



UNIVERSITY OF MIAMI.
NATIONAL SECURITY DECISION-MAKING IN ECUADOR.
THE CASE OF THE WAR ON DRUGS.

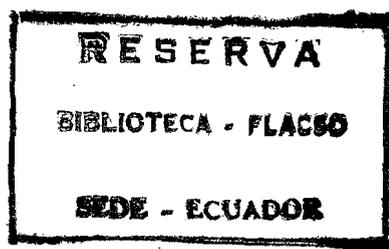
By
Xavier Adrián Bonilla

A DISSERTATION

Submitted to the Faculty
of the University of Miami
in partial fulfillment of the requirements for
the degree of Doctor of Philosophy

Coral Gables, Florida

October, 1992



INDICE

INTRODUCCION	1
Propósitos	2
Relevancia del tema	3
Proposiciones generales	6
Estructura del texto y metodología	9
CAPITULO I.	
NARCOTRAFICO. SEGURIDAD NACIONAL. DISCURSO POLITICO Y MODELOS DE TOMA DE DECISIONES	20
Relevancia de las aproximaciones críticas	21
Fundamentos para una crítica del realismo	21
La noción de seguridad nacional	31
Competencia narrativa como política	31
La imagen realista de la seguridad nacional	37
Modelos de toma de decisión y narcotráfico	44
Política exterior y orden internacional	44
Modelos a aplicarse en esta tesis	51
Conclusiones.	55
CAPITULO II	63
EL ROL DIFERENCIADO DEL ECUADOR EN EL SISTEMA DE PRODUCCION DE DROGAS.	
Antecedentes	64
Descripción sumaria de la producción de Coca en los Andes	66
Economía política de la extinción de la Coca en el Ecuador	73
Conclusiones	85
CAPITULO III	
LA POLITICA EXTERIOR ECUATORIANA Y LA GUERRA DE LAS DROGAS	92
El Ecuador y la dimensión internacional del narcotráfico en el siglo XX	93
Las décadas iniciales	93
Los años sesenta y setenta	103
Drogas y política exterior ecuatoriana	108
La adopción del discurso	108
La guerra de las drogas en el Ecuador	110
La nueva estructura institucional	118
Actitudes de la sociedad ecuatoriana	123
Política exterior en los noventa	131
Las "victorias" en la guerra de las drogas	140
Conclusiones	151
CAPITULO IV	
LAS IMAGENES DEL NARCOTRAFICO Y LA SEGURIDAD NACIONAL	163

Introducción	164
Las imágenes estadounidenses	165
Los Estados Unidos y la política de control e interdicción	165
De Cartagena a Clinton	174
La estrategia antidrogas y los países fuente	183
La imagen estadounidense del caso ecuatoriano	194
Conclusiones	207
CAPITULO V	
LA SEGURIDAD NACIONAL EN EL ECUADOR. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL	221
Introducción	222
La idea de la seguridad nacional en el Ecuador	223
Descripción de las instituciones de la seguridad nacional	227
El ámbito de las Fuerzas Armadas	227
El Consejo de Seguridad Nacional	227
Las jerarquías en las Fuerzas Armadas	231
Las funciones del Presidente	234
El CSN, la Secretaría General y los Frentes de Acción	238
Las áreas bajo control civil	251
El Ministerio de Gobierno	251
La Policía Nacional	258
El Consejo Nacional de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP)	275
Conclusiones	281
CAPITULO VI	
ANÁLISIS DEL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES: LA OPERACION CICLON	293
Introducción	294
La Operación Ciclón: Reconstrucción	295
La Guerra de las drogas y las instituciones estatales en la Operación Ciclón	314
El nivel ejecutivo de la decisión	326
La motivación	326
Los participantes	332
Análisis de la decisión respecto de los modelos	343
El nivel del Estado. Los modelos de Allison	343
La ejecución. El nivel del individuo	349
Política exterior y orden internacional. Modelos consensuales y de disenso	352
Conclusiones	354
CONCLUSIONES	368
Acerca de las proposiciones generales	368
Implicaciones relativas a la formulación de políticas	371
BIBLIOGRAFIA	385

CAPITULO IV

LAS IMAGENES DEL NARCOTRAFICO Y LA SEGURIDAD NACIONAL



INTRODUCCION

El objetivo del presente capítulo es el de analizar las imágenes de los países fuente, y particularmente del Ecuador, que aparecen en los documentos donde se expresan las políticas antidrogas postuladas por los Estados Unidos, con el objeto de contextualizar políticamente el discurso internacional antidrogas alrededor de tres niveles analíticos: uno general, que se refiere a la estrategia antidrogas del Departamento de Estado y a los objetivos de la misma; uno de conexión en donde se da cuenta de las políticas que esa estrategia ha generado en los países andinos; y uno específico que se remite a la forma de percibir la concreción de esas políticas en hechos y decisiones en el caso ecuatoriano.

Con estos elementos, el capítulo analiza en su primera parte la estrategia de política exterior de los Estados Unidos hacia los países andinos y evalúa su efectividad en tanto "telón de fondo" de los procesos de toma de decisiones en las instituciones estatales de los países afectados. Una segunda parte describe la estrategia antidrogas de los Estados Unidos, enfatizando sus implicaciones para los países fuente, como una introducción indispensable para analizar el caso ecuatoriano. Al efecto, documentos oficiales norteamericanos son confrontados con fuentes secundarias con el objeto de lograr una aproximación crítica ala política estadounidense. Finalmente, la tercera parte del capítulo está destinada a

indagar cómo ha operado este discurso en el caso ecuatoriano. Este capítulo ha focalizando la atención en las imágenes discursivas que desde los Estados Unidos se construyeron en torno a la inserción del Ecuador en el circuito internacional del narcotráfico, los programas planteados para la colaboración antidrogas con el país y la lectura institucional (por parte del Gobierno de Estados Unidos) de las respuestas de los gobiernos ecuatorianos a su política antidrogas, en el marco de un análisis general de la evolución histórica del discurso oficial estadounidense y las políticas globales emitidas por el Departamento de Estado en este tema.

Para poder realizar una lectura eficiente del discurso sobre el Ecuador, el texto articula el discurso global tratado en la primera parte de este capítulo, con las propuestas y lecturas sobre el país. Este paso previo ha supuesto un análisis sumario de la visión coyuntural que manejan los decisores norteamericanos, con respecto a la evolución de las políticas antinarcotráfico y su proyección en la región andina.

I. LAS IMAGENES ESTADOUNIDENSES.

1.1. Los Estados Unidos y la política de control e interdicción.

Desde la perspectiva de las teorías de análisis del discurso político, que se remite al debate postestructuralista y a las Teorías Críticas en Relaciones Internacionales⁽¹⁾ es

no sólo posible sino también necesario realizar una lectura que contextualice la emisión del discurso que los actores gubernamentales estadounidenses generaron en torno a la temática "drogas" y "guerra contra las drogas" fundamentalmente durante los noventa.

En la primera fase de la "guerra contra las drogas", a inicios de los ochenta y hasta 1988, las administraciones norteamericanas ubicaron espacialmente la lucha contra las drogas en el lado de la oferta⁽²⁾, en especial luego de febrero de 1982, en que una Directiva de Seguridad Nacional del Presidente Reagan calificó al tráfico de drogas como una amenaza de Seguridad Nacional para los Estados Unidos (Bagley, 1989:77), pasando a ser entonces la guerra contra las drogas un tema fundamental para la Política Exterior norteamericana, especialmente frente a los países andinos productores de Cocaína. Se planea entonces un ataque generalizado, a gran escala, contra el abuso de drogas en casa y especialmente contra la producción, procesamiento y tráfico fuera de los Estados Unidos (Bagley, 1992: 2)

Desde esta perspectiva, y como se ha insinuado ya en el capítulo anterior de esta disertación, el problema de las drogas en los Estados Unidos era percibido como el resultado directo de la creciente disponibilidad de la sustancia, gracias a la acción criminal de los narcotraficantes: no se lo representaba como un problema que aluda al desarrollo de hábitos de consumo endógenos a los Estados Unidos, sino como

el resultado de una conspiración a escala internacional, destinada a fisurar los valores centrales de la sociedad estadounidense, por lo que se pensaba que el consumo sería erradicado si se aplastaba aquellas organizaciones y se erradicara el cultivo de hoja de Coca en los países productores (Bustamante, 1987: 4-5).

Un momento inicial de la estrategia antidrogas se basó en una agresiva campaña de erradicación de cultivos, mediante el uso de la fuerza, fumigaciones y presiones políticas, bilateralmente conducidas, sobre los Estados Andinos, concretamente Colombia, Bolivia y Perú, donde se producía prácticamente toda la Cocaína disponible en el mercado mundial. Todo ello partiendo de las premisas del Realismo, y al haber sido definido el narcotráfico como un tema de Seguridad Nacional. Pero hay un debate permanente que no sólo ha dudado de la capacidad explicativa del enfoque centrado en las concepciones del realismo de poder como fuente de política exterior⁽¹⁾, sino que desde los inicios mismos de la estrategia ha existido una tradición de oposición a que el tema de las drogas sea un asunto de Seguridad nacional, ya que la misma no se encuentra amenazada de manera directa por el narcotráfico.

Sin embargo del creciente escepticismo perceptible en círculos académicos estadounidenses durante el transcurso de la década, respecto de las aproximaciones gubernamentales al problema de las drogas, las argumentaciones alternativas no se

reflejaron inmediatamente en cambios de la políticas norteamericana. El Departamento de Estado seguía considerando que el enfoque realista ofrecía razones para tener cierto optimismo en la evolución favorable de un problema que tenía largos plazos de resolución (U.S. House of Representatives, 1989: 56) (4). De hecho la estrategia era efectiva: cada año aumentaban los cultivos erradicados, los embarques capturados y los prisioneros por delitos relacionados con el narcotráfico. Era el fenómeno en sí mismo el que no se detuvo, pero en los primeros años bastaban los resultados.

La política claramente prohibicionista del gobierno norteamericano se había endurecido en 1986 a raíz de la muerte de una estrella de basketball por exceso de Cocaína; aprovechando la propaganda y el clima emotivo que se generó en torno al suceso, la administración hace pasar sin resistencias la Drug Anti-Abuse Act de 1986, que implicaba una serie de medidas de control e interdicción en distintos niveles al interior de los Estados Unidos y fuera de sus fronteras (5). En realidad éste es el instrumento jurídico que vuelve operativos los recursos de presión estadounidenses hacia las naciones atravesadas por el conflicto.

El Acta garantizaba al Presidente el poder de descalificar en los sistemas de preferencias a las naciones que no hubiesen apoyado los esfuerzos norteamericanos, a juicio del Ejecutivo. La suspensión de la ayuda económica y militar podía ser consecuencia de esta acción, que los

Congresistas norteamericanos propusieron se realizase en contra de México, Bolivia, Perú, Paraguay y las Bahamas en 1987: de hecho Bolivia había sufrido esta sanción en 1986-1987 (Bagley, 1989: 79). Hasta el año de 1994 el escenario político doméstico de los Estados Unidos ha sido usado como factor de emisión de políticas sancionatorias contra otros países. El caso más reciente, en la Guerra de las Drogas, es la serie de denuncias receptadas contra la administración electa de Samper en Colombia⁽⁶⁾.

A pesar de los ingentes aumentos presupuestarios asignados a los programas del año 1987 ⁽⁷⁾ la política antidrogas sufría desafíos internos, debido a su incapacidad de detener el flujo de clorhidrato de Cocaína hacia los Estados Unidos, y no solo ello, sino que se mientras se daban aumentos sensibles en los presupuestos, simultáneamente se cortaban fondos federales destinados a prevención, educación y tratamiento (Falco, 1992: 3)⁽⁸⁾.

Las capturas federales de Cocaína crecieron dramáticamente en el período: 2 toneladas métricas en 1981, 27 en 1986, año de la Anti-Drug Abuse Act, y una cantidad de casi 100 toneladas en 1989 (Bagley, 1992: 2); por lo demás, los índices de violencia asociada con el consumo crecieron, así como el número de atenciones en hospitales por situaciones de abuso de drogas (Bagley, 1988: 190), aunque evaluaciones posteriores hayan señalado el decenso de alrededor de 8 millones de consumidores entre 1985 y 1988 (IACODP, 1991: 2),

otros analistas consideran que de todas maneras el uso de sustancias psicoactivas ilegales en los Estados Unidos era extraordinariamente alto (Reuter, 1992: 27)

Las críticas al enfoque en curso sobre la Guerra de las Drogas cobraron diversas formas: desde quienes abogaban por el incremento de las penas y recursos destinados a la misma, otros que enfatizaban en la necesidad de abordar el problema desde términos que incluyan la salud preventiva hasta críticos de línea dura que no dudaban en señalar la responsabilidad del fracaso de la política en la carencia de dureza en las relaciones de los países productores y de tránsito (Bagley, 1988: 191).

La Anti-Drug Abuse Act de 1988 reflejó este espíritu crítico, manteniendo la orientación original centrada en la oferta, aunque introduciendo de manera más directa un enfoque hacia la demanda que anteriores legislaciones, efectivamente sigue manteniendo el ascendiente de los "halcones" de la guerra, quienes de todas maneras continuaban implementando una política extremadamente punitiva, prácticamente incontestada, hasta fines de los ochenta (Reuter, 1992:46).

En la Ley 100-960, o Anti-Drug Abuse Act se enfatiza en las Iniciativas Antinarcóticos Multinacionales, mediante algunos puntos: a) se solicita y urge al presidente de los Estados Unidos a realizar una Cumbre hemisférica sobre el tema narcotráfico; b) Se determina que el Secretario de Estado debe generar un Plan Regional integrado contra el narcotráfico; c)

Se plantea la posibilidad de la conformación de una fuerza regional latinoamericana Antinarcoóticos, mediante la acción del Embajador de los E.E.U.U. ante la OEA, quien debería explorar esta posibilidad; d) la posibilidad de la creación de una Corte Criminal Internacional, sobre la base de conversaciones previas del Ejecutivo con los gobiernos extranjeros involucrados (U.S. House of Representatives, 1989: XVII).

Estas políticas propuestas trataban de cambiar algunas formas de gestión de la política antidrogas, abriendo espacios de multilateralismo para tratar de vencer las resistencias nacionalistas -mediante la creación de la Fuerza Regional- así como las críticas al juzgamiento de nacionales andinos en los Estados Unidos, mediante la creación de la Corte Criminal Internacional de Justicia.

Estos cambios no eran meros dispositivos retóricos discursivos para satisfacer a los desengañados: eran el resultado de la desilusión generalizada en el Congreso de los Estados Unidos por una relación costo-beneficio percibida como bastante deprimente, dado el incremento de la cantidad de Cocaína introducida en el mercado norteamericano. Sin embargo, la transición hacia el enfoque integrado oferta-demanda era aún de carácter inicial, embrionario y tentativo (Bagley, 1992: 2): si bien se abre el frente de las acciones en el campo de la demanda, también se expanden los gastos destinados a los programas en la fuente, contra la oferta: durante el

período 1980-1990 el presupuesto destinado al control e interdicción ha mantenido una participación del 70 al 80 % del total (Reuter, 1992:20) (9).

Esta vocación de enfatizar los aspectos represivos de la lucha contra las drogas, tanto hacia dentro como hacia fuera de los Estados Unidos, queda expresada en un discurso del Secretario de Defensa Richard Cheney, de septiembre 19 de 1989, en el que repitió la retórica de la articulación drogas-seguridad nacional, señalando que la detección y control de la producción y tráfico de las drogas ilegales era "una misión de alta prioridad de la Seguridad nacional", que para ser cumplida implicaba una expansión del rol de los militares norteamericanos en las fronteras y en el exterior (Bagley, 1992:2);

Todo esto sucedía pocos días después del anuncio hecho por el Presidente Bush en torno a la llamada "Iniciativa Andina", el día 5 de septiembre de 1989 en que el Presidente declaró que se había producido un "cambio de reglas...cuando sea requerido, haremos accesibles por primera vez los recursos apropiados de las Fuerzas Armadas Americanas". A esto se añade el discurso de Cheney y las consecuencias del mismo, esto es, elevar la prioridad de las operaciones antinarcoóticos dentro de los comandos militares, ordenándose a ciertos oficiales la elaboración de propuestas de actividades antinarcoóticos hasta el 15 de Octubre (Washington Office on Latin America -WOLA-, 1991:12).

La Iniciativa Andina fue un intento de ligar a la política antidrogas una dimensión económica que permitiese sostener el esfuerzo militar en crecimiento. La ejecución de las políticas antidroga en los países andinos habían producido una serie de efectos disruptores de las sociedades nacionales, creando amenazas graves a la viabilidad institucional democrática, a la misma seguridad del Estado y sus aparatos decisionales (McClintock, 1988:139-140) (10)

El caso es que la continuación de las políticas de militarización creciente de la "Guerra de las Drogas" debió verse mediatizada por algunos elementos de ayuda económica que hiciesen más aceptable a los gobiernos andinos la participación comprometida en la política norteamericana: así, la Iniciativa Andina proyectó una asistencia económica de 203 millones de dólares a Colombia, 376 millones a Perú y 529 millones a Bolivia en un plazo de cinco años, ayuda destinada a equilibrar la balanza de pagos, fomentar las exportaciones, sustitución de cultivos y otras actividades de desarrollo alternativo, control de drogas y mejora de los servicios y posibilidades institucionales de las judicaturas (WOLA, 1991: 11) (11).

A pesar de que se incluyó la asistencia económica para el desarrollo de programas alternativos para los cultivadores de Coca, los mismos padecían de severos problemas, ya que no podían garantizar mercados estables para los productos alternativos, así como tampoco podía ofrecer alternativas de

precios competitivos, ni sostener indefinidamente sistemas de apoyo financiero y técnico. Por ello estas políticas fueron percibidas como limitadas y erróneas, debiendo ser profundizadas en diversas áreas para ser creíbles (Healy, 1988: 123).

Al menos tres embajadores de los países andinos solicitaron al gobierno de los Estados Unidos el no proveer de semejantes niveles de ayuda militar (Perl, 1992:15). Sin embargo los tres objetivos primarios de la Estrategia Andina - y originalmente los únicos objetivos- fueron exclusivamente militares y de control; el único objetivo económico, el cuarto, destinado a fortalecer las economías legales de los países andinos ⁽¹²⁾, para permitirles sobreponerse a los efectos del tráfico de drogas y los efectos desequilibrantes del mismo sobre sus instituciones y sociedades fue incluido apenas en 1990, luego de la Cumbre de Cartagena (WOLA, 1991, 12-13).

El presupuesto destinado a los militares norteamericanos también sufrió un dramático incremento a raíz de este "cambio de reglas": de 450 millones de dólares asignados a las actividades antinarcoóticos de los militares norteamericanos en 1990, se pasó en 1992 a la cifra de 1.2 billones de dólares, esto es casi el triple de recursos para proceder a aquella tarea (Bagley, 1992:2).

1.2. De Cartagena a Clinton.

La propuesta de la reunión de una Cumbre Anti-Drogas se realizó finalmente en la ciudad de Cartagena, Colombia, el 15 de Febrero de 1990. El Presidente Bush se reunió con los Presidentes de Colombia, Perú y Bolivia para discutir algunos elementos críticos que obstaculizaban las relaciones de Estados Unidos con Latinoamérica en general y la estrategia andina en particular. La invasión a Panamá había sido recibida con bastante desagrado por los gobiernos de la región, que percibieron una tendencia excesiva al uso de la fuerza en la administración en sus tratos con los países latinoamericanos y andinos.

Bush ofreció un paquete de ayuda para desarrollo económico de 2.2 billones de dólares para las naciones andinas⁽¹³⁾ entre 1991 y 1995, para facilitar la transición de la economía cocalera, también accedió a firmar un documento final de compromiso modificando las propuestas estadounidenses acerca del rol militar en la Guerra de las Drogas y acordando enfatizar algo más en la necesidad de reducir la demanda en los Estados Unidos para posibilitar una acción eficiente contra el narcotráfico (Bagley, 1992:3).

El discurso norteamericano sobre la Guerra de las Drogas no sólo corría en torno a las definiciones y declaraciones oficiales, sino que tendía a reproducirse en la prensa americana ⁽¹⁴⁾. Existe un crecimiento significativo de columnas dedicadas al tema en los periódicos estadounidenses en el período 1979-1986, del orden de más del 1000%

(Covington, 1990: 395), primando los titulares "neutros" (44% del total), viniendo luego los titulares "negativos" (39%) y finalmente aquellos "positivos", apenas el 17%. (ibid: 402).

La necesidad política de continuar con los diálogos multilaterales llevó a la reunión de San Antonio, en febrero 26 de 1992, a la que, además de los gobiernos de los países productores andinos de coca-cocaína fueron también invitados Ecuador, México y Venezuela. La retórica norteamericana siguió enfatizando los aspectos militares, la perspectiva de Seguridad Nacional⁽¹⁵⁾ en la cooperación en la lucha contra las drogas, aunque los temas de desarrollo alternativo, reducción de la demanda y cooperación multilateral, en conjunto, la mitad de los puntos de la agenda propuesta por los Estados Unidos para la Cumbre (Bagley, 1992a:1-5)⁽¹⁶⁾.

La propuesta norteamericana apuntaba hacia la profundización del compromiso de los países andinos en la interdicción y control, mediante políticas individuales y por vía de la cooperación internacional, buscándose la creación de espacios institucionales, mecanismos de coordinación regional, para que realizasen un seguimiento y programación de actividades, mediante reuniones semestrales (Bagley, 1992b: 8-9).

Esto implicaba un avance en términos de la posibilidad de creación de un Regimen Internacional que pudiese crear nuevos espacios de colaboración multilateral en la política antidrogas; la cuestión del desarrollo alternativo fue

asimismo un tema importante, en el que los Presidentes de los países productores de hoja de Coca insistieron se diese mayor énfasis.

La declaración expresa de la "responsabilidad compartida", esto es, que los esfuerzos de control del tráfico no debían ser conducidos por un discurso maniqueo de polaridades bueno-malo, culpable-inocente, sino que había que entender el problema como una cuestión integrada y múltiplemente articulada, tanto en los países andinos como dentro de los Estados Unidos, fue otro avance concreto del discurso antidrogas, así como la reducción relativa del peso de lo militar en la Declaración Final de la Cumbre.

Luego de San Antonio, la política antidrogas y el discurso sobre la misma se ven oscurecidos por la campaña electoral de 1992 en los Estados Unidos. Durante las campañas anteriores -1984 y 1988-, el tema se había transformado prácticamente en un eje de la campaña. En 1992 su perfil fue muchísimo más bajo, lo que puede ser atribuido a la reducción del perfil de importancia de la política exterior respecto a los problemas domésticos internos de los Estados Unidos; temas como la Salud pública, la Seguridad Social, la reactivación económica, la eficiencia y competitividad norteamericanas en la economía mundial son los ejes de discusión antes que los temas de política exterior, consecuencia natural de la caída del muro y la redefinición de los intereses estratégicos norteamericanos (Huntington, 1991:14).

El tema "drogas" y "narcotráfico" se modifica en su interpelación discursiva⁽¹⁷⁾: se traslada desde el centro de la agenda hacia su periferie, y además de la política exterior hacia la política doméstica de los países involucrados especialmente los Estados Unidos, resultado de los necesarios cambios discursivos que los emisores gubernamentales habían procesado ante el fracaso del enfoque realista y sus propuestas de lucha en la fuente y de la satanización del productor (Heath, 1992: 269-291)⁽¹⁸⁾.

Durante la campaña del futuro Presidente Clinton, este énfasis en las propuestas nacionales, domésticas, hizo observar al problema del abuso de drogas desde una perspectiva más centrada en la cuestión de educación sobre drogas en las Escuelas y al tratamiento de drogadictos, esto es, focalizando aspectos sociales y sanitarios, nacionales, antes que aspectos militares, represivos y de política exterior ⁽¹⁹⁾.

Una vez instalada la administración Clinton, la política sobre drogas frente a los países andinos tuvo que esperar alrededor de ocho meses para llegar a establecer lineamientos, lo que da cuenta de la reducción en la importancia del tema para la agenda global. Clinton, de hecho, rebajó sensiblemente el perfil de la "Guerra de las Drogas" como una prioridad estratégica norteamericana en la región, enfatizando más bien en la Democracia, el Desarrollo Económico y los derechos humanos. Las objeciones de la administración se especifican en la relación costo-beneficio, percibida como negativa en los

programas de interdicción militar en fronteras y fuera de ellas (WOLA, 1993:2)

Este alejamiento de la estrategia de los 'halcones'⁽²⁰⁾ en la política Clinton es resultado de varios movimientos complejos del sistema decisonal del gobierno: la carencia de un compromiso de campaña con una estrategia definida, la concentración en los temas domésticos como puntos de inversión del capital político de la administración y la lucha contra el déficit fiscal hace que otras determinaciones discursivas ligen el éxito de la Administración Clinton con objetivos diferentes a la lucha contra las drogas como había sido concebida hasta el momento: la Oficina encargada del control de drogas tendría que reducir su personal en un 80% para cumplir objetivos de reducción de déficit.

En el Congreso norteamericano -controlado por los Demócratas- esta reducción del déficit fiscal impactó en propuestas de reducción de los programas antidrogas centrados en la oferta del orden de un 33% durante tres años, para así conseguir ahorros de 9.4 billones de dólares. Por lo demás el Comité Especial Sobre Abuso y Control de Drogas de la Cámara de Representantes desapareció también (WOLA, 1993: 1-2.)⁽²¹⁾.

En el documento de la Oficina de Control Nacional de las Drogas (U.S. Office of National Drug Control Policy-ONDACP-) (1993)⁽²²⁾ se afirma la necesidad de ampliar la colaboración internacional, de priorizar los esfuerzos a ese nivel, cambiando el énfasis de los países de tránsito hacia las zonas

productoras, enfatizando la construcción institucional democrática, y apoyando selectivamente el desarrollo alternativo y el control de cultivos cuando existan una fuerte posibilidad de éxito (Ibid, 1993:28); se insiste en el apoyo a organizaciones como la OEA y la ONU para colaborar con las actividades antinarcoóticos, así como de otros organismos (como el Grupo de Dublín, La Fuerza de Tarea para Acciones financieras) en miras a "construir una alianza Global" que viabilize de mejor manera los esfuerzos anti-narcóticos. (U.S. Office of National Drug Control Policy, 1993:29)

Las críticas a la Estrategia contra las Drogas se expresaron en las declaraciones del Consejero del Departamento de Estado, Timothy E. Wirth, del 13 de enero de 1994, en las que dijo que "antes que enfocarse en la interdicción los esfuerzos norteamericanos deben concentrarse en erradicar los campos de cultivo de drogas en los países productores y desestimular el uso de drogas entre los americanos"⁽²³⁾. La interdicción, de acuerdo a las notas periodísticas, habría resultado "enormemente costosa", y la forma de lograr los objetivos norteamericanos sería enfatizando en el proceso de construcción institucional democrática, perdiendo los militares espacio en el combate al narcotráfico.

Este viraje del discurso no puede realizarse en todas sus implicaciones, sino que debe ser ejecutado parcialmente. En declaraciones del Secretario de Prensa, en noviembre 3 de

1993, este informó que luego de ocho meses de análisis intensivo (²⁴), el Presidente ha emitido una Directiva a las agencias involucradas en la lucha contra el narcotráfico, donde reconoce que el consumo de drogas afecta la "fábrica social" de los Estados Unidos y otros países, y el narcotráfico es un reto a la Seguridad Nacional (²⁵), que implica una respuesta coordinada y extraordinaria de las agencias civiles y militares en todo nivel, sea unilateralmente como movilizándolo elementos de cooperación internacional.

Propone también un nuevo sistema de distribución de recursos destinados a la lucha contra las drogas, en torno a tres ejes: A) asistencia a los países productores para que puedan responder a las causas estructurales de la producción de drogas: desarrollo sustentable, fortalecimiento de instituciones democráticas y programas de cooperación contra traficantes, lavadores de dólares y negociantes de precursores; B) Combate contra las organizaciones de narcotráfico, y, C) generar programas más selectivos y flexibles de interdicción en las fronteras y en los países productores y de tránsito.

Finalmente, el 9 de Febrero la Administración del Presidente Clinton presentó su estrategia para la lucha contra las drogas y el presupuesto correspondiente, que asciende a 13,2 billones de dólares, es decir un aumento porcentual del 9%. Del total presupuestado, un 59% se destinará a las

actividades antidrogas en los países productores y un 41% se gastará en los estados unidos. Se destacan los esfuerzos en los países productores -que en este caso, sorpresivamente, incluye al Ecuador también⁽²⁶⁾. Esta inclusión del Ecuador entre los países productores debe ser observada con bastante escepticismo. Probablemente se trataría de percibir al problema del narcotráfico a nivel andino en perspectiva integral, y no catalogar nacionalmente las inserciones específicas de cada país en el complejo productivo coca-cocaína.

La nueva estrategia presenta importantes cambios discursivos respecto al tratamiento del problema. Se enfatiza en el fortalecimiento de las instituciones democráticas como requisito previo para poder lograr resultados en las acciones; se deja de hablar de "Guerra de las Drogas" y se resalta el desarrollo económico y el fortalecimiento institucional de la justicia, así como la cooperación antes que la imposición de políticas, aunque se intentaría resucitar con mayor fuerza los dispositivos de certificación que condicionan la ayuda norteamericana militar y económica. Las críticas a este documento son dirigidas hacia el énfasis en la construcción institucional "militar y policial, así como judicial la obsesión de continuar centralizando la acción en los países productores, la carencia de sistemas de evaluación y un presupuesto intencionadamente ambiguo que impide leer con claridad el destino de los fondos ⁽²⁷⁾.

La evolución discursiva entre fines de los ochenta y mediados de los noventa es clara, aunque aún no ha terminado de completarse, ya que los cambios discursivos exigen movimientos articulados, continuos y relativamente lentos, al menos en campos de significación relativamente establecidos. Por ello el cambio inicial debe ser percibido con optimismo, aunque de acuerdo a cómo se relacione con otras textualidades discursivas, tales como la respuesta de los Halcones, de los sistemas institucionales involucrados en el Control e Interdicción y de los gobiernos y sociedades andinas, su sentido puede modificarse en otras direcciones, distintas de las propuestas originalmente.

Una vez realizada esta somera revisión del discurso global contra las drogas, emitido por las distintas administraciones norteamericanas, en el siguiente apartado de este capítulo se procede a hacer la lectura de los documentos referentes a las Estrategias Nacionales de Control de Drogas, desde 1990 hasta 1994, con sus lecturas específicas de la problemática, igualmente concreta, del caso ecuatoriano, para percibir la inserción del Ecuador en las políticas antidrogas, la percepción institucional norteamericana acerca de aquella inserción, los programas que se proyectaron en el período y los cambios -si los hubo- en recursos, destino de los mismos en razón de la particularidad del país.

II. LA ESTRATEGIA ANTIDROGAS Y LOS PAISES FUENTE.

En la Estrategia Nacional de Seguridad de los Estados Unidos, publicada en marzo de 1990, entre los puntos sobresalientes de la agenda de Seguridad Nacional para los noventa, durante la administracion Bush, consta el de "reducir el flujo de drogas ilegales hacia los USA" (U.S. Department of State, 1990:3), en tanto aporta centralmente para el objetivo de "supervivencia de los Estados Unidos como una nación libre e independiente, con sus valores fundamentales intactos y sus instituciones y gentes seguras" (Ibid).

De acuerdo con la estrategia, en la búsqueda de un mundo seguro, con Libertad política, derechos humanos e instituciones democráticas -otro objetivo de Seguridad de largo alcance- consta "la ayuda para el combate a las amenazas hacia las instituciones democráticas que son realizadas desde la agresión, la coerción, las insurgencias, la subversión, el terrorismo y el tráfico de drogas ilícitas (Ibid, 1990: 3). El tráfico de drogas implicaría, entonces, costos excepcionales para la economía de los Estados Unidos, minaría los valores e instituciones nacionales, sería responsable de la destrucción y pérdida de muchas vidas americanas, por lo que se constituye en una amenaza mayor a la Seguridad nacional de los USA y de otras naciones (Ibid.:7).

Por ello, declara el documento, se incrementarían los esfuerzos por combatir el fenomeno desde ambos lados: la oferta y la demanda, se atacará la producción de drogas, a las organizaciones criminales multinacionales que posibilitan el

procesamiento, transporte y distribución de drogas. Para ello se requeriría realizar acciones orientadas a controlar el flujo de droga en la frontera estadounidense, mediante el uso incrementado de recursos que serían provistos por el departamento de Defensa (28).

En la Agenda de Defensa se precisa el importante rol del Departamento de Defensa en la Estrategia nacional de Control de Drogas, en coordinación con el departamento de Estado y las Agencias de Control. La primera línea de defensa es situada en la fuelle: se trataría de incrementar la voluntad política y las capacidades institucionales entre los militares, organismos de control y sistemas judiciales de los países productores, mediante el aumento de la ayuda material, el entrenamiento y la mejora de los servicios de inteligencia e información, así como de su capacidad operativa: la asistencia de Seguridad también se destina a posibilitar mejoras en la capacidad militar frente a las amenazas insurgentes, que son percibidas como "endémicas" en las regiones productoras de narcóticos (Ibid, 1990:28)

La segunda línea de defensa implica el despliegue de los elementos de las Fuerzas Armadas estadounidenses para detectar, monitorear el transporte de drogas hacia la frontera del país, lo que implica coordinación y cooperación con los organismos de control en los países fuente y de tránsito que, desde la perspectiva de la Estrategia, estarían surtiendo efecto, ya que la industria de la Cocaína habría sido

golpeada, por lo que se debería sostener la presión y cooperación, para reducir aún más la fuerza de las organizaciones delincuenciales dedicadas al narcotráfico. Esto también se relaciona con la estrategia en lo que se refiere al desarrollo de programas de Inteligencia, en donde las dos amenazas del terrorismo y el tráfico de drogas se perciben como altas prioridades con requerimientos no tradicionales de inteligencia (Ibid, 1990: 29-30)

Los programas específicos de control de drogas se encuentran enmarcados en este discurso de Seguridad, por lo que no debe sorprender que la Estrategia Nacional de Control de las Drogas (NCDS) de 1990 se integre a esta visión militar, aunque declarativamente señale que se debe atacar a las drogas en algunos frentes: oferta y demanda. Según el documento, la Estrategia no sólo se puede enfocar del lado del control o de la mera prevención y tratamiento, no se trataría de confrontar polarmente oferta y demanda, sino que se requieren ambas aproximaciones: "una estrategia sobre las drogas -si es realmente una estrategia- refleja el hecho de que las políticas efectivas para reducir demanda y oferta son inseparables" (U.S. White House, 1990: 2)

Según la estrategia, las encuestas de opinión revelan un mayoritario apoyo de la población a sus programas, y estaría esa población dispuesta a ponerlos en práctica en sus comunidades. Los 9,5 billones de dólares asignados al control de drogas en 1990 han requerido el desarrollo de coordinación

de las políticas, lo cual se ha visto impulsado también por efectos de la flexibilidad de los mercados ilícitos, su adaptabilidad, que se expresaría en el crecimiento de nuevas formas de drogas ilegales, lo que también es signo evidente de la profundidad de la crisis: por ello los decisores políticos han demostrado su sabiduría al haber enfocado el tema del uso de drogas como un reto central al que responder (U.S. White House, 1990: 3).

A lo largo del documento se muestra una tendencia clara hacia el optimismo en la lucha contra las drogas; razones que alimentarían aquel optimismo eran la muerte de Gonzalo Rodríguez Gacha, la extradición de Luis Arce Gómez, la captura de Miguel Félix Gallardo y la caída del General Noriega en Panamá, todo lo cual motiva un ataque a los "cínicos y derrotistas" que han intentado cambiar las políticas en ejecución, sea abandonándolas o exigiendo que sean repensadas (U.S. White House, 1990; 3-4)

El discurso radicalmente prohibicionista sigue siendo la tónica que alimenta el documento. Mediante ejemplos extraídos de diversas comunidades en los Estados Unidos se recalca que la actitud correcta frente a las drogas no es la indiferencia, sino la intolerancia, y se alude también al ejemplo de Italia, que de una política permisiva se estaría moviendo hacia la recriminalización del uso de drogas. Por ello, el documento señala que los principios fundamentales de esta estrategia permanecen estables respecto a la anterior (U.S. White House,

1990: 5-6).

En septiembre de 1989 se habían asignado 9.48 billones de dólares para la ejecución del programa antidrogas; para el año federal de 1991 la estrategia prevé el uso de 10.6 billones de dólares. Tomando en cuenta de que en 1990 se va a gastar 1 billón de dólares en construcción de prisiones, y que aquel gasto no se repetiría en 1991, el aumento real propuesto es de 2.1 billones de dólares. Las modalidades de lucha contra las drogas implican varios aspectos, al decir de la Estrategia, esencialmente la provisión de seguridad, de tratamiento a los adictos y la asignación de recursos para todas las actividades que se desarrollan en las diferentes fases de los esfuerzos para reducir el tráfico de drogas (U.S. White House, 1990: 7-9) (29)

En lo que se refiere a las iniciativas internacionales, los estados Unidos perciben que en solitario no pueden asumir el peso del combate a las drogas; por ello un cimiento de sus políticas antidrogas es el de apoyar a los principales países productores (Colombia, Perú y Bolivia) en sus esfuerzos para controlar y derrotar al narcotráfico; se trata de desconstituir y destruir el complejo coca-cocaína en todas sus fases, desde el cultivo, pasando por el procesamiento y transporte de Cocaína, PBC y hoja de Coca dentro de aquellos países, para así reducir el flujo hacia los Estados Unidos (U.S. White House, 1990: 49).

En la estrategia se trazan tres objetivos a corto plazo,

el primero de ellos identifica Seguridad con Institucionalización, especialmente en lo referido al caso Peruano. Para ello se requiere fortalecer la capacidad institucional y la voluntad política de Colombia, Perú y Bolivia, proveyendo de entrenamiento en Seguridad, equipamiento y asistencia militar; también se proveería de asistencia para fortalecer la capacidad para perseguir, extraditar y condenar a narcotraficantes, lavadores de dinero y traficantes ilegales de armas. También se plantea ayuda al sistema judicial y ayuda económica (U.S. White House, 1990: 50)

Esta identificación de Seguridad con Institucionalización peca de ser extremadamente limitada, ya que se visualiza como el fortalecimiento casi exclusivo de los aparatos militares, policiales y punitivos de los estados Andinos, con lo que se crea una brecha aún más grande de estos aparatos -enparticular militares y policiales- respecto a las autoridades civiles, una hipertrofia que puede conducir a severos quiebres y amenazas a la frágil democracia en estos países, así como a crecientes problemas de derechos humanos y tendencias a la corrupción dentro de las fuerzas armadas (WOLA, 1991: 108-128)

El segundo objetivo a corto plazo es el de incrementar la eficiencia de los controles y las actividades militares de los tres países contra el comercio de Cocaína, lo cual implica el control de caminos, ríos y espacio aéreo; el bloqueo de los embarques de precursores, mediante el control de las

importaciones y su distribución, así como la interdicción del movimiento de químicos dentro de la región, tema importante en el caso ecuatoriano, que se ha caracterizado por ser país de tránsito de precursores (Páez, 1991: 148-149). En este punto se incluye la destrucción de laboratorios y centros de procesamiento, el control de la importación y distribución de municiones ilícitas y la formulación de programas de erradicación "caso por caso" y la búsqueda de opciones mediante la sustitución de cultivos (U.S. White House, 1990: 50-51)³⁰

El tercer objetivo a corto plazo consiste en infligir fuertes daños a las organizaciones de Narcotraficantes que operan dentro de los tres países, identificando y focalizando las acciones sobre los líderes del narcotráfico y sus lugartenientes, incapacitándolos mediante arrestos, persecuciones y encarcelamiento, así como mediante acciones que dificulten e impidan el traslado de fondos provenientes de esta actividad y confiscando sus propiedades y recursos dentro de los Estados Unidos y en otros países (U.S. White House, 1990:51)

Es evidente el sesgo casi puramente coercitivo y policial de los objetivos a corto plazo, todo ello en medio de una ola de optimismo, y con ciertas declaraciones retóricas en favor de la ayuda económica y el desarrollo alternativo, así como de la coordinación del enfoque doble oferta-demanda, pequeño dispositivo discursivo que crea posibilidades de mayor

apertura al diálogo en la perspectiva de la reunión de Cartagena, como se había señalado antes en este mismo capítulo. La visión de seguridad "impregna con su coloración" el conjunto de las políticas a ser ejecutadas, y el énfasis es claramente coercitivo.

La sensación de amenaza creciente y la búsqueda consecuente de respuestas duras es evidente en la visión que se tiene acerca de que la producción, el procesamiento y el tráfico tienden a expandirse en la región: Ecuador, Venezuela, Paraguay, Argentina, Chile y Brasil estarían bajo aquella posibilidad, por lo que se propone que el control reforzado y la interdicción aérea, marítima y terrestre de esos seis países debe ser fortificado urgentemente, antes de que el narcotráfico se instale en ellos (U.S. White House, 1990: 51): sólo quedarían libres de la amenaza y la consecuente respuesta preventiva de orden militarizante las Guayanas y Uruguay en toda Sudamérica.

Las iniciativas internacionales que se plantean para llevar a cabo la estrategia incluyen la creación de una Fuerza Multinacional Antinarcóticos en el Hemisferio Occidental, como un medio de ampliar el control de drogas a nivel internacional. Esta Fuerza sería utilizada sólo a requerimiento del país involucrado y el tema sería considerado en la Asamblea General de la ONU en febrero de 1990: el multilateralismo también es percibido en coordenadas casi exclusivamente militarizantes, para evitar los costos

simbólicos y políticos de la intervención directa norteamericana, como había sucedido durante la operación "Blast Furnance" en Bolivia en 1986. (U.S. White House, 1990: 56)

El multilateralismo que empieza a abrirse campo en el discurso estadounidense, se expresa también en las propuestas que se hacen hacia posibilitar la reunión de la Cumbre para el Control de Drogas, la presión para que los Estados ratifiquen la Convención de Viena, cooperación internacional para el control, la búsqueda de articular políticas antidrogas con otros países desarrollados, y la búsqueda de mecanismos funcionales para el control de químicos y del lavado de dinero (U.S. White House, 1990:56-62)

Estas iniciativas se contrapesan con la voluntad explícita de ampliar el rol del Departamento de Defensa en los esfuerzos crecientes de interdicción y una Agenda de Inteligencia que incluye la creación de un Centro Nacional de Inteligencia sobre Drogas, la Informatización -automatización de datos dispersos, y la inetracción con las Comunidades de Inteligencia extranjeras, mediante la CIA (U.S. White House, 1990: 63-90).

La Estrategia Nacional de Control de Drogas de 1991 siguió los mismos lineamientos, con énfasis en el diagnóstico ya clásico de que los mejores resultados contra el narcotráfico se consiguen mediante acciones "en el centro de gravedad de su organización: el país del traficante, que sirve

como base de operaciones" (US. White House, 1991:64). Por ello, la Estrategia de 1991 planteaba: a) reforzar el compromiso político de las naciones productoras y de tránsito; b) fortalecer leyes, instituciones judiciales y programas para enjuiciar, castigar y de ser posible extraditar a narcotraficantes y lavadores de dinero; c) aumentar la eficacia de los sistemas policiales y servicios de seguridad en los países productores o de tránsito (nótese la ampliación del foco de acción hacia los países de tránsito); d) Generar programas de ayuda económica para los países andinos "condicionados al desempeño de estos en los esfuerzos antidrogas, su adhesión a sólidas políticas económicas y su respeto a los derechos humanos" (US. White House, 1991: 64).

Estos criterios implicaban una ligazón del tema drogas con prácticas económicas de "políticas abiertas de mercado", con lo que se posibilitaría la ampliación de la inversión extranjera, la liberación del comercio por un plazo de 10 años en el marco de la Iniciativa para las Américas, así como la contribución para el alivio a la deuda bilateral (US. White House, 1991: 67). Por lo demás, los Estados Unidos intentaban "convencer" a otros países que la participación en cualquier punto de la cadena del narcotráfico crea corrupción finalmente y genera consumo interno de drogas, lo que tarde o temprano afectará elementos decisivos de la Seguridad nacional de cada país, porque el narcotráfico y el consumo "destruye los elementos esenciales de la sociedad" (US. White

House, 1991:72).

Esta visión, insistentemente repetida, tiende a crear un ámbito discursivo común, acerca del diagnóstico del "mal de las drogas", la situación actual, optimista y en proceso de reversión gracias a las prácticas radicalmente represivas, y las perspectivas a futuro: compromiso total con las políticas norteamericanas o disgregación política y social.

III.LA IMAGEN ESTADONIDENSE DEL CASO ECUATORIANO.

El caso ecuatoriano se encuentra enmarcado en la lógica discursiva global antes explicitada. Su articulación a la política contra las drogas data desde mediados de los ochenta y ha mantenido una admirable continuidad respecto a los diagnósticos y las propuestas norteamericanas, siendo en ese sentido una excepción dentro del mundo andino. Como ya se ha señalado antes (ver Capítulo 3) el Ecuador tiene una articulación subsidiaria a la economía global del complejo coca-cocaína, cumpliendo tres funciones básicas: país de tránsito de sustancia hacia Estados Unidos y Europa, Proveedor de precursores químicos para la refinación de Base y Clorhidrato de Cocaína, y como sitio de lavado de dólares (Páez, 1991).

En los documentos del Departamento de Estado y en la estrategia de control de drogas, el caso Ecuador permanece marginalizado. Hasta inicios de la década, el lugar común de las élites políticas era referirse al país como "Isla de Paz",

en medio de las convulsiones sociales y políticas de Colombia y Perú. Pero aquella visión empezó a ser cuestionada, y el país fue incluido dentro de procesos globales a nivel regional, tales como el narcotráfico, aunque desde una posición subordinada. Las autoridades norteamericanas y los tomadores de decisiones en política antidrogas tomaron nota de este cambio, y procedieron a incluir al Ecuador en su programación, máxime cuando el foco de la acción de interdicción y control tendía a expandirse hacia los países de tránsito, posición en la que Ecuador tenía grandes ventajas comparativas respecto a otros países latinoamericanos.

Así, en el Reporte Estratégico de Control de narcóticos a nivel Internacional de 1991, el país aparece, incluyéndose una evaluación retrospectiva de ciertos esfuerzos internacionales y datos sobre producción y actividades de control en el país. Primeramente, hay que señalar que la visión optimista de la evolución de la Guerra de las Drogas sigue manteniéndose: se afirma que "hubo un alto en el crecimiento de la producción de clorhidrato de Cocaína", que Colombia, Bolivia y México expandieron considerablemente sus esfuerzos de cooperación con los Estados Unidos y que era posible cumplir con los objetivos de la primera estrategia antidrogas de 1989, el de reducir a 10 años plazo en un 50% las cantidades de Cocaína, heroína y marihuana que ingresan a los Estados Unidos (U.S. Department of State, 1991:13)

El Reporte señala que en septiembre de 1989 la Estrategia

Andina y la Estrategia Nacional de Control de Drogas habían propuesto un fondo de 2.2 billones de dólares a ser distribuidos en un plazo de 5 años entre Colombia, Bolivia y Perú en actividades de control, fortalecimiento militar y recursos económicos para el desarrollo. La Tercera estrategia de 1991 permitió que se sostuviera el compromiso político de los países productores y de tránsito para fortalecer sus instituciones judiciales y leyes, todo lo que ha permitido avances en las negociaciones bilaterales: "después de cuidadosas negociaciones entre E.E.U.U. y cada uno de los gobiernos cooperantes, planes de implementación han sido preparados" (US. Department of State, 1991:13-14).

La cooperación de los países andinos no ha sido la misma. Bolivia ha trabajado en la línea de involucrar a sus Fuerzas Aéreas y ejército en las labores de interdicción, al igual que Colombia, mientras que en Perú se perciben problemas que se arrancan de la particularidad de los retos que el terrorismo de Sendero Luminoso plantea al gobierno Peruano. Sin embargo, en general se afirma que se ha mejorado la cooperación contranarcóticos con policías y militares de los tres países (US. Department of State, 1991: 15).

Ecuador es un país de tránsito de la sustancia hacia los mercados norteamericanos y europeos, de tráfico de precursores químicos con posibles laboratorios y pistas aéreas sospechosas que han sido localizadas luego de reconocimientos aéreos realizados con ayuda norteamericana; el país sería un centro

de lavado de dinero y de tráfico de armas y explosivos para las guerrillas colombianas.

La Ley AntiDrogas ecuatoriana es percibida como un logro importante, lo que no sorprende porque tiene un sesgo claramente represivo e intolerante, muy a tono con el discurso norteamericano. La ratificación de la Convención de Viena por el país es también resaltada en el informe, y se proyectan planes a futuro para profundizar la colaboración en la lucha contra las drogas. (US. Department of State, 1991: 28). La situación geográfica del país le habría transformado en "puente" entre los productores (Bolivia y Perú) y el refinador (Colombia). Según un estudio de la Universidad Central se importarían 35.000 toneladas métricas de químicos anualmente, de las cuales 10.000 irían al narcotráfico. No se menciona la fuente, pero en los trabajos sobre narcoquímica existentes en el país (Romero, 1991) no son fuentes confiables, a pesar de que han sido referencia constante de documentos estadounidenses⁽¹⁾.

En lo que respecta al lavado de dinero, el Reporte informa que se considera que en Ecuador se "lavarían" entre 200 y 400 millones de dólares anuales (US. Department of State, 1991:104), citando a fuentes anónimas ecuatorianas. En este punto se debe anotar que, al igual que en el caso de la narcoquímica, tampoco existen metodologías ni fuentes que especifiquen el porqué del monto atribuido (Páez, 1991:150. Ver además: Apéndice bibliográfico de esta disertación), por

lo que también deben considerarse estas cifras con bastante cautela.

Basada en el diagnóstico anterior, la asistencia de los EE.UU. en el plano técnico ha operado en el control de químicos, el lavado de dinero, en proporcionar y apoyar los servicios de inteligencia, y destinada al control y regulación. Un éxito que se remarca es el acuerdo sobre químicos firmado en septiembre de 1990, además de 3 acuerdos bilaterales antinarcóticos que proveen de entrenamiento, equipos y servicios para INTERPOL y la Policía Militar Aduanera (PMA), y un proyecto piloto con el Ejército para incrementar las patrullas fluviales en la frontera con Colombia, a lo que se suma la denominada "asistencia adicional", que incluye armas, municiones, entrenamiento, botes, equipo relacionado (partes y repuestos) y otros programas de asistencia militar no desglosados (US. Department of State, 1991: 104-105) ⁽³²⁾.

En la Estrategia Nacional de Control de Drogas de enero de 1992, la declinación -calificada como impresionante- en los niveles de uso de drogas que se señalaron en la Estrategia de 1991, había bajado su ritmo. (U.S. White House, 1992,4). El financiamiento global solicitado para el año de 1993 ascendía a 12.7 billones de dólares, en tanto que en 1992 se había gastado 11.9 billones de dólares, con lo que, desde 1989 los recursos federales destinados al control de drogas habían crecido en 6.1 billones, vale decir un aumento del 93%. (U.S.

White House, 1992:8).

En el mismo año de 1992, la Estrategia Nacional había desarrollado subestrategias, entre las que se contaba la "Estrategia Andina". La Declaración de Cartagena (1990) dice que una ruptura del comercio de Cocaína sólo puede ocurrir cuando los gobiernos cooperantes monten un ataque coordinado en todos los aspectos del comercio ilícito; la Cumbre de Houston en julio del mismo año, apoyó fuertemente esta estrategia destinada a atacar cada uno de los eslabones de la cadena del tráfico (US. Department of State, 1992:5).

La Estrategia identificaba, sobre la base de la idea de la tendencia expansiva del fenómeno del narcotráfico, a ciertos países como potenciales productores y países de tránsito, entre ellos, encabezando la lista, Ecuador, seguido de Brasil y Venezuela quienes tiene la más alta prioridad (por supuesto luego de los productores), debido a su relación con fases clave del narcotráfico global, como es el tránsito de sustancias hacia el mercado internacional, el tráfico de precursores y el narcolavado. por ello, en el presupuesto se asignan 3.5 millones de dólares para programas en estos tres países (US. Department of State, 1992:6).

En la serie 1990-1993, el Ecuador había aumentado su participación: de 1.4 millones de dólares el 90 a 1.5 el 91, y con la propuesta de recibir 3 millones de dolares el 93 (US. Department of State, 1992: 11). Los fondos se destinarían a diversas actividades: a) mejorar la recolección de información

y su procesamiento; b) perseguir a los narcotraficantes, incautar sus recursos provenientes del tráfico e impedir el tránsito de drogas y químicos; c) encontrar y erradicar Coca, destruir los laboratorios de procesamiento; d) institucionalizar la prevención y realizar esfuerzos para reducir la demanda interna. (US. Department of State, 1992: 31).

El aumento de recursos se debe a que Ecuador es percibido como una de las áreas más críticas, luego de los tres grandes productores\procesadores. Por ello los programas de interdicción se incrementaron con INTERPOL, el Ejército, la Policía Militar Aduanera y la Procuraduría General del Estado. Las zonas de frontera con Colombia también son identificadas como zonas de riesgo: en Esmeraldas noroeste se había destruido un laboratorio (Ibid, 31), por lo que el control fluvial de la frontera y alrededores es de vital importancia. Se donan 6 lanchas "Piraña" en 1989, y en 1990 ya se cuenta con 8 lanchas. Los resultados son pobres, debido, se dice, a la extensión a ser cubierta y los recursos limitados de que se dispone. (US. Department of State, 1992: 31).

El Ejército juega un rol cada vez más importante, por lo que recibe apoyo para el control de fronteras, ya que desde inicios de los 90 destruyó "algunos laboratorios" y confiscó grandes cantidades de precursores: en mayo 4.500 galones de acetona cerca de la frontera con Colombia. El texto supone que la emboscada de Octubre en el río San Miguel⁽³³⁾ sería una

retaliación por la captura de precursores por parte del Ejército ecuatoriano(US. Department of State, 1992:32), cosa que parece muy poco probable, dado que habían pasado casi seis meses desde esa captura hasta que ocurrió el incidente.

En Ecuador apenas se descubren los campos de Coca, estos son erradicados. El International Narcotics Matters provee de helicópteros y reconocimiento aéreo cuando se requiere, y se ha comenzado a implementar un Centro de Coordinación de Inteligencia con la Embajada, incrementándose simultáneamente los fondos de INTERPOL para que se expandiesen las acciones de interdicción, investigaciones sobre redes financieras y de químicos. Con la Policía Militar Aduanera existen programas de perros detectores en aeropuertos y cruces de frontera, así como en puertos marítimos y apoyo a patrullas costeras, mientras que con DINACONTES se apoya la investigación al tráfico, actividades de reducción de la demanda y se planeaba crear una unidad de control del Lavado de Dinero.(US. Department of State, 1992: 32). El lavado del dinero sigue percibiéndose en 1992 como un problema verdaderamente mayúsculo: de los US \$ 400 millones se sugiere, "reportes recientes" "sugieren" que el flujo de narcodólares puede ser "considerablemente mayor (US. Department of State, 1992: 360-361).

En 1993 reaparece la visión optimista, aunque de manera moderada y bastante matizada en el discurso, respecto al triunfalismo de 1990 : "En 1992, a pesar de algunos

retrocesos, el esfuerzo nacional antidrogas ganó mayor fuerza, obligando al altamente adaptable narcotráfico internacional a cambiar tácticas y operaciones" (US. Department of State, 1993:1). A pesar de esta introducción, hay malas noticias: continuará el flujo de "centenares de toneladas de clorhidrato de Cocaína hacia Estados Unidos y Europa".

Forma parte de la imagen ventajosa en la guerra de las drogas provista por los documentos norteamericanos la Cumbre de San Antonio de febrero de 1992, que expandió la cooperación multilateral entre los países Andinos, México y los EE.UU., con lo que se ha logrado intensificar la presión sobre los carteles, señala el documento. La persistencia de las organizaciones de narcotraficantes a pesar de los golpes recibidos debe ser respondida con la persistencia en las acciones en curso: el éxito parece depender de la continuidad y acción integral en cada etapa de la producción, comercialización y distribución (US. Department of State, 1993: 1-3).

La sensación de desmayo (¹⁴) simultáneamente con la reafirmación del discurso que fundamenta las prácticas fracasadas son elementos claros en este documento. Más aún cuando se identifica la voluntad de participar en la Guerra contra las Drogas como una inversión en la futura estabilidad democrática en el hemisferio, dado el poder económico de los Narcotraficantes (Ibid:3). Verdaderamente los días en que la Guerra parecía que iba a ser ganada rápidamente habían pasado

a la historia, pero los guerreros seguían velando sus armas⁽³⁵⁾.

En un contexto de fracaso, de entre los países andinos solamente en Ecuador se podían observar buenas señales: se resalta el éxito en el desmantelamiento y captura de la organización de Jorge Luis Reyes Torres, una de las organizaciones de narcotraficantes "importante a nivel continental". En febrero de 1992 también, en una sola operación en la frontera con Colombia, se había requisado más de tres veces la cantidad anual previa, aunque también se habían encontrado campos de amapola en el país (US. Department of State, 1993: 6-7).

El diagnóstico sobre el caso ecuatoriano permanece estable: país de tránsito⁽³⁶⁾, de tráfico de precursores y lavado de dinero. La cooperación del gobierno ecuatoriano con el estadounidense se define como continua y extremadamente colaborativa, habiéndose formalizado un importante acuerdo con los EE.UU. sobre lavado de dólares, acuerdo que no requería la aprobación del Congreso. También se empezó a elaborar otro acuerdo destinado a compartir los recursos confiscados al narcotráfico. (US. Department of State, 1993: 111)

Los militares ecuatorianos proveyeron de apoyo aéreo gratuito a la Policía en operaciones antinarcóticos durante el período. Los Estados Unidos transfirieron dos aviones C-130B para uso antinarcóticos: producto de las operaciones de

reconocimiento aéreo se ubicaron y destruyeron algunas hectáreas de amapola cerca de la frontera colombiana en noviembre (US. Department of State, 1992: 111-112)

Los esfuerzos de control también son aliviados: las leyes duras contra la producción, el transporte, la venta de sustancias, precursores, el lavado, la intimidación y soborno a las autoridades gubernamentales y judiciales, entre otros elementos, han posibilitado la captura de 1.800 nacionales y 165 extranjeros ³⁷(Ibid: 112). Después de la captura de 3.4 tm. de Cocaína en la frontera, durante el resto del año las "capturas de drogas ilegales y químicos han sido descorazonadoras". Sorprende que primeramente se utilice el dato de que la captura es un éxito y luego se lo relativice, ya que en una sola operación cayó el 90% del total capturado en 1992 (US. Department of State, 1993: 113), y se señale los efectos menos que mediocres de las operaciones de interdicción, a pesar de la política agresiva de apoyo técnico y de recursos a las operaciones de este tipo. Por ello se anota que la corrupción en los niveles medios y bajos del Gobierno sigue siendo un serio problema (US. Department of State, 1993: 113)

Las Iniciativas política y programas trazados están diseñadas para fortalecer la voluntad y la capacidad del Gobierno ecuatoriano para combatir el tráfico y el lavado, mejorando fundamentalmente las capacidades de Inteligencia e Información; la asistencia de los Estados Unidos ha hecho

posible la creación de una red de comunicaciones radiales segura a nivel nacional, así como ha posibilitado la presencia de unidades antidrogas en todas las provincias del país. Los controles fluviales se han incrementado en la frontera noreste con Colombia, gracias a la asistencia del INM y de los Guardacostas norteamericanos. Sin embargo, en el programa se enfatiza mucho en el apoyo que se recibe para establecer un Centro Profesional de Inteligencia Antinarcóticos, así como para el control de químicos y finanzas (US. Department of State, 1993: 114).

El acento coercitivo, militar y policial de las políticas antidrogas en el Ecuador, reprodujo los códigos discursivos norteamericanos al menos en un país Andino que fue presentado como "modelo" ante los otros países de la región, en tanto pudo articular políticas totalmente coherentes con el diagnóstico y propuestas norteamericanas sin problemas. Pero el caso ecuatoriano es radicalmente distinto de los de Colombia, Perú y Bolivia: el cultivo de Coca es ínfimo, no existe consumo tradicional, el Estado mantiene gran capacidad de control territorial, y no existen tampoco retos contestatarios armados, lo cual evidentemente crea otros escenarios e intereses de seguridad, muy diferentes a los de sus vecinos, intereses que pueden articularse fluidamente con el discurso norteamericano antidrogas.

Finalmente, en un documento de febrero de 1994 (U.S. White House, 1994) si bien dados los supuestos de

reorientación de la política antidrogas de la administración Clinton, el discurso sigue enfocando la lucha en la fuente, ya que, se dice, si la producción de drogas y su tráfico no son retados en la fuente, pueden vencer la capacidad de respuesta de los Estados Unidos frente al consumo en casa. (U.S. White House, 1994: 49).

Se avanza también en la puntualización de otras amenazas a la Seguridad Norteamericana y Hemisférica que se arrancan del narcotráfico⁽³⁸⁾. El cambio del discurso de la administración Clinton, la redistribución de los recursos y el énfasis en la "construcción indstitucional", así como en el multilateralismo se perciben -limitadamente- en cambios de la Estrategia internacional, resultado de una petición de consultoría comprensiva interagencias sobre la Guerra de las Drogas, solicitada por el Consejo de Seguridad nacional de EE.UU. en 1993. (U.S. White House, 1994: 50).

Resultado de ello fue el cambio de la centralidad política de los países de tránsito, que dejan de tener la importancia que tuvieron en la administración Bush, quien expandió el tema narcotráfico de un punto central en la agenda con los países Andinos hacia una temática fundamental para el conjunto del Hemisferio. En la Estrategia Internacional de la administración Clinton, se relocaliza los esfuerzos en los países productores, en busca de un mejor uso de los recursos disponibles (White House, 1994: 50-51).

Los Estados Unidos continúan su rol de liderazgo en la

política antidrogas, pero queda claro que la asistencia a otros países "no será incondicional"; se trabajará cercanamente con aquellos gobiernos que demuestren voluntad y compromiso con políticas antinarcóticos "serias". Aquellos que no compartan esta perspectiva se verán avocados a sanciones de diverso tipo, económicas y políticas, que incluirían el uso agresivo de la certificación que condiciona la ayuda militar y económica a un buen comportamiento en la política antidrogas (U.S. White House, 1994: 51)

La situación de Ecuador en este contexto, al igual que la de Venezuela y Brasil, no pierde mucho perfil, ya que los Estados Unidos consideran que la proximidad a los países productores les hace susceptibles de sufrir fenómenos de "derrame"; la importancia de estos países irá creciendo, ya que las organizaciones de narcotráfico expanden el contrabando de sustancias y el lavado de dinero en Ecuador y Venezuela, mientras Brasil tiene un rol central en la provisión de precursores: por ello, los Estados Unidos deben tomar en cuenta estos cambios e incrementar sus compromisos con las actividades antinarcóticos en estos países, reza el documento. (U.S. White House, 1994: 52-56)

IV. CONCLUSIONES.

En lo que se refiere a la Guerra de las Drogas, el discurso de la estrategia estadounidense puede ser percibido en tres niveles: un nivel general, donde se informa de la voluntad

global de los actores gubernamentales más relevantes, su diagnóstico de los orígenes de la situación que ha orillado al consumo de drogas problemático en los estados Unidos; su reflexión sobre la realidad existente al momento, la identificación de los puntos concretos de acción política para resolver el problema -esto incluye la catalogación del problema como atinente a la Seguridad Nacional-, y, finalmente, las propuestas de acción concreta para resolver la situación a futuro, que se arranca de los niveles discursivos anteriores.

Sumariamente, el discurso que sustenta la política antidrogas de los Estados Unidos percibe al tráfico y consumo de drogas como una amenaza fundamental a los valores y prácticas sociales sobre los que se asienta la reproducción y continuidad misma de la sociedad norteamericana; en este contexto, el narcotráfico es "satanizado", no sólo en tanto actividad ilegal de contrabando de psicotrópicos refinados hacia los Estados Unidos, sino también en tanto espacio cultural "ajeno" de un "otro" conspirativo, que puede ser el campesino plantador de Coca. Contribuyen a esta imagen de polaridad absoluta nociones como "narcoguerrilla", que fue capaz de articular discursivamente dos retos percibidos como centrales para la seguridad de los Estados Unidos: el tráfico de drogas y la contestación armada en Latinoamérica.

Este discurso reproduce básicamente las percepciones tradicionales de la amenaza de la seguridad de los Estados

Unidos, pero la inclusión del narcotráfico implica una impostación de este fenómeno para traducir su imagen hacia las nociones del enemigo de los valores y sociedad americanas, que fueron configuradas como retos a la seguridad en la Guerra Fría⁽¹⁹⁾. Sin embargo, la naturaleza del narcotráfico, como amenaza, es radicalmente distinta a la del comunismo y a los fenómenos políticos que se asociaron a él, subversión y terrorismo por ejemplo. El punto en esta traslación de contenidos (narcotráfico por comunismo) a los significantes (amenazas a la seguridad) es la legitimación misma de los instrumentos y recursos, que han sido militares y policiales, y la afirmación de los valores dominantes.

La lectura gubernamental del narcotráfico en los Estados Unidos enfatiza en la generación de violencia dentro de la sociedad norteamericana, en la pérdida económica y la degradación moral que el consumo implica, por una parte, por otra, inicialmente, apuntaba a señalar las ventajas económicas y de poder que acumulaban los contrabandistas de drogas ilegales, y su capacidad de constituirse como poderes alternativos en los países andinos, generando otro reto de Seguridad, en tanto corrompían estructuras políticas, sociales y económicas fácilmente adaptables a sus designios.

Las decisiones políticas relacionadas con el narcotráfico han estado enmarcadas en una perspectiva institucional-teórica alimentada por el Realismo de Poder, que es el instrumento analítico convencional de los temas de seguridad nacional, el

mismo que conduce a la ejecución de políticas concretas que enfatizan en la intolerancia creciente, la dramatización de los aspectos policiales y militares presentan las acciones antinarcóticos como una "Guerra", una Cruzada liberadora, discurso que recorre los estados Unidos y parcialmente los países Andinos en todos los niveles: desde los decisores políticos hasta la sociedad concreta. No en vano las alegorías y metáforas apocalípticas inundan las fundamentaciones de esta política intransigente.

El segundo nivel discursivo es aquel en el que articula el discurso global con las prácticas concretas, es decir aquel que diseña instrumentalmente los dispositivos institucionales concretos para llevar a efecto las políticas propuestas. En este nivel aparecen, si es posible, de manera aún más transparente, los sesgos implícitos en el macro-discurso que informa la "Guerra contra las Drogas", aunque la carga valórica disminuya su intensidad -sin que desaparezca ni mucho menos-, aquí se trata de lidiar con políticas concretas y distribución de recursos, definiendo prioridades y campos de acción diferenciados.

Por ello el discurso se ocupa de evaluar procesos espacial y temporalmente situados y diseñar estrategias a cumplirse en tiempos y geografías concretas, explicitando algunas consecuencias del discurso macro y alimentándolo de retorno con su capacidad de recibir inputs y no sólo de generar outputs mandatorios. Este segundo nivel hace un seguimiento de

las políticas y propone cambios, afinaciones o alteraciones de las mismas a los centros generadores de los discursos generalizantes.

Finalmente, a nivel "micro", es decir, a nivel de las experiencias nacionales específicas con el discurso global y de conexión, se crean otras realidades. En el caso ecuatoriano este nivel funcionó en articulación no contradictoria con los otros dos niveles del discurso, ya que la historicidad y la estructura concreta sobre la que iban a actuar los discursos antes descritos era de un género tal que posibilitaba su aceptación total, sin generar problemas serios al interior de la sociedad y sin que otras discursividades -la de los campesinos cocaleros o la de la contestación armada, por ejemplo- pudiesen competir en la generación de consensos y sentidos sociales en este campo específico de la política.

NOTAS

1.- Sin embargo de llamarse teoría "crítica", hay algunos aspectos del postestructuralismo y postmodernismo denominado "afirmativo", que se caracteriza por la postulación de argumentos o sentidos alternativos a los analizados, y no sólo por la crítica a los existentes. Para una comprensión de las diferencias entre postestructuralistas "escépticos" y "afirmativos" -los cuales se encuentran más cerca del terreno intelectual de la Teoría Crítica, ver P. Rosenau (1993; 14-17)

2.- Aunque tanto los presidentes Nixon como Carter habían hecho énfasis en la lucha contra las drogas previamente, sus políticas carecieron de la profundidad dramática que les atribuyó el Presidente Reagan, quien de hecho asignó al tema una prioridad más alta que sus predecesores, pero vale la pena señalar este hecho para percibir ciertas continuidades en la política contra las drogas (Bagley, 1989; 78) (WOLA, 1991; 6)

3.- Para estudios críticos en torno al realismo de Poder como Teoría de Relaciones Internacionales, ver Cox (1986; 204-254) y Ashley (1986; 255-300), ambos textos en (Keohane, 1986). Los supuestos de actor unitario y racional que se atribuye al Estado, en razón de que sería el actor fundamental en el sistema internacional, que estaría caracterizado por la existencia de un estado Hobbesiano, de anarquía y competencia entre los diversos Estados, de donde se arrancarían que la autoayuda (es decir la capacidad de los estados de lograr sus objetivos e intereses mediante la aplicación de la fuerza) es el eje fundamental de la política internacional, y por ello los temas de seguridad se encontrarían en el tope de la agenda de todos los Estados.

4.- En este caso, la declaración fue realizada por el Embajador Edwin Corr, quien ocupó el cargo en Bolivia y fue también Secretario Asistente Encargado para el Control Internacional de Narcóticos (U.S. House of Representatives, 1989; 57)

5.- Estas medidas incluían: a) el control en las ciudades; b) una mayor y más temprana y eficiente educación; c) pruebas en los lugares de trabajo; d) programas de tratamiento y rehabilitación; e) prevención hogareña y comunicación; f) más largas sentencias a los implicados en cuestiones de drogas; g) apoyo creciente a los esfuerzos y programas locales y estatales; h) mayor interdicción en las fronteras; i) recursos adicionales para la erradicación de cultivos, su sustitución y para programas de control e interdicción fuera de los Estados Unidos (Bagley, 1989; 78)

6.- De hecho el Presidente Reagan nunca usó los Poderes que le confería el Acta para proceder a decertificar a un aliado cercano de los estados Unidos, a pesar del claro involucramiento de algunos países asiáticos en el tráfico de heroína. En 1988 fueron descalificados Irán, Siria, Afganistán y Panamá "ninguno de los cuales recibía ayuda económica o militar de los Estados Unidos" (U.S. House of Representatives, 1989; 83). Esto demostraba la dificultad de aplicar la misma escala de valores cuando existían choques de interés y adjudicación de prioridades políticas confrontadas con la "guerra contra las drogas" a otros asuntos de la agenda internacional.

7.- Desde el año 1981 hasta el año 1987 los fondos federales destinados al control de drogas crecieron de tal manera que representaron un aumento de más de tres veces. En 1987 el presupuesto original de 2.2 billones de dólares sufrió un aumento extraordinario de 1.7 billones, cuando se autorizaron gastos presupuestarios que no constaban originalmente (U.S. House of Representatives, 1989: 78)

8.- "Desde 1981 a 1986 los fondos para el incremento del control aumentaron más del doble -de 800 millones en 1981 a 1.9 billones en 1986, mientras que los fondos para prevención, educación y tratamiento declinaron de 404 millones de dólares a 340 millones" Por lo demás estas cifras se originan en la petición presupuestaria para 1988 de la Oficina Nacional de Control Policial de Drogas, del Departamento de Justicia (Falco, 1992; 3 y 13)

9.- Otras fuentes señalan cifras similares para la relación demanda/oferta entre los años 1988 y 1992 en el presupuesto federal para el control de drogas, cifras que oscilan entre 25.2% (1989) y 28% (1991) para atender la demanda y 71,2% (1989) y 67,9% (1991). Estas cifras expresan la voluntad militarizadora en ambos niveles, ya que incluyen tanto los gastos nacionales como en el exterior. (WOLA, 1991;8)

10.- Evaluaciones en el mismo sentido acerca de los impactos terriblemente desestabilizadores de la política antidrogas se encuentran ampliamente documentados en la producción académica latinoamericana, en particular en: García Sayán, 1989 y 1990; Tokatlián y Bagley, comps, 1990; McGregor ed., 1993, entre otros; también muchos académicos norteamericanos han sido bastante escépticos respecto a esta "guerra", entre ellos, Lee, 1990, Smith ed., 1992; Bagley & Walker eds., 1992; Bagley, 1988, 1989, 1992; WOLA, 1991.,

11.- En 1991, los fondos programados para ser distribuidos en latinoamérica se dividían en 142.3 millones para asistencia militar; 72.5 millones para reforzar controles (policía y judicaturas) y 49.7 millones en asistencia económica, quedando 1,87 millones para reducción de la demanda en aquellos países. Cabe señalarse que la entrega de la ayuda económica implica la aceptación del paquete militar-policial. (IACODP, 1991; 4-5)

12.- Los objetivos de corto plazo eran: a) ayudar a fortalecer las condiciones económico-políticas e institucionales de los países andinos para actuar efectivamente contra las organizaciones de narcotraficantes (objetivo de control-interdicción); b) asistencia para incrementar la eficiencia militar y de los organismos de control contra el tráfico de cocaína; c) intensificar el daño a ser inferido a las organizaciones del tráfico, capturar a sus dirigentes y recursos; d) fortalecer y diversificar las economías legítimas de las naciones andinas .

13.-Un elemento clave para la Iniciativa fue el Acta de Preferencia Comercial para los países Andinos, propuesta en noviembre de 1989 y aprobada recién en noviembre de 1991 por el Congreso. Esta acta reduciría en un estimado de 335 millones de dólares las imposiciones tarifarias al comercio con los países andinos, en importaciones de flores, artículos de cuero y vegetales. El efecto económico de estas mediadas significarían una supuesta triplicación de las exportaciones andinas hacia los estados Unidos en los siguientes diez años. Sin embargo, el acta excluye productos clave como el atún, azúcar, zapatos, textiles y petróleo del acceso al mercado americano, por lo que sus impactos no parecen conducir a una diversificación productiva suficiente para cambiar la orientación de los cultivadores de coca hacia productos de exportación legal. (Perl, 1992;16)

14.-"La gran confiabilidad en fuentes de segunda mano y en el personal de la embajada de EE.UU. en Colombia tiende a reforzar la imagen que se tiene en EU. sobre Colombia y la validez de sus políticas para controlar las drogas. Mientras los periodistas repitan simplemente como loros este punto de vista oficial sera con frecuencia incorporado de alguna manera: la elaboración de la agenda es hecha en efecto por los funcionarios escogidos por Washington para dirigirla" (Covington, 1990; 419)

15.- Esta perspectiva se vió asociada a la caída del bloque del Este y sus consecuencias para las estrategias e intereses de política exterior norteamericana: "Con la ausencia del incentivo para competir con la URSS, la estrategia de los Estados Unidos debe enfocarse en las áreas donde los Estados Unidos tienen intereses

concretos, sustanciales. Estas son, primero, México, Centroamérica, el Caribe y la costa norte de Sudamérica. Preocupaciones que arrancan de Seguridad, economía y drogas confluyen en crear aumentada atención americana hacia esa parte del mundo" (Huntington, 1991; 14)

16.-La Agenda norteamericana fue discutida en Quito, durante la primera semana de febrero de 1992, previamente a la Cumbre. Anteriormente, a principios de enero, el Sub-Secretario de estado Robert Gelbart visitó los seis países convocados a la Cumbre, que originalmente debió haber sido realizada en Miami. (Bagley, 1992b; 12). De los puntos en la agenda norteamericana, 14 trataban cuestiones de interdicción y control; 9 se relacionaban con asuntos referidos al desarrollo alternativo, 4 se centraban en reducción de la demanda, y "apenas dos en la cooperación multilateral" (Ibid; 9)

17.- "El desplazamiento del tema de las drogas del centro de interés público -y de la arena política- no tiene una explicación sencilla. En rigor, no puede decirse que el público considere al tema resuelto, ni que exista un consenso en favor de las estrategias punitivas practicadas por los gobiernos de Reagan y Bush. Si tal hubiera sido el caso, la campaña de Bush hubiese tratado de resaltar su "guerra anti-drogas" como un éxito del gobierno. La campaña de Clinton, por su parte, consolidó su ventaja concentrándose en el fracaso de las políticas económicas de Bush, y trató de no resaltar temas que, como las políticas anti-drogas, no tenían beneficios políticos claros" (WOLA, 1993; 2)

18.-Reuter (1992; 19) hace un modelo de interpretaciones por parte de tres tendencias -Halcones, "Buhos" y Palomas- en la cuestión drogas, acerca de las percepciones que estos tienen acerca de la naturaleza del problema, la explicación del abuso de drogas, el énfasis en las políticas y las consecuencias de un fracaso. Los Halcones piensan sobre lo primero que es resultado de la amoralidad de usuarios y traficantes, los buhos que es una enfermedad, y las palomas que es resultado directo de la prohibición; en lo segundo, los halcones opinan que el uso es resultado de la autosatisfacción, la carencia de valores sociales, los "buhos" lo atribuyen a condiciones sociales adversas, y las palomas señalan que el consumo se produce en busca de placer; en lo tercero, los halcones enfatizan en políticas de control e interdicción, los Buhos en la prevención, tratamiento y prohibición, en tanto que las palomas hablan de legalización e información, finalmente, las consecuencias de aquellas propuestas serían (siempre para Reuter), en el primer caso, violencia y represión, en el segundo, la continuación de los presentes problemas, y en el tercero, un gran incremento del abuso de drogas.

19.- En un documento del "Bill Clinton for President Committee" titulado "Bill Clinton on Crime and Drugs" se señalan tres estrategias básicas: Educación sobre drogas en las escuelas, Controles comunitarios para detener el crimen y abuso de drogas, y tratamiento a los drogadictos. No se hace ninguna referencia a los temas internacionales. El documento carece de fecha, y fue editado en Little Rock, Arkansas.

20. Este término es usado en el lenguaje convencional de los Estados Unidos para referirse a los funcionarios o decisores de política exterior, que se identifican con posiciones conservadoras que apelan al uso del poder físico unilateralmente en la resolución de conflictos.

21.- En mayo de 1993, en la denominada "Cumbre Nacional Sobre Políticas Anti-Drogas", la Fiscal general Janet Reno intervino en el sentido de buscar una "aproximación meditada, apolítica y moderada a nuestra intervención en el tema de las drogas", disutiendo el tema sin retórica y con más información. El Washington Post se habría hecho eco de estas palabras, señalando que el abuso de drogas sigue siendo un problema, pero que ha pasado de moda como tema, y una evaluación "honesto y sensata" puede generar mejores resultados que las "falsas esperanzas y audaces pretensiones" (WOLA, 1993; 3). La administración Clinton ha trazado planes para absorber a la DEA dentro del FBI, y la Fiscal ha ordenado al Departamento de Justicia evaluar el efecto de las condenas mandatorias por delitos de drogas sobre el sistema penitenciario de los estados Unidos (Ibid), aunque informaciones posteriores (Paul Anderson, "FBI, DEA to remain separate but streamlining effort goes on", Miami Herald, October 22 1993, 10A) señalan que las dos agencias finalmente se mantendrían separadas, pero que se crearía una oficina para prevenir la duplicación de funciones. Ver también Labaton, Stephen, "Administration Drops Plan To merge Justice Agencies", New York Times, Oct.22, 1993

22.- Breaking the Cycle of Drug Abuse, 1993 Interim National drug Control Strategy, Office of National Drug Control Policy, September, 1993

23.- Thomas W. Lippman, "U.S. Takes New (Old) Path in Narcotics Battle"; "U.S. Moving Away From Using the Military to Combat Drug Trade", The Washington Post, January 12, 1994, A1 - A8

24.- En una información aparecida en el Washington post, se anuncia el cambio de estrategia de la Administración Clinton implicaba una atención focalizada en los usuarios "duros" de drogas, es decir en

programas de tratamiento de adictos, una muestra del cambio de dirección de los esfuerzos antidroga. Pero aquellos cambios de foco no implican cambios en los destinos de los fondos -que ascienden a 13 billones de dólares-, así como tampoco se recomienda la eliminación de ninguna ley de control o programa de interdicción. Como parte del cambio, la estrategia enfatizará el apoyo estadounidense a las actividades contra-narcóticos en los países productores, centralizando los esfuerzos en la "construcción institucional democrática de las agencias de control y las instituciones judiciales (Michael Isikoff, "White House Shifts Anti-Drugs Focus, but Not Funds", 24. Washington Post, October 19, p. A8)

25.- Tema que ya había sido señalado en el documento de la Oficina nacional de Control de drogas, en su estrategia Interina para 1993, en la que se decía textualmente: "We will continue to treat the flow of drugs to this country and the operations of foreign drug trafficking organizations as a threat to U.S. national security. Cocaine remains our primary threat" (ONCDP, 1993;28)

26.- WOLA, Memo del 1 de marzo de 1994 dirigido a los "Colegas en los Países Andinos", firmado por Coletta Youngers.

27.- WOLA, memo cit., 1994

28.- Según los críticos a la política de militarización, los militares norteamericanos no tienen ni el equipo ni el entrenamiento para la interdicción efectiva del tráfico de drogas: "A pesar del uso de analogías guerreras y la invocación de amenazas a la 'seguridad nacional' la guerra contra las drogas es cualitativamente diferente de las guerras convencionales que las fuerzas armadas norteamericanas deben manejar (Bagley, 1989:82). Opiniones en el sentido de los desastrosos efectos de la política de militarización y el énfasis coercitivo se pueden encontrar también en WOLA (1991) y Reuters (1993).

29.- "Mediante las leyes que hemos pasado y las políticas ejecutadas, nuestra sociedad demuestra su compromiso para pelear contra las drogas ilegales y su uso. Enviamos un mensaje, no sólo acerca de lo que dicen nuestras autoridades gubernamentales y ciudadanos, sino también acerca de cómo actuamos como nación". Palabras de William Bennett, "Zar" de las Drogas (NDCS, 1990;9)

30.-La sustitución de cultivos es un problema por sí mismo. Aparte de la ineficiencia de los proyectos y la imposibilidad de generar opciones mercantilmente válidas, estables y viables al campesinado

cocalero (Healy, 1988; 121-123), otros factores endógenos a los Estados Unidos obstaculizan el proceso: en el caso de la propuesta de sustitución en Bolivia por cítricos y soya, los grupos de presión de agricultores de soya y el Departamento de Agricultura se opusieron a aquella posibilidad, a pesar de que un informe de la U.S. General Accounting Office (GAO), remitido al Congreso a su solicitud, indicaba que después del análisis se llega a la conclusión de que el mercado de grano de soya y cítricos de Estados Unidos no se vería afectado sino mínimamente por estos proyectos de sustitución, a pesar de lo que el Departamento de Agricultura se ha opuesto sistemáticamente, terminando el informe con un apartado de "Recomendaciones" donde literalmente se dice "Este reporte no contiene recomendaciones" (GAO, 1991; 1-5)

31. La carencia de metodologías explícitas, de fuentes primarias, de estándares de discriminación son características de los trabajos de Nelson Romero. Ver apéndice bibliográfico.

32. Otro elemento considerado exitoso es el incremento de arrestos en el último período de tres años: en 1988 2102 nacionales y 71 extranjeros; en 1989 2.440 nacionales y 110 extranjeros, y, finalmente, en 1990 3.147 nacionales y 220 extranjeros (US. Department of State, 1991: 109). Estos datos demostraban la voluntad punitiva y coercitiva y la adhesión que las políticas policiales recibía por parte de las autoridades, no sólo en el plano internacional, sino también al interior del Ecuador, con cambios sustanciales a la legislación anti-drogas, por lo que las autoridades ecuatorianas recibieron su certificado de buena conducta, ya que "han sido plenamente cooperativas con el Gobierno de Estados Unidos" (US. Department of State, 1991:105).

33. En octubre de 1991 una patrulla ecuatoriana fue emboscada por guerrilleros colombianos, aparentemente vinculados al Ejército de Liberación Nacional.

34.-En 1992 en Colombia se capturaron 32 tm. de cocaína, mientras en 1991 habían sido 77, fracaso que se debía, siempre según el reporte, a la redireccionalización de recursos para erradicar la amapola. Perú tampoco ha colaborado mucho y la zona cultivada se ha extendido en un 7%, debido a que su eficiencia en la lucha antidrogas está limitada severamente por la violencia insurgente, el caos económico y la inseguridad política. Bolivia por su parte había cubierto menos de lo asignado: 75% de sus objetivos de erradicación (USDS, 1993; 5-6)

35.- La visión del combate al narcotráfico "en la fuente", sigue manteniéndose: a excepción de la destrucción de cultivos en la fuente, se asume que el tráfico de drogas tiene su mayor punto de sensibilidad y sería más vulnerable en sus finanzas, donde es posible establecer un alto grado de control gubernamental, y que por lo demás es el corazón del conjunto de la empresa ilegal. Así pues, la prioridad más alta sigue teniendo la destrucción de cultivos (USDS, 1993;8). La política ecuatoriana de destruir cultivos inmediatamente que son encontrados es por ello alabada, ya que se considera que el Ecuador habría podido producir potencialmente 100tm. de hoja de coca en 1992 (Ibid; 16).

36.- Se sofisticaba un poco el análisis de la articulación como país de tránsito: los sería en dos sentidos: como punto de tránsito de cocaína no refinada desde el Norte del Perú a Colombia, y de cocaína procesada desde Colombia hacia los Estados Unidos y Europa. El Ecuador sería un importante punto de tránsito, y se estarían usando fundamentalmente tres medios: por vía terrestre, mediante la carretera Panamericana, el espacio aéreo amazónico y containers en barcos, tanto para llevar sustancias como para proveer de precursores a la industria (USDS, 1993, 113)

37.- En el mismo período, en Colombia, país bastante más afectado por el narcotráfico en todas sus formas -relaciones sociales, grupos armados, narcoterrorismo, espacio económico, etc- se capturaron 1.700 personas en total (USDS,1993; 107). Sorprende por ello que en Ecuador, un país no involucrado directamente con la fase de producción y/o refinación en el complejo productivo coca-cocaína tenga tantos arrestos. Evidentemente, como ya se ha señalado en otros estudios (Andrade X, 1991;66-67) la inmensa mayoría de detenidos o son pequeños traficantes, consumidores u "hormigas", con lo que lo único que se ha logrado es sobresaturar el sistema carcelario y el sistema judicial.

38.- Estos serían: a) el poder creciente del narcotráfico frente a democracias nacientes y contra el crecimiento económico; b) la corrupción relacionada con el narcotráfico que se presenta en los países andinos: los narcotraficantes podrían destruir las instituciones de seguridad pública, paralizar las instituciones jurídicas, arruinar la banca y otros negocios internacionales, ganar influencia en los altos niveles gubernamentales; c) Otra amenaza de Seguridad se arranca de los intereses económicos globales que están comprometidos en el movimiento de billones de dólares anualmente en el mundo; este dinero crea competencia desleal con los negocios legales y distorsiona la locación de recursos, hacia fines no productivos, en países ricos y pobres, lo que de hecho altera los planes económicos en las economías débiles,

empujando hacia altos niveles de inflación, sin contar los daños ambientales que de suyo causa la refinación de cocaína. (NDCS, 1994; 49)

39. El efecto ideológico del discurso antidrogas resulta de la interpelación ante los consumidores de este discurso de la idea de que el narcotráfico sustituyó la imagen maligna y extraña, cuyas fuerzas buscan socavar la sociedad norteamericana, que en su tiempo representó el comunismo (Tokatlián, 1990: 210-211).