htm>

Derechos Humanos. Sustentos de los Procesos Democráticos.

Documentación del archivo (2006) y (2007) del Departamento de Subproceso Laboral del Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito.

Documentación de archivo del Departamento de Educación, Recreación y Deportes del Centro de Rehabilitación Social Femenino Quito (2007).

Documentación de archivo de Secretaría del Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito.

Documentación de los Departamentos de Diagnóstico y Evaluación del Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito.

El Proceso Laboral de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social (2005).

El Sistema Penitenciario Ecuatoriano en Cifras. Boletines estadísticos (2001-2006).

Edwards, Sandra and Coletta A. Youngers. Informe sobre Ecuador. Reforma sobre Legislación de Drogas en Ecuador: Generando Impulso para un Enfoque Más Efectivo, Balanceado y Realista. Mayo de 2010.

Flores, G. (2006). La Reincorporación Social del Infractor. Quito, Sistemas gráficos, 1ra Edición.

Lahera, Eugenio P. CEPAL. Políticas sociales. 2004

Ley de Sustancias de Estupefacientes y Psicotrópicas.

Los Derechos de la Mujer en el Ecuador

O'Connor, Tom (s/f). "Feminist criminology, female crime and integrated theory". Documento electrónico.
<http://faculty.ncwc.edu/toconnor/301/301lect14.htm>.

Página web del Ministerio de Justicia y Cultos.

Plan Nacional de los Derechos Humanos de los Detenidos.

Reglamento Interno del Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito (2001).

Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos

Robayo, J. (1994). Manual Práctico del Sistema Penitenciario Ecuatoriano. Quito, 1ra Edición.

http://www.catedras.fsoc.uba.ar/mastrini/investigaciones/politicas_publicas_marino.pdf.

Documento electrónico.

http://es.wikipedia.org/wiki/Pol%C3%ADticas_p%C3%BAblicas. Documento electrónico.