

A Edelberto Bonilla

Adrián Bonilla



**Las sorprendentes virtudes de lo perverso.
Ecuador y Narcotráfico en los 90**

**SERIE CIENCIAS POLITICAS
FLACSO-SEDE ECUADOR
1993**

**LAS SORPRENDENTES VIRTUDES
DE LO PERVERSO**

Ecuador y Narcotráfico en los 90

Co-edición: FLACSO-Sede Ecuador
Av. América 4000 y Abelardo Moncayo
Casilla 17-11-06362
Quito, Ecuador

ABYA-YALA
12 de Octubre 14-30
Casilla 17-12-719
Quito, Ecuador

NORTH SOUTH CENTER
University of Miami
P.O. BOX 248123
Coral Gables FL 33124
U.S.A.

Impreso en el Ecuador
1a. Edición, Marzo de 1993
1000 ejemplares
ISBN: -67-023-8
ISBN de la Serie: -67-004-1

Diseño y
Diagramación: Roberto Haro F.
Portada: Antonio Mena
Impresión: ABYA-YALA

Las opiniones vertidas en el libro son de exclusiva responsabilidad del autor y no reflejan ni representan el criterio institucional de las entidades editoras.

PRESENTACION

La reflexión académica rigurosa sobre los procesos políticos del Ecuador contemporáneo como quehacer cuya importancia requiere ser asumida colectivamente por las ciencias sociales ecuatorianas, es de reciente data. Por otra parte, las reflexiones sobre el proceso político ecuatoriano han privilegiado tradicionalmente las dimensiones históricas, o la descripción y análisis de aspectos eminentemente coyunturales del mismo. Poca atención se ha brindado aún a indagar acerca de las prácticas concretas que articulan las dimensiones nacionales del proceso político con las de índole regional e internacional. Contribuir a la generación de conocimientos fundamentados en nuevos enfoques y perspectivas sobre los procesos sociales contemporáneos del Ecuador y los países de la subregión andina -provenientes de distintas disciplinas, entre ellas, las Ciencias Políticas- otorgando especial énfasis a la indagación comparativa, es uno de los retos a los cuales la Sede Ecuador de FLACSO otorga especial importancia en su quehacer de investigación y docencia.

La reflexión teórica y las visiones históricas sobre los procesos políticos contemporáneos son de incuestionable importancia en el quehacer académico. También lo son la indagación y reflexión teórica y empírica sobre las prácticas políticas concretas. Es en el

terreno de la indagación sobre procesos y dinámicas concretas donde las premisas se confrontan con los objetos de estudio y la descripción y análisis pueden revelar tanto las limitaciones cuanto los alcances de diversas propuestas explicativas. El texto que presentamos en esta ocasión constituye un ejercicio académico que ofrece una aproximación novedosa a un tema ciertamente complejo, pero de abordaje obligado. Sin duda, el narcotráfico constituye uno de los temas más importantes de los últimos quince años en los países andinos, tanto en sus dimensiones económica, social, cultural y política; cuanto nacional y transnacional.

El fenómeno del narcotráfico, en su dimensión política atraviesa una amplia gama de temas, entre ellos, la participación política violenta en los países vecinos y sus implicaciones a nivel regional e internacional; la configuración actual del sistema financiero; la naturaleza contemporánea de la gestión del poder; y el espacio institucional disponible para la toma de decisiones en la esfera nacional e internacional. Las dimensiones económicas del narcotráfico aluden, asimismo, al flujo de capitales y a las políticas públicas relativas a impuestos, tasas de interés y precio de las divisas nacionales, así también como a múltiples procesos sociales que van desde patrones de colonización hasta estrategias productivas agrícolas. El estudio del fenómeno del narcotráfico, es por consiguiente, de importancia clave para la comprensión de la naturaleza de nuestras sociedades andinas contemporáneas en general, y del Ecuador en particular.

Pese a la importancia del tema, la reflexión académica sobre el fenómeno del narcotráfico y su incidencia en la configuración de nuestra sociedad contemporánea, es aún exigua. La literatura

existente ha enfatizado, en general, aspectos éticos del fenómeno, o aquellos vinculados a las estrategias de prevención del consumo y dimensiones estrictamente instrumentales del problema. La capacidad explicativa de tales enfoques es poco satisfactoria no sólo para la aprehensión del fenómeno y las implicaciones socioeconómicas y políticas que reviste, sino también para contribuir a la formulación de políticas para confrontarlo.

El narcotráfico -como cualquier otra dimensión de los procesos económicos, sociales y políticos de sociedades concretas- es aprehensible y puede conocerse, a través de distintos enfoques y perspectivas. El texto de Adrián Bonilla constituye un intento por desmitificar el fenómeno. El autor analiza el problema del narcotráfico como dimensión del proceso político ecuatoriano, desde una perspectiva comparada que ubica el caso del Ecuador en el contexto regional e internacional más amplio.

El texto que presentamos a continuación incluye dos estudios mutuamente complementarios. En el primero, el autor reflexiona acerca de aspectos centrales de la estrategia de los Estados Unidos en la guerra contra las drogas, a la luz de teorías del discurso político y de las relaciones internacionales, en un intento por dar cuenta de aspectos nuevos de la producción de hegemonías en un mundo crecientemente interdependiente. Este trabajo apunta a constituirse en un primer acercamiento a la reflexión acerca de las jerarquías de la influencia política en el procesamiento de los conflictos internacionales que el fenómeno del narcotráfico genera, desde una perspectiva comparativa y andina.

En el segundo texto, el autor ofrece un análisis acerca de la

política antidrogas de los Estados Unidos de América en el caso del Ecuador. En él se procura situar los intereses que se manifiestan en el escenario político, como se representan y qué implicaciones revisten. El texto enfoca la respuesta estatal ecuatoriana. Describe, además, las principales políticas públicas, especialmente en los campos de la interdicción y el lavado de dinero. Ofrece una reflexión breve sobre la teoría de toma de decisiones aplicada a fenómenos recientes vinculados con el tema. Finalmente, plantea una serie de reflexiones a propósito de las estrategias y los enfoques predominantes sobre el tema.

Adrián Bonilla es ex-alumno de la Primera Edición del Diploma en Ciencias Políticas con Mención en Política Latinoamericana. Su tesis *En Busca del Pueblo Perdido. Diferenciación y Discurso de la Izquierda Marxista en los Setenta* fue publicada por FLACSO en 1991. Estudió luego en la Universidad de Miami en donde es candidato a Ph.D. en Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas. Coeditó con Bruce Bagley y Alexei Páez *Economía Política del Narcotráfico. El caso Ecuatoriano*, publicado por FLACSO y el North-South Center de la Universidad de Miami en 1991. Ha publicado múltiples artículos sobre temas de su especialidad en distintas revistas profesionales en el Ecuador y el exterior. Al momento de la edición de este texto, Adrián Bonilla prepara su disertación doctoral bajo el auspicio de la Universidad de Miami y el programa de becas doctorales de la Sede Ecuador de FLACSO.

Es política institucional de FLACSO difundir los trabajos que resultan de la reflexión de sus profesores-investigadores, alumnos y ex-alumnos, como esfuerzo institucional por contribuir a ampliar

las fronteras del conocimiento y alimentar el debate sobre problemas de relevancia nacional y regional. Para ello, brinda espacio editorial a la más amplia gama de temas, enfoques y perspectivas. La Sede Ecuador de FLACSO se complace en presentar este nuevo trabajo de uno de sus más destacados ex-alumnos del Area de Ciencias Políticas, en coedición con el North-South Center de la Universidad de Miami, cuyo apoyo financiero parcial para la preparación y publicación de este trabajo merece especial reconocimiento.

Confiamos en que la lectura de este texto concitará el interés de nuestros lectores y constituirá una invitación a contribuir con sus propias reflexiones a un debate, en extremo complejo, que demanda confrontación seria tanto desde el ámbito académico cuanto desde la esfera de las políticas públicas y de la sociedad en su conjunto.

Amparo Menéndez-Carrión
Directora de FLACSO-Sede Ecuador

INTRODUCCION

El año de 1991 FLACSO-Ecuador y el North South Center de la Universidad de Miami publicaron una colección de ensayos bajo el título de *Economía Política del Narcotráfico. El Caso Ecuatoriano*. Este libro fue un primer intento de acercamiento académico a la inserción ecuatoriana en el complejo productivo coca-cocaína. Quienes editamos el texto reconocimos que nuestro esfuerzo era preliminar y que había muchos elementos para explorar todavía.

Sin embargo, la serie de acontecimientos desarrollados en el Ecuador durante 1992, parecen confirmar algunas hipótesis previamente adelantadas acerca del grado de influencia del fenómeno del narcotráfico en el Ecuador, a pesar del papel periférico que se le había asignado, tanto en las evaluaciones gubernamentales estadounidenses cuanto en las visiones provenientes de América Latina. El caso es que a pesar de no ser un país productor de hoja de coca y de que por lo tanto no haya sido considerado prioritario en la estrategia antidrogas del Departamento de Estado, el Ecuador forma parte de un complejo de articulaciones políticas y económicas que trasciende sus fronteras y lo involucra con un conjunto de intereses y decisiones sobre las cuales no tiene control*.

* Las ideas centrales de esta introducción fueron expuestas en un artículo conjunto con Juan Gabriel Tokatlán "Droga y Dogma: La Diplomacia de la Droga de Estados Unidos y América Latina en la Década de los Ochenta", en: *Pensamiento Iberoamericano*, No. 19, Enero-Junio, 1991. Madrid; así como en: *The Myth of Militarization. The Role of The Military in the War on Drugs*, North-South Center, University of Miami. Coral Gables, 1991.

Una evaluación de las políticas antidrogas de los Estados Unidos a principios de los años noventa vuelve necesario reflexionar sobre algunas de las tendencias básicas que han animado la percepción estadounidense a lo largo de la guerra de las drogas y que continúan vigentes en la actualidad, sobre todo en lo que tiene que ver con las premisas que informan el pensamiento del gobierno estadounidense en el tema seguridad, y en las políticas públicas que privilegian la interdicción y el control de la producción en los países fuente.

Precisamente, los intentos de intensificar las defectuosas e ineficaces estrategias y prácticas de la pasada década estaban destinados a fracasar. Sólo modificando las premisas conceptuales estadounidenses (pasando del realismo a una visión de economía política interdependiente), las estrategias (de presiones y sanciones unilaterales a la cooperación multilateral) será posible, para las naciones del hemisferio, del norte o del sur, hacer un progreso auténtico en la lucha contra el tráfico y el abuso de las drogas.

Postular una estructura multilateral para enfrentarse con los profundos y entrelazados problemas de la droga en la región, no es un mero espejismo. El tráfico de drogas -al igual que los problemas ambientales- no puede ser resuelto a través de políticas unilaterales o bilaterales. De hecho, antes que restringir la plaga de la droga, la política unilateral norteamericana a menudo exacerbó la violencia e inestabilidad derivadas del narcotráfico, sobre todo en los años ochenta, a la par que ha minado las posibilidades de cooperación multilateral, independientemente de los esfuerzos formales para lograrla en las dos últimas conferencias cumbre.

Desde luego, es necesario reconocer los límites de la acción gubernamental en el tema del narcotráfico. Simplemente no es realista esperar que el comercio de psicotrópicos sea controlado en el hemisferio en un futuro próximo. Reducir la demanda será difícil y costoso, incluso en el más optimista de los escenarios; de otro lado, ni siquiera los países industrializados más avanzados en Europa y América han podido eliminar el crimen organizado de sus propias sociedades. No se puede esperar, entonces, que Estados con menos recursos y con un nivel diferente de institucionalización como los latinoamericanos y del Caribe, jueguen un mejor papel, especialmente frente a los extraordinariamente ricos, bien organizados y fuertemente armados grupos del narcotráfico.

El énfasis en el aumento de los recursos militares para el combate al narcotráfico ha caracterizado, de algún modo, los últimos años de la Guerra de las Drogas. La asistencia norteamericana a los gobiernos andinos ha privilegiado el financiamiento de actividades militares y policiales, a pesar de las apelaciones de dichos países por soluciones que impliquen desarrollo económico e incentivos comerciales. De otro lado también es dudosa la efectividad de este tipo de políticas. De hecho, ellas no han logrado detener el flujo de drogas ilegales hacia los Estados Unidos y más bien han creado un clima de escepticismo entre algunos mandos militares debido a los parámetros débilmente definidos de la misión encomendada, así como a la falta de estándares para la evaluación.

Alternativas a la militarización pueden ser vistas en la perspectiva de considerar que el control del narcotráfico en tareas de reforzamiento y aplicación de la ley son funciones principalmente civiles antes que militares. Esto supone vigorizar la presencia del

Estado y de la sociedad en las regiones assoladas por conflictos rurales y violencia guerrillera, por ejemplo, antes que la persistencia en una estrategia que expone a las Fuerzas Armadas a la dinámica violenta, ilegal y corrupta que el narcotráfico genera.

Los trabajos de Adrián Bonilla, quien ha estudiado conmigo este fenómeno, de alguna manera continúan los propósitos que animaron al libro sobre el Ecuador anteriormente referido. Ellos fueron preparados para eventos organizados por el North South Center de la Universidad de Miami, en donde el autor actualmente se encuentra preparando su disertación doctoral, y se inscriben en un proyecto internacional que involucra a académicos de América Latina y de los Estados Unidos, destinado a estudiar la economía política del narcotráfico. Son, pues, resultados preliminares de un esfuerzo colectivo y continental de reflexión sobre un problema fundamental en la agenda estadounidense hacia América Latina, el mismo que tiene profunda influencia en la constitución de sus procesos políticos nacionales.

Bruce Michael Bagley
Decano Académico, Graduate
School of International Studies
University of Miami

CAPITULO I

TEORIA DE RELACIONES INTERNACIONALES COMO DISCURSO POLITICO. EL CASO DE LA GUERRA DE LAS DROGAS

INTRODUCCION

Este trabajo se propone usar categorías de las teorías críticas en relaciones internacionales para explicar algunas dimensiones del conflicto del narcotráfico. Al efecto se analiza el discurso político que subyace a este fenómeno, extendiendo al plano internacional algunas ideas sobre hegemonía y poder político. Con dichos elementos se intenta estudiar el marco teórico dominante que informa la política estadounidense en la guerra de las drogas: el realismo. Este capítulo enfatiza en las nociones de seguridad que rodean a los distintos enfoques gubernamentales del narcotráfico y en la dificultad de aplicarlos a un problema que supera sus premisas conceptuales, lo que se probaría al analizar la estrategia andina y particularmente el caso de Ecuador. Finalmente, trabajando con categorías postgramscianas en relaciones internacionales, se concluye que el discurso realista cumple funciones de legitimación de una forma concreta de ejercicio de poder en un contexto global-

doméstico, en donde la dimensión del Estado se ha internacionalizado, al igual que la economía y la política, con lo que se pretende cumplir el primer objetivo de este ensayo, que es el de plantear elementos teóricos para comprender la situación de las naciones pequeñas en el orden internacional.

1. Antecedentes

Uno de los lugares comunes más usados en el debate contemporáneo en el campo de la teoría de relaciones internacionales es aquel que acusa a la heterogénea corriente de pensamiento llamada “teoría crítica” de no proporcionar instrumentos válidos para la interpretación de los procesos políticos concretos. Desde varias perspectivas, esta corriente ha sido inculpada por no ofrecer reglas claras para el trabajo investigativo en tanto no establecería parámetros para la colección e interpretación de datos empíricos.¹

Probablemente una de las causas de este tipo de enfoque se deba, no sólo al hecho de que hasta la década de los ochenta los estudios en relaciones internacionales, por razones inherentes a su uso instrumental y origen social, se hayan aislado del contacto de otras disciplinas y se hayan desarrollado básicamente en los Estados Unidos e Inglaterra, de cierta manera al margen de la contaminación histórico-estructuralista, sino también a la ambigüedad con que han sido clasificadas las teorías críticas.

Sin embargo, es necesario reconocer que si bien existen muchas distancias entre las escuelas de esta corriente teórica no homogénea, hay un elemento central que las identifica: la negación del valor interpretativo de una forma particular de razón, la

instrumental formal, que ha dominado el pensamiento occidental desde tiempos de la Ilustración, a lo largo de la Modernidad. La tesis compartida por las teorías críticas es que la historia, la cultura y el poder político de la etapa que se inicia con la universalización de la economía de mercado y el correlato liberal y socialista en el pensamiento político, supone también la presencia de una forma dominante de conocimiento (la racionalidad científica) que atraviesa las instituciones políticas y los hombres por igual (George y Campbell, 1990: 278-279).

2. Discurso realista y poder en la teoría de relaciones internacionales en el caso de las drogas

Un propósito de este trabajo es presentar algunos de los elementos que constituyen a una vertiente específica de las teorías críticas, que es la del análisis discursivo, para perfilar el tipo de relaciones que existen entre los múltiples actores del conflicto internacional del narcotráfico, a fin de concluir con una reflexión acerca de la constitución internacional de hegemonías.

El discurso se diferencia a partir de la identidad societal del enunciador; o sea, de la función que este último cumple dentro de la sociedad al producirlo, lo cual se refiere al contexto histórico en que es construido (Foucault, 1983: 65 y ss.). Para Michel Foucault, por ejemplo, el discurso no revela únicamente las tensiones de la sociedad o las características de un sistema de dominación, sino que también es parte constituyente -integrante- de lo societal, un objeto de poder por sí mismo, algo por lo que se lucha al igual que por el control del Estado. La relevancia social del discurso se infiere a partir de los límites y formas de apropiación de los enunciados, de

la identificación de sus propietarios: naciones, grupos sociales, clases, individuos.²

El discurso antidrogas de las administraciones republicanas estadounidenses, puede ser considerado como un objeto social producido en un ambiente histórico y económico específico. En el análisis político, independientemente de la forma que adquieren sus contenidos: mensajes presidenciales, informes de la DEA, campañas de propaganda televisiva, es importante tomar en cuenta el clima moral y social en que fue producido, es decir el sistema de valores que informa a la ciudadanía a la que interpela, de la misma forma que los intereses de los emisores, en este caso de los gobiernos involucrados, los partidos republicanos y demócrata, y el Estado-nación, en la dimensión internacional del análisis, porque al definir las condiciones en que fue producido, sus contenidos expresan una forma de ejercicio de poder.

El escenario del discurso no es otro que el de las prácticas sociales. Tiene una historicidad propia, es por sí mismo una práctica además de ser el vehículo de expresión de otras.³ En este sentido, las prácticas políticas no son concebidas como si fuesen conspirativas, unitarias y racionales. Las prácticas no pueden determinar la existencia o el rigor científico de una ciencia, pero sí su modo de existencia y funcionamiento, puesto que una forma de sistematizar la realidad, que es el caso de un discurso científico, no deja de ser una práctica social que puede, por lo tanto, revelar el universo en el que fue constituido.

La aproximación teórica descrita hace posible plantear la hipótesis de que la interpelación prohibicionista atrae la solidaridad

del conjunto de actores relevantes al conflicto de las drogas en el sistema interamericano, y que la política de poder realista respecto de los Estados-fuente, productores de cocaína, podría servir no sólo para legitimar la presencia política estadounidense fuera de las fronteras, sino también para que ella sea respaldada domésticamente, y mediante ese apoyo, se legitime también el conjunto de la acción política de los enunciadores.

En el caso de la teoría de relaciones internacionales, concretamente, no puede pretenderse que sean directamente los gobiernos de las grandes potencias quienes hayan imaginado el discurso antidrogas con el fin de sustentar el poder preexistente, diseñando un plan que refleje una conspiración. Es posible, en cambio, trazar un hilo conductor que articule la jerarquía internacional de los Estados, con los intereses globales de la sociedad que ellos representan; es decir, con las necesidades que su práctica política demanda como expresión de una tensión social simultánea, y además es factible rastrear el interés expresado en la construcción de un ambiente favorable para la producción de ese tipo de discurso que, autorefiriéndose como expresión de la voluntad general, asegure usos hegemónicos del poder en el plano internacional.

Un proceso paralelo ocurre con la funcionalidad del paradigma realista a la toma de decisiones en la guerra de las drogas (o en el análisis de los conflictos en general). Se trata de un discurso que se mira a sí mismo como científico (*International Relations Theory*), pero es a la vez un instrumento de poder, sin que la voluntad de sus emisores necesariamente tenga un papel deliberado en esta dinámica, que es básicamente societal.⁴

El realismo se percibe a sí mismo como una forma de sistematización de la realidad, un discurso científico. Ahora bien, independientemente del valor analítico que esta perspectiva ofrezca, su uso para informar decisiones lo vuelve instrumental. Su visión del mundo posibilita y legitima el acercamiento de “seguridad nacional” y sustenta decisiones concretas, como el envío de tropas, la instalación de radares, el control de los mares, para combatir el narcotráfico. Es decir, opera sobre la realidad transformándola. Deja de ser neutro, por lo tanto, y pierde las características ideales que el positivismo atribuye a la ciencia.

La particularidad del discurso político está determinada por las condiciones de producción y circulación del sentido, que son heterogéneas y aluden al proceso histórico, a las circunstancias económicas, a las necesidades de los emisores. De esta suerte, la función del discurso político no es sólo dar a conocer una significación, sino, como se ha dicho, de transformarla en acción, en decisiones.⁵ En el caso del narcotráfico, el discurso realista no sólo informa a los valores que sustentan la prohibición: peligro para la salud, ruptura de los vínculos familiares y sociales, violencia callejera, que es el lado significativo -su función como valor de uso-; sino que además se intercambia con los valores resultantes de los efectos de esa política en los países andinos. En este último proceso, que relaciona al conjunto de la sociedad adquiere la función de legitimación -o lo que sería para ponerlo en términos reducidos, su valor de cambio-. Al producir decisiones o al legitimarlas el discurso antidrogas, como otros discursos políticos, sustenta una forma particular de organización de la sociedad, del poder y una forma de ejercicio del mismo.

La función del discurso en el proceso de legitimación del poder político se realiza alrededor del “efecto ideológico”, que es la condición de producción de la creencia, el momento -por así decirlo- en que el discurso se realiza socialmente, es decir cuando es consumido y actúa como mecanismo de interpelación, relacionando a unos actores con otros respecto de intereses, demandas y objetivos. La dimensión de lo ideológico designa un conjunto de enunciados, representaciones de la realidad y valores que se constituyen de acuerdo a la ubicación de los emisores (en este caso los actores políticos) dentro de la sociedad o del escenario en el que actúan, por ejemplo, el sistema internacional. Este acercamiento puede ser muy útil para el estudio de la problemática internacional, porque permite el análisis de un proceso político correlacionándolo con las tendencias de la estructura, pero su existencia y desarrollo (del proceso político) se da en el terreno de lo que se conoce como la “superestructura”, que es donde está el mundo real. Los actores, entonces, toman formas múltiples: Estados-nación, grupos transnacionales o multinacionales, organizaciones subnacionales, porque la dimensión de la realidad está constituida por prácticas y por los portadores de esas prácticas.⁶

La ideología de un actor hegemónico, en el proceso de construcción del consenso, que supone la articulación del conjunto de actores relevantes a un proceso político bajo los objetivos del actor o coalición de intereses dominante, tiene que “interpelar” (es decir, el proceso de convocar, admitir o incluir demandas) a los actores subordinados. La construcción de la hegemonía implica, por lo mismo, el uso de instrumentos consensuales, y entre ellos indispensablemente la emisión de un discurso que imponga una racionalidad específica al conjunto de participantes en el proceso

político.

En el caso de las relaciones internacionales, un discurso concreto informa la política del actor más poderoso en la agenda de la guerra de las drogas, el gobierno estadounidense. A través del análisis del conjunto de percepciones, valores y creencias del mismo, de las circunstancias históricas en que ha sido emitido, de sus funciones de generación de consenso y legitimidad, se puede describir las relaciones del actor que lo genera con los otros a los que interpela y contradice, a fin de presentar hipótesis sobre las relaciones de poder que lo sustentan y la naturaleza de los intereses, demandas y necesidades que representa.

3. Seguridad y realismo en la guerra de las drogas.

En el año de 1982 el presidente de los Estados Unidos, Ronald Reagan, declara la guerra a las drogas y convierte un tema que normalmente era tratado como parte de los programas de salud pública y prevención, más bien componente de la agenda doméstica, en un conflicto internacional que alcanza las dimensiones de reto a la seguridad nacional. Una vez que es así conceptualizado, las decisiones toman un cauce que involucra no solamente a las agencias policiales y de aduanas, sino al mismo ejército y a las fuerzas armadas de los países fuente. La guerra de las drogas se ha librado ya por más de nueve años, ha causado bajas, ha incidido en los sistemas políticos de varios países del continente, ha justificado una intervención militar directa, la ocupación de un país extranjero y el derrocamiento de su gobierno, ha incrementado la presencia naval estadounidense en el Caribe, ha resaltado la influencia militar en varias naciones sudamericanas, ha provocado la disolución del

parlamento en un país fuente, pero aparentemente no ha podido resolver el conflicto del narcotráfico.

Este acercamiento es inédito en las relaciones de Estados Unidos con América Latina, pues en la percepción tradicional de la seguridad, los gobiernos estadounidenses habían estado buscando básicamente tres propósitos u objetivos: la prevención de amenazas o presencias militares extracontinentales -fundamentalmente de la Unión Soviética-, el acceso a materias primas estratégicas y la estabilidad política y social de la región, o sea el desarrollo económico de esas naciones (Hayes, 1984: cap. I). Las crisis más importantes en política exterior a lo largo de la postguerra en las cuales los Estados Unidos intervinieron abiertamente en la región pueden ilustrar esta visión: 1954, en Guatemala, Arbenz es derrocado, el peligro venía de la presencia comunista minoritaria en el gabinete; 1961 y 1962, Bahía de Cochinos y la crisis de los misiles, ambas explicadas por la presencia soviética; 1965, República Dominicana es invadida, porque la existencia de una coalición que incluía a comunistas fue vista como la amenaza de otra Cuba. En 1973 la inteligencia estadounidense se entusiasmó con las acciones encubiertas en contra del socialista Allende. Desde 1974 el apoyo logístico, económico y de entrenamiento a la guerrilla antigubernamental en Nicaragua fue política oficial, y el caso más patético de la perspectiva que ponía a la seguridad estadounidense en el conflicto bipolar, fue probablemente la invasión de Grenada en 1983 para destituir un gobierno radical que ampliaba un aeropuerto.

Bajo estas premisas el tema de la seguridad antisoviética subordinaba al de las drogas, incluso cuando éste envolvía gobiernos o funcionarios que cooperaban con los Estados Unidos.⁷ Sin

embargo, a lo largo de los años ochenta la guerra contra las drogas se constituye con una agenda propia, no sólo por la dimensión de sus complejidades, el conflicto generado fuera de las fronteras y la cantidad de recursos destinados para su combate, sino porque el fenómeno de la adicción crece en los Estados Unidos y porque los medios de comunicación y la opinión pública, ven en el tráfico uno de los puntos centrales de atención para el consumo de información.

Dentro de la peculiar lógica que rodea a los conceptos de seguridad nacional, se plantea que la interacción entre los valores de la sociedad con el ambiente doméstico e internacional define los intereses de la nación. En el caso de los Estados Unidos estos se podrían resumir vagamente en libertad sobrevivencia y prosperidad. La seguridad nacional cumpliría el papel de proteger y extender dichos valores en contra de potenciales adversarios (Kaufman, McKitrik y Thomas, 1985: 5-13). Lo que ha ocurrido en el caso de la guerra de las drogas es que los valores mismos se encuentran en debate dentro del ambiente social doméstico respecto de la libertad, porque en cuanto a sobrevivencia y prosperidad se tendría que hilar muy fino para encontrar una amenaza real.

Desde un punto de vista complementario, la seguridad nacional estadounidense descansaría en la invulnerabilidad territorial de la nación, en el bienestar económico, en la promoción de un orden mundial favorable, básicamente pacífico, y en sus valores. A partir de estos objetivos se definiría la intensidad de los intereses, su permanencia o transitoriedad, para concluir que ellos son de sobrevivencia, cuando hay la amenaza de destrucción de la nación o de su territorio; vitales, si la amenaza a la sobrevivencia puede gestarse o ser respondida dentro de cierto período; mayores, cuando

son importantes pero no cruciales y pueden ser negociados, dependiendo del grado de tolerancia que el reto implique, y periféricos, cuando no afectan el bienestar nacional, aunque sí el de intereses privados (Nuechterlein, 1985: 8-15).

El combate al narcotráfico percibe una amenaza que difícilmente puede ser considerada un reto a la integridad territorial, tampoco éste es un fenómeno premeditado por actor alguno con la capacidad de montar un operativo a largo plazo para desestructurar la sociedad estadounidense, no hay posibilidades de negociar su solución, en tanto el consumo es un patrón de conducta nacional y, aunque afectan los intereses de ciudadanos privados, no obedece a una lógica de interacción con unidades políticas nacionales. Por lo mismo, los intereses en juego no son de sobrevivencia, no son vitales, no son mayores y difícilmente alcanzan la categoría de periféricos. Aún así, la guerra a las drogas es tratada como un problema que merece la intervención en otros Estados y la movilización de la inteligencia y de los militares. La dimensión otorgada por los gobiernos republicanos al problema de las drogas ha sido la de una crisis vital con América Latina, pero los enemigos identificados o son ubicuos, o no existen. El análisis realista falla en la descripción del problema y los actores, pero el discurso es exitoso porque sigue reproduciéndose, prácticamente sin cambios, y alimentando la estrategia antidrogas de los Estados Unidos generando legitimidad a sus decisiones. Hay una dinámica, entonces, que trasciende a las palabras, que convoca adhesiones, que construye consensos y que sirve para expresar relaciones de poder, no sólo en dirección de América latina, los gobiernos de los países andinos, las guerrillas y los carteles, sino hacia adentro de la formación social estadounidense.

Los objetivos de los gobiernos estadounidenses combatientes contra las drogas hacia América Latina puede resumirse en tres puntos, todos dirigidos hacia la reducción de la oferta: presionar a la demanda (los consumidores) para rebajar la incidencia del abuso de psicotrópicos; disminuir del nivel del crimen organizado en las calles de las ciudades de los Estados Unidos; y, apuntalar la estabilidad de los gobiernos amigos, amenazados por la influencia de este negocio ilícito, esto último a su vez ayudaría a prevenir el consumo en dichos países, a minimizar el poder y corrupción de las organizaciones de narcotraficantes, a elevar la imagen de esas naciones en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales y a preservar las relaciones bilaterales con los Estados Unidos (Van Wert, 1988: 1-2).

La estrategia para enfrentar el problema en el ámbito internacional, básicamente de la producción de cocaína, está dirigida a destruir en los países fuente el cultivo, procesamiento y transporte hacia los Estados Unidos. Esta estrategia buscaría tres objetivos a corto plazo:

1. Fortalecer las capacidades institucionales y la decisión política de los gobiernos de Colombia, Perú y Bolivia para enfrentar a los narcotraficantes. Esto supondría asistencia, principalmente, en materias de seguridad y de entrenamiento militar, y subsecuentemente ayuda económica, a fin de respaldar la persecución, la extradición y el castigo de los narcos, lo cual de alguna manera supone respaldar también a jueces y funcionarios civiles.
2. Incrementar la eficiencia de la ley y de las tareas de represión y control, así como de las actividades militares, control de carreteras, ríos, bloqueo de precursores químicos, etc., en los tres países.

3. Infringir un considerable daño a las organizaciones del narcotráfico a fin de dismantelar sus operaciones, focalizando la acción en los cabecillas y sus subtenientes (The White House, 1990: 49-50).

En realidad los tres objetivos se reducen a uno que es la presión física y militar sobre el narcotráfico, en el supuesto de que esa estrategia reducirá la producción y por lo tanto el consumo. No existe en los noventa una variación evidente respecto de la política implementada a lo largo de la década de los ochenta. Los objetivos y los mecanismos usados han sido más o menos los mismos, pero los datos hacen pensar que no ha funcionado, a pesar de los progresivos aumentos presupuestarios para reforzar la interdicción. Efectivamente, la DEA estima que mientras en 1989 entraron a los Estados Unidos 695 toneladas métricas de cocaína, en 1990 esta cifra ascendió a alrededor de 900 toneladas métricas.⁸ A pesar de esto, el precio de la hoja de coca en los países fuente continúa bajando al mismo tiempo que el de la cocaína en los Estados Unidos, lo cual implica que probablemente el negocio tenga que producir más a fin de mantener la tasa de ganancias, pero el *punto* es que no existen indicadores que comprueben que se haya disminuido el flujo de drogas ilegales, de modo que el objetivo nacional no se ha conseguido y la estrategia ha sido un fracaso. Aún en el supuesto de que la oferta haya crecido en mayores proporciones que la demanda, otra de las metas, que es la disminución de la violencia callejera relacionada a las drogas en los Estados Unidos, no ha sido cubierta, entre otras causas por la lucha por mercados ilegales entre narcotraficantes y fuerza de trabajo disponible, especialmente entre los jóvenes (Reuter, 1989: 21).

Sin embargo, Colombia durante los años 89 y 90 fue sacudida por una ola de violencia terrorista que debilitó fuertemente las instituciones, tres candidatos presidenciales fueron muertos, centenares de bombas explotaron y miles de ciudadanos perdieron sus vidas como consecuencia del proceso político nacional, en el que el narcotráfico interviene como variable fundamental. En Perú, la articulación de las guerrillas de Sendero Luminoso, con un rol específico de protección campesina, en el proceso general de la economía política del narcotráfico, sumada a la débil institucionalidad estatal y a la crisis económica, han dejado al país en la más crítica situación de su historia, sin soluciones posibles por otra parte a plazo razonable, para citar los dos ejemplos mas dramáticos en términos de resultado. Mientras en los Estados Unidos el fracaso de la política antidrogas de los gobiernos republicanos es evidente, en el mundo andino sus efectos han sido desastrosos; pese a ello, el discurso de la seguridad y de la militarización continúa levantando solidaridades, lo cual ilustra nuevas variables, que generan una reflexión paralela acerca de si la función de la política antidrogas es combatir el narcotráfico para erradicar el consumo, o simplemente levantar adhesiones, hipótesis que no puede dejar de considerarse ante los hechos.

En cuanto al efecto ideológico del discurso antidrogas, puede argumentarse que ante la conciencia de los consumidores del discurso, el narcotráfico pudo haber sustituido la noción de un fenómeno maligno y extraño, cuyas fuerzas buscan socavar la sociedad estadounidense, lo que en su tiempo representó el comunismo (Tokatlián 1990: 210-211). Esto fue más evidente en la década de los ochenta cuando se asoció bajo la misma denominación al narcotráfico y a las insurgencias latinoamericanas, creándose el

fenómeno del “narcoterrorismo” cuya indefinición podía ocultar una referencia por negación a todo lo que el discurso oficial afirmaba.⁹

El realismo considerado como paradigma se fundamenta en tres premisas: a) Los Estados-nación o sus decisores políticos son los actores más importantes en sistema internacional; b) Hay una clara distinción entre política doméstica y política exterior; c) Las relaciones internacionales se definen en la lucha por la paz y por la guerra (Vásquez, 1979: 211). Si se lo considera como el conjunto de supuestos de un programa de investigación científica al estilo de Lakatos es 1. Estadocéntrico; 2. los Estados son racionales y unitarios; 3. los Estados tienen como objetivo la búsqueda del poder (Keohane, 1986: 164-165). El ambiente internacional así concebido imagina una situación anárquica, similar a la visión licantrópica de la sociedad que tenía Thomas Hobbes, en que la seguridad de un Estado depende de su autosuficiencia básicamente de medios militares. El poder es la posibilidad que un Estado tiene de imponer a otro sus propias políticas y objetivos a través del uso potencial de la fuerza. Si este conjunto de ideas informa la política antidrogas norteamericana, la solución al problema del narcotráfico está enfocada en el lado de la provisión de drogas ilegales y dependería de que los gobiernos de Colombia, Perú, Bolivia, México, Centro América y el Caribe, cumplieran con la estrategia diseñada por los *policy makers* estadounidenses.

Sin embargo, esta percepción tiene algunos inconvenientes. En primer lugar, además de los Estados, la producción, distribución y consumo de psicotrópicos involucra a una serie de actores diferentes que van desde las mafias domésticas norteamericanas,

hasta las organizaciones de narcotraficantes, sin contar con empresas financieras, bancos e industrias que participan en el negocio de lavado de dinero, o a grupos subnacionales como las guerrillas sudamericanas.¹⁰

De otro lado los gobiernos de los países fuente en el tráfico de cocaína no están en capacidad de controlar su propio territorio, no sólo por la presencia de retos insurgentes, sino porque las condiciones sociales y económicas que rodean a sus sistemas políticos han determinado la existencia de una institucionalidad fundamentalmente débil en donde la premisa de que el Estado ejerce el monopolio del uso legítimo de la fuerza simplemente no existe como constante temporal o espacial. Más aún, la experiencia histórica parece demostrar que la militarización del conflicto y su elevación al rango de problema de seguridad nacional y las medidas consecuentes de interdicción y control, han desplazado el centro de producción de drogas e incluso han influenciado los patrones de consumo. A la represión de la marihuana proveniente de México en los 70, le sucedió el “boom” colombiano de la cocaína en los ochenta, el mismo que derivó en el superadictivo crack. El uso unilateral de la fuerza, que se desprende de la autosuficiencia realista ha abierto la posibilidad de que se produzcan drogas sintéticamente o de que la producción se traslade a otros países que no han sido tradicionalmente productores, parece confirmarse en los últimos tiempos, en la medida de que el problema internacional, a la luz de esta suerte de análisis es procesado por actores unitarios y racionales, de modo que la intervención en el lado del consumo es secundaria.

Particular importancia dentro de la política antidrogas tiene

el papel de los militares, el mismo que si bien puede ser concebido como el de participación en un conflicto de baja intensidad, se enfrenta a un enemigo difícilmente identificable, en un área gigantesca, en donde los objetivos serían controlar las fronteras estadounidenses mediante el dominio de las costas y de los límites terrestres, así como del espacio aéreo y de los puertos de entrada. Esto supone un involucramiento de dimensiones parecidas a las de una larga guerra convencional, en un conflicto para el que los militares no están preparados ni forma parte de su objetivo profesional. Aparentemente serían otras agencias, aduanas, guardacostas, etc. quienes deberían cumplir la tarea con apoyo logístico, si se requiere, de las fuerzas armadas (Mabry, 1989: 86-87). Más aún, los militares estadounidenses, dados los vagos parámetros de su misión, y la falta de referencias para la evaluación, pueden volverse vulnerables a acusaciones de ineficiencia, sin contar con que la presencia fuera de sus fronteras, en América Latina, no solamente que ha levantado sentimientos antiestadounidenses en la región, sino que se ha demostrado inútil, precisamente porque la prioridad de la seguridad está mal definida (Bagley, 1991: 30 y ss.).

La estrategia realista ha fracasado. El mercado de drogas se ha extendido, la política prohibicionista ha ampliado las ganancias del tráfico, ha complicado el panorama político y ha retado a la frágil institucionalidad de los países fuente. La violencia en los Estados Unidos no se ha detenido y se ha potenciado terriblemente en las naciones productoras. Se ha expandido la capacidad de reproducción de los carteles y se los ha internacionalizado aún más; la producción se ha dispersado hacia zonas no tradicionales y, finalmente, se han tensionado las relaciones con distinta intensidad en diferentes épocas con los gobiernos latinoamericanos. La

evidencia de todos estos puntos es más que contundente, es abrumadora (Tokatlián 1990: 353-360).

A nivel latinoamericano, la constitución de la hegemonía estadounidense pasa también por el discurso antidrogas, pero más allá de eso y de las solidaridades que las necesidades económicas de las naciones y de sus élites domésticas así como de reproducción del sistema político puedan brindarle a los Estados Unidos, están los riesgos que ha generado y una coalición creciente de intereses divergentes que no se representan en todos los gobiernos de esos países. De todas maneras, los actores latinoamericanos no votan para presidente de los Estados Unidos, de modo que tendrán que esperar hasta que haya una crisis de verdad y el realismo pueda informar de una “realidad” más parecida a la que se imagina.

4. De como el imaginario puede constituir la realidad: el caso Ecuador.

El Ecuador ha sido definido como un país de tránsito de cocaína en distintas formas de elaboración, como un centro posible de distribución de insumos químicos y de lavado de dinero; no es un país productor. El cultivo de hoja de coca fue erradicado en el siglo XVI como consecuencia de las disposiciones de la Corona y del papel periférico que la antigua Real Audiencia de Quito cumplía en la producción minera de enclave, para la cual la hoja de coca resultaba funcional (Adrián Bonilla, 1991a). En tanto el mercado contemporáneo de clorhidrato de cocaína para la exportación se asienta en una producción para el consumo tradicional, el Ecuador no contó, a inicios de la producción en gran escala, con la ventaja comparativa que tuvieron Bolivia y Perú, países que mantuvieron

una producción limitada porque el cultivo de coca jamás llegó a erradicarse, entre otras causas porque cuando las ordenanzas reales fueron emitidas en tiempos coloniales el rendimiento de la fuerza de trabajo indígena en la extracción de minerales y metales preciosos disminuyó notablemente. Desde entonces, a pesar de los prejuicios de la sociedad blanco-mestiza, el consumo ritual -y como mecanismo de socialización- de la hoja de coca en su forma natural ha persistido en las naciones que ahora producen para el mercado internacional.

Ahora bien, si se admite que la producción de drogas puede ser entendida como un sistema complejo que involucra a una serie de actores diversos, los cuales poseen intereses específicos, es difícil pensar que el Ecuador no tenga un papel que desempeñar. Entonces, los indicadores relacionados al control, que son manejados por el Departamento de Estado y que se desprenden de una política que privilegia la interdicción y la represión: capturas, cultivos destruidos o toneladas de producción sospechadas, vuelven periférica la función de este país en dicha aproximación (Adrián Bonilla, 1990: 222). A pesar de esto, la clave de la política internacional de los Estados Unidos hacia el Ecuador, pasa por la percepción de su papel en la guerra de las drogas y por las sospechas de hasta dónde puede ser penetrada su débil economía y su precario sistema político; a su vez, para los gobernantes ecuatorianos la posible inserción del Ecuador en las consideraciones para los países productores de cocaína podría significar eventuales ventajas en las tarifas y acuerdos de comercialización y ayuda económica, que aunque mínimas se vuelven indispensables para economías caracterizadas por crisis estructurales insolubles a corto y mediano plazo.

En lo que hace relación al control, en septiembre de 1990, el Ecuador reformó sus leyes penales y las sanciones para delitos relacionados con el tráfico de drogas se endurecieron terriblemente. Esta legislación cubría casi todas las expectativas del gobierno estadounidense,¹¹ con excepción de la extradición, cuya aprobación, que fuera sugerida por el gobierno del presidente socialdemócrata Rodrigo Borja, requería de una reforma de la Constitución y aprobación de las dos terceras partes del Parlamento. El proyecto, si bien fue debatido públicamente no llegó siquiera a discutirse oficialmente en el Congreso. No hay un sólo documento oficial del gobierno de los Estados Unidos en donde no se reconozca el espíritu de colaboración de los gobiernos ecuatorianos para con la estrategia anti-drogas, a pesar del distinto signo ideológico y la diferencia de políticas sociales, e incluso internacionales, entre las administraciones del ex-presidente derechista Febres-Cordero y las posteriores.

La estrategia del gobierno norteamericano para el combate al narcotráfico en los países tránsito no enfatiza el fenómeno de irradiación del conflicto producido, entre otras razones, por la presión sobre zonas determinadas. Así, áreas-tránsito de especial preocupación serían Centro América, el Caribe y México (The White House, 1990: 54-56), a pesar de que Brasil, Venezuela y Ecuador son países vulnerables, y en el último caso, punto de tránsito privilegiado por su situación geográfica entre las áreas de producción (Bolivia y Perú) y las de mayor refinamiento y exportación (Colombia). Aún así, la estrategia diseñada para los países tránsito, ha sido aplicada en el Ecuador casi literalmente. Efectivamente, uno de los límites encontrados por el gobierno estadounidense en la cooperación latinoamericana fue que los países tránsito se caracterizaban por tener leyes permisivas en la represión

de las drogas, regulaciones financieras laxas, así como débiles sistemas judiciales y de control y respaldo al cumplimiento de la ley (The White House, 1990: 54).

El Ecuador no sólo que endureció la legislación antidrogas, sino que uno de los puntos centrales del debate contemporáneo ha sido la cantidad de dólares que se calcula son lavados en el sistema financiero del país. Al respecto existen dos posiciones, ninguna de las cuales cuenta con datos confiables.

De un lado se sospecha que en el Ecuador se lavarían alrededor de 400 millones de dólares anuales a través de varios mecanismos: inversión en tierras agrícolas en las zonas de Cayambe y Santo Domingo, relativamente cercanas a la capital, flujo de dólares que habría posibilitado -como en otros países latinoamericanos- el despegue de la industria de la construcción, elevación ficticia del precio del sucre, que también se atribuye a la presencia de una sobreoferta sin explicación de la divisa norteamericana en el mercado, y así, una serie de pistas que permitirían plantear una cifra de esa magnitud.¹²

Diversas fuentes han contribuido a crear la sensación de un mal todopoderoso infiltrando la vulnerable economía ecuatoriana. El problema, por otra parte, parece radicar en la notoriedad política que un hecho sin profunda investigación pueda causar en el terriblemente competitivo y fragmentado escenario político ecuatoriano. Este elemento, es decir la precariedad institucional en que se erige el sistema político, contribuye al tratamiento del conflicto desde las mismas autoridades estatales, pasando por casi todos los partidos políticos y sus dirigentes, antes que como una

política de Estado, como un tema sujeto a debate permanente en tanto puede contribuir a erosionar o consolidar la legitimidad del régimen y aumentar (o disminuir) así las posibilidades electorales de la oposición.

Lo que es notable, sin embargo, es que informaciones periodísticas de procedencia norteamericana sin confirmación necesaria han establecido la agenda de la discusión política.¹³ Por parte de las autoridades estatales las actitudes han sido definitivamente contradictorias y han estado sujetas a las determinaciones de la inestable legitimidad política. El ex-superintendente de Bancos del Ecuador, Fernando Guerrero, quien dejó su cargo presionado por el Congreso, lo hizo en medio de declaraciones que construían un halo de misterio alrededor del sistema financiero e insinuaban la presencia del monstruo del narcolavado. El sucesor de este funcionario, Luis Larrea, por su parte desautorizó dichas declaraciones, y acusó a Guerrero de no haber manejado información oficial, y de no haberla pedido tampoco.¹⁴ Aún así, el mismo presidente de la República reconoció que podría ser que se laven dólares, aunque no en la cantidad de \$ 400 millones.¹⁵

Al respecto la Asociación de Bancos Privados del Ecuador y otros funcionarios del gobierno han relativizado la incidencia del narcotráfico. Los argumentos del sector bancario son que en el Ecuador el monto de dólares negociados no supera anualmente los \$ 317 millones, y que aún suponiendo que se lavaran divisas del narcotráfico, existen otros elementos de difícil control financiero, como el envío de dólares de residentes en el extranjero a familiares, turismo, regreso de capitales, que podrían estar sobredimensionando los cálculos.¹⁶

Sin embargo, la cantidad de U.S. \$ 400, que, como se ha visto, no tiene ninguna confirmación de carácter empírico, es aceptada como la referencia política. El análisis especulativo y el lado siniestro que lo desconocido tiene, proveen incluso elementos para augurar peores realidades.¹⁷ De todas maneras el Ecuador ha reformado algunas regulaciones para permitir el rastreo de fondos financieros. Sin embargo es necesario precisar que dadas las características históricas de la economía del país y la internalización de prácticas de rentabilidad de corto plazo, inevitables en todas las ramas de la producción en condiciones de crisis, los controles bancarios tienen un efecto limitado. Tradicionalmente las áreas formales de la economía, especialmente aquellas ligadas al comercio y a la exportación, han tenido problemas crónicos en sub y sobre facturación, como prácticas usuales para evadir impuestos. Nada hace suponer que en caso de dineros sospechosos ellas se alteren o se diseñen nuevas estrategias para pasar por alto los controles, tanto más cuando existe una presencia histórica también de las élites económicas en el control del aparato estatal.

Otro elemento a señalar en lo que tiene que ver con el control es la ratificación de la Convención de Ginebra en marzo de 1990. Este hecho es importante porque legitima la posibilidad eventual de que el país sea presionado desde afuera en torno al tema de la extradición pues si bien, como se ha anotado, esta figura jurídica está expresamente prohibida por la Constitución, el tratado internacional que se comenta la contempla como uno de los puntos nodales. Esto no quiere decir que el Ecuador tenga la capacidad estructural o que a corto plazo se avise un cambio de élite política que sostenga estrategias contradictorias con los Estados Unidos, sino que la opción de ejercer mecanismos coercitivos de Estado a

Estado, se ha posibilitado.

El gobierno ecuatoriano ha recibido asistencia norteamericana para el control de químicos, los mismos que parecen ser otro problema,¹⁸ también se han suscrito tratados antidrogas con Argentina, Bolivia, Perú, Guatemala, México y Brasil, se han renovado acuerdos con Colombia, y se han implementado planes de control aéreo y militar en conjunto con los Estados Unidos.¹⁹ Los indicadores muestran que el cultivo sigue a la baja, pero han aumentado las capturas y los arrestos. De hecho, el narcotráfico es la causa principal de prisión en el Ecuador y es, sin duda, el principal problema que enfrenta la justicia ecuatoriana. Han existido, incluso, algunos indicios y casos de corrupción y de violencia relacionadas con este conflicto, a un nivel que casi puede considerársele normal, cuando antes era totalmente inédito.

Los planes presupuestarios estadounidenses para el año 1992 contemplan doblar la ayuda financiera al Ecuador a fin de mejorar los mecanismos de inteligencia y procesamiento de datos, continuar la campaña de erradicación, perseguir a los traficantes e institucionalizar la prevención (Department of State, 1991b: 31-33).

Para concluir, parece necesario señalar que no existen datos confiables en cuanto a lavado de dinero o distribución de precursores químicos; no se ha definido todavía con exactitud el rol del Ecuador, aunque la receta previa ha sido la represión como si se tratara de otro país productor más. Hay varias dinámicas políticas detrás de la especulación. Una de ellas ya se ha señalado y alude a los problemas domésticos de la política ecuatoriana, pero otra hace relación a lo

que podría ser una política gubernamental de no investigar el problema a fondo, de un lado para no provocar conflictos frente al sector privado, por los intereses gremiales en juego, cuya posición podría acarrear graves problemas de inestabilidad (Páez, 1991) y, por otra parte, porque la situación del Ecuador como una nación envuelta en el circuito del narcotráfico podría atraer ventajas en la negociación de productos tradicionales de exportación en relación a los Estados Unidos, lo que ya ha ocurrido en parte con la estrategia andina. A cambio, parece obvio que la colaboración en la implementación de las políticas norteamericanas continuará cualesquiera que estas sean.

5. Una aproximación en el terreno de la hegemonía.

El efecto ideológico del realismo, concebido como discurso político, ha sido el de interpelar a los diversos actores y portadores de intereses en un conflicto de carácter internacional. Este papel puede ser estudiado a la luz de conceptos de postgramscianos de hegemonía, aplicados a las relaciones internacionales.

Probablemente la dimensión más importante del pensamiento de Antonio Gramsci, en este sentido, haya sido la de analizar los fenómenos políticos desde una perspectiva no determinista ni mecánica, la misma, que en última instancia y probablemente a su pesar, cuestiona el edificio ideológico del marxismo clásico, el rol otorgado a las clases sociales y la noción escatológica de la historia firmemente asociada a la idea de progreso que ha atravesado la cultura de Occidente desde sus antecedentes griegos. La clave de tal revolución teórica parece encontrarse en la ubicación de la sociedad civil, en el plano de las relaciones sociales atinentes a la

reproducción individual material, en la “superestructura” de la sociedad, mientras que Marx supone su existencia en la “base”.²⁰

Desde esta perspectiva, el campo de lo político, el espacio de las contradicciones societales que se refieren al poder, si bien está ligado a una explicación histórica, no se encuentra determinado absolutamente por las relaciones económicas entre los grupos sociales de acuerdo con su papel en torno a la producción. Al contrario la base opera, cobra vida, solamente a través de las dinámicas de la superestructura. Aquí se puede encontrar la confluencia con el análisis discursivo postestructuralista: la única realidad a analizarse consiste de prácticas. Las estructuras son abstracciones. Los modos de producción y las relaciones de producción no dejan de ser esto último.

Precisamente, el elemento que articula y cohesiona a la sociedad alrededor del poder es el proceso de construcción de la creencia, que puede ser pensado como una práctica societal que cumple funciones hegemónicas. La aproximación realista en el caso de la guerra de las drogas logra reunir distintas perspectivas valorativas respecto del uso de sustancias psicotrópicas, desconocidas para el grueso de la sociedad, y fundirlas con la visión del mundo que informa la política exterior de los Estados Unidos como potencia global.

El consenso que se genera reproduce políticamente a la coalición en el poder dentro de la nación, a la par que consolida la presencia de la sociedad -que esta coalición representa- fuera de sus fronteras. De hecho en esta dinámica la producción de consenso envuelve a los actores internacionales externos. Prácticamente

todos los gobiernos de los países fuente se adhirieron a la política Reagan de control y prohibición durante la segunda mitad de la década de los ochenta. No solamente eso, la perspectiva estadounidense del problema se convirtió en el discurso oficial de las sociedades andinas. Televisión, radio y prensa, y desde luego los voceros gubernamentales, reproducían (y siguen haciéndolo) programas, cortos musicales, en donde la adicción y el abuso -conflicto societal estadounidense- es planteado como el problema fundamental que afecta a las sociedades andinas. La realidad, desde otra lectura puede ser diferente, tiene que ver con el reto a la institucionalidad en los países productores y de tránsito, con la fractura de la sociedad política, con la articulación de movimientos de participación política violenta, emergencia de nuevos actores sociales y crisis económica, sin dejar de reconocer que ha existido un aumento notable en el consumo como consecuencia lógica de los roles productivos.

El acercamiento teórico que se propone a partir de Antonio Gramsci no subordina lo político a la dimensión de lo económico, ni reduce la unidad de la realidad histórica y su expresión material: las prácticas societales, a la sobredeterminación de la base como causa metafísica, pero no deja de tomar en cuenta la existencia de dinámicas articuladas entre ambas dimensiones que pueden explicarse históricamente. Lo político se convierte, entonces, en un equilibrio, en constante proceso de construcción, de instituciones; unas que despliegan funciones coercitivas y otras, con funciones hegemónicas, que tienen que ver con la globalidad de la reproducción del sistema.

La hegemonía es un proceso histórico -no solamente un hecho político- protagonizado por un sector social fundamental, que

además de controlar la sociedad política, ha logrado imponer su visión del mundo, sus objetivos estructurales, al conjunto de la sociedad. Supone, por lo tanto, una conjunción de coerción y consenso que a largo plazo se constituye en un “sistema de dominación” fundamentado en el dominio físico y en la capacidad de reproducción ideológica del grupo en el poder. Con estos antecedentes las posibilidades interpelativas del discurso tienen existencia real. La ideología es un hecho factual e histórico, que se remite al análisis estructural y a los intereses que en esa dimensión de la sociedad se generan.²¹

Como se ha anotado, la articulación del problema de las drogas a la percepción tradicional de la seguridad estadounidense en América Latina, resultó en la asimilación de fenómenos de distinto origen histórico y social, especialmente durante la década de los ochenta. Narcotráfico, guerrillas y terrorismo aparecieron ante los ojos de la conciencia pública como la manifestación de una contradicción estratégica con el entonces llamado Imperio del Mal. El “americanismo”, fundamentado en los principios liberales de propiedad privada, libertad individual y economía de mercado,²² supone una visión del mundo, una ideología, un discurso, funcional a aquellos sectores cuyos intereses estructurales se representan hegemónicamente y genera un clima político y moral para reproducirse societalmente. Es precisamente la defensa de los valores americanos como conjunto dominante de ideas lo que posibilita la política antidrogas. Sin enfatizar en si es bueno o malo, parece obvio que en una sociedad de tales características haya un segmento de la población que legitima su posición hacia adentro y que la expande representando a la nación en una economía interdependiente y asimétrica, consecuencia inevitable del mercado

de libre competencia.

Con estos elementos es posible pensar en la identidad del actor que logra representar los valores mayoritarios de la sociedad en una coalición o bloque histórico que toma la forma de un partido en ejercicio del poder, el republicano, cuyo discurso contra las drogas no sólo que convoca adhesiones hacia su política antinarcóticos dentro de los Estados Unidos, sino que es funcional para legitimar la presencia misma de los decisores y del partido en el gobierno, así como el conjunto de políticas que puedan emitirse y que interpelan a distintos ámbitos de la sociedad y del orden internacional, sin que esto quiera decir que el discurso antidrogas haya sido preconcebido con dicho propósito. Esa ha sido simplemente su realización política . De ahí que no haya importado tanto el fracaso en prácticamente todos los objetivos de la lucha contra el narcotráfico, cuanto que la sociedad estadounidense, así como aquellas formaciones sociales relacionadas en este conflicto, hayan estado permanentemente movilizadas alrededor de esta convocatoria, hacia el conjunto de decisiones de la administración republicana a lo largo de diez años.

El consenso es una forma política y cultural de la hegemonía como contenido ético del Estado (Gramsci, 1974). En este caso, no sólo que las drogas son moralmente perversas, sino que la mejor manera de combatir las es a través de mecanismos de represión, control y prohibición, idea que a su vez es instrumental para producir el consenso necesario para implementar una política exterior y doméstica acorde con los intereses de los emisores del discurso.²³

Esta perspectiva plantea el análisis de los procesos internacionales en tres niveles: a) el Estado (internacionalizado), referente a la política doméstica y a la génesis de las políticas institucionales, a la constitución del bloque histórico en el poder y a como los procesos internos definen en la generación de la hegemonía específica, los temas internacionales; b) la producción, que es definitivamente global y hace relación a los patrones de acumulación, a la estratificación social, a la forma de distribución del excedente, a los límites estructurales de una formación social actuando como nación, sobre la que opera el Estado en papeles reguladores y normalizadores, así como de representación de intereses; y, c) el nivel del orden mundial, que es el plano en donde confluyen, se transforman e interactúan las relaciones productivas y políticas de las formaciones sociales (Cox, 1989: 39-42).

Esta perspectiva, abre la posibilidad de trazar puentes hacia la teoría de la interdependencia a fin de explicar la economía política de las relaciones internacionales, porque se considera la presencia de actores sub y transnacionales, aparte de los Estados-nación, así como la ausencia de jerarquía en la agenda respecto de los temas: la seguridad no es excluyente, existen múltiples relaciones y canales de comunicación, etc., de lo que se deduce que la hipótesis del equilibrio de poder no es suficiente para dar cuenta de la complejidad del mundo de lo político y de sus correlaciones económicas en el orden internacional.

REFLEXION FINAL

Así, para concluir, el análisis del discurso realista en la política antidrogas estadounidense, a nivel estatal, plantea la

legitimación de una coalición en el poder en los Estados Unidos, el actor más importante en este conflicto, la misma que subordina o influye determinadamente en las políticas de los otros estados interpelados, concretamente los países fuente, y en forma subsiguiente aquellos que sirven de puntos de tránsito o estaciones de lavado de dinero. Al nivel productivo, los valores resultantes de una economía transnacionalizada de mercado y las circunstancias históricas que la produjeron encuentran en el referente del narcotráfico una referencia contradictoria con la idea de nación y sociedad que está detrás de esos valores, lo que permite la implementación de un conjunto de políticas cuyo objetivo pretende ser la defensa del modelo societal ; y en el plano internacional, la legitimidad producida por el discurso realista revela la asimetría del sistema interamericano y el papel dominante de los Estados Unidos. Este conjunto de relaciones constituye una forma de hegemonía que se manifiesta en el plano local e internacional, y que se reproduce mediante la producción de un consenso que involucra a espacios dentro y fuera de las fronteras, marcando la existencia de una estructura económica y política contemporánea de carácter global, en la que los planos doméstico e internacional de la política interactúan en tópicos determinados.

CAPITULO II

LAS TRAGICAS PARADOJAS DE LA FIDELIDAD. LA POLITICA ECUATORIANA EN EL CONFLICTO INTERNACIONAL DEL NARCOTRAFICO.

INTRODUCCION

El narcotráfico en el Ecuador, en 1993, continúa siendo un fenómeno que se conoce primordialmente desde perspectivas valorativas. Sus implicaciones políticas y los efectos sociales que trae consigo han sido explorados hasta el momento muy débilmente. La suposición de que se trata de una amenaza que por su naturaleza no llega a conocerse nunca, ha terminado por enajenar la realidad de los procesos sociales que esta práctica ilegal desencadena.

En este sentido, uno de los propósitos planteados en el presente documento, compartido de algún modo por algunos investigadores dedicados a reflexionar sobre problemas actuales, es desmitificar las circunstancias del fenómeno²⁴, a fin de identificarlo, de modo que a la vez que permita comprender una dimensión de nuestra compleja realidad, deje de ser una interpelación fácil en la retórica que justifica prácticas políticas o decisiones incoherentes

con la realidad ecuatoriana, tomando en cuenta que nuestra sociedad produce necesidades y demandas, si bien similares a las de los otros países andinos, pero al mismo tiempo específicas, que son -por otra parte- distintas a las de los Estados Unidos, que es el actor más importante de este conflicto internacional.

Este trabajo condensa una serie de estudios previos, entre ellos reflexiones teóricas, que se sustentan con varios datos empíricos. En primer lugar, se analiza la política estadounidense sobre el problema de las drogas y las líneas específicas que se han trazado sobre el Ecuador: definiciones y estrategias. Inmediatamente, se aborda la política internacional ecuatoriana, sus motivaciones y las medidas que se derivan de ella que afectan directamente a la sociedad.

Con los antecedentes mencionados, el capítulo estudia una serie de tratados y convenios internacionales con el objeto de encontrar las dinámicas políticas que subyacen y les son correspondientes. Estos elementos son el marco para sistematizar la información existente sobre las reformas en la estructura del Estado relacionada con el control del fenómeno y sus efectos sociales, en lo atinente a las políticas de interdicción. Finalmente, se analiza el entorno internacional que rodea a las presunciones sobre lavado de dinero en el Ecuador.

Las conclusiones intentan dar una explicación crítica tanto de la política ecuatoriana, que no ha logrado diseñar líneas de acción autónoma en la percepción del problema, como la de los Estados Unidos, que la alimenta, confrontándolas con el proceso de inserción del narcotráfico y los problemas derivados de este

fenómeno los mismos que se han agravado en el Ecuador, pese a la ejecución de una estrategia ortodoxa fundamentada en la estrategia andina del Departamento de Estado.

1. Política estadounidense hacia el Ecuador. La impertérrita persistencia

El involucramiento del Ecuador en la guerra de las drogas, hasta principios de 1990, fue conceptualizado como periférico respecto del complejo de producción de coca-cocaína y otras drogas ilegales. Si bien se reconocía que en ese país se podía estar lavando dinero, refinando materia prima, comercializando precursores químicos, así como cumpliendo funciones de estación de tránsito, no existían datos que precisen la dimensión del conflicto (Bonilla, 1991a: 36-40). Ninguna de estas características de la inserción ecuatoriana parece haber cambiado, excepto que el papel que el país juega ya no puede considerarse como secundario, si se toman en cuenta aquellos indicadores que han construido lo que el gobierno norteamericano supone que es la realidad y que han sustentado el denominado el "éxito" en esta lucha; es decir, capturas de embarques, sospechosos tras las rejas y laboratorios destruidos .

Lo anterior no puede explicarse solamente a partir de los esfuerzos realizados por el gobierno ecuatoriano, encaminados a fortalecer las medidas de control y represión, que han sido ortodoxos en la aplicación de la estrategia antidrogas, y que han significado una reforma legal estructural en el sistema penal del país así como en alguna legislación que opera sobre el sistema financiero. La explicación pasa por una realidad de carácter internacional que atraviesa la voluntad de los decisores ecuatorianos, en el supuesto

de que hayan imaginado alternativas, y ubica el proceso político en actores sobre los que no tienen control, como los propios traficantes y aún el mismo gobierno estadounidense.

Aparte de contribuir a la retórica que legitima las políticas antidrogas y participar, generalmente con observaciones de procedimiento, en cuanto foro internacional estatal se haya organizado para combatir el narcotráfico, los gobiernos ecuatorianos no han presentado iniciativas autónomas; al contrario, se han adherido reiteradamente a la estrategia general antidrogas diseñada o representada por el Departamento de Estado de los Estados Unidos, que ha sido la política que ha llevado la iniciativa, o que ha impuesto su hegemonía.²⁵

La política de Washington, en ese sentido, ha tenido algunas contestaciones que van desde la opinión técnica a la oposición ideológica. En el plano académico, pueden mencionarse dos críticas de carácter general. En primer lugar, que la percepción realista del mundo²⁶ ha evitado considerar la presencia de múltiples actores, transnacionales y subnacionales, así como pensar en la dificultad de los Estados latinoamericanos involucrados en el conflicto para controlar sus mismos territorios, de modo que la concepción de la seguridad nacional sólo ha significado un acercamiento parcial. En los mismos supuestos de principio de la guerra de las drogas, se explicaría su impotencia para detener al narcotráfico (Bagley, 1988: 188-211).

De otro lado, un análisis que se refiera a la producción de hegemonía como variable relevante, podría plantear que la lucha antidrogas ha sido funcionalizada en la producción de un discurso

que interpela a la sociedad estadounidense, con el objeto generar legitimidad para un bloque concreto en el poder representado por el partido republicano, cuya política tiene dimensiones internacionales en un mundo caracterizado por una economía universalizada, en donde las dimensiones políticas del Estado, de la sociedad y del orden mundial tienen niveles de interrelación que las constituyen simultáneamente (Bonilla, 1991a).

El razonamiento anterior parece comprobarse empíricamente, no sólo por la rígida tenacidad de la política estadounidense en proseguir una estrategia que privilegie la interdicción, la represión y ahora la militarización de la guerra de las drogas, a pesar de que no ha logrado reducir ni la producción, ni el flujo de narcóticos ni los conflictos sociales y políticos que de ella se derivan, a lo largo de las tres últimas administraciones presidenciales, sino porque la intolerancia belicosa que viene desde 1986, coincide con indicadores que muestran un declive tendencial -aunque muy lento- en el consumo norteamericano, que es anterior a esta política. Con estos datos, es posible construir la hipótesis de que el problema es una creación ideológica resultado de la interpelación a la sociedad civil por parte de la sociedad política, cuyo caballo de batalla fue construir precisamente el argumento contrario: es decir que a mediados de los ochenta se asistió a un incontrolable crecimiento de la demanda a niveles de epidemia social²⁷

Podría inferirse, entonces, que el problema del narcotráfico tiene un tratamiento de carácter político que se impone por sobre los criterios de salud pública. Así es como lo consideró el presidente Reagan desde 1982 y esa percepción no ha cambiado hasta finales de la administración Bush; justamente aquel es el status que se le

otorga en el presente análisis.

Un eje parece resumir la política estadounidense antidrogas en la región andina: la militarización del conflicto. En términos presupuestarios, más del cincuenta por ciento de los recursos destinados para la lucha antidrogas en los países fuente se usan en ayuda militar.²⁸ El gobierno estadounidense, además de incrementar su presencia en este plano, insiste, a través de una serie de programas, en la articulación de las fuerzas armadas de los países latinoamericanos a su estrategia, para transformar un problema que pudo haber sido social, en el libramiento de una guerra para las naciones productoras (WOLA, 1991, 12-20).

La percepción realista en la guerra antidrogas parece haber fracasado. La política prohibicionista ha ampliado las ganancias del tráfico, ha complicado el panorama político y ha retado la frágil institucionalidad de los países fuente, pues la producción se ha internacionalizado difuminando la presencia del conflicto en múltiples áreas geográficas y sociales (Tokatlián 1990: 353-360).

Este tipo de estrategia enfrenta una serie de contradicciones en América Latina. En primer lugar, no asume que la respuesta al problema del narcotráfico, suponiendo que el objeto sea eliminarlo, no puede realizarse a menos que los Estados-nación representen al conjunto de la sociedad o por lo menos a una mayoría de ella. Este objetivo es difícil de lograr en entornos caracterizados por una institucionalidad precaria en donde los instrumentos para este tipo de actividades carecen de respaldo o legitimidad. El primer caso tiene que ver, por ejemplo, con los gobiernos locales y el sistema de justicia, los mismos que son eludidos por la estrategia de

militarización. El segundo caso, alude al rol de las fuerzas armadas y de la policía en contextos en los cuales la arbitrariedad ha sido común -los índices de violación de derechos humanos en toda el área no son, precisamente, indicadores de legitimidad-. Pero hay más aún, y tiene que ver con la exposición de tropa, mandos medios e incluso oficialidad superior a redes de reproducción informales en sociedades que viven en medio de pobreza estructural, lo cual supone condiciones lógicas para que la corrupción eche por tierra los planes originales de control.

De esta suerte, una política alternativa supondría la consolidación de la presencia estatal en la región, a través de su institucionalidad, lo que no puede llevarse a cabo si no se toman en cuenta mecanismos para promover el desarrollo en los países afectados por el tráfico (Bagley, 1991b). De otro lado, una estrategia complementaria no puede eludir la transformación de las modalidades de participación política, lo que implica reformas estructurales que se reviertan en mayores espacios de participación ciudadana (y de representación), esto es de ampliación de la democracia, las mismas que no pueden llevarse a cabo en contextos bélicos en los cuales la imposición de la fuerza crea respuestas sociales que terminan subvirtiendo el orden o eludiéndolo a través de mecanismos informales. De otro lado, para la política norteamericana el sostenimiento de una estrategia de conflicto puede implicar el surgimiento de un sentimiento nacionalista de rechazo, sin contar con el hecho de que la estrategia está limitada por la afluencia de fondos estadounidenses, que aísla a otras regiones del mundo involucradas en el tráfico (Bagley, 1991b). En el Ecuador, en donde las fricciones de las Fuerzas Armadas, tanto con narcotraficantes como con grupos guerrilleros colombianos

han sido más bien ocasionales, el gobierno ha respaldado la decisión militar de participar en la refriega, incluso con recursos propios, no ha esperado la ayuda norteamericana.²⁹ La inserción en la guerra de las drogas ha sido concebida por los gobiernos andinos como una suerte de extensión de la Iniciativa para las Américas, por las ventajas eventuales que los productos de exportación tendrían en la relación comercial. De ahí que las élites económicas y políticas que normalmente han usado el argumento de la soberanía nacional como un mecanismo de presión³⁰ no se hayan opuesto la participación norteamericana en la toma de decisiones atinentes a la seguridad nacional.

La estrategia andina antidrogas, en lo que se refiere a los países tránsito, ha puesto en la prioridad más alta al Ecuador, Brasil y Venezuela, previsión probablemente extemporánea, si se toma en cuenta que el efecto “balón”, es decir, la expansión del narcotráfico hacia zonas en las cuales antes no operaba, es precisamente un viejo resultado de políticas represivas que no integraban procesos sociales. Tal fue el caso del tránsito de la marihuana mexicana hacia otros países y hacia otras drogas más rentables como fue la cocaína colombiana, o es en la actualidad el cultivo de opiáceos (Walker, 1992: 273-276). Con todo la suma pedida para el Ecuador en 1992 en el presupuesto fiscal duplica la de 1990, y es de tres millones de dólares, con el objeto de mejorar los servicios de inteligencia, perseguir y capturar a los traficantes, y destruir los laboratorios (Department of State, 1991b: 11).

Con estos antecedentes, la conferencia de Texas no ha traído novedad alguna para el Ecuador, sino la evolución de líneas ya trazadas. 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 logrado. Por esta vez, y gracias a la reunión preparatoria de Quito, el gobierno ecuatoriano asumió una posición andina en el conflicto de las drogas.

Las evaluaciones norteamericanas de la política antidrogas ecuatoriana son, en general, positivas (Department of State, 1991a: 105-108). El problema es que el Departamento de Estado usa parámetros fundamentados en el diseño estratégico para la región andina que enfatiza la lucha en los países fuente, los mismos que eluden la dimensión del problema en el Ecuador, por el hecho de que no es un Estado productor. Aún así, no hay una contrapropuesta del gobierno ecuatoriano a esta política, de modo que sus premisas e indicadores son los mismos de los estadounidenses.

2. Política exterior ecuatoriana: cooperación y aceptación

Aparte de los datos de capturas y de enjuiciamientos penales, así como del presupuesto que el gobierno ecuatoriano dedica a la política antidrogas, hay una actitud generalizada de consenso a propósito de la lucha contra las drogas en el Ecuador que se revela en una posición unánime de la prensa y de los partidos políticos. Sobre cooperación estadounidense apenas si ha habido discrepancias. Todo esto puede traer algunas explicaciones.

La actitud general de la sociedad ecuatoriana, en comparación con los otros países andinos envueltos en el problema del narcotráfico, parece favorecer la política de control y represión. Efectivamente, a partir de una encuesta pedida a diferentes firmas

por USIA y aplicada en Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia,³¹ los ecuatorianos son los que menor valor le otorgan al desarrollo alternativo como opción a la producción de estupefacientes. Del mismo modo, son los más adictos a la tesis de mayor intervención militar o policial, controles al lavado de dinero, confiscaciones de propiedades vinculadas al tráfico, apenas son superados en una centésima por los peruanos respecto a la disposición de trabajar estrechamente con los Estados Unidos y son quienes más favorecen la extradición.³²

Actitudes similares son demostradas en cuanto a las políticas de incautación, y represión a los narcotraficantes. Ni siquiera en lo que tiene que ver con la consideración de los herbicidas como ambientalmente peligrosos hay una variación. Los ecuatorianos escogen lo que a su juicio es el mal menor, es decir, la contaminación. Un dato adicional, coherente con todo lo anterior es la repugnancia, nuevamente primera en el mundo andino, a la legalización.

¿Cómo leer estas actitudes? Antes que nada hay que mencionar que el Ecuador, a pesar del rol que cubre en el circuito de producción de drogas ilegales, no ha sufrido en términos inmediatos el impacto de la violencia física relacionada con las drogas. El Ecuador no tiene una guerrilla rural que mantenga nexos de protección a los cultivadores. No hay campesinos dedicados al negocio y las redes de traficantes que operarían en el país, por el momento, son funcionales a las empresas ilegales colombianas, por lo tanto no hay un reto a la institucionalidad estatal ni una narcoburguesía que pugne por inscribirse en el sistema político o que interpele frontalmente al poder del Estado.

Luego, puede decirse que la campaña de publicidad sobre las consecuencias del consumo de drogas ha sido extremadamente fuerte y eficiente, sobre todo en una sociedad en donde el problema del consumo ha sido minúsculo de modo que prácticamente no ha existido con quién luchar.³³ La discreción con que se ha manejado la presencia norteamericana ha sido notable. La imagen de víctima de los países vecinos que la nación ha asumido ha alienado el problema de la percepción ciudadana, e incluso ha sido asimilada fuera del país.³⁴ Todos estos elementos han creado un clima favorable que se explica también por las necesidades económicas del Ecuador en una economía que se ve forzada a exportar y que no podría hacerlo en circunstancias en las cuales los países vecinos gozan de preferencias que el Ecuador no tiene. De ahí que el objetivo nacional en la lucha contra las drogas, aparte de la ayuda financiera, siempre haya estado mediado por la inclusión en este sistema andino de preferencias, que otorga ciertas ventajas en el mercado norteamericano a los productos que se exportan desde esta región.

La violencia relacionada con las drogas es percibida por la sociedad a través de una falacia. Pandillas juveniles han sido el objeto de la preocupación de los medios de comunicación en las principales ciudades del país, y a través de la imagen de los delitos que se les atribuyen se ha intentado un símil con realidades parecidas que recuerda remotamente a la violencia callejera estadounidense que se observa por televisión. Se reconoce probablemente a éste como el mayor problema de violencia social del país, con la excepción de conflictos por tierras y propiedad urbana. Sin embargo, acercamientos de carácter antropológico con investigación de campo *in situ*, han probado que normalmente la actividad

delictiva de las pandillas juveniles se realiza en contextos posibilitados más bien por el consumo de drogas legales, como el alcohol, mientras que las ilegales operan en espacios de socialización y recreación de esas personas (Andrade, 1992).

Estos antecedentes, sumados al hecho de que en general la sociedad ecuatoriana desconoce las repercusiones directas de la militarización de la guerra de las drogas, explican el apoyo a esta estrategia, 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 del apoyo poblacional que muestra esta encuesta, 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 y rápidamente retirada. 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.

En ese sentido, así como no hay problema de cultivo en el Ecuador, y por lo tanto de una fracción de la población dedicada a la sobrevivencia por este medio, no existe idea del problema social que representa ni hay condiciones para que se forme una noción relevante a prácticas alternativas de desarrollo, que es francamente mayoritaria en los otros tres países. La población ecuatoriana, en la mayoría de los casos de esta encuesta fue preguntada sobre un

problema que no sufre en el presente, pero al que está expuesta precisamente por la legitimación de políticas que han causado la irradiación de estos problemas.

Este consenso, fundamentado en el error, la publicidad y la necesidad estructural del país, aparte del desequilibrio de los recursos destinados a prevención y represión, que tiene niveles fantásticos, legitima otras paradojas 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, sus presupuestos frente a los de las Fuerzas Armadas son apenas simbólicos. Todo esto conduce a conjeturar que la eficacia en la lucha antidrogas no es el objetivo, cuanto la legitimación y realización social de la motivación que conduce a generar políticas, así como la rentabilidad legitimadora de las mismas.

En el discurso sobre el estado de la Unión de marzo de 1991 el presidente Bush mencionó que la ayuda que entonces recibía el Ecuador era de 15 millones de dólares para el desarrollo, tres millones dedicados al gasto en la guerra antidrogas y cinco de ayuda militar, datos que no siempre coinciden en las informaciones. En ese mismo discurso elogió la decisión de los países andinos de involucrarse en esta pelea, mencionando -cosa inusual- al Ecuador.³⁵

Los recursos ecuatorianos para las actividades antidrogas en 1991 provinieron en su mayor parte de los Estados Unidos, aunque no todo se dedicó a las actividades de control y represión la mayor

parte fue invertida en este rubro. Según la embajada de dicho país, cerca de 40 millones de dólares, de los cuales 36 se destinan a las Fuerzas Armadas son los cálculos de la cooperación en proyectos manejados conjuntamente, así como de agencias estadounidenses que trabajan autónomamente aunque se enlazan en acciones de cooperación como USAID o USIS. Para el año fiscal de 1992 en el Consejo Nacional de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas solamente los Estados Unidos invertirán US\$ 9'328.926, mientras el Estado ecuatoriano da una cifra cercana a los dos millones y medio de dólares (CONSEP, 1992: 23).

Los datos sobre ayuda estadounidense, sin embargo, son sujetos a interpretaciones distintas. Para la cancillería ecuatoriana, que se queja de no estar tomada en cuenta en la estrategia andina contra las drogas, en 1990, la ayuda norteamericana llegó a US.\$ 4'965.000,00 y en 1991 no sobrepasó los cinco millones de dólares.³⁶

Una análisis ligero del presupuesto mencionado tanto por el CONSEP, como aquel que desglosa la cancillería, plantea en la represión y el control los mayores rubros asignados en las actividades contra el tráfico de drogas. Más aún, es clara la tendencia a la militarización. Mientras en 1990, Cancillería afirma que la policía nacional recibió 910.000,00 dólares y la policía aduanera 170 mil, las Fuerzas Armadas en entrenamiento, apoyo y municiones, obtuvieron US\$ 3'585.000,00.(CONSEP, 1991). Para actividades policiales: Aduanas, Policía Nacional e INTERPOL, la ayuda provista por el Departamento de Estado en 1991 se eleva a US\$ 2'546.000,00 cifra que debe compararse a 36 millones de dólares en apoyo y entrenamiento a las Fuerzas Armadas, cantidad que es

aportada por sus similares de los Estados Unidos. Hay dos millones destinados a tratamiento y trescientos mil destinados a evaluar el sistema penal ecuatoriano, ambas cifras otorgadas por USAID.

Los datos expuestos hablan por sí mismos y plantean una contradicción en la política antidrogas, al menos del Estado ecuatoriano. Si la legitimación de las actividades se sustenta en un discurso que ataca el consumo de drogas y se parapeta tras la retórica de la prevención, el gasto del Estado y de la cooperación internacional destinado para alcanzar este objetivo es, sin duda, mínimo. La legitimidad cubre, de este modo, objetivos distintos a los que se proponen públicamente y que tendrían que ver más bien con la capacidad del gobierno norteamericano, el actor con mayor capacidad para imponer su visión del mundo y sus objetivos específicos, tanto a través del consenso como de la presión potencial, sobre todo a través de la vulnerabilidad ecuatoriana en el plano económico en su relación con los Estados Unidos.

Lo anterior no quiere decir, sin embargo, que el sistema de valores y percepciones que informa la guerra de las drogas y que es portado por los Estados Unidos no sea compartido tanto por los decisores ecuatorianos como por la mayoría de los sectores sociales. Necesidades políticas configuran decisiones específicas, pero además el objetivo de destruir una percepción cultural concreta,³⁷ supone una serie de estrategias de difusión y propaganda que operan sobre el imaginario social colectivo creando valores y percepciones del problema afines a los oficiales o dominantes y por lo tanto el consenso que abriga a las políticas antidrogas.

En este espíritu se ha desenvuelto la actividad de la política

internacional ecuatoriana, ejecutada por una mayoría abrumadora de abogados y expresada en una serie de tratados suscritos a lo largo de los últimos dos años, de los cuales sólo se mencionarán algunos con el fin de ilustrar cómo la motivación política toma cuerpo. Cabe anotar que desde la Primera Convención del Opio en el año de 1909, el Ecuador no se ha excluido de ningún instrumento jurídico internacional que cubra el tema. Incluso la Convención de Ginebra de 1988 ha sido ratificada por el país en marzo de 1990, a pesar de los resquemores que causó en la mayoría de gobiernos andinos, porque legitima la posibilidad eventual de que un país sea presionado desde afuera en torno al tema de la extradición, pues aún a pesar de que la Constitución ecuatoriana prohíba expresamente este recurso, la relevancia de la ratificación es política porque podría permitir el ejercicio de mecanismos coercitivos por parte de un Estado interesado más en la extradición que en la Constitución.³⁸

Desde 1990 hasta principios de 1992 se firmaron varios acuerdos bilaterales con los Estados Unidos, así como con Guatemala, Perú, Brasil, Bolivia, México, Colombia y Argentina para combatir el tráfico de drogas. La justificación ideológica repite normalmente los considerandos de la mencionada Convención de Ginebra y la Declaración de Guadalajara en 1991. En esta cadena de tratados es relevante mencionar, aparte de aquellos suscritos con los Estados Unidos, un *Memorando de entendimiento sobre cooperación judicial*,³⁹ con Colombia, en el que se conviene 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.

El único límite a la cooperación queda a discreción de la autoridad judicial central en cada uno de los Estados la que, para efectos de este convenio, en abierta oposición a las tradiciones constitucionales de ambas naciones, ya no es el presidente de la Corte o Tribunal Supremo de Justicia, sino el Procurador General de la Nación, quien hace las veces de presidente del CONSEP en el Ecuador, y la secretaría general de la presidencia, en Colombia. El manejo judicial queda pues en manos del poder ejecutivo y, finalmente, sujeto a variables de carácter político que inevitablemente se enlazan con dinámicas internacionales, lo cual supone la inclusión de otros actores. Los procedimientos, de otro lado, son directos y más fluidos.

El Memorando de Cooperación con Colombia tiene alcances sociales que bien pudieron haber sido objeto de un tratado. Sin embargo, tal solemnidad no fue necesaria. Este memorando ejemplifica justamente cómo para legislar se puede prescindir de los legisladores designados 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.

El mes de septiembre de 1990 es fértil en la cooperación ecuatoriana con los Estados Unidos. Varios convenios son pactados. El primero de ellos, uno de cooperación para el control de narcóticos con la policía nacional y la INTERPOL,⁴¹ firmado por el ministro de Gobierno ecuatoriano y el embajador estadounidense, plantea la asignación de US\$ 910.000,00, para capacitar a personal ecuatoriano en la destrucción de cultivos, tareas de interdicción y destrucción de organizaciones domésticas e internacionales destinadas

al tráfico. Las metas son aumentar la interdicción con bloqueo de carreteras, operaciones fluviales, que son una actividad específica en el proyecto, aéreas, etc., y establecer 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.

Un convenio similar es acordado el 19 de septiembre de 1990 entre el ministro de Finanzas del Ecuador y el embajador estadounidense para el control de narcóticos por la policía militar aduanera. Esta vez son US\$ 170.000,00 los que se donan para el control de aeropuertos y carreteras, así como para incrementar el patrullaje marítimo.⁴¹ Es interesante 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. El signo de los tiempos la ha convertido prácticamente en una unidad de combate cuyo propósito original sino perdido, está confundido por tareas muy distintas, que poco tienen que ver en lo inmediato con el perjuicio fiscal por evasión de impuestos, colocada en los hombros de presupuestos que exigen otras prácticas.

El convenio de cooperación técnica con las Fuerzas Armadas, suscrito el 20 de septiembre de 1990,⁴² consagra 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. Los recursos, como en los casos anteriores no varían respecto de su campo de aplicación: patrullaje, detección de laboratorios, capturas, entrenamiento y todas las demás emocionantes actividades que la guerra de las drogas supone.

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.

El mismo recurso político 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.

Con los antecedentes expuestos, a manera de conclusión, es posible afirmar que la política exterior del Ecuador, al menos alrededor de los tratados suscritos, que fueron ratificados en la conferencia de San Antonio en donde no hubo una revisión de los lineamientos generales, no ha desarrollado un perfil autónomo, pese a que el problema ha venido agravándose.

La línea de la interdicción y de “hacer más de lo mismo” se

ha aplicado fielmente desde 1990 hasta 1992 pese a que el nivel de capturas, población carcelaria, sospechas de lavado de dinero es una constante en aumento. Si se plantea este análisis en el terreno de la hegemonía, pensando esta categoría en el plano internacional como un proceso histórico y social en donde una coalición de actores o un actor tiene la capacidad de proveer con su concepción del mundo a otros, subordinados, hay un consenso que informa ideológicamente al gobierno ecuatoriano a través de percepciones que no aluden directamente a la realidad de la comunidad política que pretende representar.

El Ecuador, siguiendo la línea de razonamiento anterior, no tiene, al menos en volúmenes comparables, como su primer problema social al consumo de drogas. No es un país productor de hoja de coca, no hay un campesinado ligado a estos procesos. Las mafias de narcotraficantes, invisibles todavía, no evidencian un reto presente para las instituciones gubernamentales; sin embargo, hay un riesgo evidente para el sistema político. ¿De dónde proviene? La respuesta puede estar dada por el hecho de que la estrategia antidrogas para la región andina, de una u otra manera ha atravesado decisiones que priorizan un conjunto de intereses que se sustentan en la interdicción, la prohibición, la represión y el control. Esta es la perspectiva del gobierno estadounidense que a su vez interpreta el clima moral de la nación y legitima un bloque en el poder.

La guerra de las drogas se levanta sobre la defensa de aquello que es concebido como los valores americanos.⁴⁵ Sin tomar partido en el plano moral, la interpelación al conjunto de la sociedad por parte de la dirección política de la misma supone un proceso de

legitimación interna que se expresa internacionalmente por la dimensión de potencia hegemónica de los Estados Unidos. Independientemente de que la política antidrogas sea *eficiente* en los indicadores de la guerra antidrogas: capturas, prisiones y destrucción de laboratorios o cultivos, no es *eficaz* porque no ha logrado detener el flujo de narcóticos o paralizar la producción; al contrario, se ha ampliado.

La colaboración ecuatoriana en la guerra de las drogas es incontestable, a pesar de lo cual el problema se ha agravado en el país. Los objetivos nacionales en dicho conflicto han estado mediados por la necesidad de la colaboración internacional, básicamente con los Estados Unidos, lo que ha significado admitir los intereses de dicha nación como los propios. No hay evidencia de una política autónoma ni en el discurso oficial ni en las decisiones adoptadas. El hecho es que ante esta realidad, las causas de la penetración del narcotráfico en el Ecuador pueden atribuirse, entonces, al diseño general de la estrategia antidrogas y a las respuestas de los carteles, ilustradas básicamente por la expansión e irradiación del fenómeno, procesos en los cuales la decisión política de los gobiernos ecuatorianos ha estado marcada por la falta de identidad la misma que se ha traducido en voluntad cooperativa.

3. Interdicción. Relación del crecimiento

A pesar de que el Ecuador no es, todavía, un país cultivador de hoja de coca y de otras drogas ilegales en cantidades suficientes para la exportación, las políticas que rigen las acciones de los organismos encargados del control y represión no han evitado que estos participen en las épicas reseñas de la guerra de capturas y

prisiones. 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 los últimos dos años, y que, por otra parte, han sido también la fuente principal de legitimación de procesos de toma de decisión y modificación institucional del Estado para afrontar este fenómeno.

Una de las transformaciones es la discreta publicidad que se ha hecho sobre la participación de asesores norteamericanos en el combate antidrogas, la misma que siempre fuera manejada con reserva, sobre todo luego del costo político extremadamente negativo que implicó para el ex-presidente León Febres Cordero (1984-1988) el haber admitido unidades del ejército estadounidense para entrenamiento en territorio ecuatoriano durante 1986.⁴⁶ Es la visita, en mayo de 1991, del Secretario Adjunto para Asuntos de Narcóticos del Departamento de Estado, Melvyn Levistky, lo que permite que se difunda alguna información sobre la presencia de asesores, con la particularidad de que no haya habido protesta de actor político alguno, sobre todo de aquellos ubicados en las izquierdas que normalmente han contestado la presencia norteamericana en el Ecuador.

A fin de combatir el tráfico se ha creado una policía especial compuesta por 40 personas entrenadas por expertos extranjeros, destinada al control en las fronteras y a operativos especiales.⁴⁷ Parece ser que la región geográfica más vulnerable del Ecuador es el llamado triángulo amazónico o ECUPECO, que es la franja común entre Colombia, Ecuador y Perú. Esfuerzos de represión se han hecho en la región, pero la economía de subsistencia de los campesinos de la región se encontraría fuertemente permeada por

la presencia de narcotraficantes quienes desarrollan modalidades de sobrevivencia e institucionales, paralelas al Estado asumiendo algunos de los servicios, manteniendo redes de comercialización de productos de primera necesidad y dotando de trabajo ocasional a los pobladores.⁴⁸

A pesar de lo anterior el Ecuador no se ha convertido en un país cultivador de hoja de coca. Para 1991 el Departamento de Estado no se atreve a hacer previsiones en la dimensión del cultivo pues éste es prácticamente insignificante en 1990. Apenas 120 hectáreas de coca que podrían cosecharse, frente a 40.100 en Colombia y 121.300 en Perú, los países limítrofes (Department of State, 1991a: 101-110). Los pilares de esta situación, o sea de que no haya cultivo desde los años ochenta, en la perspectiva del gobierno norteamericano pueden 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.⁴⁹ La realidad, sin embargo, es que el Ecuador no fue jamás un productor, entre otras causas porque los cultivos para uso ritual y tradicional que más tarde fueron funcionalizados en los países andinos para la exportación al mercado de cocaína estadounidense y europeo, fueron erradicados durante el siglo XVI en la Real Audiencia de Quito, por razones de tipo estructural que tienen que ver con la organización de la producción en la Colonia (Adrián Bonilla, 1991a). De manera que la estrategia andina para la guerra de las drogas en el Ecuador ha obtenido una gran victoria que se explica, entre varias razones, por el hecho de que ha combatido a un enemigo que murió cuatro siglos antes.

En lo que tiene que ver con capturas, desde 1991 se han producido, como en todos los otros frentes de la guerra en el mundo, las mayores cifras alcanzadas, las mismas que tienen un efecto legitimador impactante en la sociedad ecuatoriana que no está acostumbrada a este tipo de datos. Trescientos cincuenta millones de dólares calculados en 360 kilos de cocaína fueron abandonados en una calle en Quito en lo que parece haber sido un desacuerdo o una celada entre organizaciones ilegales.⁵⁰ En febrero de 1992 fue descubierto un cargamento de 300 kilogramos de cocaína pura (valor calculado de 300 millones de dólares) en la frontera norte con Colombia.⁵¹

Este último incidente mencionado preocupó extraordinariamente a los funcionarios del gobierno 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, pues esto implicaría la presencia de organizaciones consolidadas de narcotraficantes en el país con importantes redes y, por otra parte, la posibilidad de que se creen condiciones favorables en el espacio interno para que sea rentable el cultivo de hoja de coca. Afortunadamente luego de las investigaciones se declaró la procedencia colombiana del cargamento.⁵² Sin embargo, las autoridades encargadas del control y represión funcionaron ya con la hipótesis de que el país era refinador en gran escala, posibilidad que oficialmente nunca ha sido analizada y de la cual la mayoría de decisores políticos, así como de actores sociales, se encuentra enajenada, no obstante la influencia dramática que tendría en una sociedad económicamente muy vulnerable y con una institucionalidad política precaria en medio de escenarios que se han caracterizado, en los últimos años, por la

tendencia a la polarización e informalidad en la competencia política.

Un elemento adicional en este análisis tiene que ver con la diversificación de los puntos de destino y con el hecho de que el Ecuador sea en la actualidad ya uno de los más importantes centros de exportación del producto, realidad que no era todavía evidente a fines de los años 80. La imagen de cuatro monjas de expresión asustada y cara ingenua, cada una de ellas con un paquete de dos kilos de clorhidrato de cocaína en sus manos, capturadas en el aeropuerto de Quito a mediados de abril de 1991, dio la vuelta al mundo, y podría de algún modo revelar la condición actual del Ecuador. 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

La política ecuatoriana en los últimos años se ha caracterizado por un progresivo endurecimiento. Las capturas de cocaína se han decuplicado en cuatro años, mientras que las de marihuana en el mismo período se han reducido a la mitad (CONSEP, 1992). Esto puede revelar 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 perfila la política estatal, puesto que es difícil hablar de que se haya reducido el número de consumidores de marihuana en los Estados Unidos, hipótesis negada por la mayoría

de entidades dedicadas 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, (CONSEP, 1992 anexo 3) 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. Todo esto nos presenta un cuadro fantástico. Si los Estados Unidos fuesen un país de tránsito sujeto a las políticas antidrogas del Ecuador, cerca de 100.000 encausados en los dos últimos años mencionados sería la relación poblacional aproximada.

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 dirigía 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 (CONSEP, 1992: 14-17).

4. El ubicuo fantasma del lavado de dinero

Uno de los ejes de la motivación política en la toma de

decisiones antidrogas ha sido el del lavado de dinero. Tanto por la falta de datos ciertos como por la abundancia de sospechas, éste ha sido la piedra de toque del conjunto de la sociedad ecuatoriana que tiene acceso o influencia en el orden político. Las élites económicas, las Fuerzas Armadas, los funcionarios gubernamentales y todo aquel que alguna vez ha hablado del narcotráfico se ha referido al fenómeno del lavado como la asechanza más aguda para la sociedad ecuatoriana.

Los datos provienen de fuentes norteamericanas. El *Miami Herald* en septiembre de 1989 sugirió que sería alrededor de 400 millones de dólares el monto de dólares que se laven en el sistema financiero ecuatoriano (Páez, 1991). Desde entonces la suma se ha consagrado, a pesar de la falta de pruebas. Dicha cantidad ha sido mencionada en trabajos académicos y finalmente ha sido oficialmente aceptada por el gobierno estadounidense, lo que es casi como que la realidad misma fuera producida para los efectos del debate en el Ecuador;⁵⁴ sin embargo la banca, tanto pública como privada ha negado reiteradamente la versión.

Los argumentos del sector financiero, a través de la Asociación de Bancos Privados, se fundamentan en el hecho de que en el Ecuador el monto total de dólares negociados durante el año 1990 no superó los 317 millones en los que hay que tomar en cuenta varias actividades ilícitas y el flujo de dólares provenientes del extranjero a través del envío de los migrantes.⁵⁵ Aún admitiendo que se lavaran divisas provenientes del narcotráfico, el problema no se limita a esa fuente, porque en el Ecuador han sido tradicionales los conflictos derivados del contrabando, inevitables en una economía de subsidios y protección, y de la especulación de la misma empresa privada a

fin de evadir impuestos, sobrefacturando importaciones y subfacturando exportaciones.

Las versiones han sido exageradas, pero siempre en el contexto de la producción ideológica que apela al temor de lo incontrolable. En marzo de 1991, por ejemplo, se denunció que en una sola operación los carteles colombianos habrían pretendido lavar 250 millones de dólares en el Ecuador,⁵⁶ lo que dentro de las dimensiones de la economía ecuatoriana es un dato extremadamente desproporcionado. Cualquier medida legislativa o iniciativa que aunque sea periféricamente, afecte o influya sobre la economía o el sistema financiero.⁵⁷ El fantasma del lavado de dinero, de esta suerte, se ha convertido en un arma convencional para la participación en la turbulenta política ecuatoriana.

A partir de la política estadounidense de aplicar la legislación de 1970 del Departamento del Tesoro en la guerra contra las drogas, exigiendo informes de transacciones en efectivo cuando la suma es mayor a diez mil dólares, los países andinos y en este caso el Ecuador, han tenido que desarrollar legislaciones similares a fin de que el control de los Estados Unidos pueda ser efectivo. En septiembre de 1991 se informó de un convenio bilateral con los Estados Unidos con el objeto de llevar controles y transmitir información de "transacciones monetarias", llevadas a cabo en entidades financieras y bancarias ecuatorianas, precisamente en cantidades superiores a los diez mil dólares.⁵⁸ Este instrumento que será ejecutado por el Departamento del Tesoro en los Estados Unidos y por la Superintendencia de Bancos en el Ecuador, en la práctica, y dado el desequilibrio en los recursos informáticos poseídos por ambos gobiernos y sus instituciones, implica ceder el

control de este tipo de transacciones que se realicen en el Ecuador, a las autoridades norteamericanas, quienes pueden iniciar la investigación y sugerir las acciones a tomarse.

El caso más espectacular que se haya descubierto en lavado de dólares hasta mediados de 1992 involucró a la agencia cambiaria C&F, cuyo propietario estuvo casado con una de las hermanas del presidente de la República. Las cuentas de esta empresa en los Estados Unidos fueron bloqueadas judicialmente porque un inspector postal detectó giros masivos algunos de los cuales terminaron en Cali. El empresario fue detenido y enjuiciado en Miami y la agencia cambiaria fue liquidada en el Ecuador, en donde se produjo un debate nacional para reformar la Ley de Bancos a fin de controlar el blanqueo, política que todavía no se ha ejecutado.⁵⁹

De otro lado, el fantasma del lavado de dinero giró alrededor de la Comisión Parlamentaria especial formada para estudiar denuncias sobre este tema. El presidente de la comisión, Fernando Larrea, era un alto dirigente del partido populista con base costeña, PRE, liderado por el polémico Abdalá Bucaram, quien fuera inculpado por narcotráfico en Panamá, aparentemente en un complot organizado por el gobierno de Febres Cordero, según denuncia del acusado. El caso es, sin embargo, que el asesor principal de Larrea ha sido un excandidato a la presidencia de la república quien a su vez ha sido denunciado públicamente por financiar su campaña con dinero del narcotráfico.⁶⁰

Independientemente de las anécdotas, que no son otra cosa que manifestaciones de prácticas políticas, la actividad de la comisión concluyó con un informe aterrador en el que se evidenciaba

una vulnerabilidad absoluta del sistema financiero ecuatoriano y se acusaba a algunas instituciones. Sin embargo, dentro de la institucionalidad ecuatoriana tal informe tuvo un efecto más bien propagandístico en la medida de que las presunciones no tomaron en cuenta los espacios de libertad financiera que la legislación deja, entre otros, que no hay una ley para poner un límite a las divisas que un banco pueda adquirir, ni controles que puedan determinar que una remesa hecha por alguna entidad bancaria extranjera o ecuatoriana, tenga una procedencia dudosa (Paúl Bonilla, 1991).

De esta suerte el informe no se tradujo en medida judicial alguna y, por otra parte, no logró tampoco el objetivo de concentrar solidaridades de carácter político. No hubo partido político que se pronunciara oficialmente sino en términos vagos y retóricos, tanto la banca privada como las instituciones financieras estatales se abstuvieron de adherirse a las conclusiones y ni siquiera la embajada estadounidense ha usado dicho documento como medio de legitimación de su política.⁶¹ Aparte de que las razones técnicas esgrimidas sobre todo por la Banca pueden desvirtuar sus conclusiones, la razón para que esto haya ocurrido podría residir en la capacidad de convocatoria limitada que en el plano institucional ha tenido la fuerza política a la que se perteneció Larrea, cuya práctica común se ha inscrito más bien en la apelación a recursos movilizadores fundamentados en la oportunidad y la violencia verbal.

En suma, todavía se carece de datos ciertos acerca del monto de dinero que se presume es lavado en el sistema financiero ecuatoriano. Ello no ha obstado para que el tema haya sido manejado ideológicamente como un recurso para sustentar y

generar consenso antidrogas, pero también para participar en la turbulenta política ecuatoriana apelando a un peligro desconocido que genera temores por ese mismo hecho. No obstante, dadas las dimensiones de la economía del país, así como la fragilidad institucional de los mecanismos de representación que siguen recurriendo a prácticas clientelares y patrimonialistas, el sistema político ecuatoriano es sumamente vulnerable a la influencia del narcotráfico.

5. El caso Reyes

La pregunta, entonces, es quién representa a esos actores sociales en el Estado. Las decisiones relacionadas a la guerra de las drogas normalmente son gubernamentales y tienen el peso de la seguridad de por medio. No se consultan a la sociedad. En el caso de la decisión que implicó la desarticulación de la organización de tránsito Reyes,⁶² a partir de tres modelos teóricos de toma de decisiones se intentará analizar este problema.⁶³

Una decisión de carácter racional busca maximizar la ganancia y minimizar la pérdida. Este carácter difícilmente se encuentra en una decisión que declara unilateralmente la guerra violenta e incauta propiedades y ejerce presión contra el narcotráfico -de organicidad desconocida- cuando un gobierno se está acabando y no hay ninguna garantía de continuidad administrativa o de seguridad, dado el hecho de que la sucesión corresponde a un bloque ideológico absolutamente antagónico. La única posibilidad de continuidad, se enajena del país, nuevamente, radica en una política internacional con pocas posibilidades de ser cambiada.

Una decisión de carácter organizacional existe cuando hay una serie de patrones de conducta institucional establecidos. No hay una tradición de esta naturaleza tanto en el Ministerio de Gobierno, ni en el Ministerio de Relaciones Exteriores, ni en las Fuerzas Armadas, ni en la Policía que permitan pensar que una línea de conducta persistente e inmune a la estabilidad política da como resultado la captura y el desarme de esta banda de traficantes, sobre todo cuando una de las características del sistema político ecuatoriano es la participación mediante mecanismos patrimoniales, clientelares o caudillistas.

La alternativa que queda es la burocrática, o sea la propuesta sobre situaciones inmediatas, resuelta en medio de contradicciones provocadas por la presencia de variados intereses y actores, que se explica por dinámicas circunstanciales de la vida política ecuatoriana, entre ellas podría especularse: a) la necesidad de relegitimar a la Policía, luego de que la institución fue sometida a la disección de la sociedad por decenas de casos de abusos criminales de derechos humanos, cometidos bajo el régimen de Febres Cordero y en mucha menor cuantía durante Borja. b) La aparente necesidad de desconstituir el discurso del candidato del Partido Socialcristiano, representación de una beligerante oposición derechista al régimen, una de cuyos fundamentos de campaña era la necesidad de seguridad de la sociedad.

Existen también factores estructurales atinentes al conflicto de las drogas:

a) El hecho de que éste sea un conflicto de carácter internacional, de que todos los gobiernos ecuatorianos se hayan solidarizado en forma prácticamente incondicional con la estrategia anti-drogas,

diseñada por el departamento de Estado, y de que hay presiones que son obvias.

b) La inserción del Ecuador en esta estrategia supone ventajas de carácter económico para la exportación de productos para todos los países Andinos que acatan esos lineamientos, lo cual perfila la política internacional del Estado.

c) Hay una percepción organizada alrededor del discurso de la seguridad que excluye a la sociedad en la decisión de estos problemas, los que por otra parte necesitan un consenso altamente ideologizado que se logra mediante propaganda.

Ahora bien, la inserción ecuatoriana se profundiza en el circuito de producción de drogas ilegales a pesar del consenso mayoritario de la población y de los decisores políticos, así como de las élites económicas, de combatir el fenómeno. 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 el discurso estadounidense antidrogas es asumido sin beneficio de inventario. Para los decisores ecuatorianos los problemas sociales ecuatorianos específicos se subsumen en la categorización "univer-

sal" que rodea a la percepción prohibicionista. Los problemas estadounidenses, son, por lo tanto, ni más ni menos que los problemas ecuatorianos. Son estas las premisas que legitimarían las políticas de prohibición, control y represión. El encargado de elaborar y ejecutar las estrategias de combate es un organismo central CONSEP, conformado por seis ministerios y presidido por el procurador general de la nación.

REFLEXION FINAL

Las dimensiones del conflicto del narcotráfico se han agrandado en el Ecuador desde el año de 1989 hasta principios de 1993, a pesar de que los gobiernos ecuatorianos desde mediados de la década pasada se han comprometido, prácticamente en forma incondicional en los esfuerzos antidrogas, cuya iniciativa radica en Washington. Algunas razones pueden explicar tanto el fracaso en detener el fenómeno cuanto la persistencia de los Estados Unidos en su política.

En lo que tiene que ver con la detención del creciente narcotráfico, el Ecuador no depende de una realidad limitada a sus fronteras. El circuito de producción coca-cocaína, que es la motivación más clara de esta guerra, es un fenómeno internacional que atraviesa varios países e interpela una serie de actores heterogéneos. Condiciones de origen histórico y estructural han determinado un entorno de pobreza en toda la región andina que supone la adaptación de estrategias de sobrevivencia, una de las cuales es el cultivo en los países vecinos. En la medida que el Ecuador cumple una función en el complejo productivo de drogas ilegales, el problema no puede ser solucionado solamente con

políticas locales.

Es así que a falta de una iniciativa propia, y por el hecho de no existir tampoco una política común andina, tanto porque las situaciones de los países productores no son idénticas, cuanto por su competencia en el mercado estadounidense de exportaciones legales, el Ecuador ha hecho propios el discurso y la estrategia antidrogas de los Estados Unidos. Esto ha causado una serie de impactos sociales que van desde la reforma de importantes cuerpos legislativos, hasta la redefinición en los hechos de las políticas de seguridad, así como del rol de la policía y de las Fuerzas Armadas.

El énfasis represivo de la estrategia norteamericano-ecuatoriana, ha contado con un consenso generalizado en la sociedad, sobre todo porque algunas de las consecuencias del conflicto son desconocidas para la población, entre ellas, la violencia que acompaña a los procesos productivos en Colombia, Perú y Bolivia. Un elemento adyacente es el hecho de que el Ecuador asume como propios los problemas que legitiman tal estrategia en la sociedad estadounidense, por ejemplo consumo y violencia callejera relacionada con las drogas. Sin embargo, ambas variables son empíricamente menores en el Ecuador, lo que ha supuesto que alrededor de ellas se construya un andamiaje ideológico y propagandístico, que es capaz de generar adhesiones.

Una conclusión parecida se desprende de el análisis de los procesos de lavado de dinero, que ha sido un tema que se ha advertido como un peligro en la economía ecuatoriana, dadas sus dimensiones relativamente pequeñas. Pero, a falta de investigaciones econométricas, existen múltiples versiones y contradicciones, lo

que ha redundado en el uso político del problema, tanto para legitimar medidas antidrogas, como para generar potencial electoral para algunas fuerzas partidistas.

La obstinación estadounidense en radicalizar una estrategia que no ha arrojado resultados positivos y que ha generado una serie de problemas y conflictos en la región andina, puede comprenderse precisamente en la constitución de un discurso que condensa una serie de otras prácticas sociales y políticas, una de cuyas funciones es representar e interpelar un conjunto de valores de la sociedad norteamericana, que legitiman un modo de conducción política y un bloque en poder, en un contexto internacional en el cual las dimensiones de la política de los Estados-nación trascienden los ámbitos de sus fronteras, tanto porque los procesos productivos se han internacionalizado, cuanto porque los actores políticos, sus intereses y dinámicas se procesan en un entorno signado por la interdependencia, como marco de las relaciones de poder y hegemonía.

EPILOGO

La ascensión a la presidencia estadounidense de William Clinton probablemente marcará cambios en la política del gobierno norteamericano. Durante su campaña el nuevo mandatario mantuvo un discurso que reforzaba la argumentación a favor de la interdicción y exhibía como ejemplo las duras leyes del Estado de Arkansas contra el tráfico y consumo de psicotrópicos. Sin embargo la reducción del personal antidrogas de la Casa Blanca puede ser otro indicador que revele un tipo distinto de política. La argumentación del gobierno fue la de evitar el desperdicio de recursos, antes que la de anunciar un giro.

Es previsible, si se cumple la tradición demócrata de mirar más hacia adentro los asuntos de los Estados Unidos, que haya mayor preocupación por controlar la demanda. Pese a ello, a lo largo de las administraciones republicanas se construyó no sólo una política, sino una serie de instituciones y una forma especial de relación con los países productores de drogas; más aún, un discurso legitimador de múltiples usos de poder político fue producido tanto en los países andinos como en los Estados Unidos y eso es difícil y lento de cambiar.

Independientemente de que aquello ocurra, la guerra de las drogas ha alterado ya las formas contemporáneas de representación política y los mecanismos de procesamiento de intereses y demandas

sociales en los Andes. Ha producido nuevos actores sociales y ha generado inestabilidad y violencia, procesos que seguirán involucrando actores subnacionales e internacionales, estatales y sociales. A estas dinámicas un poco más permanentes se ha referido este texto, que fuera redactado antes del cambio de mando en los Estados Unidos.

NOTAS

¹. Robert Gilpin (1986, 303), por ejemplo respondiendo a Richard Ashley, imagina que su análisis crítico se reduce al uso de ciertos adjetivos: los neorrealistas somos estructuralistas, fisicalistas, deterministas, imperialistas, etc., plantea simplemente: "I have no idea what it means. It is needless jargon, this assault on the language, that gives us social scientist a bad name". Robert Keohane (1985:392), plantea que la limitación de la teoría crítica es la falta de un programa de investigación científico (en el sentido de Lakatos) y de base analítica para la investigación empírica .

². Tres supuestos se desprenden de este razonamiento: 1. El discurso tiene existencia propia como producto social; 2) Su análisis para efectos políticos no es relevante a las leyes de su construcción (lingüística clásica) sino a sus condiciones de producción y existencia; 3) Es un referente del campo práctico en que se despliega y no del espíritu del enunciadore.(Foucault 1983: 74).

³. En el *Nacimiento de la Clínica*, Foucault (1985) estudia el proceso de asimilación, en la Modernidad, de los "enajenados" a las mismas condiciones de exclusión -o represión- de los delincuentes. El cuerpo humano y la muerte se desacralizarán, y un tipo de discurso científico antropocéntrico, pero más que eso, individualizado, se formará, paralelamente, a las necesidades expansivas del capitalismo, el mismo que sustituirá el ritual mágico o religioso que acompañaba a la enfermedad en las sociedades pre-modernas. Esto denota un proyecto societal que

corresponde a una economía emergente (el mercado) y que se complementa con un discurso utilitario que pregona la eficiencia productiva. Los locos fueron encerrados en cárceles especiales y los minusválidos excluidos, una vez que el proceso de individuación tomó curso y la sociedad orgánica empezó a desintegrarse.

4. Stanley Hoffman (1977: 49-50), plantea la relación entre el papel de gran potencia de los Estados Unidos, el vínculo de algunos académicos a la gestión política y la estructura de flexibilidad, así como de auspicio gubernamental a las universidades, como condiciones favorables para el apareamiento de las relaciones internacionales como disciplina específica de las ciencias políticas.

5. La circulación del sentido se refiere a la emisión y reconocimiento (aprehensión o consumo) de significados, no sólo a la producción y recepción de mensajes, pues el discurso político no solamente es comunicacional sino que está dirigido a operar sobre la realidad y transformarla de una forma u otra, de acuerdo a las necesidades, intereses o demandas del emisor. Ver: Eliseo Veron y Silvia Sigal (1985 11 y ss).

6. Aunque el pensamiento estructural marxista genera, “en última instancia”, esta perspectiva, en los hechos sus conclusiones son nulas, puesto que las clases sociales difícilmente existen como actores políticos internacionales y los modos de producción son abstracciones, referencias de los polos estructurales.

7. Los antecedentes del involucramiento de la guerrilla antisandinista y de Manuel Antonio Noriega, cuando se presumía que era informante de la inteligencia norteamericana, son argumentados por William O. Walker (1989: 216-219).

8. Cristopher Marquis, “Results Meager Year After US. Anden Drug Pact”, *The Miami Herald*, 13 de marzo de 1991, p. 11 A.

⁹. La alianza entre narcotraficantes y guerrillas es expuesta, por ejemplo, sin considerar orígenes sociales ni contextos, como un “matrimonio de conveniencia”, por Scott McDonald (1988, 5-7), quien además otorga una importancia significativa al papel de Cuba y Nicaragua en esa década como puntos de tránsito.

¹⁰. Este razonamiento y el que sigue a continuación han sido expuestos por Bruce Bagley (1988: 188-211).

¹¹. Ver la evaluación en el plano institucional en el capítulo “Ecuador” del *International Narcotics Control Strategy Report*, US. Department of State, march 1989.

¹². El problema del lavado de dólares ha sido la piedra de toque de una investigación parlamentaria presidida por el diputado Fernando Larrea. Cabe anotarse, sin embargo, que una de las bases sociales de apoyo del partido de Larrea en ese entonces, el PRE, del polémico populista Abdalá Bucaram, han sido tradicionalmente los comerciantes -algunos de ellos informales- de la ciudad de Guayaquil, un sector que dado el patrón de negocios: evasión aduanera, tráfico de electrodomésticos, etc. estructuralmente podría ser vulnerable a la penetración de capitales de procedencia desconocida. Una vez concluida la investigación y presentado el informe, ninguna medida ha sido tomada por los gobiernos ecuatorianos.

¹³. El *Miami Herald* (agosto 12-27 1989) plantea por primera vez la cifra de US.\$ 400 “que incluiría mecanismos financieros, narcoquímica, contrabando y sobrefacturaciones”. Luego el *Washington Post* (septiembre 4, 1990.A12), recogiendo declaraciones de Alexei Páez confirma el dato, que más tarde es manejado sin otra prueba por la comisión de investigación parlamentaria.

¹⁴. “Ex superintendente no tuvo ningún fundamento”, *Expreso*, Guayaquil, 23 de Octubre 1990.

¹⁵. “Presidente admitió que en el país se ‘lavan’ dólares”, *El universo*, 12 de octubre de 1990, A10.

¹⁶. “Daza admite que en el país se lavan dólares” *Hoy*, 12 de diciembre de 1990.

-“Lavado de narcodólares, un negocio difícil de controlar”, *El Comercio*, 12 de diciembre de 1990.

¹⁷. Aún los reportes estadounidenses pecan de esta tendencia: “Ecuadorian officials estimate that \$ 400 million was laundered in Ecuador in 1989, although recent reporting suggests that the flow of narco-dollars may be considerably larger”. (Department of State, 1991: 360-361).

¹⁸. La fuente más usada por la comisión parlamentaria, así como por otras investigaciones es el sociólogo Nelson Romero (173-204), quien calcula en más de \$ 200 millones lo movilizado por narcoquímica en el Ecuador, casi diez veces las necesidades de la industria nacional, hace un mapeo por provincias, insinúa complicidades etc. La dificultad de sus trabajos es que carecen de fuentes y no hay indicios, ni académicos ni empíricos que permitan confrontar sus datos o afirmaciones, lo cual es una desventaja porque nadie más ha escrito sobre el tema.

¹⁹. Ver US. Department of State, 1991, capítulo “Ecuador”.

²⁰. “De momento se pueden establecer dos grandes capas superestructurales: La llamada, por así decirlo ‘sociedad civil’ y la sociedad política o Estado, que corresponde a la función hegemónica que el grupo dominante fundamental, ejerce sobre toda la sociedad”. (Antonio Gramsci, 1978: 331.)

²¹. “Material forces are the contend and ideologies the form...since the material forces would be inconceivable historically without form and the ideologies would be individual fancies without the material forces”

(Gramsci, citado por Jacques Texier, 1979: 58).

²². Samuel Huntington, analizado por Enrico Augelli y Craig Murphy (1988: 59-60).

²³. Es necesario hacer una diferencia entre las categorías de origen gramsciano que están siendo usadas para el análisis de las relaciones internacionales, que no tienen el propósito teleológico del político italiano, de las ideas personales de Gramsci sobre el sistema internacional de los años 20, en el cual los Estados aparecen reificados: hay actores hegemónicos y subordinados, trasladando -un poco mecánicamente- las contradicciones domésticas entre los grupos sociales fundamentales, al plano internacional. Para una descripción de la percepción original de Gramsci, ver: Kubalkova, y Cruisekank (1989: 195-206).

²⁴. Especialmente deben mencionarse las investigaciones del antropólogo otavaleño Xavier Andrade sobre pequeños traficantes y del sociólogo, politólogo y crítico artístico Alexei Páez sobre Política y Estado. Ver Bibliografía.

²⁵. Para efectos de relaciones internacionales, usaremos el término "hegemonía" para definir una relación compleja de consenso y coerción, a partir de la cual un actor o una coalición de actores internacionales, que operan en un plano social común dada la internacionalización de la economía, impone a otros su modo de pensar los problemas que se afrontan, a la vez que un conjunto de políticas que se traducen en decisiones. (Robert Cox 1986: 230-234).

²⁶. La misma que supone una noción hobbesiana en la cual la anarquía del sistema internacional, hace que la auto ayuda para la sobrevivencia nacional imponga a la seguridad en el tope de la agenda, y considera a los estados nación como actores excluyentes y racionales de política

internacional.(John A. Vázquez, 1979,211);(Robert Keohane, 1986).

27. Un análisis detallado de indicadores de consumo, cambio en la política pública norteamericana y papel de los medios, puede hallarse en el enfoque antropológico redactado por: Eric L. Jensen, Jurg Gerber y Ginna Babcock (1992: 651-667).

28. Para el año federal de 1991. se gastó:
US\$ 142.3 millones en asistencia militar
US\$ 1.87 en esfuerzos para la reducción de la demanda
US\$ 72.5 millones en actividades policiales
US\$ 49.7 millones en asistencia económica.
Fuente: Inter-American Commission on Drug Policy, *Seizing Opportunities*, Institute of The Americas and University of San Diego, La Jolla, 1991.

29. El presidente Borja anunció en Texas en 1992 que el Ecuador ha mantenido operaciones de radar, de intercepción aérea y marítima por sus propios medios.

30. Antes de la visita del presidente peruano Fujimori a principios de 1991, la dirigencia política guayaquileña, tradicionalmente articulada a los intereses agroexportadores, levantó una campaña nacionalista que coincidió con la denuncia del Pacto Andino como atentatorio a los intereses ecuatorianos.

31. USIA, "*Research Memorandum, Andean Public Opinion on the Drug War: Attitudes Toward Counter-Narcotics Actions*", Washington, October, 1991. La encuesta en Ecuador fue tomada por la empresa Inmaver Gallup, que tiene sede en Colombia.

32. A pesar de esto los datos de prevalencia de consumo hechos por Fundación Nuestros Jóvenes son tal altas que muestran niveles de adicción superiores a Colombia y Perú, y similares a E.E.U.U.. Ningún

otro indicador social sin embargo, parece confirmar estas tendencias. Ver los trabajos estadísticos de Carlos Herrera en dicha entidad, para una aproximación cuantitativa del fenómeno.

³³. El 63% de los ecuatorianos apoyan la extradición frente al 60% de Perú, al 43% en Bolivia y al 11% en Colombia.

-El 88% de ecuatorianos aprueba mayor presencia militar, 72% en Perú, 66% en Colombia y 67% en Bolivia.

-80% en Ecuador cree que hay que estrechar nexos con Estados Unidos, 81% en Perú, 53% en Colombia, 47% en Bolivia.

-16% en Ecuador está por la legalización, 18% en Perú, 27% en Colombia y 18% en Perú.

(Fuente:USIA,1991)

³⁴. Melvyn Levistky, secretario adjunto de Estado para Asuntos Latinoamericanos en Narcóticos, se refirió exactamente en esos términos al rol del Ecuador. Ver: “Nuevas medidas contra el narcotráfico”, *El Comercio*, 20 de marzo, 1991, Quito, A3

³⁵. “Bush elogia apoyo andino contra drogas”, Reportaje de la agencia EFE reproducido por, *El Universo*, 3 de marzo, 1991, p.10

³⁶. “EE.UU. no ayuda al Ecuador en la lucha antidrogas”, en *El Universo*, 27 de octubre, 1991, Guayaquil, p. 1.

³⁷. La de la “cultura del consumo de drogas”, según Melvyn Levistky, en entrevista concedida en enlace vía satélite con prensa ecuatoriana, venezolana y mexicana, 21 de febrero de 1992.

³⁸. Un estudio más amplio de la legislación internacional antidrogas de la que el Ecuador forma parte puede encontrarse en Adrián Bonilla (1991a).

³⁹. Suscrito por Colombia y Ecuador en Guayaquil el 20 de agosto de 1991. Re: documento original. Dirección de Tratados, Ministerio de Relaciones Exteriores, Quito.

⁴⁰. 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.

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. Convenio para el control de narcóticos. Policía Nacional-INTERPOL, fecha de vencimiento de la subobligación: 25 de febrero de 1993. Ver documento original. Proyecto No. 311801-0102, Dirección 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. El “americanismo”, fundamentado en los valores de propiedad privada, libertad individual y economía de mercado, supone una visión del mundo, y un discurso funcional a aquellos sectores que necesitan de tal ambiente societal para reproducirse económicamente y realizarse políticamente. (Enrico Augelli y Craig Murphy, 1988: 59-60).

⁴⁶. Siguiendo una práctica heterodoxa con respecto a la conducción de la

política exterior ecuatoriana. Febres Cordero, empresario de derecha, intentó construir una relación bilateral “especial” con los Estados Unidos. Permitió la presencia de tropas norteamericanas (con un balance negativo final en la operación), rompió relaciones con Nicaragua, asumió sin condiciones el discurso reaganita del “narcoterrorismo”. Sin embargo, ninguna de esas actitudes interesaron seriamente al gobierno de los Estados Unidos, y aunque la relación entre ambos Estados no se deterioró, tampoco se profundizó. El Ecuador no alcanzó prerrogativa alguna sobre todo en el área de inversiones que era lo que interesaba.

47. El ex-Procurador General de la nación, Gustavo Medina, ha enfatizado no obstante, 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. Ver Nelson Romero(1990). Este investigador, en un trabajo para el BID, plantea una serie de datos que transformarían a la región mencionada en una suerte de paraíso cocalero ecuatoriano. Sin embargo, a pesar de que aporta con algunas referencias, en el tipo de análisis realizado, tiende a la magnificación de los sucesos.

49. Declaraciones recogidas en: “EL Ecuador dejó de ser un potencial productor de coca”, *El Universo*, Guayaquil, 2 de agosto de 1991.

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, 1991, Quito.

53. Ver “Ecuador es ya centro de operaciones de la droga”, *Hoy*, 15 de

febrero de 1992. Quito.

⁵⁴. Esta cifra aparece en el documento justificatorio del presupuesto antinarcoóticos pedido al congreso estadounidense (US. Department of State, 1992, 361). Melvyn Levistky también afirmó que serían 500 millones los que se lavan en el Ecuador. Ver: *El Universo*, 21 de abril de 1991, Guayaquil.

⁵⁵. Ver: "Daza admite que en el país se lavan dólares", *Hoy*, 12 de diciembre de 1990, Quito.

El argumento de los dólares que se originan en los migrantes es bastante sólido, tanto más que la región austral del país concretamente las provincias de Azuay y Cañar, las únicas con indicadores de crecimiento positivo pese a la crisis, y deben su bonanza entre otras causas a los dólares que vienen del extranjero.

⁵⁶. "Habráse interrumpido una conexión con narcodólares", en: *Meridiano*, 14 de marzo de 1991, Guayaquil, p.1.

⁵⁷. Así por ejemplo, el ex-vicepresidente León Roldós, sostiene que un proyecto de ley para regular la actividad minera puede ser un mecanismo de lavado de dólares porque favorece la rápida concesión de zonas de exploración. Ver: *El Comercio*, 18 de abril de 1991, Quito, p. C12. Como este personaje, muchos políticos han hecho declaraciones en sentido parecido.

⁵⁸. Ver: "Convenio del Ecuador y EE.UU. contra lavado de dólares", *El Universo*, Guayaquil, 9 de septiembre, 1991., p.9

⁵⁹. Una relación completa del caso aparece en *Análisis Semanal*, No.18, Mayo 6 de 1991, Guayaquil.

⁶⁰. Ver: "Narcotraficantes asesores y fiscalizadores", anuncio pagado en

El Comercio, 5 de septiembre de 1991, Quito, p.A6.

⁶¹. Ver una evaluación del informe parlamentario en *Análisis semanal*, Año XXI, No.27, junio de 1991, Guayaquil.

⁶². En 1992 el gobierno ecuatoriano ejecuta la llamada “operación ciclón”, que da como resultado, según voceros gubernamentales, el apresamiento de varios involucrados en el tráfico de drogas, de cuya existencia se conocía desde hace muchos años en el Ecuador. El jefe de la organización, Jorge Reyes Cueva era una suerte de Pablo Escobar ecuatoriano. Los bienes incautados se calculan por 1.000 millones de dólares, aunque los acusados niegan esa cifra. Este hecho, es de largo, el mas importante operativo que se haya hecho en el Ecuador en relación con la guerra de las drogas. El evento fue incruento, salvo por el fallecimiento de tres perros doberman, propiedad de Reyes.

⁶³. Se usarán en esta reflexión los modelos tradicionales de Graham Allison (1988).

BIBLIOGRAFIA

- ANDRADE, Xavier
1992 "Atrás de los Perversos", Tesis de Licenciatura en Antropología. (Quito; Universidad Católica).
- ALLISON, Graham
1988 "Essence of Decision", en P. Viotti y C. Kauppi, *International Relations Theory*, (New York, London: McMillan)
- AUGELLI, Enrico y Craig Murphy
1988 *America's Quest for Supremacy and the Third World. An Essay in Gramscian Analysis*. (London: Pinter Publishers).
- BAGLEY, Bruce
1988 "US. Foreign Policy and the War on Drugs: Analysis of a Policy Failure", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 30, No. 2 y 3. (Miami).
- 1991 *Myths of Militarization: The role of the Military in the War on Drugs in the Americas* (University of Miami North South Center).
- BAGLEY Bruce y Tokatlian Juan Gabriel
1991 "Droga y Dogma: La diplomacia de la droga de

Estados Unidos y América Latina en la Década de los Ochenta”, *Pensamiento Iberoamericano*, No.19 (Madrid)

BONILLA, Adrián
1990

“Política Internacional y Narcotráfico: Acercamiento al Caso Ecuatoriano”, en Jaques Laufer et. al. *Narcotráfico y Deuda Externa. Las Plagas de América*. (Quito: Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa).

1991a

“Ecuador Actor Internacional en la Guerra de las Drogas”, en Bruce Bagley, et. al. Eds. *La Economía Política del Narcotráfico*. (Quito: FLACSO).

1991b

“Las Insospechadas Virtudes de lo Perverso. Teoría de Relaciones Internacionales como Discurso Político. El Caso de la Guerra de las Drogas”. (Ponencia presentada al Encuentro Inaugural del North South Center, Miami, 1991).

BONILLA, Paúl
1991

“El lavado de Dólares en el Ecuador”, en Bruce Bagley et. al. Eds. *La Economía Política del Narcotráfico*. (Quito: FLACSO)

CONSEP
1992

El Problema de las Drogas en el Ecuador. (Quito: Consejo Nacional de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas).

COX, Robert
1986

“Social Forces, States and World Orders” en Robert Keohane Ed., *Neorealism and Critics*.

- (New York: Columbia University Press).
- 1989 "Production, the State and Change in World Order", en Ernest-Otto Czempiel y James Rossenau, *Global Changes and Theoretical Challenges*. (Lexington Books).
- FOUCAULT, Michel
1983 *El Discurso del Poder*. (México: Siglo XXI).
- 1985 *El Nacimiento de la Clínica*. (México: Siglo XXI).
- GEORGE, Jim y David Campbell
1990 "Patterns of Dissent and the Celebration of Difference", *International Studies Quarterly*, Vol 34, No. 3.
- GILPIN, Robert
1986 "The Richness of the Tradition of Political Realism", en Robert Keohane Ed. *Neorealism and its Critics*. (New York: Columbia University Press).
- GRAMSCI, Antonio
1974 *Cuadernos de la Cárcel* (Buenos Aires: Editorial Granica).
- 1978 *Escritos Políticos*. (México: Siglo XXI).
- HAYES, Margaret D.
1984 *Latin America and US. National Interest*. (Boulder Colorado: Westview Press).
- HOFFMAN, Stanley
1977 "An American Social Science: International Re-

lations", *Daedalus No. 106*, Vol 3. (Summer).

INTERAMERICAN COMMISSION ON DRUG POLICY

1991 *Seizing Opportunities*. (La Jolla: Institute of The Americas and University of San Diego).

JENSEN, Eric L., Jurg Gerber y Ginna Babcock

1992 "The New War On Drugs. Grass Roots Movement or Political Construction", *The Journal of Drug Issues*, Vol 21, No. 3.

KAUFFMAN, Daniel, Jeffrey McKictrick y Leney Thomas

1985 *US. National Security: A Framework for Analysis*, (Lexington Books).

KEOHANE, Robert

1985 "International Institutions: Two Approaches", *International Studies Quaterly*, Vol. 32, No. 4

1986

"Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond", *Neorealism and Its Critics*. (New York: Columbia University Press).

KUBALKOVA, Vendulka y Albert Cruisckank

1989 *Marxism and International Relations*. (London: Oxford University Press).

MABRY, Donald

1989 "The Role of US. Military in the War on Drugs" en D.J. Mabry Ed. *The Latin American Narcotics Trade and US. National Security*. (New York: Greenwood).

MACDONALD, Scott

1988 *Dancing on a Volcano, The Latin America Drug Trade*, (New York: Praeger).

- MARQUIS, Cristopher
1991 "Results Meager Year after US. Andean Drug Pact", *The Miami Herald*, 13 de marzo de 1991.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (ECUADOR)
1992 *Proyecto No. 311801-0103*. Documento Original. (Quito: Dirección General de Tratados).

Proyecto No. 311801-0105. Documento Original. (Quito: Dirección General de Tratados).

Proyecto No. 311801-0102. Documento Original. (Quito: Dirección General de Tratados).
- NUECHTERLEIN, Donald E.
1985 *America Overcommitted . United States and the National Interests in the 1980s*. (University Press of Kentucky).
- PAEZ, Alexei
1991 "La Inserción Ecuatoriana en la Dinámica Andina del Narcotráfico", en Bruce Bagley et. al. Eds. *La Economía Política del Narcotráfico*. (Quito: FLACSO).
- ROMERO, Nelson
1990 "La Narcoquímica en el Ecuador", en Jacques Laufer et. al., *Las Plagas de América*. (Quito: CAAP).
- REUTER, Peter
1989 "Quantity, Ilusions and Paradoxes of Drug Interdiction: Federal Intervention into Vice Policy", (Rand corporation).

- TEXIER, Jaques
1979 "Gramsci, Theoretician of the Superstructures", en Chantal Moufle, *Gramsci and Marxist Theory*. (London:Routledge and Kegan).
- TOKATLIAN, Juan Gabriel
1990a "Seguridad y Drogas: Su Significado en las Relaciones entre Colombia y los Estados Unidos", en Bruce Bagley y Juan Tokatlian eds. *Economía Política del Narcotráfico*, (Bogotá: CEI).
- 1990b "Reflexiones en Torno a las Drogas y la Seguridad Nacional: la Amenaza de la Intervención", en Bruce Bagley y Juan Tokatlian eds. *Economía Política del Narcotráfico*. (Bogotá: CEI).
- US. DEPARTMENT OF STATE
1989 International Narcotics Control Strategy Report (Washington)
- 1990 International Narcotics Control Strategy Report (Washington)
- 1991a *International Narcotics Control Strategy Report*, (Washington).
- 1991b *International Narcotics Control Foreign Assistance Appropriation Act, Fiscal Year 1992 Budget Congressional Submission*, (Washington).
- USIA
1991 *Research Memorandum, Andean Public Opinion on the Drug War: Attitudes Toward Counter-Narcotics Actions*. (Washington).

- VAN WERT, James
1988 "The US. State Department's Narcotic Control Policy in the Americas", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 30, Nos., 2 y 3. (Summer/Fall).
- VASQUEZ, John
1979 "Coloring it Morgenthau: New Evidence for an Old Thesis on Quantitative International Politics", *British Journal of International Studies*, No. 5
- VERON, Eliseo y Silvia Sigal
1985 *Los Fundamentos Discursivos del Fenómeno Peronista*. (Barcelona: Editorial Legasa).
- VIOTTI y KAUPPI
1988 *International Relations Theory*. (New York, London: McMillan).
- WALKER, William O.
1989 *Drug Control in the Americas*, (Albuquerque: University of Nex Mexico Press).
- 1992 "International Collaboration Historical Perspective", en Peter H. Smith eds., *Drug Policy in the Americas*. (Boulder: Westview Press).
- WASHINGTON OFFICE ON LATIN AMERICA (WOLA)
1991 *Clear and Present Dangers. The US. Military and the War on Drugs in the Andes*. (Washington: WOLA)
- THE WHITE HOUSE
1990 National Drug Control Strategy Report (Washington)

INDICE

Presentación	5
<i>Amparo Menéndez-Carrión</i>	

Introducción	
<i>Bruce Michael Bagley</i>	11

CAPITULO I

TEORIA DE RELACIONES INTERNACIONALES COMO DISCURSO POLITICO. EL CASO DE LA GUERRA DE LAS DROGAS	15
---	----

Antecedentes	16
--------------------	----

Discurso realista y poder en la teoría de relaciones internacionales en el caso de las drogas	17
---	----

Seguridad y realismo en la guerra de las drogas	22
---	----

De como el imaginario puede constituir la realidad: el caso Ecuador	32
---	----

Una aproximación en el terreno de la hegemonía	39
--	----

Reflexión Final	44
-----------------------	----

CAPITULO II

LAS TRAGICAS PARADOJAS DE LA FIDELIDAD. LA POLITICA ECUATORIANA EN EL CONFLICTO INTERNACIONAL DEL NARCOTRAFICO47

**Política estadounidense hacia el Ecuador. La impertérrita
persistencia49**

Política exterior ecuatoriana: cooperación y aceptación55

Interdicción. Relación del crecimiento67

El ubicuo fantasma del lavado de dinero72

El caso Reyes77

Reflexión Final80

Epílogo83

***Notas*85**

***Bibliografía*97**