



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

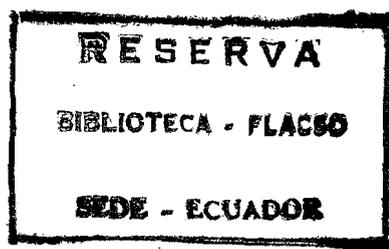
By
Xavier Adrián Bonilla

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 II

EL ROL DIFERENCIADO DEL ECUADOR EN EL SISTEMA DE
PRODUCCION DE DROGAS. REFERENCIAS HISTORICAS.

I. ANTECEDENTES.

A diferencia del resto de países andinos, inscritos directamente en el circuito de producción de Cocaína, el Ecuador no es un país productor de hoja de Coca. Esta situación es excepcional en la región, pues independientemente de las similitudes étnicas, históricas y productivas del Ecuador con sus vecinos, los impactos sociales y políticos de la producción de Coca-Cocaína en este país en la década de los ochenta fueron distintos, y probablemente menos acentuados que en las otras naciones andinas.

Los países productores, concretamente Perú y Bolivia a diferencia del Ecuador, revirtieron o transformaron una producción histórica asociada al consumo tradicional o medicinal de la hoja de Coca, hacia su inserción en el mercado externo y la producción para la exportación. Ese consumo ha estado asociado a la permanencia de prácticas culturales indígenas que sobrevivieron a la conquista y la imposición de nuevos códigos de valores de las sociedades coloniales (Murra, 1986:49). De otro lado, geográficamente el Ecuador se localiza en medio, con un territorio mucho más pequeño, de dos de las naciones que se encuentran mayormente involucradas, pero a diferencia de estas el nivel de integración del espacio nacional a las redes políticas y económicas de la sociedad nacional es mucho mayor, y permite una presencia mucho más significativa del Estado (Bataillon et. al. 1991: T.II).

La Real Audiencia de Quito, que es el núcleo político colonial del cual se continúa luego de la independencia la república del Ecuador, pudo erradicar el consumo masivo de Coca, sobre todo en las zonas más pobladas de la sierra, desde los siglos XVI y XVII por razones vinculadas a los modos de inserción de su economía, en la medida que la Coca fue funcional a la economía minera de enclave mientras que la zona Norte del Virreinato de Lima, donde ahora se encuentra el Ecuador mas bien fue un territorio agrícola y textilero.

Los índices más altos de cultivo de de Coca en el Ecuador, dirigidos hacia el mercado de psicotrópicos, se aproximaron a las mil hectáreas en el punto más alto que haya tenido el país⁽¹⁾. En 1985, luego de intensas campañas de erradicación que resultaron eficientes⁽²⁾, la cantidad decreció a 140 hectáreas en 1990 (Department of State, 1990 (a), y se mantuvo alrededor de ese monto hasta 1992, año en que dejarían de aparecer hectáreas cultivadas en el Ecuador en los reportes del Departamento de Estado y la oficina de control de sustancias narcóticas.

Dos elementos podrían explicar el éxito en el control de cultivos ilegales. En primer término la cantidad de tierra cultivada era controlable pues se encontraba localizada en dos zonas fundamentales: la frontera nororiental con Colombia y los bosques subtropicales ubicados a sesenta kilómetros al noroccidente de Quito. De otro lado, los cultivos eran accesibles a las capacidades del ejército y policía

ecuatorianos, en el caso de la frontera porque además de ser esa una zona densamente poblada en términos de la Amazonía ecuatoriana, se encuentra bastante cercana de los campos de explotación petroleros sobre los que siempre ha existido presencia física de los órganos estatales de la seguridad ecuatoriana. En segundo lugar, la erradicación del cultivo se hizo en zonas en donde no había mayores problemas sociales que se asociaran a esta actividad, como en los países vecinos, en donde generalmente las zonas dedicadas a cultivos ilegales, se caracterizan por la presencia de guerrilla o fenómenos violentos, y por una débil presencia de los Estados nacionales.

La reflexión sobre las razones históricas que supusieron la erradicación de la Coca en el Ecuador, tendrá un carácter comparado, especialmente volcado hacia el caso de las poblaciones indígenas; un fundamento estructural: la articulación regional andina de la economía colonial y concluirá con una introducción a los roles actuales de las naciones andinas en el complejo de producción Coca-Cocaína.⁽³⁾

II. ELEMENTOS PARA UNA DESCRIPCION SUMARIA DE LA PRODUCCION DE COCA EN LOS ANDES.

El cultivo de Coca es anterior a la Conquista española en las sociedades andinas. La evidencia histórica más reciente

parecería comprobar que la Coca era un producto que tenía distintos usos además de aquellos relacionados relacionados al placer, que su cultivo no solamente era suntuario y que formaba parte de los productos de común intercambio entre las distintas economías que conformaban el territorio administrado por los incas (Murra, 1986:49-51)⁽⁴⁾.

La ideal del consumo ampliado de la Coca antes de la llegada de los españoles a los Andes, es generalmente aceptada por la literatura contemporánea, y sustituye otra hipótesis de los historiadores que postulaba que la Coca tenía un uso ceremonial, religioso y medicinal antes de la Conquista, y que su difusión y consumo masivo y diario es mas bien un resultado del proceso colonial (Naranjo, 1974:624)⁽⁵⁾.

Los usos de la Coca antes de la llegada de los españoles eran tanto ceremoniales, como ligados a experiencias de socialización cotidiana, sin embargo, parece ser que la extensión de su consumo en la forma de masticación operaba a casi todos los niveles y poblaciones de la primera época de la sociedad colonial, no solamente indígenas, sino mestizos y blancos, así como su introducción en la cotidianeidad de los habitantes de los Andes, sobre todo Bolivianos y Peruanos, es un fenómeno que viene luego de la conquista española (Klein,1986:53).

El incremento de la demanda de la hoja y los nuevos tipos de consumo nativo están asociados a la ampliación de la frontera agrícola en los siglos XV y XVI y a la introducción

de sistemas distintos de producción en el campo, sobre todo en las serranías, por una parte; y por otra, a la industria minera, que requirió masivas movilizaciones de mano de obra indígena. La Coca eventualmente se convirtió en una forma precapitalista de pago salarial, a la vez que sus propiedades estimulantes fueron asociadas a la productividad laboral y por lo tanto al rendimiento de las estructuras productivas coloniales que se sustentaron sobre las comunidades indígenas previamente existentes.

De este modo, la hoja de Coca a la que vez que es funcional a las necesidades económicas de la primera época de la colonia se convierte también en un nexo entre dos culturas o civilizaciones, en tanto las redes productivas y de intercambio indígenas adquieren un nuevo sentido al relacionarse la productividad de la fuerza de trabajo, así como el consumo de alimentos en términos inversamente proporcionales al consumo de la hoja, así como también reproduce por su origen cultural y la forma de consumo y la identidad indígena.

Si bien en los inicios de la colonia la mayoría de los cultivos de Coca eran trabajados por indígenas, la asociación del consumo de la hoja a la jornada de trabajo que estimulaba físicamente a los consumidores y disminuía los requerimientos alimentarios de los trabajadores, sobre todo mineros, creó una rentabilidad adicional del producto efecto que fue trasladada a la economía colonial así como también las economías locales

que lo cultivaban. Poco a poco la organización de ese tipo de producción pasó a manos de administradores españoles o articulados a ellos (Ibid). Lo anterior da cuenta de los procesos que implicaron que en el siglo XVI la institucionalidad dominante, o sea la colonial, reguló las prácticas agrícolas relacionadas con la Coca y es el marco, además de las políticas que condujeron a la prohibición de la producción de Coca, mandato que se ejecutó en las zonas aledañas a la jurisdicción quiteña, cuando se promulgaron las ordenanzas reales que mandaban la erradicación. En ese entonces la Coca no se producía mediante cultivos informales o clandestinos, sino con prácticas agrícolas bajo el control de las autoridades.

La Coca estuvo ligada en las zonas mineras a la producción de metales de exportación Bolivianos y peruanos: plata, estaño y oro, y los precios del producto variaron de acuerdo a los del mercado internacional de minerales, aunque el cultivo de la planta, y las condiciones de su comercialización y consumo hacían de ella una mercancía del mercado interno (MacDonald, 1988:15). En Bolivia la actividad estuvo centrada principalmente en las Yungas, y abastecía a los centros mineros de Potosí. Estos patrones productivos se mantienen a lo largo de la república hasta los procesos de reforma agraria de la década del cincuenta en que la producción de Coca se difumina en unidades agrícolas más pequeñas (Ibid:17), que vuelven estructuralmente su control

más difícil.

La posesión de los cultivos más rentables de Coca, una vez que se institucionalizan las primeras formas de propiedad agrícola coloniales, se establece alrededor de familias terratenientes, vinculadas a la administración o beneficiarias de ella. Precisamente, en el período posterior a 1850, articulado a un nuevo "Boom" de la producción minera de plata, hay un nuevo estadio histórico que se caracteriza por la expansión de la forma de propiedad agraria "hacienda", incluso hasta 1940 hay cierta inversión extranjera en la producción de Coca, sin embargo la mayoría de propiedades siguieron concentradas en manos de la elite terrateniente de la ciudad de la Paz (Klein, 1986:64).

La reforma agraria de 1953 alteró completamente la forma de producción y, al generar unidades individuales o familiares de producción agraria, construye el ambiente económico que volvió muy difícil tres décadas más tarde controlar tanto producción como comercialización porque, siendo legal el cultivo en Bolivia, los instrumentos institucionales del Estado, que aparentemente monopoliza la comercialización y distribución de la Coca, no son suficientes para abarcar centenas de miles de pequeñas propiedades agrarias que producen no sólo para el consumo tradicional o legal (infusiones y aguas aromáticas por ejemplo), sino para redes de refinación asociadas al narcotráfico.

Esta situación se complejiza aún más cuando a partir de

1960, la región del Chapare se integra a la economía Cocalera, a partir de sucesivas oleadas de migraciones campesinas que a la vez que mantienen cultivos de subsistencia, también articulan a su economía la producción de Coca. Posteriormente, en los ochenta, también la región del Beni, en la alta Amazonía, se vinculará al cultivo de este arbusto⁽⁶⁾.

En el Perú la Coca ha sido parte de su historia y de su economía también desde tiempos precolombinos. Al igual que en el resto del mundo andino, su uso se remonta a antes de la llegada de los españoles y, como en Bolivia, la Colonia incrementó las áreas plantadas con el arbusto cuyos usos, igualmente estuvieron relacionados con el rendimiento de la fuerza de trabajo, y con la expansión del consumo de la Coca para usos diversos: medicinales, recreativos o de socialización, en amplias capas de la sociedad colonial.

La actitud de los conquistadores hacia la Coca en el Perú fue ambigua en un principio, pues mientras por una parte el consumo implicaba la supervivencia de prácticas culturales ajenas a las europeas; por otra, suponía una fuente de rentabilidad comercial tanto por su funcionalidad a la producción minera cuanto, porque dinamizaba en general el mercado agrícola y otorgaba valor a las tierras en donde ella se podía cultivar (MacGregor, 1993:109).

La dimensión internacional de la producción de Coca peruana aparece recién a finales del siglo pasado cuando las propiedades médicas, sobre todo analgésicas del producto

permiten su explotación comercial e industrialización en productos farmacéuticos en países de fuera de la región andina, pero es en la segunda mitad de este siglo, y específicamente desde los años setenta, en que se produce una gigantesca demanda del producto asociado al consumo de la cocaína, droga ilegal que tiene propiedades estimulantes.

Esta explosión del valor comercial y de la demanda internacional de Coca coincide con migraciones masivas desde los Andes a la ciudad de Lima, y con una serie de problemas estructurales y desórdenes políticos de la sociedad peruana que crearon un clima propicio para el desarrollo de estrategias informales de sobrevivencia en el campo y la ciudad.

Tres formas de cultivo de Coca, de acuerdo al rol de los agricultores, pueden plantearse en la economía peruana: Aquel relacionado a su uso tradicional, que es el consumo de masticación extendido en las áreas rurales, o la industrialización en productos de uso doméstico, cuya comercialización se halla controlada, según la ley peruana, por el Estado. Campesinos con economías familiares estables son quienes producirían la hoja; otra forma de cultivo de Coca es practicada por campesinos que viven de varios otros productos agrícolas, quienes sin embargo necesitan de este cultivo para reforzar su economía; y en tercer lugar existiría el cultivo realizado por migrantes en zonas selváticas sin ningún control técnico o conocimiento previo, que causa

efectos ecológicos devastadores (MacGregor, 1993:105).

El curso histórico de la sociedad ecuatoriana en relación a los fenómenos que pueden articularse a la producción de Coca, ha sido distinto de los otros países andinos. En el caso ecuatoriano esto ha supuesto la inexistencia de actores sociales claves para la economía de la Coca y de procesos institucionales igualmente disímiles. En el Ecuador no existen prácticas campesinas de relevancia social, que se sustenten sobre la producción de cultivos ilegales. El control de la plantación de materia prima para la producción de Cocaína no supone el involucramiento de otras dinámicas sociales en el agro. No es el caso de Bolivia, en donde casi un tercio de la producción agrícola nacional representa la producción de Coca (Machicado, 1992:89); ni el de Perú en donde solamente en el Valle del Alto Huallaga se han sembrado 120.000 hectáreas de Coca. Estos elementos plantean la necesidad de explicar históricamente la excepcionalidad del Ecuador en la producción de Coca para poder evaluar la estrategia antidrogas andina, la misma que está dirigida contra los países cultivadores e involucra al Ecuador en un conjunto de políticas que generalizan la realidad de los países andinos y que se sustentan sobre indicadores relativos a la producción, a pesar justamente de que en el Ecuador no existan cultivos.

III. ECONOMIA POLITICA DE LA EXTICION DEL CULTIVO DE COCA EN EL ECUADOR.

Hasta finales de los años ochenta la literatura sobre Coca y Cocaína en el Ecuador era escasa. El tema de porqué fue erradicada en la sociedad colonial ha sido tratado más bien desde puntos de vista científico-médicos, antes que sociales o económicos. De otro lado, las mayoría de lecturas sobre el problema del narcotráfico ha sido funcional a metas relativas a la prevención y al control, y sus contenidos han sido fuertemente impregnados por percepciones y valores negativos en relación al producto y a los consumidores, antes que fundamentados en argumentaciones e investigación sobre los procesos sociales y políticos generados en el mundo andino y en el Ecuador.

La condición de país no cultivador que el Ecuador tiene dentro de la economía política de la Cocaína en los Andes, es una característica que puede rastrearse históricamente. Efectivamente, a pesar de ser uno de los estados con mayor densidad de población indígena no ha existido, desde hace varios siglos, un consumo masivo ritual o cotidiano, por razones históricas que se describen más adelante. Sin embargo, al menos hasta principios del siglo XVII existen indicios que permitirían afirmar tanto la presencia de cultivos cuanto su consumo, sobre todo por la población indígena de la Sierra. La sistematización de las imágenes de figuras arqueológicas encontradas en distintas culturas, y los testimonios de las primeras épocas de la Conquista han apuntalado esta afirmación. Puede establecerse la difusión de la planta en

prácticamente todos los territorios poblados de lo que ahora es el Ecuador en forma anterior a la expansión Inca⁽⁷⁾.

Numerosos documentos de las primeras épocas de la colonización dan cuenta de cultivos de Coca en los valles cálidos de la Sierra ecuatoriana⁽⁸⁾, lo que permite establecer una relación directa entre la economía agraria para el mercado interno y los cultivos de Coca, que habrían sido consumidos básicamente por población indígena. Hacia principios del siglo XX, en que hay evidencia médica sistematizada, ya no se encontraban rastros de consumo entre la población india ecuatoriana de la Sierra, que ha sido la región con mayor densidad de indígenas(León:1965).

Varias disposiciones legales fueron emanadas desde la Corona española durante el siglo XVI para tratar de erradicar el uso de Coca entre la población del Virreinato de Lima, bajo presión de la Iglesia Católica. Esta actitud puede explicarse por el rol de dominación cultural que la Iglesia se atribuyó en la conquista, y la necesaria contradicción entre las percepciones de la Europa hispana y las culturas nativas de los andes, que probablemente tenían como referencia práctica del orden cotidiano.

Es así como el Concilio de Lima de 1567 a 1569 declara que el consumo de Coca es "Cosa inútil, perniciosa que conduce a la superstición por ser talismán del Diablo"⁽⁹⁾. Precisamente en Octubre de 1569 el emperador Felipe II razona su primer decreto prohibicionista de la siguiente manera:

"Somos informados de que de la costumbre del uso de la Coca de los indios del Perú se siguen muchos inconvenientes por ser de mucha parte para sus idolatrías ceremonias y hechicerías....Ordenamos a los Virreyes que provean cómo los indios que se emplean en el beneficio de la Coca sean bien tratados de forma que surja daño para su salud. Y en cuanto al uso de ella para supersticiones, hechicerías, ceremonias y otros malos y depravados fines, **encargamos a los preladados eclesiásticos**, que estén con particular cuidado y de no permitir en esta materia ni aún el menor escrúpulo".¹⁰

Cuatro años más tarde, en 1573 el monarca español limita el cultivo a un máximo de quinientos cestos de cosecha al año en aquellas propiedades que hayan cultivado esa cantidad o más. En esa misma ordenanza se dan instrucciones para el uso de la mano de obra indígena en tareas relacionadas a la Coca, y para el control de la comercialización.

Finalmente el 6 de abril de 1574, la Corona prohibía el cultivo y uso de Coca en zonas que no fueran mineras:

" Cualquier persona que comprare Coca a los de las chacras, no la puede vender ni rescatar, si no fuere en asiento de minas, que estuviere poblado con la pena contenida en el capítulo antes de éste y su aplicación....Lo susodicho se guarde y se cumpla en la Coca, que se beneficia y cría en los Andes del Cuzco y donde militaren la misma razón y causa"¹¹

En 1563 se crea la Real Audiencia de Quito, que dependía del Virreinato de Lima, por lo que dichas leyes tuvieron fuerza en el territorio de lo que es Ecuador actualmente.

La extinción de la Coca en el territorio regido por Quito es un proceso que no puede explicarse por el sólo hecho del cumplimiento de las ordenanzas reales, sino también en la forma en que se constituyeron los espacios productivos coloniales, así como también a las tendencias de la agricultura, la ocupación del suelo y la estratificación social (Bonilla, 1991: 13-20).

La división internacional del trabajo resultante del proceso colonial especializó la producción de la zona geográfica que ahora constituye el Ecuador, dentro del mercado regional andino, en tejidos y productos agrarios. Este proceso tuvo que ver con una dinámica paralela ocurrida en Europa que obligaba a la España mercantil a proveerse de recursos en oro para sostener tanto su economía y poder militar imperial, como para abastecerse de mercancías industrializadas en naciones como los países bajos o Inglaterra que habían entrado ya en una fase primaria de intensiva industrialización (Velasco, 1981: Cap II).

La división productiva del espacio andino habría construido enclaves mineros privilegiados. Supuesto el objetivo de extraer recursos en metálico, esta política fue regional, pero dadas las dimensiones de los yacimientos los centros se establecieron en lo que ahora son Perú y Bolivia, en donde se levantó una estructura económica que incorporaba no solo la mano de obra indígena sino también su forma de organización social y las prácticas fundamentales de su cultura.

En las zonas no mineras, que era el caso de los territorios de Ecuador, la producción agrícola estaba articulada por dos necesidades. a) El autoconsumo de cada unidad agraria productiva; y b) Para el mercado regional (Assadourian, 1973: 43-81). La readecuación productiva de las zonas en cada una de las regiones del Virreinato de Lima

implicó la ruptura de la economía indígena precolombina e inca, sobre las que se levantaban redes de intercambio regionales.

Esta economía de la Coca en los Andes se sustentaba en la multiplicidad de nichos ecológicos en cada región geográfica(Ploughman,1986:1-24).El norte de la corriente de Humboldt se ha caracterizado por la multiplicidad de esos nichos, y esa circunstancia fue el escenario de variadas prácticas de intercambio, así como posibilitó la difusión de algunos productos en distancias considerables respecto de su lugar de origen, pese a lo precario de la comunicación por tierra en ese entonces. De ahí que la Coca se haya consumido aún en zonas en donde su cultivo no era posible por razones climáticas(Ibid).

Bajo estas condiciones esructurales, la producción del Coca del Ecuador se subordina a las funcionalidades productivas de la región para la economía colonial de enclave minero de los siglos XVI y XVII. El boom minero del Potosí, por ejemplo, llega a emplear 100.000 trabajadores indígenas y se calculan otros treinta mil en las minas de Oruro. Una cantidad semejante, aunque levemente inferior, de trabajadores indígenas se emplean en el Perú, a los que debe añadirse trabajos relacionados con la provisión de servicios a esos mastodónticos centros mineros para la época, y los relacionados con comercialización y transporte. La Coca era, como se ha dicho, un producto de primera necesidad en esos

centros; a diferencia del norte del Virreinato, bajo la jurisdicción de Quito, en donde la economía de la Coca seguía reproduciéndose en comunidades campesinas agrarias con un nivel de integración menos intenso que el de la producción minera.

Los usos de la Coca sufrieron modificaciones relacionadas no sólo con la construcción de un nuevo mercado para el producto, sino que se transformaron también los sentidos del consumo en las zonas mineras, donde se convirtió no solamente en un instrumento de socialización sino en un complemento energético y calórico que elebaba el rendimiento de los trabajadores e impactaba, por tanto en las tasas de rendimiento de la producción minera.

Los primeros intentos de interdicción planteados por la Corona, bajo la presión eclesiástica, coincidieron con una caída notable de la producción minera cuando la prohibición del consumo se establece y, finalmente, como consta de los documentos citados, los propios administradores coloniales son quienes solicitan la regulación del cultivo en esas zonas a fin de seguir abasteciendo a la población vinculada con esa economía, lo que resulta la persistencia del cultivo y del consumo en formas naturales de la Coca, en las regiones que ahora son Perú y Bolivia.

En el Ecuador este primer condicionante estructural, relacionado con su papel de productor agrícola y textilero, abre la posibilidad para que efectivamente las autoridades

coloniales, especialmente las eclesiásticas, puedan controlar y erradicar el cultivo, pero a esta condición debe añadirse una explicación complementaria de la erradicación, que alude precisamente a la forma de organización de la producción agrícola.

La mayor densidad poblacional indígena y el espacio primeramente articulado a la economía colonial fueron los valles templados de las montañas. De hecho, la mayor parte de la Coca consumida provenía de valles cálidos dentro del mismo callejón interandino. Pues bien la producción agrícola levantada sobre instituciones como la encomienda⁽¹²⁾, ocupó, en términos generales precisamente las tierras más fértiles, en donde se cultivaron productos para el mercado interno, y hacia finales del siglo XVI insumos para la industria textil como el algodón.

La transformación de la vida cotidiana indígena en relación a la Coca parece haberse obrado, además de por las transformaciones agrarias producto de la reorganización de la propiedad, por una campaña sistemática de intimidación física y simbólica llevada adelante por las autoridades coloniales y la Iglesia en forma inmediata a la legislación prohibicionista. En un documento de 1571 ó 1572 sobre las costumbres de los indios de la ciudad de Loja (a 200 km del Perú actual) se lee lo siguiente:

"También tenían huacas u oratorios a quien ofrecían oro y plata y todo lo que tenían, especialmente una hierba que se dice Coca de mucha estima entre ellos; lo cual ya no lo hacen sino es a escondidas, porque se les ha advertido de la ofensa

que hacen a Dios en adorar a las criaturas y por miedo al castigo que se les ha prevenido".⁽¹³⁾

Pese a la prohibición, el uso de la Coca, especialmente entre los indígenas, parece haber sobrevivido algún tiempo más en la Audiencia de Quito. Son precisamente las transformaciones agrarias devinientes de la división internacional del trabajo en el mundo andino las que complementan la erradicación.

El caso del Valle del Chota, hondonada cálida ubicada a unos doscientos kilómetros al norte de Quito ilustra la afirmación anterior⁽¹⁴⁾. Cultivado por indígenas hasta mediados del siglo XVII, el Valle producía Coca y otros productos alimenticios para el mercado interno: legumbres, hortalizas, maíz. Pero, puesto que era una región cálida y fértil la región es ocupada por los jesuitas, quienes reorientan la producción hacia el cultivo de algodón, necesario para la industria textil, que era el rol productivo de la Audiencia de Quito en la economía de enclaves mineros, y se siembra además caña de azúcar que era industrializada en aguardiente, también para el mercado regional.

La región del Chota en poco tiempo se transforma de una economía fundamentada en unidades productivas parcelarias a una de plantación, en donde incluso sus administradores ven la necesidad de suplantar la mano de obra indígena por trabajo esclavo. Efectivamente en ese valle se cultivan típicos productos de plantación: algodón y caña de azúcar, y para asumir estas tareas se introduce población negra (coronel,

1992). La región termina transformándose no sólo en su vocación económica original, en los patrones de propiedad, sino que incluso la misma población indígena es desplazada por el grupo étnico de origen africano (Ibid). La Coca no sobrevivió en el Valle del Chota, no sólo porque otros cultivos la suplantaron en los terrenos donde antes se cultivaba, sino porque sus consumidores indígenas tuvieron que abandonar esos territorios.

Finalmente, las redes de intercambio que eventualmente abastecían de Coca desde cultivos localizados en la ceja de selva oriental, también se fracturaron en el orden colonial. La Coca no tuvo espacio societal para sobrevivir.

Como se ha planteado, la práctica de masticar Coca sobrevive hasta los años noventa en Perú y Bolivia, cumple todavía funciones ceremoniales y de socialización cotidiana; y sigue asociada a la idea de energético tanto para el trabajo agrícola cuanto minero, así como el vínculo de comunicación y correo mercantil entre distintas regiones y nacionalidades (Allen, 1986:35-48). La Coca, de otro lado en las comunidades donde sobrevive su consumo en los Andes, es parte integral de la vida y además un símbolo de identidad cultural, así como de manifestación pública de lealtades (Allen, 1981: 157).

La guerra de las drogas, que se conocen al proceso económico y político internacional resultado del mercado ilegal de drogas producidas en América del Sur y consumidas por el norte industrializado, especialmente los Estados Unidos, ha

añadido varios sentidos, que aluden a la realidad laboral e incluso el orden internacional en donde se localizan los campesinos cultivadores. Una percepción que informa, por ejemplo, a algunos gremios campesinos bolivianos y peruanos, es que la hoja de Coca puede ser una forma de resistencia a la hegemonía norteamericana. En este orden de pensamiento, la Coca no es vista como una droga, ni como un insumo para la fabricación de ella, sino como un recurso natural que puede ser materia de múltiples productos elaborados, y como una fuente de sobrevivencia⁽¹⁵⁾.

En lo que tiene que ver con la población indígena contemporánea del Ecuador, no hay evidencias que prueben un consumo cotidiano, ni siquiera en las nacionalidades amazónicas. Probablemente una de las comunidades indígenas más vulnerables es la de los Siona-Secoya, cuyo territorio es cercano a la frontera común entre Colombia, Ecuador y Perú. Pese a ello, una vez que el índice del tráfico se elevó, ha existido un deliberado esfuerzo por no tomar contacto con esa actividad(MacDonald, 1986:153).

Las razones de esa conducta parecen encontrarse alrededor de los intereses centrales de esa nacionalidad que es el acceso y protección de sus territorios (Ibid), que finalmente les fueron oficialmente otorgados en 1991. Algunos conflictos perfilan esta actitud. En primer lugar tensiones con poblaciones de colonos, quienes además de introducir prácticas agrícolas extrañas al medioambiente de la zona, sobreviven en

una economía que sí es permeable a la producción Cocalera. De hecho todas las erradicaciones en la frontera desde 1986 en adelante han sido localizadas en su mayor parte en zonas pobladas por campesinos colonos. No por indígenas.

Conflictos adicionales para los indios Siona Secoya son la explotación petrolera y la militarización de la zona, debida, entre otras causas, a la percepción de la amenaza externa de las fuerzas armadas respecto de sus pares peruanos y de la guerrilla y narcotraficantes colombianos. Estas tensiones, unidas a su necesidad territorial, habrían creado una actitud "racional" en la formulación de políticas y obligado a la comunidad a actuar dentro de marcos altos de organización colectiva, en concordancia con federaciones indígenas de carácter nacional, lo que ha limitado la posibilidad de involucrarse en el cultivo (Ibid:155).

Si bien hay registros de usos eventuales, sobre todo medicinales, antes que ceremoniales en comunidades indígenas que viven en ambientes subtropicales, no hay en el Ecuador vocaciones de carácter cultural que permitan ampliar el cultivo en las poblaciones indias y volverlo potencialmente funcional para el mercado externo, como en el caso de los países vecinos.

La erradicación de la Coca en el Ecuador pudo haber implicado la sustitución de las funcionalidades tradicionales de la planta por otro producto: el alcohol. La bebida en la sociedades andinas ecuatorianas es un objeto cultural. Es

eficaz simbólica y ritualmente en la comunicación y en la socialización. Produce situaciones de inmersión colectiva, y está presente obligatoriamente en prácticamente todas las actividades colectivas de una comunidad, desde las religiosas, que en general catalizan prácticamente toda la vida social, hasta las relacionadas con actividades profanas (Sánchez Parga, 1984). Su poder de condensación de identidad es, efectivamente, sólo comparable al de la Coca en las sociedades indias de Perú y Bolivia.

Esto parece confirmarse con lo arrojado por datos empíricos. Aproximadamente un 75% de la población ecuatoriana tiene niveles de adicción al alcohol, y la cifras son mayores aún en el campo⁽¹⁶⁾.

IV. CONCLUSION.

El Ecuador no es un país "fuente" de drogas ilegales a diferencia de sus dos vecinos territoriales. La Coca fue erradicada del territorio de la antigua Audiencia de Quito durante los siglos XVI y XVII, de modo que al estallar el "boom" del consumo de la cocaína desde mediados de los años setenta, en el Ecuador no hubo una base material productiva destinada al consumo tradicional interno que pudiera funcionalizarse para el mercado externo como en Perú y en Bolivia. De otro lado, los patrones de ocupación del espacio ecuatorianos desde los años sesenta, relacionados con la militarización de sus fronteras, la colonización y la

explotación petrolera, han supuesto el control por parte del Estado de tierras eventualmente vulnerables al cultivo, como ocurre en el lado colombiano de la frontera.

A las políticas de erradicación, deben sumarse explicaciones estructurales e históricas que dan cuenta de la inexistencia un ambiente societal propicio a dicho cultivo. En primer lugar, el territorio nacional ecuatoriano tiene de niveles de integración espacial muy superiores a los de sus vecinos⁽¹⁷⁾. Mientras en el Ecuador hay un eje económico y político que se establece en el espacio entre Quito y Guayaquil, alrededor del cual se van integrando en círculos concéntricos regiones periféricas que incluyen la Amazonía, en el Perú hay un solo vértice: Lima, que va perdiendo paulatinamente contacto con las regiones más apartadas y en Bolivia, La Paz compete con focos regionales que no alcanzan el vigor suficiente para integrar el conjunto del espacio nacional.

En segundo lugar, en términos productivos, la explotación petrolera en el Ecuador que viene desde finales de los años sesenta provocó fenómenos controlados de colonización y aumentó la presencia estatal en el territorio amazónico. Siendo precisamente estas zonas aquellas que eventualmente estarían expuestas al cultivo, como en el caso colombiano.

En tercer término la militarización creciente de la frontera oriental provocada fundamentalmente por el conflicto limítrofe con el Perú⁽¹⁸⁾, ha implicado medidas adicionales de

control en las zonas potencialmente cultivables en el Ecuador, a diferencia de Colombia, en donde existen plantaciones de drogas ilegales precisamente en la zona fronteriza.

Distintas oleadas de colonización, sobre todo a partir de los años sesenta se expandieron de la ceja de selva a la llanura, pero además las nacionalidades indígenas que pueblan la hoya amazónica desde finales de los sesenta han estado permanentemente movilizadas alrededor de intereses que tienen que ver con el reconocimiento de su territorio. En 1991 legalizaron su posesión de la tierra. Finalmente, en comparación con otras zonas del Ecuador, tanto en la Costa como en la Sierra, en la Amazonía prácticamente no existe pobreza extrema (Chiriboga et.al.: 51 y ss), lo que eliminaría un factor adicional que eventualmente explique la adhesión de la población a prácticas ilegales, como parte de un conjunto de estrategias de sobrevivencia.

Las características comunes en términos sociales, económicos, culturales e históricos, aparte de las geográficas de Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia, han permitido la construcción de una identidad regional común en el discurso que da sentido a la Guerra contra las Drogas. De hecho esta identidad también es dominante en la literatura académica en relaciones internacionales, sobre todo en aquella que trata el problema del narcotráfico y que ha sido producida en el Norte del continente.

Sin embargo, como el caso del Ecuador prueba, cada uno de esos países se construye en especificidades que pueden denotar una realidad diferente a la imaginada por decisores políticos y analistas. En estas circunstancias la eficacia de una estrategia regional para enfrentar un fenómeno, el narcotráfico por ejemplo, es contingente a la efectiva existencia de la imagen que le da origen. La posibilidad de erradicación de los cultivos como fundamento de la finalidad de exterminar al narcotráfico se diluye en los usos simbólicos y tradicionales que posibilitaron la plantación masiva.

NOTAS

1. Aún esta cantidad de mil hectáreas es muy baja, tomando en cuenta que solamente en el Valle del Alto Huallaga, se calculaba en la segunda mitad de los años ochenta, se habían cultivado un promedio de cien mil hectáreas al año. Para 1993 se calculaban 37.500 Hectáreas cultivadas en Colombia; 45.500 en Bolivia y aproximadamente 130.000 en Perú (US. Department of State, 1993(a):5-6). Otros cálculos, sin embargo estiman de 150.000 a 320.000 hectáreas solamente en el Perú (Mac Gregor, 1993:104)

2. La eficiencia en la erradicación se debió a la voluntad política del régimen, a la cantidad relativamente pequeña de hectáreas sobre las que se operó, al asesoramiento internacional, y a razones sociales y políticas que han permitido que el Estado ecuatoriano controle, de algún modo, su espacio nacional. Todas estas razones se argumentan con mayor profundidad en los capítulos III y VI de esta disertación.

3. Una hipótesis sobre la forma de constitución del sistema de valores preeminente en la sociedad norteamericana plantea, por ejemplo que históricamente en esa nación ha sido difícil encontrar un equilibrio entre las tensiones producidas por el horizonte de la búsqueda del deber y los principios fundacionales de la nación alrededor de la libertad individual, que serían elementos centrales en la constitución de la ética nacional (Buchanan, 1992:33). Esta percepción libertaria del individuo y de su fuero, es probablemente un elemento que deba considerarse junto a otros cuando se reflexiona sobre los altos niveles de consumo de psicotrópicos, en comparación con otras sociedades, del mercado norteamericano.

En este orden de argumentación, de otro lado, los patrones de consumo, que implican en los Estados Unidos formas de aprendizaje social y luego de amnesia sobre sus consecuencias (Musto, 1987), revelan cierta tendencia a la experimentación del consumo de sustancias nuevas o relativamente desconocidas primero en sectores con acceso a recursos culturales, políticos o económicos; y luego, paulatinamente, el uso de estas drogas se esparce al resto de la sociedad, generalizándose en cierto momento.

4. La hipótesis de que la Coca tuvo un uso extendido socialmente, es generalmente aceptada por los historiadores contemporáneos, y reemplaza a una idea vigente en medios académicos hasta comienzos de los años setenta que suponía que esta planta era consumida para efectos ceremoniales y sólo por estratos superiores de la organización social andina precolombina. Murra (1986) plantea por ejemplo la idea del consumo ampliado y Naranjo (1974), la del consumo restringido.

5. Esta hipótesis, la del uso suntuario o elitista de la coca estuvo en vigencia hasta principios de los años sesenta en la producción antropológica especialmente latinoamericana.

6. Las Yungas se encuentran relativamente cerca de la Paz, hacia el Este; mientras que el Chapare es una región más aislada de los núcleos políticos y económicos nacionales, que se encuentra en la hoya amazónica, al noreste de La Paz. El Beni es terreno tropical al este de la Capital.

7. Hay abundante literatura al respecto. Deben mencionarse, sin embargo los clásicos como Jijón y Caamaño (1914), Gualberto Arcos (1933), Luis León (1946, op.cit). Plutarco Naranjo (1971).

8. Luis León (op.cit) con evidencia de los Archivos de Indias, Bartolomé de las Casas, Fray Gerónimo de Aguilar, Pedro Cieza de León, cita los pueblos de Pimampiro, Otavalo, Coangue, Latacunga, Cahuasquí, Quilca, el valle del Jubones, entre otros, como sitios en donde se habría cultivado coca.

9. Citado por León (Op.cit:20)

10. Citado en León (1965:20-21)

11. Ibid:23

12. La encomienda consistía en la entrega a un administrador colonial de una extensión de tierras, con sus habitantes, en las cuales él se comprometía a brindar protección e instrucción religiosa a cambio de la rentabilidad del terreno. Una de las instituciones con mayor número de encomiendas fue la misma iglesia (Gonzalez Suárez, 1972).

13. Citado por León (1965:25), de un autor anónimo: "Relación y descripción de la ciudad de Loxa", en : Relaciones Geográficas de las Indias, T. III. Madrid 1987:215.

14. Este caso ha sido estudiado in extenso por Rosario Coronel (1991), quien ha hecho investigación en archivos originales; y aunque su objeto enfatizó mas bien el tema de la introducción del trabajo esclavo en la sierra ecuatoriana, arroja interesantes datos sobre la extinción de la Coca. El caso del Chota sin embargo no

puede generalizarse, sino que es un ejemplo particular de la dinámica de fondo, estructural, que transformó las relaciones agrícolas, el consumo y la producción agraria de la Audiencia de Quito.

15. Esta es la posición del Consejo Permanente de los productores de hojas de Coca, organización que agrupa entidades campesinas de Perú y Bolivia básicamente. Ver documento de la Comisión Política (1991).

16. Datos sobre alcoholismo y sobre prevalencia de consumo de drogas ilegales pueden encontrarse en Pablo Andrade y Paul Bonilla (1989), aunque los datos arrojados por la encuesta epidemiológica realizada por ellos, han sido cuestionados, sobre todo en el consumo de drogas ilegales por las altas cifras de adicción encontradas, aún mayores a las de Perú y Colombia, por ejemplo.

17. La reflexión sobre la integración del espacio ecuatoriano contemporáneo, en comparación con los demás países andinos y referido al caso del narcotráfico como ejemplo puede encontrarse en Dreyfuss (1992). Antecedentes sobre el mismo tema más detallados, pero sin la fuerza comparativa del trabajo anteriormente citado se leen en Deler (1986)

18. Desde 1941, fecha en que se produjo una guerra con el Perú, y a pesar de haberse firmado en los años inmediatamente posteriores un tratado de límites, la frontera no ha sido cerrada totalmente. A ello se ha sumado la vocación de no reconocimiento del tratado de prácticamente toda la elite ecuatoriana y de las Fuerzas Armadas. De esta suerte, la percepción de la amenaza externa, ubicada en el Perú es un hecho cierto para el ejército ecuatoriano y no solamente una política o una declaración de principios. Incidentes armados eventuales han ocurrido desde 1941 en adelante, siendo los más importantes los de la Cordillera del Cóndor en 1981, que estuvieron a punto de provocar otra conflagración generalizada.

CAPITULO III

LA POLITICA EXTERIOR ECUATORIANA Y LA GUERRA DE LAS DROGAS.

I. EL ECUADOR Y LA DIMENSION INTERNACIONAL DEL NARCOTRAFICO EN EL SIGLO XX.

1.1. Las décadas iniciales.

Desde que en 1934 el Ecuador ratifica la Convención del Opio, acordada en Ginebra en 1925, hasta los años noventa, hay una posición común en contra de las drogas manifestada por todos los gobiernos, independientemente de su signo ideológico o de su naturaleza: de origen electoral civil o dictatoriales. El sistema de valores y creencias de una sociedad que recién integra su espacio nacional en la década de los sesenta (Deler, 1986), y que moderniza las relaciones económicas en el agro y en la ciudad con un intento de sustitución de importaciones, posibilitado por el auge petrolero, sólo en los años setenta (Bocco, 1987), pueden dar cuenta de este fenómeno.

Las drogas no fueron, hasta el gobierno de León Febres Cordero (1984-1988) un tema central de la agenda internacional del Ecuador. No lo son todavía. En las últimas décadas la agenda de política exterior ecuatoriano ha priorizado los intereses establecidos alrededor de temas económicos y relacionados a la comercialización de los productos de exportación. El Pacto Andino, las relaciones comerciales con los Estados Unidos y Europa, problemas arancelarios, son fundamentales. Mientras que por el lado de la seguridad, la frontera en discusión con el Perú marca la identidad de la

política exterior ecuatoriana⁽¹⁾). Pese a ello, para el principal socio comercial ecuatoriano: los Estados Unidos, el tema del narcotráfico es la primera prioridad de su agenda con el Ecuador.

El primer instrumento internacional contra las drogas del siglo XX que el Ecuador suscribe es la Convención del Opio, que se firmó en Ginebra en 1925. Este tratado es ratificado en 1934, y a pesar de que su nombre menciona solamente al Opio⁽²⁾, en realidad incluye a un amplio espectro de psicotrópicos de distinto origen, usos y efectos, tales como la cannabis y la cocaína. Una primera reflexión puede aparecer del estudio de este tratado y es que se empieza a prefigurar una imagen jurídica en la legislación internacional antidrogas que homogeniza todas las sustancias psicotrópicas y generaliza, en el discurso, sus propiedades y efectos. La prohibición del opio y sus derivados, justificándose en los efectos de salud pública o médicos que puede causar a los adictos se extendió entonces, como ocurre en los noventa, al consumo de otras sustancias, fundamentándose en la misma atribución de características negativas aplicada a todas las drogas por igual. El problema de la prevención del consumo empieza a convertirse en un tema que alude a valores, percepciones, costumbres dominantes y sentidos morales antes que a la salud pública. De hecho la morfina no produce los mismos efectos que la marihuana o que la cocaína y los patrones de adicción son muy diferentes.

La historia diplomática antidrogas del Ecuador partía tarde respecto de la de Estados Unidos, que ha sido, a lo largo de este siglo sin duda el actor internacional que ha impulsado las iniciativas prohibicionistas globales, y también ha sido el espacio geográfico y política de la sociedad más afectada del planeta por el consumo de estupefacientes de distinto origen y diversos efectos.

Para confrontar ambas realidades históricas y sociales, la de un país andino no productor y la del mercado de psicotrópicos ilegales más grande del orbe puede ejemplificarse el hecho de que el Ecuador, a la época de la ratificación de ese primer tratado, tenía poco más de dos millones de habitantes, había superado apenas una guerra civil, y tenido tres gobiernos distintos en menos de tres años. Ese mismo año de 1934 el gobierno de José María Velasco Ibarra, quien fuera cinco veces presidente, sería derrocado por un golpe de Estado. A todo esto habría que sumar los los problemas normales de la sociedad ecuatoriana de ese entonces: integración nacional, pobreza extrema, violencia política (De la Torre, 1993: Cap II).

El tema de las drogas en ese período, y hasta mediados de los ochenta, de lo que puede inducirse en una visión panorámica de la historia ecuatoriana, no era una prioridad de su política doméstica ni tampoco exterior, y en la medida que no aludía a decisiones concretas que se dirijan a los ámbitos del consumo o producción, es posible postular que no hubo una

tradición de políticas que enfrente autónomamente el problema.

Este caso no era a la época de la suscripción de los primeros tratados antidrogas, ni lo ha sido en los últimos años, el de los Estados Unidos. Las diferencias entre la historia de las políticas y decisiones sobre narcóticos de ambas naciones son notables. Precisamente, ya en 1906 se emite en los Estados Unidos un Acta para discriminar de entre las medicinas, aquellas que calificaban como drogas⁽¹⁾.

En ese año de 1906 los Estados Unidos tenían una población estimada de 250.000 adictos a diferentes tipos de drogas. Las políticas públicas noerteamericanas se inscriben en un contexto en que es innegable que la realidad del consumo es un problema social de ese país, a lo que debe añadirse la imagen tradicional de las políticas exteriores antidrogas en que el mal proviene de fuera de sus fronteras, se promueve la primera Convención contra el Opio que crea la comisión del Opio de Shanghai. Estas percepciones que informan la política exterior estadounidense precisamente dan cuenta de la existencia de un mercado internacional desde la Primera Guerra Mundial en adelante que, independientemente de su localización, abastece la demanda norteamericana y puede ser un antecedente para formular la hipótesis de que esa demanda en sí misma puede ser el origen de tal mercado. Desde la convención de la Haya en 1912, los gobiernos de Estados Unidos han reiterado una visión del problema, que se ha caracterizado

por localizar las fuentes del consumo de drogas, así como los conflictos relacionados a ellas, no en su propia sociedad, sino mas bien afuera de sus fronteras. La aproximación tradicional ha enfatizado la importancia de la oferta y ha marcado las políticas tendientes al control, y ha mediatizado la comprensión de los problemas ocasionados en la demanda por una comprensión "internacional" del consumo de drogas (Walker, 1989: Capítulo 3) (4).

Hay dos antecedentes al tratado de Viena de 1925. Son dos conferencias internacionales promovidas por los Estados Unidos, en 1909 (que crea la comisión del Opio de Shanghai) y en 1911. Estos eventos crean precedentes que legitimarán una legislación de carácter penal para sancionar a quienes produzcan y comercialicen sustancias ilegales, lo cual se perfecciona en términos domésticos en los Estados Unidos en 1914 con el Acta de Harrison. De algún modo la ilegalización de las drogas fue inscrita en una estrategia que se aproximaba a las drogas en la imagen de un crimen internacional que la comunidad mundial debía perseguir y castigar. Los objetivos de esta estrategia se articulaban en la postulación de una legislación común para los Estados Unidos y el resto de países del mundo que se fundamenten en los valores dominantes gubernamentales norteamericanos en contra del consumo de psicotrópicos (Walker, 1981; Inciardi, 1986).

La convención de Ginebra de 1925 ya referida logra la adhesión de la mayoría de países latinoamericanos a la imagen

punitiva del narcotráfico (aunque a las sesiones solamente asistirían Brasil Chile, Nicaragua y Uruguay) así como de aquellos involucrados en el interés estadounidense, y esa política se complementa a lo interno con la creación del Buró Federal de Narcóticos⁽⁵⁾.

Otro tratado relevante a la legislación internacional se ratifica en 1936 por el Ecuador: es un Convenio para limitar y reglamentar la fabricación y el uso de estupefacientes⁽⁶⁾. El objetivo central de este instrumento es la penalización de las actividades relacionadas con drogas ilegales. El texto en su conjunto sigue enfatizando los temas relacionados con los opiáceos, a pesar de que este instrumento reemplaza el término "opio" de las primeras convenciones por el de "drogas", lo cual deja abierta la posibilidad de criminalizar sustancias nuevas en el futuro, y tiene una sección en donde se definen explícitamente los procesos de refinación e industrialización para cada una de las sustancias que son prohibidos por el Convenio.

El Ecuador ratificó el tratado, pese a que ni siquiera participó en la reunión de 1931 de Ginebra. Los países latinoamericanos que asistieron a la Conferencia para la Limitación de la Manufactura de drogas fueron: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela⁽⁷⁾.

Los Estados Unidos, por su parte, habían tenido una

activa política internacional específicamente en el tema de las drogas ilegales. Su liderazgo en el Comité Consultivo del Opio de la Liga de las Naciones era indiscutible. A nivel doméstico, de otro lado, se iban configurando los insumos para perfilar una de las "obsesiones" de su política internacional antidrogas: el control de las sustancias en la fuente. Efectivamente, el Servicio de Salud pública (Public Health Service), organización gubernamental que participaba en los programas de control de drogas, declaraba ya en 1929 que los esfuerzos domésticos por sí solos eran insuficientes para controlar el consumo, en medio de un clima de intensa discusión entre distintas organizaciones del gobierno a propósito de sus mutuas ineficiencias (Walker, 1989:65), lo que revela por otra parte una situación parecida a lo que ocurriría con la burocracia de las instituciones anti narcóticos estadounidenses en la Guerra de las Drogas que comenzara en los ochenta.

Galo Plaza, presidente del Ecuador (1949-1952), terrateniente serrano que más tarde llegaría a ser Secretario General de la OEA, ratifica en 1951 un nuevo tratado, el "Protocolo que enmienda los acuerdos, convenciones y protocolos sobre drogas narcóticas" (*), el mismo que fuera suscrito en primera instancia en Lake Success, Estados Unidos, en diciembre de 1946.

En los años previos, a partir de los treinta tardíos, la actividad antidrogas fue eventual en América Latina, aunque la

Segunda Guerra Mundial incrementó la provisión de estupefacientes sobre todo desde México hacia los Estados Unidos. El mercado de cocaína de ese entonces tuvo como protagonista a la Argentina que, entre los muchos otros productos que comerciaba con Alemania y sus aliados, exportaba derivados de Coca en calidad de analgésicos y estimulantes (Walker, 1989: 174-177).

Acabada la guerra, el tema de las drogas en la relación de Estados Unidos con América Latina emerge de nuevo. De hecho el convenio de Lake Success en 1946, es básicamente un instrumento destinado a modernizar la nomenclatura burocrática de los organismos de control internacional, que pasaron de la Liga de las Naciones a la Organización de las Naciones Unidas. Un poco más que eso, este convenio es un intento por modernizar los instrumentos que tratan el tema. Se trataba de volver operativa, por ejemplo, a la Comisión de Drogas y Narcóticos (Ibid) .

El Ecuador de ese entonces empezaba una década de crecimiento sostenido debido a la bonanza producida por la exportación de banano, fruta de la cual era el primer productor mundial y que significó un ingreso constante de divisas. Desde 1948 hasta 1961 hay un período de estabilidad constitucional, en donde se suceden por primera vez en este siglo tres gobiernos de origen electoral, sin que hubiese habido de por medio golpes de Estado. El Ecuador, sin embargo, vivía las secuelas las secuelas del conflicto limítrofe con el

Perú que según los historiadores ecuatorianos habría costado la pérdida de cerca de la mitad del territorio nacional, aproximadamente 250.000 kilómetros cuadrados de territorio (Carrión Mena, 1986).

Las decisiones estadounidenses relacionadas con la prohibición del uso de narcóticos, al igual que prácticamente todas las iniciativas norteamericanas de carácter multilateral en el siglo XX, hasta la década de los sesenta, fueron tradicionalmente apoyadas por los gobiernos ecuatorianos. En este sentido, resulta difícil pensar en algún tipo de oposición a un tratado antinarcóticos, incluso en la época en que esas relaciones se tensionaron, a principios de los cuarenta, cuando en la Conferencia de Río el Ecuador fue presionado por los Estados Unidos a comprometerse a reconocer sus nuevas fronteras.

En esa misma Conferencia de Río de Janeiro, efectuada en 1942, Argentina prefirió, a diferencia del resto de naciones latinoamericanas, no declarar la guerra al Eje, al tiempo que como ya se mencionó, exceptuaron a la cocaína de una serie de sustancias sobre las que había prohibición de exportar. Los Estados Unidos sospecharon que las rutas de provisión venían desde el Ecuador e involucraban, además de Perú y Bolivia, a Chile (Ibid:Cap.8). Ecuador por su parte, incluso bajo el trauma de la pérdida territorial, fue solidario con la política continental estadounidense.

El año de 1962 el Ecuador ratifica un tratado que somete

a fiscalización cualquier sustancia que fuere considerada peligrosa por la Organización Mundial de la Salud. El tratado había sido emitido originalmente en 1948, y fue ratificado en la presidencia de Carlos Julio Arosemena.

Durante los años sesenta, como en décadas anteriores, el flujo de narcóticos desde América Latina hacia Estados Unidos habría provenído principalmente de México. Los opiáceos y la marihuana eran los problemas principales de las políticas antidrogas. Las fuentes conflictivas estaban localizadas en un espacio geográfico que iba desde el lejano oriente hasta Europa, pasando por Turquía y los países del Magreb, que eran un trampolín para que morfina y heroína abastecieran la demanda.

La cocaína en los sesenta, si bien era consumida dentro de los Estados Unidos, no representaba una epidemia social todavía, y Colombia no era relevante entre los países exportadores. Mas bien Chile y Ecuador eran los estados sospechosos de originar esas exportaciones (Walker, 1981). La elevación del consumo de cocaína en los Estados Unidos comenzó a producirse desde principios de la década de los años setenta. Durante todo ese período, hasta 1982 el crecimiento del consumo y de la producción de derivados ilegales de Coca es constante, pero el enfoque de las estrategias de control, cubierto siempre con el manto de la moral dominante, no iba más allá de un clima radical de sanción social al consumo y la preocupación por la extensión del consumo.

En la administración de Richard Nixon la retórica había ido hasta declarar las drogas como el enemigo público número uno de los Estados Unidos. Pero sería el presidente Ronald Reagan quien declara la guerra de las drogas y quien, además incluye el tema en la agenda de seguridad nacional. De esta suerte, hasta antes de 1982 la legislación antidrogas revela una preocupación cierta por la adicción, pero los patrones de consumo que preocupan más son aquellos relacionados con morfina y heroína. El problema hasta ese entonces, si bien fue tratado mediante estrategias de control, represión e interdicción, no era todavía un tema de la agenda de la seguridad nacional estadounidense.

1.2. Los años sesenta y setenta

Los antecedentes históricos sobre las políticas antidrogas internacionales que han sido descritos, permiten ampliar la visión acerca de las decisiones ecuatorianas de adhesión incondicional a todas las iniciativas en la materia. Los intereses en juego en la historia previa a mediados de los setenta simplemente no aludían a realidades ecuatorianas; no constituían un tópico que aludiera a su estatus en el ambiente internacional, ni tampoco interpelaban ninguna política que tuviera efectos sociales en comunidades específicas. El curso normal del proceso de toma de decisiones no se alteró, así como tampoco la imagen de las drogas expresaba indicadores de crisis alguna (Bonilla, 1991: 21).

Así, otro tratado importante ratificado por el Ecuador en 1964 es uno aprobado en Nueva York en 1961 en que se intenta unificar la legislación internacional en materia de control y fiscalización de estupefacientes, y que fue diseñado para la represión del comercio ilícito, y para reglamentar la actividad de los organismos competentes para conocer las causas relativas al narcotráfico y penalizarlas⁽⁹⁾. El convenio ratificado en 1964 establece la Oficina Internacional para el Control de Narcóticos, que dependía del Consejo Económico y social de las Naciones Unidas y de la Asamblea General.

El gobierno ecuatoriano que encara su primer tratado en la década de los setenta estaba presidido por el General Guillermo Rodríguez Lara, quien había derrocado en febrero de 1972 a José María Velasco Ibarra de su quinta y última presidencia. Esta es la primera convención de Viena a la que adhiere el Ecuador, la misma que se celebrara en febrero de 1971, y el resultado fue un convenio sobre sustancias psicotrópicas⁽¹⁰⁾, que buscaba básicamente mejorar los instrumentos de la Convención de Nueva York de 1961, o sea unificar criterios internacionales para la prohibición y penalización de las sustancias ilegales.

En julio de 1973, se ratifica un acuerdo sudamericano sobre estupefacientes y psicotrópicos, que se publica recién en el Registro Oficial de diciembre de ese año, resultado de una conferencia previa sostenida en Argentina⁽¹¹⁾. Este

acuerdo es la primera iniciativa regional sudamericana que suscribe el Ecuador en el siglo XX. El Acuerdo de Buenos Aires establece lineamientos generales de cooperación científica, legal, administrativa, y además implica un apéndice con principios de legislación penal que debían ser comunes a todas las naciones que lo suscribieron.

En la década de los setenta los empresarios ilegales colombianos tomaron el control de la producción de cocaína prácticamente del conjunto del área andina en un proceso que en forma paralela supuso el control del acceso a las principales redes de distribución de narcóticos en los Estados Unidos (Bagley, 1988; Gugliotta y Lenn, 1989). Hay distintas formas de comprender la forma de organización de los carteles y de su inserción en la sociedad, pues mientras unas versiones los miran como entidades más o menos organizadas y con una política económica y militar "racional" otras en cambio perciben un fenómeno difuminado horizontalmente en la sociedad alrededor de miles de núcleos familiares⁽¹²⁾, el hecho cierto es que las calles de Estados Unidos se abastecen de drogas andinas que llegan de Sudamérica a través de intermediarios colombianos principalmente a ese país.

Explicaciones del fenómeno consideran que la localización de Colombia, que limita con los principales productores del arbusto, y que tiene salida al Caribe, así como una rica tradición comercial con los Estados Unidos, aunadas a circunstancias de carácter económico y político, dan cuenta de

su papel protagónico en el comercio de cocaína (Bagley, 1988). Colombia consolida en los setenta el abastecimiento del mercado estadounidense con más del 80% de la provisión que llega vía México y el Caribe fundamentalmente (Andreas y Youngers, 1988: 534-535).

Durante toda la década de los setenta el Ecuador convino un conjunto de políticas multilaterales en la prevención y combate al narcotráfico. Las leyes penales no hacían excepciones especiales respecto a los delitos relacionados con el fenómeno y el índice de detenidos por ellos, era comparativamente extremadamente bajo en relación a finales de los ochenta y los noventa. El énfasis principal en esta materia, más bien había venido otorgado desde afuera y promovido básicamente por los Estados Unidos a lo largo del siglo (Bonilla, 1991).

Nada espectacular sucederá en materia de legislación internacional hasta después de la convención de Viena de 1988, en que una serie de tratados bilaterales, multilaterales, iniciativas, convenios y conferencias, al punto que el Ministerio de Relaciones Exteriores tiene que abrir una dependencia especializada en asuntos relacionados al narcotráfico en 1990.

El Ecuador había esperado el crecimiento expansivo del mercado hasta mediados de los ochenta sin adoptar más políticas que las cualquier otro país que concurre a foros internacionales y encuentra de sentido común algunos

planteamientos que los aprueba sin que realmente sean parte de su agenda. El tema se vuelve prioritario para el Ecuador cuando los Estados Unidos hacen de él su primera preocupación en sus relaciones con los países del área andina y emiten una serie de políticas e iniciativas diplomáticas, así como económicas con el objeto de detener en la fuente productiva, el flujo de drogas hacia norteamérica.

El elemento común de los tratados y convenios internacionales antidrogas del siglo XX a nivel global, que han sido suscritos por el Ecuador, muestra un acento cargado hacia la prohibición y la interdicción. Con la excepción de Argentina durante la Segunda Guerra Mundial, ninguno de los países latinoamericanos, convocados desde fuera hacia la cruzada antidrogas, logra desarrollar una visión distinta de la dominante que informe sus decisiones, aún a pesar de que México, Perú y en menor grado Bolivia tuvieron eventuales incidentes mínimos particularmente con los Estados Unidos (Walker, 1989). El caso es que, sobre todo en los países andinos, amplias franjas de la población tenían patrones de consumo de alcaloides derivados de la Coca, y que en México sobre todo en los sectores campesinos y de clase baja la marihuana era un producto ampliamente difundido, a pesar de lo cual el grado de representación de sus gobiernos sobre estas prácticas culturales es prácticamente nulo.

II. DROGAS Y POLITICA EXTERIOR ECUATORIANA.

2.1. La adopción del discurso.

Hasta finales de los años setenta otra característica de la política exterior ecuatoriana, reflejada en su legislación internacional, es que no hay una estrategia, formulada domésticamente o fuera de sus fronteras, que adecúe la normatividad a objetivos políticos más allá de la prevención y el control. La diferencia marcada a partir de los años ochenta es que tanto control cuanto prevención en sí mismo cambian su función discursiva. Dejan de ser los fines últimos de una construcción prohibicionista legitimada por metas de salud pública, para ser elementos adicionales de un conjunto de políticas destinadas a responder a una dinámica internacional, a influenciar actores, a perfilar la conducta de gobiernos en el tema de seguridad nacional y a neutralizar una actividad cada vez más generalizada e identificada con motivaciones económicas (Páez, 1989; Bonilla, 1993; Sánchez Parga, 1993).

Esta época se caracteriza también por la emergencia de organizaciones internacionales que empiezan a movilizarse en la región andina y específicamente en el Ecuador a través de programas de prevención del consumo y de educación a jóvenes. Es el caso de la ONU en el Ecuador.

La tradición de multilateralidad que caracteriza a la conducta ecuatoriana en la aprobación de tratados, empieza a complementarse con la firma de una serie de convenios

bilaterales que coincide con esta nueva dimensión de las relaciones internacionales que implica un conjunto de políticas y de instituciones de varios países articuladas alrededor del tema drogas . El primero de estos instrumentos que da cuenta de este nuevo periodo es un tratado firmado con Colombia en 1979, en el que se plantea prevenir, controlar y reprimir el tráfico de estupefacientes. Aparte de la retórica antinarcóticos, el convenio es un instrumento que establece mecanismos para acciones conjuntas y trabajo en las fronteras. Para ese entonces, el problema de las drogas estaba en uno de sus momentos más rentables en términos de precios. El precio de un kilogramo de cocaína oscilaba en el mercado estadounidense en alrededor de sesenta mil dólares al por mayor⁽¹³⁾. En esas mismas fechas el salario de un trabajador ecuatoriano bordeaba los ciento veinte dólares mensuales.

El mismo año de 1979 los Estados Unidos inaguran una tradición que lleva más de quince años de firmas de convenios contra el narcotráfico con el gobierno ecuatoriano. El primero de esta época está destinado a establecer normas comunes y colaboración con la policía militar aduanera, que era hasta 1993 la entidad encargada de controlar el contrabando y que dependía no de los organismos tradicionales de seguridad, sino del ministerio de finanzas⁽¹⁴⁾.

Como se ha anotado, ninguna administración ecuatoriana ha mostrado oposición de fondo a la estrategia antidrogas del Departamento de Estado, independientemente de su signo

ideológico, pero uno de los gobiernos, el del Ingeniero Febres Cordero (1984-1988) asumió el discurso Reaganita en toda la extensión de sus implicaciones, sobre todo en su vertiente que enfatizaba la posibilidad de una conspiración de carácter mundial como la causa originaria de la expansión del consumo de narcóticos y que vinculaba a las subversiones domésticas en este entramado⁽¹⁵⁾.

2.2. La guerra de las drogas en el Ecuador.

La inauguración del período de Febres Cordero fue aprovechada para hacer una declaración conjunta de jefes de Estado latinoamericanos que empiezan por legitimar una percepción que vincula el problema de las drogas al de la violencia política en la región. Mandatarios de Bolivia, Colombia, Venezuela y Ecuador, y los vicepresidentes de Nicaragua, Panamá y Perú suscriben un texto en que ya se declara al narcotráfico "enemigo de la humanidad" y en el que se plantea su asociación con "acciones destinadas a subvertir el orden jurídico y la paz social"⁽¹⁶⁾.

Otro convenio con los Estados Unidos, que en esta ocasión inaugura la política de asistencia para operaciones contra narcóticos en el Ecuador se firma en 1985. Este es un acuerdo de fondos no reembolsables, que consistió en la donación de US\$400.000 para la compra de dos helicópteros y más equipamiento⁽¹⁷⁾. Este convenio, a pesar de que establece una donación de cuantía mas bien pequeña, tiene un aspecto

enormemente importante en la historia de las relaciones internacionales contemporáneas del Ecuador, pues autoriza - desde ese entonces en adelante- las operaciones de la DEA, entidad que cumple funciones no sólo de prevención, sino que tuvo hasta 1993 un rol importante en la definición de las políticas de seguridad estadounidenses hacia la región andina.

la firma del convenio tiene una forma inusual en la tradición jurídica ecuatoriana. A pesar de que legaliza la presencia de asesores extranjeros para los organismos de seguridad y establece algunas obligaciones para el Ecuador que aluden al principio de soberanía, sin embargo es expedido como "Acuerdo Ministerial", es decir un acto administrativo de un secretario de Estado, lo que evita la participación y ratificación del Congreso. El trámite normal de una decisión de esta magnitud hubiese implicado un acuerdo que debió haber sido ratificado por el parlamento ecuatoriano, pues potencialmente este convenio fue, y continúa siendo un antecedente que permita la eventual presencia de tropas foráneas en el Ecuador.

Fueron las condiciones políticas de ese entonces, caracterizadas por una mayoría de oposición en el Congreso, así como el estilo excluyente de gobierno de Febres Cordero y su adicción a la visión del mundo del presidente Reagan, los que crearon condiciones para la suscripción de este tratado en donde solo intervino el poder ejecutivo. Efectivamente, a esa fecha la tensión política en el Ecuador había distanciado casi

completamente al parlamento de la presidencia de la república. El presidente, entre otros actos, había cercado el edificio de la Corte Suprema de Justicia para impedir que se instale un nuevo conjunto de jueces nombrados por el Congreso. Diputados afines al régimen habían hecho estallar bombas lacrimógenas en la sala de sesiones del parlamento para impedir sus reuniones, y el gobierno, en términos generales había agudizado los conflictos con toda la oposición hasta llevarlos a extremos que bordeaban la violencia política, el autoritarismo y la ruptura del orden constitucional⁽¹⁸⁾.

En estas condiciones, de otro lado, el punto extremo de la política internacional de Febres Cordero respecto de los Estados Unidos ocurre en 1987 cuando el gobierno autoriza la operación de 6.000 tropas norteamericanas en un periodo de seis meses, que habrían llegado al Ecuador con el propósito de construir una carretera y hacer ejercicios en selva húmeda tropical⁽¹⁹⁾. La oposición, independientemente de su identidad ideológica, así como las organizaciones gremiales más importantes de la sociedad civil fueron extraordinariamente activas en el disenso con el gobierno. Este tema constituyó al poco tiempo un tópico de política doméstica y contribuyó al desgaste político de la legitimidad gubernamental (Hey, 1991).

Sin embargo de la afinidad de Febres Cordero con Reagan⁽²⁰⁾, y de la actitud de colaboración con la estrategia antidrogas, ni siquiera en su régimen se propuso por parte del gobierno o de partido alguno, la idea de reformar las leyes

para incluir una cláusula de extradición, que ha sido un objetivo persistente de la política estadounidense hacia los países andinos. La Constitución ecuatoriana prohíbe expresamente la extradición de nacionales hacia otros países. Su legislación contempla disposiciones que permiten juzgar a los ciudadanos ecuatorianos residentes en su país por delitos cometidos en el extranjero.

Sin embargo de la preocupación estadounidense por la extradición, que logró incluso que el tema fuera incluido como propuesta del presidente Borja al Congreso en 1990, hasta mediados de la década de los noventa solamente ha existido un caso de ecuatorianos extraditados hacia los Estados Unidos, el hermano de Jorge Reyes Torres, quien fuera capturado en Colombia, y no se conoce de casos de ciudadanos ecuatorianos juzgados en su país por delitos relacionados al narcotráfico cometidos en los Estados Unidos⁽²¹⁾. Estos elementos son relevantes al análisis de la política exterior antinarcóticos de Febres Cordero porque la extradición ha sido un tema impulsado por los Estados Unidos en su relación con los países andinos, y en el caso ecuatoriano fue durante el gobierno de 1984 a 1988 probablemente la afirmación de autonomía más importante de ese régimen.

Durante el gobierno de Febres Cordero, por otra parte, se erradican algunos cultivos de hoja de coca en sectores tropicales cercanos a Quito, y a la frontera oriental con Colombia y Perú. Alrededor de mil hectáreas fue la mayor

extensión de cultivos que el Ecuador haya tenido en su historia reciente y fueron rebajados a un promedio de 120 a partir de 1987. Desde 1991 no hay registros suficientes de cultivos que merezcan cosntar en los informes de la oficina de narcóticos del Departamento de Estados (Department of State, 1990).

La tarea de la erradicación, sin embargo es permanente, o sea que es parte de las labores rutinarias del ejército y la policía en su patrullaje de áreas fronterizas. Eventualmente el ejército, y con menos frecuencia de la policía, reconocen los terrenos cercanos al río Putumayo en la frontera con Colombia y erradican plantaciones de varias decenas de hectáreas. La zona, desde mediados de los ochenta se caracteriza por una persistente migración de campesinos colombianos que buscan refugio o seguridad, algunos de los cuales mantienen cultivos en el lado norte de la frontera y subsisten en una economía complementaria con actividades agrícolas tradicionales en el Ecuador⁽¹²⁾.

El clima ideológico de mediados de los ochenta respecto del problema de las drogas atraviesa no solamente a la función ejecutiva del gobierno, sino que empieza a ser consistemente un tema parlamentario. Efectivamente, en mayo de 1986 un grupo de parlamentarios latinoamericanos reunidos en Quito suscribe un acta en el que se redacta un violento pronunciamiento en contra de los estupefacientes, se insiste en la calidad de "crimen contra la humanidad" y se asocia al fenómeno con la

subversión. Esta reunión fue presidida por el dirigente populista de derecha Averrores Bucaram, en cuyo partido aparece el primer caso de un diputado vinculado a delitos relacionados con drogas, Rafael Mayón, evento que en el futuro será mas bien común(Páez, 1989). Acusaciones de esta naturaleza han afectado especialmente a partidos de raigambre guayaquileña y de discurso populista o de derecha⁽²³⁾.

También en octubre de 1986 se firma un convenio bilateral, con el Perú, sobre estupefacientes y psicotrópicos. Con esta acción se instituyen instrumentos de control con los tres Estados más importantes en la percepción ecuatoriana, que pudieran tener relaciones con el Ecuador en materia de narcóticos. Este convenio con el Perú estipula términos similares a los del que fuera suscrito con Colombia: intercambio de información sobre sospechosos de tráfico ilícito , y el establecimiento de una comisión conjunta para resolver problemas relacionados al tráfico⁽²⁴⁾.

El objeto de todos estos convenios se construye alrededor del control de fronteras y puertos, así como la erradicación de cultivos. Claramente la prevención del consumo en los países fuente o las medidas de protección a su población no son las metas de estos acuerdos. Ellos responden mas bien a un conjunto de políticas de carácter interamericano en donde se expresan predominantemente los intereses definidos por los Estados Unidos en su estrategia que localiza los países fuente como origen de la epidemia.

La evaluación de esta forma de política en términos de resultado evade la posibilidad de analizarla bajo un modelo racional de decisión, que en términos muy generales implica la maximización de ventajas y la minimización de riesgos, porque obviamente los decisores ecuatorianos simplemente no emitieron políticas sobre el tema, y se subordinaron a iniciativas provenientes del extranjero. El resultado de esto no puede atribuirse a modelos organizacionales - aquellos que atribuyen la decisión a dinámicas internas de las entidades institucionales- por las mismas razones⁽²⁵⁾. Al contrario, la evidencia probaría que hay un conjunto de conflictos entre las entidades estatales alrededor de temas tales como la distribución de los fondos⁽²⁶⁾.

La falta de iniciativa ecuatoriana en la emisión de políticas internacionales antinarcóticos puede atribuirse a una patrón consensual de decisiones, ejecutado mediante la abstención por parte de los gobiernos ecuatorianos, los cuales sin verse extremadamente presionados por los Estados Unidos, comparten básicamente los mismos valores y creencias del discurso de las drogas norteamericano, en la medida de que no hay objetivos propios de política exterior en este terreno.

Una modificación de gran importancia en la aproximación del Estado ecuatoriano al narcotráfico, que fue el resultado de políticas que no perdieron continuidad respecto de las del gobierno anterior, fue la expedición de la ley de control de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, que finalmente se

aprueba en 1990⁽²⁷⁾). La expedición de nueva legislación se venía insinuando tanto por parte de la elite política ecuatoriana como por los Estados Unidos, que evaluaron como insuficientes para la dimensión del problema las leyes ecuatorianas, que eran relativamente suaves en comparación a las estadounidenses y de los países vecinos. Se necesitaba, pues, un instrumento más eficiente (Department of State, 1989; 1990).

Durante el gobierno de Febres Cordero, el presidente envió al congreso, dominado por la oposición, un proyecto al que no se le dio trámite. Esta propuesta modificaba la tradición penal ecuatoriana y proponía acumulación de penas y cadena perpetua para algunos delitos relacionados con el tráfico y con crímenes atroces. Se eliminaba la garantía ciudadana de habeas corpus para los sospechosos de narcotráfico, se limitaban las garantías constitucionales de los detenidos por estas razones y se establecían sanciones de expropiación de dinero y propiedades para los encausados, sobre todo en el ámbito financiero. No había, sin embargo, sanciones mayores para el tráfico de precursores químicos (Paul Bonilla, 1991:137-138).

El gobierno de Borja, que asume en agosto de 1988, continúa las políticas anteriores y comisiona a la procuraduría la elaboración de un nuevo proyecto de ley antidrogas⁽²⁸⁾, que fue discutido por el Congreso y reformado, entre otras razones porque planteaba la extradición de

nacionales; pero de además de esto hubo un proyecto elaborado por una comisión de profesores de la Universidad Católica.

Cabe anotar que las instituciones jurídicas ecuatorianas que eran reformadas por el proyecto de Febres Cordero, también lo fueron por el de Borja. Hay diferencias en detalles tales como la cadena perpetua, pero el proyecto de Borja igualmente incluye la acumulación de penas y sube eventualmente la sanción máxima a 25 años por delitos relacionados con las drogas. Esto es mayor que la de asesinatos e igual a la pena de traición a la patria.

La ley ecuatoriana fue aprobada por un Congreso en donde el presidente tenía mayoría. Prácticamente no se discutió su fin, y a pesar de un trámite que duró varios meses, finalmente se emitió un instrumento que aparentemente tiene vicios jurídicos de consideración, de los cuales pueden relevarse aquellos que se relacionan al ámbito social en que fue generada.

2.3. La nueva estructura institucional.

La ley no se encontraría dentro de una política criminológica del gobierno ecuatoriano. No hay integración funcional de la misma con relación al resto de la legislación penal, ni a las causas de los delitos cometidos, ni a la frecuencia de los mismos o el daños social que causan. La pena es preventiva antes que sancionadora. La criminalización de conductas es artificiosa y deliberada, y es al mismo tiempo que una declaración sustantiva, un instrumento de procedimiento, lo

que la vuelve extremadamente arbitraria en la tradición del derecho penal (Bucheli, 1993:59-60).

Aparte del endurecimiento de las penas, la nueva ley antinarcóticos ecuatorianos sancionó la creación de una entidad que centralice la actividad de control en el Ecuador, el Consejo Nacional de Estupefacientes y Substancias Psicotrópicas CONSEP. Antes de esto las agencias que hacían trabajo antidrogas en el Ecuador habían estado dispersas y eventualmente trabajaban sobre roles que no les correspondían.

La Procuraduría General del Estado, por ejemplo, que tradicionalmente era una institución de carácter judicial, tuvo que improvisar un cuerpo parapolicial bajo su dependencia sobre el cual habría recaído la mayor parte del trabajo con drogas. A la vez esa misma institución habría tenido que asumir tareas de prevención y rehabilitación⁽²⁹⁾. Los resultados fueron negativos, hubo duplicación de funciones con la policía nacional, las tareas de prevención distrajeron buena parte del presupuesto y más de una vez se produjeron incidentes con otros organismos de seguridad del Estado.

El CONSEP es una institución que reproduce, solamente para efecto de control de drogas la estructura del Consejo de Seguridad Nacional del Ecuador. Tiene prácticamente los mismos delegados ministeriales y las atribuciones son prácticamente las mismas en lo que a planificación se refiere. Hay diferencias, sin embargo. El presidente de la república no interviene directamente sino a través de sus ministros.

Las atribuciones del CONSEP, que serán explicadas comparativamente en el capítulo sobre estructuras de seguridad del Ecuador, van desde formular un plan nacional que contenga las estrategias y programas de control, hasta la evaluación de los convenios internacionales e innumerables tareas administrativas. Sin embargo su real poder parece desprenderse de la facultad que tiene de resolver sobre el destino de los bienes confiscados a narcotraficantes. Otra función importante es la de autorizar la importación o producción de sustancias que de otra forma serían ilegales, así como también de aquellas que puedan servir como precursores. Otros roles tienen relación con la centralización de información sobre drogas y sobre las campañas de prevención. El CONSEP asume además funciones de rehabilitación.

La expedición de la ley antinarcóticos y la creación del CONSEP, fueron ambas políticas deliberadas, sujetas a cierto tipo de preparación, inusual en la expedición de otros instrumentos legales, y excepcional en la toma de decisiones sobre asuntos públicos en el Ecuador, en donde incluso las políticas más relevantes, que son las económicas, están sujetas a un amplio grado de incertidumbre y a la estabilidad de coaliciones efímeras⁽³⁰⁾. Fuera de lo común también fue la continuidad de políticas de un gobierno a otro. El caso de la guerra de las drogas podría probar que ni el esugema de seguridad nacional del Ecuador, ni su propia cultura política parecen haber sido parte de las campañas antidrogas.

Instrumentos aledaños a estos, que son fundamentales, además fueron un reglamento modelo para el control de precursores y substancias químicas, un reglamento modelo sobre delitos de lavados de activos relacionados con el tráfico de drogas; la puesta en marcha de la sección ecuatoriana del Sistema Interamericano de Documentación e información sobre drogas, y sobre todo la ratificación de la convención de Ginebra.

Los principios postulados por el gobierno de Borja en política antinarcóticos de carácter internacional, si bien rebajan la retórica previa, no parecen influir en las políticas domésticas, pues es en ese período en donde además de establecerse los instrumentos jurídicos más drásticos en la represión de los delitos de todo el siglo XX, hay golpes espectaculares de carácter operativo, como el desmantelamiento de la organización de la familia Reyes Torres, que parece haber sido la entidad más grande que operaba en el tránsito de narcóticos en el Ecuador.

La cancillería ecuatoriana del gobierno de Borja planteaba como principios de estrategia que el problema de las drogas supone una doble necesidad para el Estado, por una parte disuadir la penetración del fenómeno en todos los ámbitos, públicos y privados, y por otra insertarse en las dinámicas internacionales que se esfuerzan por controlar el fenómeno (Cordovez, 1992:156).

El ministro de relaciones exteriores reconoce que hay una

cantidad enorme de actores sociales y políticos, pero especifica que en el caso ecuatoriano la economía no depende del narcotráfico, y que el sistema político aparentemente no ha sido penetrado. La cooperación entonces fundamentalmente es atinente a tareas de patrullaje y control (Ibid: 157).

No hay una explicación de carácter racional, que pueda entenderse por ejemplo en los términos del realismo de poder, como teoría de relaciones internacionales para explicar la posición de los diversos gobiernos ecuatorianos. Cuál puede haber sido el rédito para el Ecuador de articularse a una estrategia que suponía la operación de expertos extranjeros en las fronteras, que implicaba la posibilidad incluso de tropas foráneas en su territorio, que localizaba un problema económico en el terreno de lo militar y que volvía vulnerable todo el sistema de toma de decisiones y el proceso político doméstico a influencias internacionales fuera de su control?

Hay pocas respuestas de carácter "realista". Una de ellas, la más importante, es que el Ecuador podía ser parte del sistema de preferencias arancelarias andino que estimulaba las exportaciones de productos tradicionales, especialmente tropicales, de la región hacia los Estados Unidos, lo cual en el peso del comercio exterior ecuatoriano no era extraordinariamente relevante, sobre todo porque la mayoría de divisas ecuatorianas provienen de la industria petrolera, de la exportación del camarón y de productos como café, cacao y banano, cuyos mercados tienen tanto regulaciones

internacionales cuanto relativas a la oferta y la demanda que compensan el sistema de preferencias arancelarias.

2.4. Actitudes de la sociedad ecuatoriana frente al problema del narcotráfico.

Una explicación más probable de reconocerse está relacionada a los valores, no sólo de las elites ecuatorianas sino del conjunto de la sociedad. El clima de actitudes y percepciones sobre las drogas en el Ecuador parecen favorecer las políticas de control y represión. En muestras de carácter nacional, tomadas a principios de 1993, a la pregunta "Qué hacer con los vendedores de drogas?" un 28,7% de las respuestas se pronunciaron por la pena de muerte; un 29,2% por la ampliación de las penas en prisión; un 24,1% por la necesidad de incrementar la policía y un 17,5% por internarlos en centros de rehabilitación(Herrera, 1993:101).

Es interesante anotar que tomada la misma pregunta a usuarios jóvenes de drogas ilegales, el margen de variación en todas las respuestas no excede de 5 puntos. A la pregunta "qué hacer con quienes usan drogas?" el 38,3% de las respuestas sugiere tratamiento; un 40,6% prisión; un 8% más escuelas y educación y un 11% responde que son necesarios más policías(Ibid:102).

En otro tipo de encuestas, pedidas por la agencia estatal estadounidense USIA a diferentes empresas de la región

andina⁽¹¹⁾) los resultados en el Ecuador ofrecen un panorama general de respaldo a la lucha antidrogas, y a las políticas concretas de la estrategia andina del Departamento de Estado. Los datos muestran que el 63% de los ecuatorianos apoyan la extradición de narcotraficantes frente al 60% de Perú, al 43% en Bolivia y al 11% en Colombia.

De la misma manera el 88% de los ecuatorianos está de acuerdo con incrementar la presencia militar en el combate antidrogas en relación al 72% de Perú y al 67% de Bolivia. Frente a los Estados Unidos, un 80% de ecuatorianos consideran positiva su colaboración en la campaña contra los narcóticos, frente a un 72% en Perú, un 67% en Bolivia y un 66% en Colombia. Y, en lo que tiene que ver con legalización solo un 16% respalda esa posibilidad en Ecuador, frente al 18% en Perú y Bolivia y el 27% en Colombia. En la misma encuesta, los ecuatorianos no tienen problemas en aprobar el uso de herbicidas potencialmente tóxicos para erradicar los cultivos. Estas actitudes pueden ser explicadas por varias circunstancias. En primer lugar los datos de Perú fueron tomados en un momento en que la violencia política, relacionada de varios modos al narcotráfico, se encontraba al tope de la agenda. De hecho, una imagen autoritaria para solucionar los problemas explica también el altísimo grado de respaldo que tuvo Alberto Fujimori cuando rompió el orden constitucional coaligado con las Fuerzas Armadas.

Si se leen los datos de drogas, relacionándolos con los

problemas específicos de cada uno de los países, entonces puede entenderse que en Bolivia, donde ha existido presencia directa de tropas estadounidenses en operaciones antinarcóticos, el respaldo a la cooperación con ese país haya sido menor. De la misma manera, en Colombia, que sufrió varias oleadas terroristas lanzadas por los narcotraficantes a propósito del tema de la extradición, su rechazo a esa posibilidad sea dramáticamente mayor que en los otros países y que la legalización del consumo tenga igualmente mayor apertura.

Estos datos vuelven a confirmarse en 1993, en otra muestra tomada para USIA⁽³²⁾. Por ejemplo, en lo que se refiere a tipo de ayuda para combatir el narcotráfico, en el Ecuador el 89% de los encuestados considera necesario colaboración militar, frente 80% de Perú, y al 63% en Colombia y en Bolivia. Del mismo modo, ayuda técnica es percibida como necesaria por el 95% de los ecuatorianos, el 90% de los peruanos, el 77% de los colombianos y el 78% de los bolivianos. Cooperación económica es apoyada por el 91% de los encuestados en el Ecuador frente al 88% en el Perú, el 75% en Bolivia y el 65% en Colombia. Datos parecidos arroja otra pregunta sobre confianza en el sistema judicial para resolver los problemas de insurgencia, terrorismo y narcotráfico. En Ecuador la desconfianza es del 65% frente a Bolivia que tiene el 55,5%, Perú el 48% y Colombia el 46%

Los datos de las encuestas podrían suponer por una parte,

la preeminencia de una cultura política autoritaria en el Ecuador, dato que es confirmado por varios trabajos académicos (Menéndez-Carrión, 1992; Bonilla, 1993), por el alto grado de prestigio de las fuerzas armadas ecuatorianas entre la población de ese país⁽³³⁾, pero fundamentalmente porque los efectos sociales directos, relacionados con violencia rural, penetración del sistema político, terrorismo o fuentes de trabajo, del resto de países productores no son percibidos en el Ecuador. De hecho, la imagen de las drogas y su producción, al ser lejana y consumida básicamente a través de su proyección en medios de comunicación y discursos oficiales, distante de algún modo de la cotidianidad de la inmensa mayoría de ecuatorianos, entonces, es mucho más permeable de ser moldeada por la propaganda.

El tratamiento de los medios de comunicación al problema en el Ecuador han reproducido una construcción negativa (muerte, consumo, guerrilla, narcotráfico), que confronta una visión positiva de las políticas de represión y de seguridad. Esto ha construido una imagen pública y ha legitimado socialmente todas las decisiones en la materia⁽³⁴⁾. De otro lado, la calidad de la información se enfrenta al hecho de que solo excepcionalmente se ha confrontado la realidad ecuatoriana en perspectiva internacional, y que por otra parte la mayoría de medios se han limitado a reproducir bien informaciones oficiales, del Estado o de los organismos de seguridad, o bien de las agencias transnacionales.

El enfoque primordial en la presentación de las noticias, además, ha sido sensacionalista y casuístico. Captura de pequeños traficantes, quema de plantaciones, confiscaciones. No ha habido un esfuerzo de descripción o de análisis sistemáticos de las proporciones del negocio del narcotráfico, ni de sus implicaciones sociales, políticas o jurídicas, así como tampoco de los fenómenos resultantes de la internacionalización del mercado, a todo lo cual debe sumarse la reserva de las entidades estatales a proveer datos sobre el narcotráfico⁽³⁵⁾.

La propaganda, de otro lado ha sido eficiente, porque el consumo se encuentra muy localizado. No ha habido enemigo que responda en el terreno de la lucha por el consenso. Esto, a su vez, ha posibilitado un uso persistente por parte de los líderes políticos del tema para referirse a cuanta conspiración puedan imaginar dentro de la agitada vida del país. Prácticamente en todos los congresos desde 1988 se han presentado denuncias e insinuaciones de involucramiento de sectores productivos o políticos.

Probablemente el mayor esfuerzo en este sentido fue el de una comisión especial del parlamento creada en 1988, que duró hasta 1990 y emitió un informe en 1991 en donde se hace un listado pormenorizado de cuanta sospecha se presentó sobre actividades relacionadas al tráfico. Ese informe describe posibilidades de inserción del narcotráfico en el sistema financiero, en el sistema político, en las actividades

productivas y en la vida social en general. Su redacción repite constantemente argumentos e información de los organismos de seguridad, pero pese a la enorme cantidad de publicidad que recibió, el informe no fue suficiente para encausar persona alguna ni para fiscalizar ninguna entidad.

En cuanto a la posible resistencia que pudieran ocasionar los asesores extranjeros de la policía, el manejo de medios ha sido notablemente discreto, a lo que debe sumarse la imagen de país víctima entre vecinos peligrosos reproducida por la prensa. Este elemento probablemente ha alienado de la percepción ciudadana la propia identidad del Ecuador en el problema. Esta imagen también ha sido exportadas fuera del país, y asimilada precisamente por los funcionarios que dirigieron la política republicana⁽¹⁰⁾.

Uno de los temas que han sido constantemente relacionados al abuso de drogas en el Ecuador, es la violencia generada por pandillas juveniles. Luego de conflictos por tierras agrícolas y propiedad urbana, éste es el problema de violencia con mayor difusión en el Ecuador. Sin embargo, acercamientos antropológicos con investigación in situ relativizan la influencia del consumo de drogas ilegales en la comisión de hechos violentos de los pandilleros, pues estas son consumidas en rituales festivos y de socialización, mientras que el alcohol -o los estimulantes químicos- serían mas bien el contexto normal de la violencia callejera (X.Andrade, 1992).

En esta misma dirección, la imagen del narcotráfico,

organizado alrededor de una estructura piramidal manejado con criterios de racionalidad, al menos en las redes de distribución ecuatorianas, contrasta con una relación signada por características de un mercado informal: redes clientelares, precios que fluctúan de acuerdo a las relaciones interpersonales, persistencia de racionalidades extraeconómicas como reciprocidades, lealtades y redistribución, que dan cuenta mas bien de múltiples estructuras de comercialización, frágiles e inestables disueltas horizontalmente a lo largo de la sociedad(X.Andrade, 1990).

Otros datos, relativos a la presencia de campesinos de origen colombiano afincados en la provincia limítrofe de Sucumbíos, pueden dar luces sobre los detalles micro del tráfico. Efectivamente, sobre todo en esa zona parece haber un intenso comercio de precursores y de sulfato y clorhidrato de cocaína, pero también diseminado en unidades familiares y cruzado por relaciones microfísicas de poder, antes que articuladas a entidades de carácter conspirativo⁽³⁷⁾. De esta suerte, la evidencia que sustente una imagen de las organizaciones de narcotraficantes interviniendo activamente, en forma organizada, en la vida social o política o política del Ecuador, o amenazando sus instituciones, que es la que sustenta las percepciones medidas en las encuestas descritas, no aporta datos suficientes para ser confirmada.

Son las imágenes del fenómeno antes que sus consecuencias

directas, sumadas al hecho de que en general la sociedad ecuatoriana desconoce las vivencias cotidianas de la militarización de la guerra de las drogas, las explican el apoyo a la política antidrogas, tanto más cuanto que la participación militar en la vida política contemporánea del Ecuador no implicó sino eventualmente la ejecución de políticas de exclusión o de represión generalizada. Al hablar de extradición, cabe anotar, sin embargo, que a pesar de el apoyo poblacional que mostraron las encuestas, virtualmente todos los sectores políticos del país se opusieron a la posibilidad de incluir esta figura jurídica en la nueva ley antidrogas, que fuera sugerida por el presidente Borja. Justamente, Bolivia, que ha sufrido varias acciones con la participación directa de estadounidenses en operaciones, es la nación que mayor oposición tiene a trabajar estrechamente con los Estados Unidos; o Colombia, que aplicó bajo presión los tratados de extradición a sus nacionales, es un país que rechaza en la encuesta frontalmente este instrumento.

Esta percepción construida en la publicidad, informa la política y las actitudes de los gobernantes, cuyo conocimiento del problema del narcotráfico, no va mucho más allá de lo que ven en televisión⁽¹⁸⁾; y, aparte del desequilibrio de los recursos destinados a prevención y represión, legítima otras contradicciones de carácter técnico, una de las más destacadas es que pese a haber sido la policía nacional y la policía militar aduanera las agencias que mayores capturas de

psicotrópicos han hecho, al mismo tiempo que encarcelado también al mayor número de personas; su presupuesto frente a los de las fuerzas armadas fue infinitamente inferior. Este mismo cuerpo de seguridad, bajo el comando administrativo del Ministerio de Defensa, ha sido disuelto en 1993 como parte del programa de modernización dirigido a reestructurar la economía del país por el gobierno del arquitecto Durán Ballén.

III. POLITICA EXTERIOR EN LOS NOVENTA.

Durante el gobierno del presidente Borja, desde 1990 hasta principios de 1992 se suscribieron varios acuerdos bilaterales. Con Argentina un convenio para la prevención del uso indebido de drogas y la represión del tráfico ilícito de estupefacientes, el 7 de noviembre de 1990. Con Brasil un acuerdo de cooperación entre ambos gobiernos para la reducción de la demanda, la prevención del uso indebido y el combate a la producción y al tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, en la misma fecha del anterior. Con Bolivia un convenio para la prevención del uso indebido y represión del tráfico ilícito. Con Guatemala, un convenio para combatir el tráfico y la farmacodependencia, suscrito el 2 de agosto de 1990. También se suscribió un convenio con México⁽¹⁹⁾.

La mayoría de estos convenios se fundamentan en lo comprometido en la convención de Ginebra y la Declaración de Guadalajara en 1991. En estos tratados es relevante describir,

aparte de aquellos suscritos con los Estados Unidos, un Memorando de entendimiento sobre cooperación judicial⁽³⁵⁾, con Colombia, en el que se acuerda intercambio de información, suministro de evidencias que puedan ser prueba en una causa penal, recepción de indagaciones y testimonios, a la par que se deja abierta cualquier otra forma de cooperación en el futuro.

La cooperación queda a discreción de la autoridad judicial central en cada uno de los Estados la que, para efectos de este convenio. Cambia la tradición en las relaciones internacionales del Ecuador, así como las atribuciones constitucionales de la administración de justicia. No es el presidente de la corte suprema de Justicia, sino el Procurador General de la Nación, quien hace las veces de presidente del CONSEP en el Ecuador, y la secretaria general de la presidencia, en Colombia, el protagonista del procedimiento judicial. El manejo queda en manos del poder ejecutivo, sujeto a variables de carácter político que inevitablemente se enlazan con dinámicas internacionales, todo lo cual es extraño en ambos países, en donde la legitimación de la idea de democracia convencionalmente pasaba por la división y autonomía de los poderes del Estado.

Los alcances de este memorando, de otro lado, dada su extensión e importancia, bien pudieron ser parte de un tratado, sin embargo tal solemnidad no fue necesaria. Sin duda en términos de control vuelve más operativa la relación

internacional, pero en lo que tiene que ver con profundización de la institucionalidad democrática, las atribuciones de los organismos de seguridad, o del ejecutivo, saltan varios controles relacionados con las garantías ciudadanas.

Este documento muestra que para redactar una ley vigente, la guerra de las drogas volvió posible prescindir de los legisladores electos y radicar tal función en el ejecutivo, práctica que no es excepcional, sobre todo en sociedades en las cuales la institucionalidad política y la participación ciudadana en la toma de decisiones no son comunes.

Varios convenios son pactados con los Estados Unidos en septiembre de 1990. El primero de ellos, uno de cooperación para el control de narcóticos con la policía nacional y la INTERPOL⁽³⁶⁾, firmado por el ministro de gobierno ecuatoriano y el embajador estadounidense, asigna US\$ 910.000,00, para especializar personal ecuatoriano en la erradicación de cultivos, control y destrucción de organizaciones de narcotraficantes. Los mecanismos sugeridos implicaban bloqueo de carreteras, operaciones fluviales que son muy importantes en el proyecto, vigilancia de aeropuertos, etc. El acuerdo establece cinco centros de control integrado. Los Estados Unidos donan una serie de vehículos, equipos de radio, lanchas, pagan el uso de aeronaves y otros costos operativos. El Ecuador cubre, entre otros gastos los salarios de 572 oficiales y policías que ejecutarán los objetivos del convenio, que es casi el total de hombres destinados a

trabajos normales en la ciudad de Quito, que tiene más de un millón de habitantes.

Este acuerdo es básico en la aplicación de la estrategia antidrogas del Ecuador, porque lo compromete en forma explícita, en relación a otros instrumentos internacionales, a la ejecución de tareas de interdicción. De hecho los policías financiados por los Estados Unidos habrían sido quienes llevaron a cabo las dos operaciones más importantes de la historia antidrogas del Ecuador, aquella que acabó con la organización de Reyes, y una posterior, denominada "Plata", que intentó desmantelar redes de tránsito articuladas a miembros de las elites económicas de la provincia de Manabí⁽¹⁷⁾.

De otro lado, conflictos interinstitucionales por el uso de los recursos también han surgido. De hecho, algunos de los vehículos donados fueron devueltos por haber sido usados, y por lo tanto con defectos⁽³⁸⁾. Los únicos materiales que se consideran valiosos para los trabajos fueron las lanchas y los equipos de comunicaciones⁽³⁹⁾. Si bien el convenio de 1992 inaugura este tipo de ayuda los comentarios acerca de la misma son válidos para 1994; la percepción de quienes manejan los organismos de seguridad del Ecuador, es que los éxitos obtenidos han sido básicamente debidos a esfuerzos y recursos del propio Estado ecuatoriano.

Si bien objetivos y mecanismos del acuerdo se han cumplido, no ha sido precisamente la estructura institucional

que consta en él, la que ha ejecutado sus mandatos. El control de carreteras ha sido particularmente importante en las fronteras del Ecuador, pero tanto en el Sur, sobre todo en la provincia costeña de El Oro, que es la más transitada, cuanto en la Amazonía nororiental, que es el punto más vulnerable, las tareas han sido asumidas por las fuerzas armadas y no por la policía sino. El balance desde los mandos militares, es más bien negativo. Estos trabajos han provocado fricciones con la población, inusuales en un ejército que se ufana de relaciones históricamente armoniosas con la sociedad civil.⁽⁴⁰⁾

El 19 de septiembre de 1990 se firma otro convenio entre el ministro de Finanzas del Ecuador y el embajador estadounidense para el control de narcóticos por la policía militar aduanera. El gobierno estadounidense dona US\$170.000,00 para el control de aeropuertos y carreteras, así como para incrementar el patrullaje marítimo⁽⁴¹⁾. Nuevamente, vale la pena anotar que la policía militar aduanera era un instrumento del Estado destinado a evitar la pérdida de divisas y otros ingresos para el fisco porque controlaba el contrabando de mercancías, comestibles, electrodomésticos o combustible. De ahí que su comandante sea el ministro de finanzas.

Un convenio de cooperación técnica con las fuerzas armadas es suscrito el 20 de septiembre de 1990⁽⁴²⁾, se establece para facilitar la donación de US\$100.000, con el propósito de financiar actividades de inteligencia y efectuar

control fronterizo en las provincias limítrofes con Perú y Colombia.

De estos tres convenios, dada la fecha de vencimiento de la obligación en 1992 se ha renovado aquel que fuera suscrito con la policía nacional⁽⁴³⁾, sólo que esta vez el presupuesto aumenta a US\$ 1'065.000,00 y, a diferencia del proyecto anterior, se incluye en éste personal americano asesor, al que se le otorgan US\$135.000,00 lo cual evidentemente supone un cambio importante en el tratamiento del problema.

La misma práctica del memorando en lugar del tratado que se usó para la cooperación judicial con Colombia sirvió para la redacción de un Memorando de entendimiento para prevenir el desvío de sustancias químicas⁽⁴⁴⁾, concepto que en el mismo memorando queda aún por definirse. En todo caso se trata de una relación directa entre la DEA y el CONSEP, para observar las transacciones en marcha y vigilar que las cantidades que se comercian no sean exageradamente sospechosas, para lo cual se establecen una serie de mecanismos de control.

Probablemente el punto más alto de la iniciativa de política exterior ecuatoriana en materia de narcotráfico fue la preparación de la agenda andina para la Conferencia de San Antonio, que habría estado a cargo de una comisión conjunta del ministerio de gobierno y de la cancillería. Sin embargo, si bien el ministerio de relaciones exteriores fue importante en la formulación de detalles técnicos y protocolarios, la iniciativa política parece haber estado siempre en el

ministerio de gobierno. De hecho la relación entre las distintas entidades estatales siempre fue espasmódica, atinente a resolver algún conflicto específico; pero no hay evidencias de existencia de una política coordinada.

Una de las razones que permiten explicar esta situación podría ser el mismo CONSEP. Si bien esta institución fue diseñada para institucionalizar las políticas antidrogas del Estado, la dinámica organizacional de los servicios públicos ecuatorianos terminó atravesándola. Prácticamente no ha existido una sola reunión de su directorio completo. Los ministros que lo integran acuden, a veces, a través de intermediarios que reproducen un acercamiento burocrático (en el sentido de rutina de trámites antes que de toma de decisiones), de modo que en medio de la maraña de informes, eficientes sobre todo en la prolífica formulación de alternativas jurídicas, esta instancia no ha sido capaz de diseñar una política estatal conjunta.

Precisamente, la preparación de la cumbre de San Antonio, puso en evidencia una serie de anotaciones a propósito de la cooperación estadounidense, aunque ellas no lograron ser suficientes para construir una visión crítica de la misma. Para el gobierno ecuatoriano, dicha conferencia, sin embargo fue exitosa porque se habría logrado un enfoque más equilibrado entre los aspectos de control y sanción con los de consumo y prevención. Especialmente satisfactorio habría sido el logro de un enfoque hacia las causas del tráfico, y el

compromiso de apoyo a proyectos alternativos de desarrollo (Cordovez, 1992:157).

De otro lado, la expectativa de aumento de la ayuda estadounidense así como el carácter multilateral de los compromisos y el principio de las obligaciones compartidas fueron logros de los países andinos, algunas de cuyas ideas parecen haber sido propuestas por el gobierno ecuatoriano⁽⁴⁵⁾.

Escenarios previos a San Antonio, fueron la ratificación de la Convención de Viena, y la adhesión a la Declaración de Cartagena, en la que no participó el Ecuador, sobre todo en lo que hace relación al carácter global del problema del narcotráfico. Adicionalmente, el Ecuador apoyó entusiastamente la creación del Centro Regional Andino de Información y coordinación. En esa misma línea se suscribió un Convenio de asistencia preparatoria para la aplicación de la legislación antidrogas con el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas, a pesar de que la nueva ley se expidió casi un año antes.

De hecho la cumbre de San Antonio alentó las expectativas de los países andinos, presionados por las políticas estadounidense bilaterales, aunque el espíritu del documento haya mantenido la prioridad de la interdicción y control. Sin embargo de ello, el tiempo transcurrido desde entonces permite probar que una aproximación totalizante que promueva la idea de la guerra y la victoria sobre las drogas, era difícil de ser llevada adelante.

Algunas temas y compromisos alcanzados en San Antonio acerca de las relaciones internacionales entre los países andinos y los Estados Unidos, pueden tener respuestas negativas a pesar del optimismo inicial de todos los participantes (Bagley, 1992:11-12) (46).

La conferencia de Texas, fue novedosa en cuanto a los principios y acuerdos de política internacional, especialmente e lo que a responsabilidad y multilateralismo se refiere, pero la aplicación de las políticas antidrogas no se modificaron sustancialmente. El problema que revela precisamente esa declaración es que mientras la aproximación de seguridad y la persistencia en combatir el tráfico por medio de la interdicción continúen, la forma misma de aplicación de las políticas también continuará, y eso es lo que revelan los datos de cooperación, por ejemplo, puesto que es bastante difícil pensar en sistemas de seguridad colectiva, cuando las donaciones, el entrenamiento, el manejo de los sistemas sofisticados de vigilancia, y muchos otros detalles, se establecen normalmente de país a país.

Para el Ecuador particularmente no hubo mayor cambio. La evolución de líneas ya trazadas y la repetición de la retórica continuaron en el gobierno de Borja y siguieron en el Durán Ballén. Si bien se lograron acuerdos para estabilizar la legislación penal y financiera, en el plano de la escalada militar el objetivo de constituir una fuerza militar común estuvo lejos de ser alcanzado. Gracias a la reunión

preparatoria de Quito, el gobierno ecuatoriano asumió una posición andina en el conflicto de las drogas, pero ese fue un momento efímero y no un conjunto de decisiones sistemáticas.

IV. LAS VICTORIAS EN LA GUERRA DE LAS DROGAS.

Una serie de eventos, relacionados con el papel del Ecuador en el circuito de producción y comercialización de drogas ilegales, ilustran el cambio cualitativo que ha sufrido en la década de los noventa, y que, por otra parte, han legitimado procesos de toma de decisión y modificación institucional del Estado para afrontar este fenómeno, en concreto la ley de estupefacientes y su aplicación.

La visita en mayo de 1991 del Secretario Adjunto para Asuntos de Narcóticos del Departamento de Estado, Melvyn Levistky que permitió que se difundiera con amplia cobertura alguna información sobre la presencia de asesores estadounidenses en la lucha antidrogas. Al contrario de lo acontecido con la operación Blazing Trails, y de lo que ha ocurrido en Colombia, Perú y Bolivia, en este tema ningún actor político importante del Ecuador se ha opuesto a este tipo de colaboración, ni siquiera la izquierdas, tradicionalmente antiestadounidenses.

Un cuerpo policial especial compuesto por 40 personas entrenadas por expertos extranjeros, destinado al control en las fronteras y a operativos especiales⁽¹⁷⁾ fue expuesto ante la opinión pública. Aparentemente este cuerpo, financiado por

los Estados Unidos, ha llevado adelante desde su fundación las más importantes operaciones policiales.

El éxito en la contención del narcotráfico, a principios de los noventa, según funcionarios del gobierno norteamericano pudieron atribuirse al endurecimiento de la ley penal ecuatoriana, a la colaboración estadounidense y a la voluntad política de los gobiernos ecuatorianos, según declaraciones de Bernard Aronson, Secretario adjunto de Estado para Asuntos Latinoamericanos⁽⁴⁸⁾. Este optimismo, se ha repetido constantemente en todos los reportes del Departamento de Estado, y en cuanta conferencia antidrogas hayan organizado instituciones estatales. No ha habido documento oficial estadounidense en donde no se haya expresado complacencia por la colaboración de los gobiernos ecuatorianos, y se haya atribuido el éxito a esa actitud⁽⁴⁹⁾.

La eficacia, sin embargo, puede ser explicada por otras razones, y una fundamental es que el Ecuador no fue jamás un productor, como se ha mencionado, por circunstancias de tipo estructural que tienen que ver con la organización de la producción en la Colonia. De manera que la estrategia andina para la guerra de las drogas en el Ecuador parece haber obtenido una victoria ante un enemigo que fue exterminado cuatro siglos antes de que la guerra a las drogas sea declarada.

Desde 1991, cada año, se han producido como en todos los otros frentes de la guerra en el mundo, las mayores cifras de

capturas, las mismas que han tenido un efecto legitimador impactante en la sociedad ecuatoriana no acostumbrada a este tipo de datos. Algunos ejemplos ilustran esta situación. US\$350 millones calculados en 360 kilos de cocaína fueron abandonados en una calle en Quito en lo que parece haber sido una emboscada entre o falta de coordinación entre organizaciones ilegales⁽⁵⁰⁾. Otro cargamento de 3000 kilogramos de cocaína pura (valor calculado de 300 millones de dólares) fue descubierto en febrero de 1992 en la frontera con Colombia⁽⁵¹⁾.

Este último incidente causó consternación en esferas oficiales pues se presumía que la droga pudo haber sido refinada en el Ecuador, lo que habría cambiado cualitativamente en forma dramática el papel del Ecuador en el circuito de las drogas. Las implicaciones planteaban la presencia de bien estructuradas organizaciones de narcotraficantes en el país con importantes redes. Por otra parte era plausible sospechar de la existencia de nuevas plantaciones en territorio ecuatoriano que pudieran estar refinándose en el mismo país. Afortunadamente luego de las investigaciones se concluyó que el cargamento provenía de Colombia⁽⁵²⁾.

Pequeños y grandes cargamentos han sido capturados en España, Portugal, Italia, Japón, Gran Bretaña, Holanda y algunos otros países. Buques de bandera ecuatoriana, aviones y casi toda la limitada gama de exportaciones ecuatorianas han

aparecido en la crónica roja de los periódicos vinculados a operaciones de exportación⁽⁵³⁾.

Hasta 1992 capturas de cocaína se habían decuplicado en cuatro años, mientras que las de marihuana en el mismo período se han reducido a la mitad (CONSEP, 1992). Mientras en 1991 se capturaron 809,7 kilogramos de cocaína; 85,7 de pasta básica y 158 de base, en 1992 fueron tomados 3.619 kilogramos de cocaína; 161 de pasta básica y 111 de base (Sánchez Parga, 1993:153). En toneladas métricas se avanzó en capturas de 0,9 en 1991 a 3,8 en 1992 (Department of State, 1993:116), lo que significa un crecimiento exponencial, casi cuatro veces más de un año para el otro. Si se aísla la base, que no se exporta sino que aparentemente es bien un insumo para nuevas refinaciones o para el consumo interno, cuyas capturas doblaron en el lapso de un año, se tiene un escenario que observa un crecimiento sostenido y dramático de material psicoactivo en tránsito.

Por el lado de la sociedad ecuatoriana, en cambio, para 1992 se calculaba alrededor de un cuarenta y cinco por ciento la cantidad de hombres presos en las cárceles por delitos relacionados con el tráfico de drogas. La población carcelaria femenina es aún más alta. El 80% de mujeres detenidas está acusada de ese tipo de crímenes. De hecho, los delitos relacionados al narcotráfico ocupan el primer puesto entre las causas de prisión en el Ecuador (Laufer, 1993:133).

Las hipótesis sobre esta situación van desde la

consideración de que la nueva ley antidrogas es inadecuada y excesiva para la realidad ecuatoriana (X.Andrade, 1993;Donoso: 1993), hasta otras probablemente menos plausibles como el aumento de la población consumidora en el Ecuador, perfeccionamiento de los mecanismos policiales de detección o mayor nivel de conciencia en el rechazo a las drogas por parte de la población(Laufer,1993:133).

Estos datos muestran que el Ecuador orienta su actividad antidrogas de acuerdo a las exigencias del mercado internacional, de ahí que la cocaína sea el objeto de la interdicción, mientras que la marihuana cuya relevancia para el país es básicamente el mercado interno, evidenciaría que éste último no perfila la política estatal, puesto que es difícil hablar de que se haya reducido el número de consumidores de marihuana, hipótesis negada por la mayoría de entidades dedicada a la prevención.

De la misma manera ilustra el hecho de que la mayor causa de encarcelamiento en un país con una población penitenciaria sobre saturada sean las causas relacionadas con el narcotráfico. Sólo entre 1990 y 1991 hay 3.643 juicios penales por estas razones, lo que no toma en cuenta un número muy superior de detenciones por presunciones o contravenciones, así como procesos que no llegaron a serlo por la intervención de factores informales o de corrupción (Bonilla, 1993: Cap.II).

Estos datos no siempre son uniformes y por ello es

aventurado adelantar patrones o hacer cálculos del volumen total de exportaciones que se realizan a través del Ecuador. En 1988, por ejemplo, fueron descubiertos en Nueva York camuflados en productos derivados de cacao seiscientos kilos de cocaína⁽⁵⁴⁾; y luego de la captura de Reyes Torres se especuló que el Ecuador estaría exportando alrededor de 50 toneladas métricas anuales, de un total mundial de aproximadamente 550 que se consumirían en Estados Unidos y en Europa⁽⁵⁵⁾

La política ecuatoriana antidrogas encontró probablemente su punto de ejecución más alto, con la Operación Ciclón. La posición al respecto del gobierno de Estados Unidos, cuya participación en el proceso de asesoramiento y formación de los ejecutores de esa misión fue fundamental, fue la de extrema satisfacción por un resultado de aquellos que consolidan la efectividad de la estrategia, aunque no necesariamente su eficiencia. Esta operación no sólo que habría dado cuenta de la idea de controlar tanto el consumo cuanto el flujo de narcóticos hacia ese país, sino que también habría cumplido un objetivo adicional, que aparentemente fue el demostrar que el Ecuador, dentro de la guerra contra las drogas, no podía ser considerado -por los narcotraficantes, ni iba a ser permitido por los Estados Unidos-, un "santuario" para actividades ilegales. En este contexto el Ecuador fue nuevamente felicitado por la desarticulación de una organización que la DEA consideraba de las más importantes del

narcotráfico⁽³⁶⁾).

El advenimiento de Sixto Durán Ballén a la presidencia del Ecuador no ha implicado un cambio dramático en la política exterior ecuatoriana a propósito del tema del narcotráfico. De hecho el tema más importante de la política exterior estadounidense respecto del Ecuador fue durante los años ochenta y sigue siendo hasta casi la primera mitad de la década de los noventa. Precisamente el cambio de mando entre ambas administraciones ecuatorianas dio cuenta de la voluntad del gobierno entrante de mantener continuidad en este tipo de políticas. El discurso inaugural de Durán Ballén fue claro en ese sentido:

"El gobierno nacional asumirá con denuedo el deber de erradicar del suelo ecuatoriano el terrible espectro del narcotráfico, en esa lucha se cifra no solo la salud y el bienestar físico y psíquico de las generaciones actuales y futuras, sino nuestro mismo ser histórico, puesto que la droga y sus secuelas tienden a dislocar las bases fundamentales de la sociedad y distorsionar el sentido auténtico de la cultura y del destino del hombre sobre la tierra. Reiteramos las decisiones y la voluntad política expresadas en la declaración de San Antonio, de febrero de 1992, de capital importancia dentro de los esfuerzos hemisféricos para derrotar al narcotráfico, así como no toleraremos que los cimientos de la moral social se descalabren por el lavado de dólares provenientes del narcotráfico, tampoco permitiremos que bajo el pretexto de la lucha contra la droga se vea menoscabada nuestra soberanía. Nos comprometemos a una tarea compartida, en la que cada cual, productores y consumidores de drogas y vendedores de precursores químicos, asuman la responsabilidad que les corresponde"⁽³⁷⁾.

Aunque el tono del discurso presidencial aludía al espíritu multilateral de la Cumbre de San Antonio, y enfatizaba sobre todo en la premisa de la responsabilidad compartida que se habría acordado en dicha reunión, el código de valores y

percepciones del nuevo presidente asumía una identidad común con el discurso que informa la estrategia del Departamento de Estado. En definitiva, el problema propuesto por el presidente era de carácter operativo, antes que conceptual o de principios. El discurso invocaba veladamente el rol de los Estados Unidos, y de otras naciones europeas industrializadas, como proveedores de precursores.

La preocupación por los químicos viene dada desde gobiernos anteriores, pero es una preocupación que comparte también el Departamento de Estado. Los proveedores son extranjeros. Probablemente el 70% de precursores es de origen estadounidense, Europa occidental aportaría con el 20% y el 10% restante es de origen ecuatoriano o latinoamericano^(5x). En todo caso, la apreciación del presidente ecuatoriano sobre la responsabilidad estadounidense en el combate a las drogas ni siquiera interpela la dimensión de la demanda, uno de los lados fundamentales del mercado, sino que da por hecho la necesidad de una estrategia que privilegie la represión en este caso a los abastecedores de narcóticos, al mismo tiempo que toda su imaginería prohibicionista se fundamenta en un discurso que apela a imágenes de trascendencia casi religiosas sobre el papel del hombre y la realidad.

Al mismo acto inaugural, que fue presenciado por varios presidentes latinoamericanos, los Estados Unidos enviaron una delegación presidida por Bob Martínez, el Zar de las drogas. La misión de Martínez fue la de ratificar la ayuda

norteamericana para el combate al narcotráfico, y en concreto su objeto era establecer canales de comunicación y coordinación con el nuevo gobierno para definir prioridades de colaboración y buscar los medios para continuar las políticas establecidas con los gobiernos anteriores⁽⁵⁹⁾.

La ayuda estadounidense al gobierno de Sixto Durán Ballén continuó en la línea de las administraciones anteriores pero tuvo que enfrentar problemas que habían sido inéditos hasta ese entonces. El gobierno norteamericano entregó al Ecuador en agosto de 1992 más de quinientos vehículos militares, 565 exactamente, por un valor cercano a los siete millones de dólares para ser usados en operaciones antidrogas. También fueron entregados dos aviones Hércules C-130 que costaban cinco millones y medio de dólares. El telón de fondo de estas donaciones, a manera de estímulo, fue el éxito de la operación ciclón. Se esperaba que la depuración de las personas comprometidas con el narcolavado continuara⁽⁶⁰⁾. El caso, sin embargo, es que luego de algunos conflictos de interés entre las Fuerzas Armadas, quienes recibieron la donación, dado el hecho de que el equipo era de carácter militar, y la policía que reclamaba los vehículos porque era la institución que se dedicaba especialmente al control de narcóticos, los vehículos fueron finalmente devueltos a los donantes, porque a juicio de las autoridades militares se encontraban en mal estado y eran equipo usado y obsoleto⁽⁶¹⁾.

La inserción ecuatoriana se profundiza en el circuito de

producción de drogas ilegales independientemente del consenso mayoritario de la población y de los decisores políticos, así como de las elites económicas, de combatir el fenómeno y de las decisiones tomadas al respecto. Como se ha observado, no ha existido una política autónoma ni un discurso ecuatoriano con identidad propia al respecto del fenómeno del narcotráfico. Su política exterior ha sido sumamente dúctil e incluso se han planteado debates políticos sobre realidades jurídicas heréticas para las tradiciones ecuatorianas. El presidente Borja llegó a sugerir la extradición en un proyecto de ley, así como medidas penales absolutamente insólitas.

El discurso que se ha adoptado desde el Estado es el de una sociedad enfrentada a los peligros del consumo; es decir que la imagen de la realidad estadounidense antidrogas es asumido sin beneficio de inventario. Para los decisores ecuatorianos los problemas sociales ecuatorianos específicos se subsumen en la categorización "universal" que rodea a la percepción prohibicionista. Los problemas estadounidenses, son, por lo tanto, ni más ni menos que los problemas ecuatorianos. La cruzada de sus líderes contra las drogas se inscribe en la idea de que éste es un crimen contra la humanidad. Son estas las premisas que legitimarían las políticas de prohibición, control y represión. El encargado de elaborar y ejecutar las estrategias de combate es desde 1990 el CONSEP (Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas), conformado por seis

ministerios y presidido por el Procurador General de la nación.

Armado con la retórica de los considerandos de la declaración de Cartagena y de todo otro instrumento internacional para el combate al narcotráfico que el Ecuador haya suscrito, el CONSEP (que es la mimesis ecuatoriana de las organizaciones que dirige Bob Martínez) se propone en sus políticas proteger a los ecuatorianos del uso indebido de drogas ilegales, incrementar los mecanismos de prevención a fin de preservar la psiquis del país, participar en un organismo andino que luche contra el narcotráfico, movilizar a las instituciones públicas y privadas, concentrar la información existente y evaluar periódicamente sus actividades en esta lucha⁽⁶²⁾.

Además del CONSEP, prácticamente todas las entidades e instituciones articuladas a los fines de la seguridad nacional, participan en las tareas antidrogas. Los ministerios de gobierno, finanzas, relaciones exteriores y defensa. Las fuerzas armadas, la policía, el Consejo de Seguridad Nacional. Las superintendencias de Bancos y de compañías, en fin, el narcotráfico en el Ecuador ha sido uno de los temas que por primera vez en su historia institucional es tratado colectivamente, y bajo ciertos linemamientos estratégicos que se han mantenido sin cambios dramáticos a lo largo de varios períodos gubernamentales de signo ideológico distinto.

V. CONCLUSIONES.

1) El narcotráfico ha supuesto para la institucionalidad ecuatoriana el seguimiento de un problema, que eventualmente podía ser conflictivo, mediante modelos políticos de toma de decisiones y emisión de políticas de carácter racional y organizacional, en donde los incidentes que han involucrado a autoridades del Estado han sido mas bien esporádicos y alejados de conductas sistemáticas de violación de preceptos y normas. De algún modo, el tratamiento de este tema ha institucionalizado a los decisores involucrados en él. Cómo explicar este fenómeno, inédito por otra parte en la agitada vida política ecuatoriana, caracterizada por contradicciones radicales en temas de política interna o en asuntos fundamentales de la agenda política "interméstica": políticas de ajuste, integración, deuda externa, por ejemplo? Al respecto pueden postularse, de los datos expuestos a lo largo de este capítulo varias razones:

En primer lugar, porque el tema del narcotráfico ha interpelado a los decisores ecuatorianos sobre todo desde la perspectiva de las relaciones internacionales, puesto que a nivel doméstico los efectos sociales que se desprenden de él no llegan a los niveles de violencia de los países vecinos ni hay tampoco dinámicas de adicción generalizada o de violencia callejera por esos motivos. De esta suerte la representación de intereses sociales conflictivos mediante mecanismos informales, no ha sido el escenario de la acción política en

el caso del narcotráfico, sino que ha sido trasladado a esferas de decisión, que por su naturaleza internacional y la participación de funcionarios de alto nivel ecuatorianos, así como por la influencia de funcionarios estadounidenses y extranjeros, han enajenado a la clase política tradicional y sus mecanismos de resolución de problemas tradicionales.

En segundo lugar, porque la importancia internacional del narcotráfico para el Ecuador se manifiesta en la posibilidad de mantener relaciones armónicas con los Estados Unidos, que en la percepción de los decisores económicos es indispensable para la prosecución de los intereses ecuatorianos. Las políticas antidrogas han sido centrales para el Estado no sólo porque existe consenso en sus elites gobernantes a propósito de los psicotrópicos ilegales y de las estrategias usadas para combatirlos, sino porque esto le ha permitido al Ecuador beneficiarse del sistema de preferencias arancelarias y de otros proyectos de asistencia y ayuda económica emitidos desde el norte para el combate al narcotráfico. Esto se explica porque si bien para los gobiernos ecuatorianos, son prioritarios en la agenda, las relaciones comerciales del país con los Estados Unidos y con sus vecinos, para los Estados Unidos, el narcotráfico ha sido desde mediados de los ochenta, por lo menos durante diez años, el tema guía de sus relaciones con los países andinos, y también con el Ecuador.

2) A diferencia de los otros países andinos, en donde el tema del narcotráfico ha supuesto las tensiones preeminentes,

en momentos determinados, entre esos países y los Estados Unidos, una lectura histórica de las relaciones del Ecuador y los Estados Unidos da cuenta de un patrón armónico de contacto entre ambos países, aunque eventualmente hayan existido fricciones en otros temas, tales como opiniones sobre política interna ecuatoriana.

En lo que tiene que ver con procesos de política exterior relativas a los otros países andinos y latinoamericanos, el Ecuador ha planteado indiscriminadamente, en sus convenios y tratados, aproximaciones de carácter bilateral, regional y multilateral. Existe un régimen de colaboración más estrecho en el intercambio de información y en la afinidad legal para el procesamiento de delitos por narcotráfico con Perú y Colombia, pero estas relaciones podrían reproducirse con otros países.

3) Hasta el momento no han existido abiertamente actores sociales o políticos de relevancia nacional en el Ecuador que puedan significar un obstáculo a la implementación de las políticas antidrogas. Sin embargo de lo anterior, especialmente en la frontera nororiental hacia el lado colombiano empieza a prefigurarse un conflicto de difícil solución que pudiera extenderse a otros ámbitos del país. Efectivamente, desde principios de los noventa se ha generado una economía interdependiente a ambos lados de la frontera protagonizada por familias campesinas que poseen propiedades en los dos sectores y que, mientras por una parte mantienen

cultivos de subsistencia legal en el Ecuador y cierto tráfico de precursores hacia Colombia, en el lado norte sostienen cultivos ilegales y pequeñas refinerías. Esta situación, sumada a la presencia guerrillera y la violencia ha generado procesos de migración colombiana y fenómenos incipientes de violencia social en el lado ecuatoriano, que se ha convertido en zona de seguridad y se encuentra militarizado.

4) Finalmente, el Ecuador ha sido un actor pasivo en lo que a emisión y formulación de políticas antidrogas se refiere, pero ha sido extraordinariamente receptivo frente a las iniciativas emanadas en otros países, básicamente en los Estados Unidos. Este hecho, por su parte, ha generado transformaciones serias en varias instituciones del Ecuador, alrededor de políticas de control de tráfico de estupefacientes, y de mecanismos financieros para evitar el lavado de dinero, que se han caracterizado por el endurecimiento y ruptura de la tradición penal ecuatoriana en el castigo de delitos, por la reforma de las leyes del sistema bancario y por la inclusión de mecanismos de control en todas las entidades del Estado y del sector privado que eventualmente podrían relacionarse con alguna actividad ligada al narcotráfico.

NOTAS

1. El narcotráfico, apenas si ocupa tres páginas de cerca de doscientas del informe del ministro de relaciones exteriores del gobierno de Rodrigo Borja (Cordovez, 1992); y si bien es mencionado en el discurso inaugural de Durán Ballén, los temas económicos son expuestos con mayor profundidad.

Ver: "Mensaje del presidente Sixto Duran al País". El Comercio, 12 de agosto de 1992. Quito.

2. "Convención contra el Opio, Viena 1925", Registro Oficial, No.26. Octubre de 1934, Quito.

El Registro Oficial es una publicación del gobierno ecuatoriano. Según la legislación del país, ninguna ley, reglamento o decreto entra en vigencia si no está publicada en este órgano.

3. Muchos de los criterios habrían sido establecidos básicamente alrededor de la imagen de placer que pudieran ofrecer para un usuario que no esté interesado en sus otras virtudes curativas, en una sociedad donde el gozo no tenía sentido sino como compensación legítima y legal al esfuerzo del trabajo (Inciardi, 1986).

4. En este orden de argumentación, de otro lado, los patrones de consumo, que implican en los Estados Unidos formas de aprendizaje social y luego de amnesia sobre sus consecuencias (Musto, 1987), revelan cierta tendencia a la experimentación del consumo de sustancias nuevas o relativamente desconocidas primero en sectores con acceso a recursos culturales, políticos o económicos; y luego, paulatinamente, el uso de estas drogas se esparce al resto de la sociedad, generalizándose en cierto momento. Una vez que el abuso y la generalización del consumo crean problemas sociales, políticos, morales o públicos, estas prácticas pierden popularidad, pero entonces es probable que una nueva sustancia, que reemplaza a aquella que ha caído en desgracia, ya haya empezado a surgir como referente de una identidad novedosa. Este patrón puede describir, con alguna certeza, lo ocurrido en épocas recientes, por ejemplo con el tránsito de las sustancias psicodélicas y la marihuana hacia la cocaína.

5. Hay una extensa literatura en los Estados Unidos a propósito de la evolución histórica de la política antidrogas. Dos referencias centrales, que fundamentan la breve descripción de este texto son Inciardi (1986) y Walker (1989).

6. "Convenio Internacional para limitar la fabricación y el uso de estupefacientes", Registro Oficial No.195, Marzo 1936, Quito.

7. Esta participación latinoamericana fue activamente alentada por los Estados Unidos. Su asistencia, sin embargo, no aseguró la activa participación. México habría sido escéptico en la aprobación de la Convención porque producía alguna de la materia prima prohibida (Walker, 1989: 70).

8.. Publicado en el Registro Oficial, No.850 de junio de 1951.

9."Convención Unica sobre Estupefacientes", Registro Oficial, No.320, agosto de 1964.

10. "Convenio sobre substancias psicotrópicas", Registro Oficial No.345, Julio 10 de 1973.

11. "Acuerdo Sudamericano sobre Estupefacientes y Psicotrópicos", Registro Oficial No.452, diciembre de 1973.

12. Krauthausen y Sarmiento (1991) describen la forma de organización de las bandas de narcotraficantes y pueden ser interpretados como que adhieren a la hipótesis de la racionalidad, mientras que Alvaro Camacho, apartir de estudios etnográficos en la población ficticia de "Villarica" sostiene la versión de múltiples esfuerzos unidos por el mercado.

13.Ver, Peter Andreas, Eva Bertram, Moris Blachman and Kennet Sharpe, 1991, "Dead End Drug Wars", Foreign Policy, No.85

14. "Convenio de proyecto entre los gobiernos del Ecuador y de los Estados Unidos de América. Control de narcóticos y policía militar aduanera".Registro Oficial, no.52, Octubre de 1979.

15. Un texto que realiza esfuerzos argumentales para vincular a Fidel Castro, los palestinos, los servicios de inteligencia búlgaros y a las guerrillas sudamericanas, dentro de una percepción algo paranoica de la Guerra Fría, con la Unión Soviética con la gran inspiradora del tráfico es el de Rachel Ehrenfeld(1990). Como este trabajo hay innumerables otros, y muchos documentos gubernamentales de los Estados Unidos.

16."Presidentes firman declaración contra el narcotráfico". Hoy, 12 de agosto de 1984.

17."Convenio para la repesión del tráfico ilícito de estupefacientes", Registro Oficial No.8, abril de 1985, Quito.

18. Dos textos que describen sintéticamente la circunstancia política ecuatoriana durante el gobierno de Febres Cordero, aunque asociado a un análisis económico de las políticas de ajuste. Ver Conaghan(1989;1990).

19. Un extenso estudio de esta operación es provisto por Hey(1991).

20.El presidente Febres Cordero en múltiples ocasiones declaró explícitamente su acuerdo con la política internacional y los objetivos estadounidenses. Febres Cordero rompe relaciones con Nicaragua en 1986, permite la entrada de soldados estadounidenses al Ecuador y asume una posición -en el discurso- similar a la de Estados Unidos en el tema de la deuda externa, además del consenso en política antinarcóticos. De otro lado, el presidente ecuatoriano logró construir canales de acceso directo a decisores estadounidenses inusuales para países latinoamericanos de rango parecido al Ecuador (Carrera, 1993).

21.Entrevista número uno, febrero de 1994.

22. Entrevista (#2) con un grupo de oficiales de la Brigada de Selva "Napo" del Ejército Ecuatoriano, que es la que se encarga del control de la frontera nororiental ecuatoriana. A juicio de los entrevistados, el problema de la migración colombiana asociada al narcotráfico es el principal problema de seguridad ecuatoriano en ese límite. Coca, 21 de abril, 1994.

23.La campaña parlamentaria de 1994, por ejemplo, estuvo caracterizada por las acusaciones de Abdalá Bucaram, populista, al partido socialcristiano, de presentar candidatos en la jurisdicción de Guayaquil con antecedentes penales en casos de narcotráfico.

El gobierno de Borja, al decidir golpear las organizaciones de narcotraficantes ecuatorianas, habría tenido un propósito político: impedir que partidos clientelares y populistas fueran permeables al fenómeno. Entrevista número 3. Noviembre 1993.

24."Convenio sobre estupefacientes y psicotrópicos". Registro Oficial, No.553, Octubre de 1986, Quito.

25. Los conceptos de modelos organizacionales y racionales de decisión política han sido tomados de Allison(1971), y se profundiza su discusión para el caso del narcotráfico en el capítulo teórico y en el capítulo VI de esta disertación.

26. Mientras la policía tiene una actitud positiva hacia la colaboración internacional, el ejército es escéptico respecto de su utilidad. Es un ejemplo (Estos datos son claros al confrontar la entrevista número cuatro 1994, con la entrevista # 5). Otro puede ser los conflictos surgidos de la asignación de las propiedades capturadas a narcotraficantes entre distintas entidades estatales, en concreto la propia policía y el Consejo de Estupefacientes y Substancias Psicotrópicas disputaron las propiedades capturadas a la familia Reyes en 1992.

27. "Ley sobre sustancias estupefacientes y psicotrópicas", Registro Oficial No.523, septiembre de 1990.

28. Entrevistas número uno y número 6. El procurador cumple las veces de un ministro de justicia, mientras que los agentes fiscales son la representación estatal en los procesos legales. La provincia de Pichincha es aquella en donde se encuentra Quito, la capital de la República.

29. Entrevista número 7; 11 de febrero de 1994.

30. El estudio de la economía política del Ecuador muestra la presencia de varios actores políticos de duración variable. Sin embargo, tras diez años de lucha por la estabilización económica, se puede observar un conjunto de políticas discontinuadas y la conformación de coaliciones inestables, que corresponden a un sistema político con un muy bajo perfil de institucionalización (Conaghan, 1990)

31. La encuesta en Ecuador fue tomada en 1991 por la empresa Inmaver Gallup, que tiene sede en Colombia.

32. USIA, Opinion Research, abril, 1993

33. Reiteradamente las Fuerzas Armadas aparecen, junto con la iglesia, como una de las dos instituciones más prestigiadas del Ecuador en los últimos años. Paradójicamente la policía se encuentra siempre en uno de los niveles más bajos de prestigio,

junto con los partidos políticos y el Congreso. Ver los datos periódicos de Informe Confidencia, desde 1992 1994 publicación de opinión de IESOP, Quito.

34. Este análisis de medios de comunicación está fundamentado en una propuesta de investigación presentada al grupo de trabajo sobre narcotráfico del North South Center de la Universidad de Miami, por María Amparo Lasso en 1993.

35. Dos esfuerzos, excepcionales, del periodismo ecuatoriano por analizar el fenómeno del narcotráfico son la edición de una revista monográfica por CIESPAL (Chasqui, 1989), organización periodística latinoamericana con sede en Quito, y la organización de un seminario internacional en febrero de 1994.

36. La imagen del Ecuador como víctima será reproducida por Melvyn Levitsky, secretario de Estado Adjunto para Asuntos Latinoamericanos en Narcóticos de la administración Bush. El Comercio, 20 de marzo, 1991. A3.

37. Los campesinos si bien son presionados por las organizaciones de comercialización de los narcotraficantes, y eventualmente también por la guerrilla colombiana, prefieren no intervenir políticamente y pasar mas bien desapercibidos ante su vulnerabilidad tanto frente a esas organizaciones, cuanto a la policía y ejército ecuatorianos (Almeida et.al, 1993).

38. Esta imagen del autor es la consecuencia de haber hablado del tema con entrevistados que iban desde el responsable del planeamiento de la seguridad nacional, ministros de gobierno y Defensa, así como varios de los gestores y redactores de la ley antinarcóticos. Prácticamente, ninguno de ellos, tenía un conjunto de ideas sistematizadas acerca de las dimensiones económicas, políticas e internacionales del problema del narcotráfico, manejadas comúnmente por los académicos cercanos al tema.

39. Prácticamente todos los instrumentos jurídicos internacionales están dirigidos a unificar o buscar concordancias en materia penal, a intercambiar información y personas sindicadas por tráfico, y a la cooperación técnica entre los organismos de seguridad.

35. Suscrito por Colombia y Ecuador en Guayaquil el 20 de agosto de 1991. Re: documento original. Dirección de Tratados, Ministerio de Relaciones Exteriores, Quito.

36. Se acuerda la subobligación hasta el 3 de febrero de 1992. Ver documento original, Proyecto No: 311801-0102, Dirección General de Tratados, Ministerio de Relaciones Exteriores, Quito.

37. Entrevista número ocho 10. de febrero de 1993.

38. Entrevista número cuatro.

39. Entrevista número siete. Quito, 11 de febrero de 1994.

40. Efectivamente, en febrero de 1993, el ejército tuvo que reprimir un alzamiento popular en el poblado de Coca. Se produjeron enfrentamientos, muertos y heridos. Hubo un intento de asalto por parte de la población a las residencias de los militares. En enero de 1993, luego de una emboscada de la guerrilla colombiana a una patrulla policial, el ejército peinó una extensa zona cercana al incidente, y desde entonces su presión sobre los campesinos, muchos de ellos refugiados colombianos es constante.

La insatisfacción de los militares con estos trabajos fue expresada abiertamente por los comandantes de las brigadas de El Oro, al Sur, y Napo, al nororiente, ambos con el rango de general, al autor en conversaciones informales sostenidas en el mes de abril de 1994. Esta misma impresión es provista por el Ministro de Defensa en entrevista formal. Quito, 2 de febrero de 1994.

41. La subobligación va hasta el 28 de febrero de 1992. Ver documento original, Proyecto No: 311801-0103, Dirección General de Tratados, Ministerio de Relaciones Exteriores, Quito.

42. La subobligación va hasta el 31 de marzo de 1992. Ver documento original, Proyecto No. 311801-0105, Dirección General de Tratados, Ministerio de Relaciones Exteriores, Quito.

43. La subobligación va hasta el 31 de marzo de 1992. Ver documento original, Proyecto No. 311801-0105, Dirección General de Tratados, Ministerio de Relaciones Exteriores, Quito.

44. Suscrito por los gobiernos de Ecuador y Estados Unidos el 17 de junio de 1991. Ver el documento original en la dirección de tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores, Quito.

45. Entrevista número ocho, febrero 2 de 1994.

46. Estas preguntas fueron formuladas por Bruce Bagley (1993, 11-12). Resumiendo: Puede San Antonio rebajar las tensiones causadas por la retórica antidrogas en las relaciones entre EE.UU. y los países andinos? Puede resolver problemas de instrumentos de coordinación? Pueden los Estados Unidos cumplir el objetivo de reducir el consumo y la violencia, el lavado de dinero en su territorio, y las exportaciones de armas y químicos? Pueden los países fuente fortalecer sus sistemas legales y de control? Puede la comunidad internacional proveer los medios necesarios para asistir a los gobiernos latinoamericanos de modo que sostengan reformas institucionales y estructurales?

En el siguiente capítulo se profundiza sobre esta cumbre.

47. El Procurador General de la nación, Gustavo Medina, ha enfatizado no obstante que reconoce la presencia de expertos extranjeros, que el problema radicaría en la demanda. Ver: "Confirman apoyo de la DEA en la lucha contra el narcotráfico", El Universo, Agosto 8 de 1991, p.9.).

48. Declaraciones recogidas en: "EL Ecuador dejó de ser un potencial productor de coca", El Universo, Guayaquil, 2 de agosto de 1991.

49. Estas apreciaciones son constantes desde 1986 en adelante. Un último dato corresponde a 1994. Ver: "Clinton Felicita a Sixto Durán", Hoy, Quito, 27 de abril de 1993. P. 7B.

50. "Pleito de narcotraficantes", Hoy, 15 de Octubre, 1991, Quito, p.8B

51. "Decomisan Cocaína por 300 millones de dólares", El Universo, Guayaquil, 12 de febrero de 1992. P.12

52. "Los detenidos con las 4 toneladas son todos colombianos. La droga procedía de Cali", Hoy, 14 de febrero, 1992, Quito...

53. "Ecuador es ya centro de operaciones de la droga", Hoy, 15 de febrero, 1992. Quito.

54. Mariana Neira, "Ecuador, Blanco de los carteles de la Coca", Vistazo, No.590, 26 de febrero de 1992 (27-29)

55. "Nuevo giro caso Reyes Magos", Hoy, 13 de julio de 1992.

56. "Estados Unidos felicita a Policía". El Comercio, 27 de julio de 1992.

57. "Mensaje Inagural del Presidente Sixto Durán Ballén". El Comercio, 13 de agosto de 1992. Quito.

El mensaje fue pronunciado el 10 de agosto de 1992

58. "La Narcoquímica en el Ecuador. Recomendaciones de Acción". Documento de la Procuraduría General del Estado. División Nacional contra el tráfico ilícito de estupefacientes. Sf. El documento, que no tiene fecha ni firma, sin embargo reproduce casi literalmente mucha de la información contenida en Romero, 1991.

59. "DEA: Continuaremos ayudando al Ecuador en lucha contra el narcotráfico". El Universo, 12 de agosto de 1992. Guayaquil.

60. Dato de la agencia de noticias AFP fechado el 25 de agosto de 1992. Citado por Barriga, 1993:129.

61. Entrevista número cuatro. Dos de enero de 1994.

62. CONSEP, 1992: 14-17