

**LA ECONOMIA POLITICA DEL NARCOTRAFICO:
El Caso Ecuatoriano**

FLACSO - biblioteca

Bruce Bagley, Adrián Bonilla y Alexei Páez
Editores

FLACSO - Biblioteca

**LA ECONOMIA POLITICA DEL
NARCOTRAFICO:
El Caso Ecuatoriano**



FLACSO
SEDE ECUADOR

 **North-South Center**
UNIVERSITY OF MIAMI

● **Coedición:**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Sede Ecuador
North-South Center de la Universidad de Miami.

Primera Edición: agosto 1991

Levantamiento, Diseño y Diagramación:
Impresión:

Roberto Haro F.
Imprenta FLACSO

Diseño portada:
Impresión portada:

Antonio Mena
Ediciones Culturales UNP

El levantamiento de textos se realizó en equipos donados por la Agencia Canadiense por el Desarrollo Internacional (ACDI) como parte de las actividades del Proyecto FLACSO-Ecuador/ U. de York-CERLAC.

FLACSO:
Av. América 4000
Casilla 17-11-06362
Quito, Ecuador
Telf.: 452 509
Télex: 21432 FLACSO-ED
Fax: (593 2) 459589

NORTH-SOUTH CENTER
University of Miami
P.O. Box 248123
Coral Gables, Florida 33124-3010
Estados Unidos
Telf.: (305) 284 6868
Fax: (305) 284 6370

Las opiniones vertidas en el libro son exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan el criterio institucional de FLACSO.

ISBN: 9978-67-013-0
ISBN de la Colección: 9978 -67-012-2

Indice

Presentación	
<i>Amparo Menéndez-Carrión</i>	i
Introducción	
<i>Bruce Bagley, Adrián Bonilla, Alexei Páez</i>	1
Ecuador: actor internacional en la guerra de las drogas	
<i>Adrián Bonilla</i>	9
Consumo, prevención y tratamiento: el caso ecuatoriano	
<i>Pablo Andrade</i>	46
Actores sociales y política antidrogas: los pequeños traficantes	
<i>Xavier Andrade</i>	63
Lavado de dólares y narcoeconomía en el Ecuador	
<i>Wilson Miño</i>	106
El lavado de dólares en el Ecuador: la perspectiva jurídica	
<i>Paul Bonilla</i>	125
La inserción ecuatoriana en la dinámica Andina del narcotráfico	
<i>Alexei Páez</i>	142
La política exterior estadounidense y la guerra de las drogas: análisis de un fracaso político	
<i>Bruce Bagley</i>	170
Anexos:	
1) Ley sobre sustancias estupefacientes y psicotrópicas	207
2) Comparación de los consumos de drogas en el Ecuador, Perú y Colombia (cuadro)	226
3) U.S. Department of State; Bureau of International Narcotics Matters, Informes sobre Ecuador, 1989	227
4) U.S. Department of State; Bureau of International Narcotics Matters, Informes sobre Ecuador, 1990	232
Indice Temático	241
Sobre los autores	245

FLACSO - Biblioteca

ECUADOR: ACTOR INTERNACIONAL EN LA GUERRA DE LAS DROGAS

Adrián Bonilla

Introducción

El propósito del presente trabajo es plantear un marco general de referencia para ubicar, en términos políticos y relevantes a las relaciones internacionales, el rol del Ecuador en la llamada "Guerra de las Drogas".

Una de las carencias encontradas en la elaboración de esta ponencia es la falta de análisis políticos de las relaciones internacionales del Ecuador, y la total ausencia de trabajos de este tipo que enfoquen el tema. De modo que la referencia bibliográfica ha provenido principalmente de fuentes norteamericanas, aunque las fuentes primarias han sido las leyes ecuatorianas que reproducen los tratados internacionales suscritos por esta nación.

El Ecuador no es un país cultivador de hoja de coca, y, siendo el consumo de cocaína una de las principales preocu-

paciones de este tema, su papel parecería secundario. Así, las visiones que tradicionalmente han regido la toma de decisiones políticas, especialmente en los Estados Unidos: el acento puesto en la persecución e interdicción de las drogas, así como los objetivos ubicados en la extinción de los cultivos, han permitido que esta percepción periférica del rol del Ecuador se consolide. Sin embargo, es necesario discutir la validez de estas argumentaciones, a partir de elementos que incluyan la realidad social de los países andinos, las especificidades estructurales y atinentes al sistema político, así como sus analogías y diferenciaciones históricas. Con estos elementos se quiere hacer, entonces, un análisis que intentará discernir las causas históricas por las cuales el Ecuador, a pesar de su gran población india y de antecedentes culturales similares a los del Perú y de Bolivia, no tiene un consumo cultural tradicional de la hoja de coca y, por lo tanto, tampoco una base productiva previa que pudo haber servido para funcionalizarse en los intereses de los grupos económicos subterráneos parainstitucionales de traficantes. Sin embargo, las similitudes respecto de la estructura económica, las premisas sobre las que se asientan el sistema político electoral, los grupos articulados al poder y los actores sociales, así como su relación con el sistema internacional, permiten describir condiciones societales que son favorables a la penetración del problema del narcotráfico, sobre todo si este es considerado como un sistema de producción y comercialización que se levanta sobre las debilidades de las formaciones sociales andinas y sobre las demandas de un mercado, también conflictivo.

El siguiente paso es describir, a partir de una relación sobre los tratados internacionales en materia de drogas firmados por el Ecuador a lo largo de este siglo, las principales características de la relación política entre el Ecuador y los Estados Unidos, relación que se fundamenta en la iniciativa

norteamericana y que evidencia la asimetría existente entre las dos naciones, las tendencias que se advierten, a partir de las decisiones así como en los usos de la hegemonía norteamericana respecto de los países andinos productores de drogas.

Finalmente, la reflexión se vuelca en conclusiones que intentan ser pertinentes al análisis de las relaciones Ecuador-Estados Unidos, al impacto societal del problema de las drogas en las naciones andinas y a las posibilidades de penetración del mismo en el Ecuador con niveles de conflicto similares a las de sus vecinos.

1. Antecedentes históricos del rol diferenciado del Ecuador en el sistema de producción de drogas

El Ecuador no es un país productor de coca como es el caso de Perú y Bolivia, pues los índices de exportación en su punto más alto de evolución en 1983-84 marcaron apenas 1.000 hectáreas cultivadas de producción para el mercado externo, cantidad que para el año de 1985 decreció significativamente, estimándose en apenas 140 hectáreas para 1990, (*Bureau of International Narcotics Matters*, 1989), lo cual es insignificante si se compara con la producción de sus vecinos andinos. Es precisamente por esa peculiaridad que se vuelve inevitable hacer una referencia a los orígenes sociales y culturales de esa producción, y de los usos originales, así como de aquellos que sin ser parte del problema de la drogadicción -entendida como un tópico relevante a la población de los países altamente industrializados, y cada vez más extendido entre los sectores urbanos de las naciones productoras-, se articulan en esa dinámica a través de canales históricos y tradicionales.

No es casual el hecho de que Perú y Bolivia sean los mayores productores de arbustos de coca, puesto que ese rol se asienta en una tradición de cultivo -y de consumo- que procede

desde los orígenes pre-colombinos de ambas naciones, y que ha variado, se ha adaptado o modificado, en la misma medida en que la sociedad se transformó a lo largo del tiempo. Esas razones permiten comprender el porqué en dichas regiones se cultiva la hoja de coca, la que ahora tiene una funcionalidad distinta, una vez que la producción para el uso cotidiano y tradicional indígena se ha transformado en la producción para el consumo e industrialización de cocaína, para reproducir otros patrones culturales, otras necesidades y ambientes sociales.

La diferenciación en el rol que el Ecuador juega dentro del sistema andino de producción de drogas es una característica que puede rastrearse históricamente. Efectivamente, a pesar de ser uno de los estados con mayor densidad de población indígena, no ha existido desde hace varios siglos consumo ritual o cultural de hojas de la planta, ni tampoco se la ha cultivado para fines de consumo cotidiano. Sin embargo las evidencias que se remontan a tiempos pre-colombinos, hablan de un consumo extendido para usos sociales en poblaciones de distintas regiones andinas, así como en todo el mundo Incásico.

La producción y consumo de la planta, que es anterior a la misma expansión incásica, habría sido absolutamente democrática durante la época del Tahuantinsuyo, y no exclusiva de un estrato social en especial, ni sólo para ciertos usos rituales. Las evidencias de investigaciones antropológicas y arqueológicas en comunidades indígenas que quedaron, durante un tiempo al menos, aisladas de los efectos sociales de la Conquista, demostrarían que no habría existido un consumo jerárquico (Murra, 1986:49 y ss.). La interdicción (y su fracaso) posterior, pues, habría sido una consecuencia de esa misma Conquista, cuya dinámica económica también fue la causa del mantenimiento del cultivo y consumo tradicionales de la hoja de coca en algunas zonas andinas.

La división internacional del trabajo resultante del proceso colonial especializó a la zona geográfica que ahora constituye el Ecuador tanto para la producción agraria, como de tejidos para el mercado andino. Esta es una dinámica que tendría que ver con el proceso mercantil de la Europa del siglo XVI, y con las apremiantes necesidades de la Corona Española de extraer recursos en oro para solventar su economía (Velasco, 1981:cap. II). En términos muy generales, la división del espacio andino habría privilegiado enclaves mineros, especialmente en Perú y Bolivia, levantando una estructura económica sobre las condiciones de organización existentes de la mano de obra indígena, pero rompiendo brutalmente al mismo tiempo esas sociedades. La producción de las zonas no mineras habría tenido dos elementos: *a*) para el autoconsumo de cada unidad agraria productiva; y *b*) para el mercado, que es regional (Assadourian, 1973:43-81). Las implicaciones de la readecuación de las zonas agrarias durante la primera etapa de la colonia supusieron la ruptura del esquema previo que se fundamentaba en un mercado bastante extendido entre las diferentes regiones indígenas, que era el ambiente estructural que permitía, por ejemplo, la difusión de la hoja de coca en el territorio de las nacionalidades indígenas andinas, puesto que su cultivo tiene localizaciones regionales privilegiadas, dada la multiplicidad de nichos ecológicos de la región (Ploughman, 1986:1-24).

Estas características estructurales determinan el marco en el cual la producción de coca en el Ecuador cumple una funcionalidad diferente a la del Perú y Bolivia. Efectivamente el *boom* minero del Potosí, por ejemplo, llega a emplear más de 100.000 trabajadores indígenas y se calculan otros 30.000 en las minas de Oruro, aparte de otros importantes centros de producción de metales en Bolivia y Perú. Estas condiciones implicaron la construcción de un mercado no sólo de productos agrícolas alimenticios, sino de otros de consumo cultural (con valores

nutritivos también) como la hoja de coca, la misma que se articula a la lógica productiva de la estructura económica colonial, y pasa a salvo las primeras pruebas de interdicción intentadas por la Corona Española. Pues si bien los españoles permitieron en una primera instancia el cultivo, en 1569 Felipe II ordena su extinción por "ser ilusión del demonio", cosa que no se cumple en Perú y Bolivia; antes bien, la coca se institucionaliza en el mercado, dadas las necesidades de reproducción de la mano de obra indígena empleada en la minería (Murra, 1986), pero en el Ecuador logra ser erradicada dado que su estructura económica colonial tenía otras condiciones.

Hay una rica evidencia arqueológica que demostraría el uso de la coca antes de la llegada de los Incas en la Costa y en la Sierra ecuatorianas (León, 1973; Naranjo, 1979). Sin embargo, este hecho confirmaría además la existencia de un intenso sistema de intercambio entre los pueblos indios, pues la hoja de coca crece en las laderas subtropicales de los Andes, a ambos lados de la Cordillera, pero especialmente hacia el Oriente; de allí que es una planta típicamente nativa y la peculiaridad de su ecosistema ha invadido todas las relaciones de su comercialización posterior¹. Ahora bien, la implantación del modo de producción colonial alteró todos los niveles de la vida social, y de hecho alteró también ese mercado pues la producción fue organizada de acuerdo a las necesidades de los conquistadores. El consumo indígena, cultural y extendido, de coca en el Ecuador, sin embargo, habría continuado todavía algunos años más tarde. Hay evidencias de ello hacia los años de 1541, 1582 y aún hacia el siglo posterior, en 1626-1627 (Naranjo, 1979:15-16) entre los pueblos quichuas de la Sierra, mientras que entre nacionalidades cuya inserción en la sociedad producida por la Conquista no ocurre sino en el presente siglo -como la Tsachila-, el consumo pervivió, aunque en usos más rituales que cotidianos.

Cuatro años después de emitir la ley que combatía a la "obra del Diablo", en 1573, el Rey Español vuelve sobre sus pasos y expide una serie de reglamentos destinados a organizar (!) la producción de la hoja de coca y su consumo, debido al beneficio económico indirecto que recibía la Corona. La producción de este cultivo es asociado institucionalmente por la administración española a la producción minera, como consta en la Ordenanza Real de 1573:

El trato de la Coca, que se cría, y beneficia en las provincias del Perú (el territorio de lo que ahora es Ecuador pertenecía al virreinato de Lima), es uno de los mayores, y que más las enriquecen, por la mucha plata; que por su causa se saca de las minas. Y habiendo entendido cuánto conviene remediar algunos desórdenes, que intervienen en su cría, cultura, beneficio, tratamiento y servicio de los Indios. Nos ha parecido mandar y ordenar lo siguiente:

...Lo susdicho se guarde y cumpla en la Coca, que se beneficia y se cría en los ANDES DEL CUZCO, y donde militaren la misma razón y causa. (Naranjo, 1979:21-23).

La Ordenanza Real hace relación a extensión de terrenos destinados al cultivo, formas de comercialización, prevención de riesgos de trabajo, etc. Lo importante es que su permanencia entre los pueblos indios es contingente al hecho de que las zonas eran mineras. En el Ecuador agrícola y textilero, el consumo de coca se habría extinguido poco a poco, no solamente porque las ordenanzas reales se cumplieron, sino porque el sistema de producción andino se alteró de tal manera que las redes de intercambio entre distintas regiones se fracturaron al punto que un producto, que como en el caso de la coca, dependía de ese mercado atinente a las formas de producción indígenas pre-coloniales -dadas las características ecológicas de las zonas donde se produce-, no tuvo espacio societal para sobrevivir; se exterminó, del mismo modo que desapareció

Viracocha -la divinidad que condensaba la cosmovisión indígena hacia una dirección monoteísta-, así como se desvaneció el régimen igualitarista de distribución de los recursos, y los tesoros de los templos, y la música y la poesía oral.

Como es sabido, la práctica de masticar coca sobrevive hasta nuestros días entre la población indígena de Perú y Bolivia. Cumple funciones ceremoniales de socialización, y su uso es cotidiano, está asociado a la reproducción de la fuerza de trabajo agrícola especialmente, y sigue siendo el canal de comunicación mercantil entre distintas nacionalidades indígenas, de diferentes regiones (Allen, 1986:35-48; Inciardi, 1986). El problema ahora es saber si en el Ecuador esas funcionalidades fueron sustituidas por otra sustancia o si la forma de realización de las relaciones sociales hizo desaparecer esas necesidades. Los índices de consumo alcohólico, 76% en la zona rural ecuatoriana (Bonilla y Andrade, 1989), podrían hacer pensar que el problema de las drogas no terminó, sino que hubo una sustitución.

Las identidades societales, económicas, culturales e históricas, aparte de las geográficas -de Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia-, permiten su caracterización regional desde la perspectiva del conflicto del narcotráfico; igualmente se pueden encontrar analogías respecto de las carencias estructurales, y de la disponibilidad de recursos. Los actores principales de los procesos políticos conflictivos, aparte de los Estados -en la década de los ochenta, básicamente los grupos que reclaman la violencia como forma de participación política, y las organizaciones económico-político parainstitucionales, como la de los narcotraficantes por ejemplo- son elementos que atraviesan los límites de las naciones para adquirir también un carácter regional.

Bajo esta perspectiva es difícil pensar que el Ecuador no tiene un rol que cumplir dentro del sistema de producción y

comercialización de drogas. Precisamente, si el acercamiento teórico al problema partiese de reconocerlo como un hecho transnacional cuya dinámica supera la percepción de los Estados-nación como entes aislados, porque opera sobre intereses que se conforman atravesando los niveles institucionales de la región, entonces el escenario tendría una visión globalizante que podría ayudar en mejor forma a la comprensión del tema. Al aceptar esto último, entonces los indicadores de producción de hoja, por ejemplo, no serían una fuente exclusiva para medir el grado de penetración del problema, en tanto que las diversidades que caracterizan a cada uno de los distintos sistemas políticos pueden ser permeadas de diferentes maneras por las necesidades e intereses de los productores de drogas, a fin de adaptarlos hacia sus objetivos.

Las consideraciones históricas anotadas explicarían, entonces, solamente el hecho de que el Ecuador no sea en la actualidad un país productor de hoja de coca; sin embargo, de acuerdo a la propia caracterización de la DEA², es una estación de tránsito y probablemente un centro de lavado de dinero. Esto daría cuenta de un nivel de integración al conflicto, de una función, de una especificidad dentro de un sistema más complejo, y también de varios elementos de diferenciación, los mismos que -de una u otra manera- todavía no han adquirido una dimensión crítica en la sociedad ecuatoriana: disolución de la sociedad política, generalización de la violencia, etc. Sin embargo, ese es un hecho que, dadas las características estructurales de la formación social ecuatoriana, no deja de constituir una posibilidad cierta en el corto plazo.

2. La evolución de la política ecuatoriana sobre drogas

2.1 Las primeras décadas

La historia de la política del Estado ecuatoriano en el control de drogas hasta los 80 tardíos es básicamente la historia de la ratificación de una serie de convenios suscritos previamente en foros internacionales. La evidencia es clara al respecto: aparentemente el Ecuador no ha tenido al consumo de drogas como uno de los problemas que afecten a su población. No ha sido este un tema histórico, y el Estado no ha tomado iniciativas; todo lo contrario, ha sido el ambiente internacional externo el que ha configurado su política.

La primera expresión legal de esta política es la aprobación de la Convención del Opio, firmada en Ginebra en 1925. El Ecuador ratificó este tratado diez años más tarde, en 1934. El tratado en mención dirigió sus cañones contra el opio, pero en realidad la percepción de "opio" invade a otros psicotrópicos, los mismos que, casualmente, son las drogas más populares de la década del ochenta³.

El Ecuador que empezaba la lucha legal contra las drogas estaba gobernado por José María Velasco Ibarra, quien fuera cinco veces presidente de la República, cuatro de los cuales fue derrocado. El país había sufrido una guerra civil en 1931 y tenido tres gobiernos en menos de tres años; la inestabilidad política era palpable, meses más tarde caería por primera vez Velasco, sin contar con los problemas sociales atinentes al campo, a fenómenos de integración y movilización social en los centros urbanos, y muchos otros, lo cual da la idea de un contexto en que este tema no era de ninguna manera el de mayor preocupación hacia lo interno. No era el caso de los Estados Unidos, que en 1906 ya levantan un acta para calificar las medicinas que podrían caer dentro de la calificación de drogas, y que en la primera década del siglo tenía una población

estimada de 250.000 adictos; que en 1909 promueven la primera Convención contra el Opio y la Comisión del Opio de Shanghai, una segunda conferencia internacional en 1911; controles federales en 1914 con el Acta de Harrison; la Convención del Opio de Viena ya referida en 1925; y la creación del Buró Federal de Narcóticos en 1930 (Walker, 1981; Inciardi, 1986), para mencionar sólo algunas de las políticas más importantes adoptadas por esta nación antes de que el Ecuador ratificara el primer tratado de relevancia, en el ánimo de establecer distinciones históricas respecto del alcance del problema, de las necesidades de ambos países, y de la diferenciación histórica y estructural del interés nacional (lo cual no significa necesariamente siempre contradicción o antagonismo) de cada uno de los Estados, cosa que -ciertamente- podría ayudar a comprender la problemática de las drogas y las distintas visiones que las naciones tienen sobre el problema.

Un segundo tratado es ratificado el año de 1936, y se refiere a un convenio suscrito en 1931⁴ para limitar y reglamentar la fabricación del uso de estupefacientes. Como en el anterior, la interdicción y la política de control sigue siendo, en este caso, el lugar común de esa legislación. Más sofisticados, los diplomáticos del año 31 adoptan la denominación de "drogas" para sustituir al "opio" y definen a cada uno de los procesos que son necesarios para la producción de estas sustancias. En el Ecuador de 1936 el gobierno de Velasco, recientemente caído, había sido reemplazado por el de Antonio Pons, quien es sustituido a su vez por el Ing. Federico Páez en dicho año de 1936, en cuyo mes de septiembre se produjo una batalla en la capital que dejaría muertos y heridos.

En el año de 1951, durante la presidencia de Galo Plaza, quien más tarde sería Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA), el Ecuador ratifica un nuevo tratado, el mismo que fue suscrito en 1946, que era un convenio

para modernizar los tratados internacionales vigentes antes de la II Guerra Mundial y adaptarlos a las nuevas circunstancias internacionales, así como a la institucionalidad internacional deviniente de ese proceso⁵. Es interesante anotar en este punto la actitud política del Estado ecuatoriano, pues en el año de 1941 un conflicto bélico con el Perú significó modificaciones territoriales que siempre fueron impugnadas por la política exterior ecuatoriana. Una conferencia interamericana en Rio de Janeiro convocada por los Estados Unidos resolvería el conflicto binacional, pero el principal punto de la agenda era tratar la solidaridad con los Estados Unidos envueltos en la Segunda Guerra Mundial.

Es interesante anotar que las iniciativas norteamericanas en política internacional, sobre todo aquellas que hacen relación a tratamientos multilaterales, han sido tradicionalmente apoyadas por el Estado ecuatoriano, a pesar de que para la época en que el tratado fue firmado, existía cierta sensibilidad por el tratamiento secundario -según el criterio de los decisores ecuatorianos- dado al problema específico de esta nación frente a las necesidades estadounidenses. Antecedentes de disensiones latinoamericanas se encuentran aún en la misma Conferencia de Rio de 1942, cuando Argentina se mostró reluctante a la firma del acuerdo declarando la guerra a las potencias del Eje, y pese a que había cierta producción medicinal de cocaína en Chile y Ecuador, cultivos en Perú y Bolivia (Walker, 1981), se facilitaron rutas para que esa droga, utilizada en la fabricación de anestésicos durante la II Guerra, sea contrabandeada hacia la Argentina y de allí distribuida también para los ejércitos alemanes e italianos (Walker, 1981:153 y ss.). La posición del Ecuador -incluso bajo las circunstancias de su propio conflicto territorial- fue solidaria con la política estadounidense en lo atinente a asuntos extracontinentales.

La tradición continúa y en 1962 se ratifica un convenio

datado en 1948, el mismo que somete a fiscalización internacional cualquier droga que sea declarada peligrosa por la Organización Mundial de la Salud. Es pertinente insistir en el hecho de la activa participación de los Estados Unidos en la Comunidad Internacional, proverbial a lo largo de este siglo, en lo referente a iniciativas de medidas en contra de las drogas. Presidía la República del Ecuador Carlos Julio Arosemena, quien fuera derrocado en 1963 por un golpe militar. Si bien su gobierno rompió relaciones con Cuba, los Estados Unidos tuvieron que presionar fuertemente, y -aparentemente- el golpe habría contado con cierta participación de la CIA (Agee, s./f.).

Durante la década de los sesenta el flujo de drogas de América Latina hacia los Estados Unidos habría venido especialmente desde México. Los países andinos, si bien tenían algún tipo de exportaciones, especialmente marihuana y cocaína, eran más bien actores menores en aquella época. El problema norteamericano era los opiáceos, y el contrabando asiático y sus conexiones europeas.

Colombia apenas si constaba entre las regiones productoras y la cocaína se refinaba y enviaba básicamente desde Chile y en menor medida desde Ecuador (Walker, 1981). El estallido del consumo habría empezado a perfilarse lentamente a fines de la década, de suerte que la legislación internacional antidrogas revela una preocupación cierta, pero el tratamiento que se le da, es el de un problema sanitario de cierto riesgo, no una amenaza para la seguridad de una potencia. Estos hechos hacen relativizar la posición ecuatoriana de adhesión incondicional a todas las iniciativas en la materia puesto que los intereses en juego no constituían un tópico atinente a relaciones de poder en el escenario internacional, ni tampoco significaban indicadores de una crisis societal interna. Así, el otro tratado importante ratificado por el Ecuador en 1964⁶, es el de Nueva York en 1961 en que se hace un intento de

unificación de la legislación internacional anterior en materia de control y fiscalización de estupefacientes, represión del comercio ilícito y designación de los organismos competentes para conocer las causas y penalizarlas.

2.2 Los años setenta

Durante los primeros años de la década de los setenta, Ecuador, gobernado por un régimen militar, definido en su primera fase (1972-1976) por sus políticas nacionalizantes y estatistas, ratifica un nuevo tratado internacional otra vez suscrito en Viena, para mejorar los instrumentos de la Convención de 1961⁷. Y en diciembre de ese mismo año se ratifica un acuerdo Sudamericano sobre estupefacientes y psicotrópicos⁸ celebrado en abril en Argentina. Este acuerdo, que vale la pena mencionar, es la primera iniciativa regional latinoamericana que el Ecuador suscribe en el siglo XX sobre el tópico drogas, establece lineamientos generales de cooperación científica, legal, administrativa y además un apéndice con principios de legislación penal a fin de unificar las políticas de persecución a la producción y tráfico ilícito de drogas.

La producción industrial de cocaína dirigida desde América Latina hacia los Estados Unidos vendría desde la mitad de los años setenta en que las redes de traficantes de las ciudades colombianas de Cali y Medellín ganaron control sobre ese mercado. Explicaciones del fenómeno consideran la localización estratégica de Colombia, la que limita con los países productores del arbusto y al mismo tiempo tiene salida al mar Caribe, así como al Pacífico como una condición privilegiada para el rol de exportador de narcóticos. Colombia consolida en esa década el control de la producción del área andina y del mercado estadounidense al que abastece con más del 80% vía México y el Caribe (Andreas y Youngers, 1988:534-535).

Hasta este momento el Ecuador había mantenido una perspectiva multilateral en la adopción de políticas contra las drogas. El énfasis principal había sido otorgado desde afuera, y la perspectiva, según se desprende de la lectura de los documentos internacionales anotados, viene dada por las necesidades de impedir el consumo en aquellos Estados que constituyen el mercado. Una lectura subsiguiente de las políticas norteamericanas hasta la primera mitad de los años setenta, demostrará también que si bien las convenciones internacionales cuentan con el consenso de varias naciones participantes, la iniciativa en la formulación de políticas viene desde los Estados Unidos. El Ecuador había expectado el crecimiento espectacular del mercado, sin adoptar más políticas que las de cualquier otro país concurrente a los foros internacionales. Esto, por otra parte, puede explicarse debido al hecho de que la legislación internacional ha tenido un acento absolutamente cargado hacia la interdicción, la persecución y represión del tráfico de estupefacientes. Desde esa perspectiva -limitada por cierto- los indicadores pertinentes para medir el grado de penetración del conflicto no son otros que los niveles presumidos de producción, los mismos que se sospechan de acuerdo al número de capturas, a la información dada por los detenidos, en fin, a todo el conocimiento que una concepción policial puede extraer de la complejidad de la sociedad, lo cual revela algunas circunstancias, sin duda, pero no hace más que dar cuenta de los efectos, no de los orígenes y causas, y por lo tanto no es suficiente para entender mínimamente las relaciones que son la base de dicho conflicto y menos aún, para establecer políticas de solución, criterio que parece confirmarse precisamente con el estallido del consumo de principios de los años ochenta, luego de casi un siglo de legislación y políticas prohibicionistas.

Este punto de quiebre aparece en la historia de los

tratados ecuatorianos en el año de 1979, en que se suscribe un convenio administrativo con Colombia para prevenir, controlar y reprimir el tráfico de estupefacientes, el cual no aporta ninguna novedad: declaraciones de lucha conjunta, establecimiento de mecanismos administrativos, etc. si no fuera por el hecho de que es un acuerdo bilateral establecido entre dos países limítrofes, lo cual da cuenta de la posibilidad cierta de establecer y ejecutar políticas conjuntas. Para ese entonces, como se ha dicho, el problema estaba en uno de sus momentos más altos, si juzgamos el precio del kilogramo de cocaína en el mercado estadounidense: sesenta mil dólares. El salario de un trabajador industrial ecuatoriano entonces, bordeaba los ciento cincuenta dólares mensuales. De modo que, desde ningún punto de vista, el negocio era malo para un inversionista latinoamericano, tanto más que la lógica intrínseca del capitalismo es la acumulación.

2.3. Tiempos ideológicos: Febres Cordero

En agosto de 1984, aprovechando la presencia de mandatarios de países latinoamericanos llegados a Quito para la posesión del presidente León Febres Cordero, se suscribe una declaración violenta contra el narcotráfico y se agrega un ingrediente, que será tratado más adelante: la asociación con "diseños y acciones dirigidos a subvertir el orden jurídico y la paz social", declaración que además presenta al narcotráfico como "enemigo de la humanidad" aparte de otros elementos retóricos que caracterizaran la literatura oficial de los Estados involucrados en el problema durante la década de los ochenta. Esta declaración es firmada por los presidentes de Bolivia, Colombia, Venezuela, y por los vicepresidentes de Nicaragua, Panamá y Perú.

En el mismo año de 1984 la ONU, a través de varios de sus

organismos, empieza una serie de programas destinados a prevenir el consumo de drogas y a la educación de la juventud.

En 1985 el gobierno de Febres Cordero, mecánico conservador, financista, comerciante e industrial, establece el primer convenio bilateral con los Estados Unidos. El nombre del acuerdo no es una sorpresa: "Para la represión del tráfico ilícito de estupefacientes"⁹. El acuerdo consiste en la donación de US \$ 400.000 para la compra de un par de helicópteros y algo de equipo, además de la presencia de la DEA en el Ecuador en funciones de adiestramiento de la policía nacional y de investigación del fenómeno. El monto y la presencia norteamericanas no son grandes, lo cual revela la vieja práctica de adoptar políticas de acuerdo a los indicadores policiales de corto plazo, sin embargo es un precedente que entre sus elementos contiene la posibilidad de aumentar progresivamente ese tipo particular de asistencia. Este convenio fue promulgado bajo la forma de "Acuerdo Ministerial", es decir que no fue discutido por el Parlamento ecuatoriano y pasó prácticamente desapercibido en la política doméstica. Sin embargo este tipo de convenio es el que eventualmente permitiría la presencia de personal militar norteamericano en países andinos. Las condiciones políticas de su emisión y las modalidades autoritarias de gobierno del ex-presidente Febres Cordero habrían sido un espacio privilegiado para su suscripción. Es necesario anotar en este punto que ni siquiera en ese gobierno se planteó remotamente la idea de legislaciones parecidas a las del convenio de extradición colombiano. La Constitución ecuatoriana prohíbe expresa y tajantemente la extradición de nacionales de ese país, en una tradición jurídica que se remonta al siglo pasado¹⁰.

En mayo de 1986 un grupo de parlamentarios latinoamericanos, especialmente de los países andinos, suscribe un acta en que se redacta un pronunciamiento feroz contra las drogas, se ratifica la noción de "crimen contra la humanidad" y se lo vuelve

a asociar con la subversión del orden social. La reunión fue dirigida por el presidente del Congreso ecuatoriano, Averroes Bucaram, y presidía el Simposio Leonardo Bravo, ecuatoriano también, ambos del Partido Concentración de Fuerzas Populares, a la sazón adicto al gobierno, en cuyo bloque legislativo participaba un sujeto llamado Rafael Mayón, con varias causas penales que le endilgaban contactos con narcotraficantes (Páez, 1989).

En octubre de 1986 se firma el primer convenio bilateral con la República del Perú, en términos similares a aquel que fue suscrito con Colombia; este último tratado permite el intercambio de información sobre sospechosos de tráfico ilícito, y procura crear una comisión conjunta para resolver problemas atinentes al fenómeno. El énfasis es la represión del tráfico, la erradicación de cultivos. No se mencionan medidas preventivas, ni se hacen considerandos que tomen en cuenta la posibilidad de que el problema afecte a sus propias poblaciones¹¹. Claramente es un acuerdo suscrito bajo los términos de una situación internacional que trasciende la visión de los problemas internos.

La evidencia aportada por el estudio de los tratados internacionales vigentes en la legislación ecuatoriana parece confirmar el hecho de que la iniciativa en la materia está por encima de la voluntad de los gobiernos ecuatorianos, los que a lo largo de las seis últimas décadas han admitido y apoyado entusiastamente las políticas que se diseñaban en foros internacionales.

Ahora bien, antes de que el tema de las drogas fuese un punto de contacto y de referencia inmediata de la política exterior estadounidense, sin duda la potencia que ha marcado el ritmo de las decisiones internacionales sobre la materia, la presencia del mundo andino en su propia agenda de política internacional era más bien periférica. En efecto, no sólo que las

naciones andinas ofrecían una expectativa muy pobre para la inversión y el comercio mutuo, sino que ninguno de los temas considerados políticamente significaban una amenaza para lo que antes de la década de los ochenta era considerado pertinente a los intereses vitales de los Estados Unidos. Ni los intereses económicos, ni los intereses de seguridad, ni las fuentes mayores de intereses políticos eran retados desde este escenario; frente a otras perspectivas regionales la realidad andina era periférica (Bagley, 1981).

3. Principales elementos en las relaciones Ecuador-Estados Unidos sobre el narcotráfico

El presidente de los Estados Unidos, Ronald Reagan, declara oficialmente inaugurada la "Guerra de las drogas" en febrero de 1982. Se abre, así, una nueva etapa -la más importante, probablemente, de la historia- en el tratamiento de este tópico en la política internacional. El interés nacional de los Estados Unidos, como fuente de política internacional, podría resumirse en tres puntos principales: *a)* Reducción del mercado de drogas, para limitar el abuso de estupefacientes ilícitos; *b)* La reducción del flujo de narcóticos para influir en la disminución de los índices de criminalidad; y, *c)* La reducción de la disponibilidad de drogas serviría también como tema de política internacional porque la seguridad de los países considerados amigos, no se vería amenazada por el creciente poder de los narcotraficantes, y su estabilidad redundaría en la seguridad continental (Van Wert, 1988:1-19)¹².

Con estas consideraciones la política reaganita diseña una estrategia que privilegia la erradicación de cultivos como política prioritaria, por lo que ella considera su bajo costo y su eficiencia en la consecución de los objetivos propuestos (Van Wert, 1988:8). El caso es que esta decisión traslada el escenario

de la guerra a los países productores y funcionaliza también la presencia, influencia y capacidad hegemónica de los Estados Unidos para operar sobre los países andinos.

La transnacionalización del conflicto tiene, durante la época que estamos describiendo, un elemento político adicional: la asociación del tema narcotráfico al tema "subversión y terrorismo", uniéndose de este modo dos tópicos a combatir en América Latina con armas similares, por razones ideológicas que permiten legitimar, internalizar, y convocar consenso para la ejecución de las decisiones de la administración republicana a partir del año 82. Efectivamente, la ejemplificación del caso colombiano, sin tomar en cuenta diversidades regionales, ni elementos atinentes a la estructura histórica de su sistema político, permite a las decisiones políticas estadounidenses una alianza izquierdista-trafficantes para toda América Latina y -en consecuencia- asimilar en uno sólo los objetivos de política exterior norteamericana hacia esos conflictos (Abrahams, 1989:78-81). Este tipo de política ha tenido, desde luego, algunos problemas de legitimación, los que parecen inevitables cuando los objetivos políticos se mediatizan a las percepciones ideológicas, de modo que pasos en falso como la conexión Irán-Contras - Dinero sospechoso de fuentes del tráfico, se articulan en las actividades destinadas a debilitar al régimen de Managua, o como cuando un antiguo -y a veces fiel-amigo, como el general Noriega, se revela más tarde desconfiable y enemigo.

El caso es que comenzando como un grave problema social de los Estados Unidos, el consumo de drogas y la lucha contra el narcotráfico, se vuelven en tema de seguridad nacional, un tema político, contra un oscuro, siniestro, desconocido y ubicuo enemigo extendido por América Latina. El punto, para ser precisos, es que en los años ochenta el gobierno del Estado más poderoso de la tierra piensa que tiene un problema que

afecta su misma existencia y en esta reflexión el escenario geográfico contrapuesto se encuentra en los inestables, pobres y conflictivos países andinos. Lo cual, desde luego que ha sido un elemento determinante en la política interna y obviamente internacional de estos últimos, entre ellos, el Ecuador.

Desde la perspectiva del principal actor en la "Guerra de las Drogas", el Estado norteamericano, a partir del año 1985, este asunto tiene una solución altamente exitosa en el Ecuador. Las cosechas disminuyen dramáticamente, las políticas de erradicación de cultivos, prácticamente exterminan las siembras destinadas al mercado de exportación, las capturas son eficientes, los laboratorios destruidos y los arrestos aparentemente han mantenido al narcotráfico bajo control. Los indicadores son muy claros, pero el problema consiste en saber si esos indicadores son los que pueden dar cuenta del problema.

Desde una perspectiva analítica, los Estados Unidos han privilegiado una política de represión e interdicción para el tratamiento de este conflicto. Los referentes empíricos son precisamente aquellos que dan luces sobre prácticas de carácter policial o militar. Vigilar y castigar es la divisa; de este modo las capturas de embarques, los pequeños traficantes hechos prisioneros, los cultivadores encarcelados, las plantaciones quemadas con alta cobertura gráfica por parte de los medios de comunicación, son insumos que ilustran las evaluaciones, tanto más si la prioridad declarada es la aniquilación de los arbustos. De esta suerte -y de acuerdo a las predicciones para el año 90 hechas por la Oficina de Narcóticos del Departamento de Estado- el Ecuador sería prácticamente una zona liberada, "*free of drugs*". Un claro ejemplo de victoria en esta guerra.

Esta percepción podría ser relativizada al hecho, ya analizado, de que el país no tiene una tradición productiva, pero sí un rol del sistema de producción y comercialización de estas mercancías ilegales. Así, el descubrimiento de embarques cada

vez mayores en Europa procedentes del Ecuador, la captura del mayor laboratorio conocido en Sudamérica, en la ciudad de Ambato en 1988, la evidencia de la alteración del sistema financiero por capitales cuya procedencia no es averiguada, pueden ser datos que complementen o modifiquen la triunfante evaluación. De otro lado, los sucesos ocurridos en Colombia luego del asesinato de Galán, transformarían el escenario, si se admite la posibilidad de que siga existiendo producción mientras haya mercado, en tanto no son fenómenos aislados sino complementarios y consecuentemente simultáneos y paralelamente condicionados. Este espacio estaría abierto por las debilidades del sistema político ecuatoriano y por las falencias estructurales de su organización societal, lo cual crearía condiciones para que el Ecuador sea perfectamente permeable a todas las implicaciones de la producción, tráfico y consumo de drogas (Páez, 1989).

Al respecto, la política internacional del Estado ecuatoriano ha continuado su tradición. No ha existido iniciativa internacional a la que no se haya apoyado en el combate contra las drogas; pese a ello, las políticas propuestas por el Ecuador no han superado este marco aunque la retórica ha sido más bien abundante e imaginativa.

Es necesario, sin embargo, precisar un matiz que caracterizó en los últimos años al enfoque ecuatoriano. En 1984, asciende a la presidencia de la República León Febres Cordero, apoyado por una coalición de partidos de tendencias conservadoras y por los gremios de propietarios: industriales, agricultores, comerciantes. Hay una clara ruptura de los mecanismos tradicionales de llevar adelante las relaciones internacionales. Así, Febres Cordero priorizó el tratamiento bilateral de los asuntos internacionales, y sostuvo posiciones conflictivas en el seno de organizaciones de las que era miembro, tales como la OPEP y el Pacto Andino. En el terreno

regional asumió casi incondicionalmente las premisas de la política norteamericana: fue el único país que rompió relaciones con Nicaragua. Hizo también algunas cosas fuera de lo común, como acercarse al movimiento escicionista Sikh de la India e incrementar los vínculos comerciales con Sudáfrica. Es decir, quebró algunas de las premisas que possibilitaban la inserción del país en organizaciones multinacionales, con un alto costo para la futura política exterior en la medida que eso fue una demostración de inestabilidad que le restó al Estado credibilidad -independientemente de quién lo gobierne (Carrera, 1990).

Al respecto del tema narcotráfico, el gobierno de Febres Cordero asoció esta idea al combate en contra de los grupos de participación política violenta: "El gobierno ha armado los operativos para controlar la relación y connivencia del terrorismo con el narcotráfico bajo diferentes disfraces políticos" (Febres Cordero, 1985:76). Su ministro de Relaciones Exteriores afirmaba: "El Ecuador identifica estos dos fenómenos (el terrorismo y el narcotráfico) como dos manifestaciones de las mismas causas y de los mismos fenómenos" (Lira, 1986:255).

El hecho es que el gobierno nunca probó la vinculación de ambas dinámicas, y por las evidencias existentes luego de la pequeña guerra sucia librada contra débiles organizaciones alzadas en armas durante el período 84-88, no hay indicios que permitan sostener tal afirmación en el Ecuador. Sin embargo de lo cual, entre las organizaciones de pobladores (cooperativas de vivienda que existen en las grandes concentraciones urbanas del Ecuador, muchas de ellas formadas luego de una "invasión" de tierras, generalmente del Estado o del Municipio) que apoyaban -como clientela política movilizable- a Febres Cordero, se descubrieron redes de traficantes vinculadas al mercado interno de psicotrópicos, prácticamente impunes, lideradas por los intermediarios políticos frente al aparato

clientelar del gobierno (Páez, 1989)¹³.

Desde otra perspectiva, el desarrollo histórico de la izquierda ecuatoriana, particularmente los grupos radicales de los cuales se desprendieron las organizaciones armadas que empezaron a operar a principios de la década de los ochenta, da cuenta de un espacio societal fundamentado en las ciudades, entre grupos de trabajadores industriales y de estudiantes. Aquellas organizaciones que tienen inserción en el campesinado, han desarrollado tradicionalmente políticas de inclusión en el sistema político y no de ruptura, si bien han mantenido el discurso anticapitalista como eje de su acción política, y han sido precisamente esas organizaciones las que más duramente fueron combatidas ideológicamente por las escisiones radicales que originaron los grupos de participación política violenta (Bonilla, 1991).

Estos elementos permiten discernir la inexistencia de un escenario social común para narcotraficantes y guerrilleros. De otro lado, la funcionalidad que el Ecuador tendría en el sistema de producción de drogas no es la de un país productor; no hay intereses comunes entre ambos grupos, no hay guerrilla rural en el Ecuador, tampoco hay zonas geográficas fuera de la institucionalidad estatal en donde se cultive extensamente plantas para la posterior refinación de productos estupefacientes, narcóticos o estimulantes en que hayan condiciones para articular los intereses y las prácticas de las organizaciones violentistas y de los narcotraficantes, para quienes, a juzgar por las evidencias, el Ecuador sería una estación de tránsito, una probable sede de laboratorios y un centro de lavado de dinero.

La utilización del vínculo terrorismo político-narcotráfico esgrimido por la administración de Febres Cordero, así como por la política Reaganita, parecería ser, más bien, un uso político y una consecuencia ideológica, antes que el producto del análisis de las condiciones sociales en cada uno de los espacios

distintos. Así, por ejemplo, mientras en Colombia, especialmente en el sur, las FARC jugaban cierto rol en el tráfico, en el norte eran batidos por los escuadrones de la muerte pertenecientes a los narcotraficantes y cerca de mil militantes, representantes ciudadanos y dirigentes de la Unión Patriótica (una forma de expresión política cercana a ellas), resultaron asesinados por sicarios derechistas del Cartel de Medellín. De otro lado, en Perú, la presencia del PCP -Sendero Luminoso en el Valle del Alto Huallaga, no significa necesariamente la unidad de intereses con los narcotraficantes, sino una simbiosis de distintos actores, estratégicamente contradictorios, posibilitada por los espacios fracturados de la sociedad política peruana, las contradicciones entre las prioridades represivas: subversión o narcotráfico, y la capacidad de representación de los cultivadores, no de los traficantes, alcanzada por dicha organización guerrillera (McClintock, 1988:136 y ss.). De esta suerte, los fundamentos en que el problema se basa, tanto en el caso colombiano como peruano, hacen relación a límites estructurales y del sistema político de las formaciones sociales mencionadas, y a condiciones societales que no son iguales, en los escenarios específicos, al ecuatoriano. Aún más, tanto el caso colombiano como peruano, no pueden ser explicados, menos todavía solucionado el problema, si se parte de la percepción de una unidad de intereses entre estos actores, que son básicamente diferentes.

Independientemente de la asociación ideológica ya mencionada, el cambio de régimen en el Ecuador no ha alterado las premisas de su política interna y de sus relaciones internacionales. El gobierno del presidente Borja, por ejemplo, ha mantenido una clara posición de combate al tráfico y las tendencias a la erradicación del cultivo, así como los esfuerzos en la represión siguen un cauce similar al del gobierno precedente; los problemas detectados en el nivel institucional harían relación más

bien a la posibilidad de corrupción del sistema judicial (*U.S. Department of State*, 1989:78).

Las discontinuidades de la política exterior ecuatoriana entre los dos últimos gobiernos se habrían planteado en términos de integración andina y relaciones con otros estados de América Latina, en la adhesión ideológica de Febres Cordero a Reagan, y en la forma de relacionarse con instituciones internacionales (Valencia, 1989:135-149). No habría existido mayor variación en los lineamientos básicos para combatir el narcotráfico que están, para los estados involucrados, centrados alrededor del problema de la persecución, ilegalidad y erradicación de cultivos.

La persecución del tráfico ilícito de drogas, librada a lo largo de casi todo el siglo XX y protagonizada principalmente por los Estados Unidos, llega en los ochenta a su nivel más fuerte. El problema, sin embargo, no se ha resuelto. No hay datos confiables sobre el nivel de consumo pues, mientras por una parte los encuestados norteamericanos niegan dicho consumo, por otra, los índices de casos hospitalarios por sobredosis han aumentado en los últimos años. El problema -si se mira en términos de salud pública- no son solamente los productos ilegales, pues la proporción de usuarios de drogas legítimas, como el alcohol y el cigarrillo es de 50 a 3, a favor de estas últimas midiendo el número de muertes por abuso (Porrino, 1989:191).

El punto es que la interdicción no ha sido la solución para resolver el problema de abuso de drogas y que, ninguno de los objetivos tanto domésticos como internacionales propuestos por los Estados Unidos, han sido logrados (Ver referencia a James Van Wert); no se ha reducido el consumo, tampoco los niveles de violencia y crimen en las ciudades norteamericanas, y la estabilidad y seguridad de la región -y de los gobiernos amigos de los Estados Unidos- está más amenazada que nunca.

Desde un punto de vista académico se puede sistematizar a la política norteamericana a través de su inserción en el paradigma realista. La presunción de un mundo conflictivo, en donde los estados son los actores prioritarios, en donde el poder -y por lo tanto la capacidad de resolución de los conflictos- reside en la capacidad de ejercer la fuerza, entre otros elementos, se ha revelado insuficiente frente a los retos lanzados desde la "Guerra de las Drogas" (Bagley, 1988:189-212).

Los Estados Unidos tendrían varias opciones para manejar la situación: aumentar la ayuda militar y policial para insistir en el combate que privilegia la fuerza, (decisión que ha asumido, sin duda, la administración Bush, a pesar de que el equipo de ayuda no es precisamente el que requiere técnicamente, Colombia, por ejemplo: bombarderos ¿para pelear contra la fuerza aérea narco?); plantear opciones económicas que generen condiciones estructurales de rentabilidad para las zonas en donde ahora se cultiva coca, o decriminalizar el uso y de este modo cortar las condiciones para la emergencia de poderes parainstitucionales, cosa que en el ambiente actual del sistema de valores y creencias de la sociedad estadounidense es muy improbable; una alternativa paralela a todas estas es cercar los instrumentos financieros que vuelven extremadamente rentable al negocio (Bagley, 1989:336; Lee, 1988:515-519).

A todo esto el papel de los países productores es más bien secundario y, a pesar de que la "Guerra de las Drogas" se está librando en territorios andinos, y de que ella haya significado la erección de un sistema de relaciones políticas de carácter conflictivo: debilidad de la sociedad política, disolución de las instituciones, fragmentación de la sociedad civil, crisis de representación, violencia, sin contar con los elementos de opresión y violencia estructural, las iniciativas provienen desde el exterior y los insumos de política interna e internacional en la materia

siguen elaborándose en Washington. El costo social, sin embargo, es asumido por los países productores¹⁴. Empero, no toma en cuenta que la estructura de poder de esas sociedades a las que exige modificaciones es también producto de relaciones de carácter internacional y de causas estructurales y económicas en las que se involucra la política exterior estadounidense, así como su economía.

Así, la política ecuatoriana, no tiene alternativas frente a las condiciones en que se está desarrollando el conflicto. Esto no implica una conspiración para mantener atado al país: se trata de determinaciones y de recursos sobre los que no tiene control. El asunto es que aquellos enfoques en los que no participan no dan cuenta de la complejidad del problema del narcotráfico ni de las implicaciones para su estructura societal. La debilidad de su economía, la inestabilidad y relativa fragilidad de la forma de régimen electoral, los supuestos en que se procesan las tomas de decisiones y las demandas de la población: clientelismo, patrimonialismo, no sólo que asegurarían la reproducción de un esquema social que se caracteriza por la exclusión de los recursos para la mayoría de su población, sino que es un espacio privilegiado para que el fenómeno del narcotráfico exista, si se conviene en que este significa más que los cultivos y que puede involucrar al sistema político. Entonces, los riesgos sociales que este asunto implica existen ya, y el Ecuador no tiene control sobre ellos, y lo que en el exterior se está diseñando no es útil.

Conclusiones

El Ecuador, según las evidencias de los últimos años, no es un país productor de drogas, pero esto no significa que se encuentre fuera del problema. La producción de estupefacientes es una actividad económica que se asienta sobre las debili-

dades estructurales de la región andina y permea al sistema político y social. Las identidades del Ecuador con sus vecinos, caracterizados como productores, presentan un escenario atravesado por este conflicto pero con un rol diferenciado por razones históricas y societales.

La explicación del hecho de que en el Ecuador no se produzca coca, cuyo derivado -la cocaína- es el ítem más importante de las relaciones Estados Unidos-América Latina en la llamada "Guerra de las Drogas", responde a condiciones históricas que se remontan a la forma de organización de la producción colonial en los países andinos. La hoja de coca, utilizada en varias formas de socialización por los indígenas, fue funcional a los intereses españoles y la forma de exacción del excedente en el trabajo minero. Dado que la región fue organizada a partir de enclaves productivos al territorio de lo que hoy es el Ecuador le correspondieron funciones agrícolas y textiles. Este hecho permitió la implantación de las ordenanzas reales del siglo XVI que prohibían el cultivo de la planta, pero además fue la ruptura del mercado interno entre las diferentes nacionalidades indígenas -y por lo tanto- la alteración de sus patrones de consumo, lo que explica la extinción del cultivo para el consumo extendido de la hoja de coca. De manera análoga, la producción anual de coca se establece sobre una base social y cultural previamente constituida pero funcionalizada a los intereses de quienes la comercializan en el mercado exterior, grupos parainstitucionales de economía subterránea: los narcotraficantes. En este contexto, el Ecuador, no siendo un país cultivador, es una estación de tránsito, de lavado de dinero y de refinación. El problema es pues, internacional, alude a las relaciones de varios Estados, de varios actores no estatales, e impacta sobre la organización societal y sobre los sistemas institucionales y políticos, pero su origen es también estructural y de carácter histórico.

El Estado que ha llevado la iniciativa en políticas internacionales de control de narcóticos a lo largo del siglo XX ha sido los Estados Unidos. En términos generales, sus objetivos han estado orientados a reprimir el tráfico y el consumo de estupefacientes a partir de una base legal y de una política que ha enfatizado el tema de la interdicción, la vigilancia y el castigo. Sin embargo, sobre todo a partir de los últimos años de la década de los setenta, el problema en vez de disminuir, ha tomado un auge nunca visto.

La política diseñada por los gobiernos norteamericanos para combatir el narcotráfico prioriza la extinción de los cultivos, es decir, presentar la batalla en los llamados países fuente. El escenario de las operaciones ha devenido en crisis del sistema político, fragmentación de la sociedad civil y violencia. El costo social de este tipo de decisiones ha sido exportado; lo están pagando las formaciones sociales andinas. En el Ecuador, si bien los niveles de la crisis no han llegado a los extremos de sus países vecinos, las condiciones societales para ser penetrado por el problema existen, por la debilidad de su economía, por los supuestos en el que se asienta el sistema político electoral y las formas de dominación. El problema desde esta perspectiva es inminente, pero los indicadores usados por quienes llevan la iniciativa desde el exterior en las políticas antidrogas no toman en cuenta esta posibilidad, pues hacen relación a un tipo de visión de corto plazo, de efecto inmediato y de uso "realista" del poder. Así por ejemplo, el índice de cultivos en el Ecuador no es relevante a las decisiones políticas, pese a que su estructura social está envuelta en el sistema de producción y comercialización de drogas.

Los gobiernos ecuatorianos del presente siglo han apoyado sin condiciones todas las políticas exteriores diseñadas desde afuera para combatir la droga. En este terreno el carácter de la política ecuatoriana ha sido el multilateralismo, con la

excepción de tratados bilaterales firmados con Perú, Colombia y los Estados Unidos. En los dos primeros casos dichos tratados han enfatizado en la represión, asumiendo las iniciativas regionales planteadas desde la década de los setenta por los Estados Unidos. En el caso del convenio con los norteamericanos, se establece un antecedente de cooperación militar y policial que podría ser la base legal para una intervención más directa de los Estados Unidos, mediante recursos materiales y personal militar, en el tratamiento del problema en territorio ecuatoriano. Sin embargo, los enfoques norteamericanos del rol del Ecuador relativizan en términos temporales esta posibilidad, que de alguna manera dependerá también del espacio y consenso que logre en el interior de la sociedad política ecuatoriana.

Estos antecedentes conducen a concluir que el Ecuador es un actor periférico en relación a las decisiones involucradas en la "Guerra de las Drogas", no sólo por el hecho de ser considerado desde paradigmas de análisis insuficientes, sino porque desde el Estado, su política internacional ha sido cooperativa, subordinada y ha carecido en absoluto de iniciativa, pese a que este es un problema de su agenda interna.

Finalmente, la vinculación entre fenómenos sociales distintos como son el narcotráfico y la participación política violenta de pequeñas organizaciones izquierdistas, dadas las condiciones específicas del Ecuador, parece haber sido más un artificio ideológico y propagandístico, antes que el resultado de pruebas. En el Ecuador el cultivo no existe, nunca ha habido una guerrilla rural, y las organizaciones gremiales y políticas de izquierda con base campesina han desarrollado más bien dinámicas de inclusión en el sistema político, además de que los intereses de los dos actores no son coincidentes en términos estratégicos. Estos elementos diferencian claramente al Ecuador de fenómenos de simbiosis guerrilla-producción de drogas

en Colombia y Perú, y explican el porqué nunca se aportó prueba alguna que demuestre este vínculo. De todas maneras el tratamiento de un problema de la gravedad del narcotráfico desde premisas ideologizantes es la prueba plena de la fragilidad de los supuestos de la forma de régimen electoral en el Ecuador y de la vulnerabilidad de su sistema político frente a ambientes inestables¹⁵. Estas condiciones existen ya.

Notas

1. El Valle del Alto Huallaga es el mejor lugar del mundo para la producción de coca, y también el espacio social y cultural de Sendero Luminoso. Ambos problemas están íntimamente imbricados, y ambos -como hemos visto- se remontan al pasado y tienen un origen histórico. La "Venganza del Inca" (Mac Donald, 1988:cap. II). No es sólo una metáfora que describe una situación en la que los incas nada tienen que ver, sino la percepción simbólica que describe un mundo interrelacionado en el que lo único que queda claro, es que todas las estructuras sociales son contingentes a su tiempo, y que nada de lo humano es eterno, pero sí histórico.
2. DEA: *Drug Enforcement Administration*, organismo estadounidense dedicado al control policial e interdicción de todas las fases relacionadas con el complejo productivo coca-cocaína.
3. Artículos 1-10, "Convención contra el Opio", Viena, 1925, en *Registro Oficial* No. 26, Octubre 1934, Quito.
4. *Registro Oficial*, No. 195, Marzo 1936, Quito.
5. *Registro Oficial*, No. 850, Junio 1951, Quito.
6. *Registro Oficial*, No. 320, Agosto 1984, Quito.
7. *Registro Oficial*, No. 335, Junio 1973, Quito.
8. *Registro Oficial*, No. 462, Diciembre 1973, Quito.
9. *Registro Oficial*, No. 8, Abril 1985, Quito.
10. Las Leyes Ecuatorianas tienen disposiciones que permiten juzgar a los

ciudadanos nacionales por delitos cometidos en el extranjero, bajo las penas ecuatorianas.

11. *Registro Oficial*, No. 553, Octubre 1986, Quito.
12. El autor citado fue Director Ejecutivo de la Oficina de Asuntos sobre Narcóticos del Departamento de Estado estadounidense.
13. En particular los casos de Nayón, Jaime Toral Zalamea y la Cooperativa "Jaime Roldós", analizados en Páez (1989) de manera extensiva.
14. A pesar de privilegiar una visión estadounidense del conflicto, Richard Craig conviene que un cambio de dirección en las políticas económicas hacia los países productores, en relación a productos de exportación tradicional, mejores condiciones de mercado, y mejoramiento paralelo de la situación de los campesinos, y de las formas de distribución de la riqueza, son elementos indispensables -así como causas- para la solución del conflicto (Craig, 1988:331-33).
15. La asociación "subversión-narcotráfico" fue utilizada por Febres Cordero para convocar a las Fuerzas Armadas al centro del escenario político, sobredimensionando el conflicto, a fin de que se respaldaran decisiones de corte autoritario que lesionaban el sistema institucional y normativo ecuatoriano y que atentaban, de paso, contra la oposición legal. A la postre esta política fracturó la propia cohesión interna de los mandos militares y puso en riesgo la forma de régimen electoral. (Ver: Bonilla, Adrián y Alexei Páez, "Ecuador: una institucionalidad precaria. Análisis de coyuntura," Documento de Trabajo, FLACSO, Quito, septiembre 1988).

Bibliografía

Abrahams, Elliott

- 1989 "Drug Wars: The New Alliance Against Traffickers and Terrorists", en *Drugs, International Security and US. Public Policy*, Documentos para Tufts University, 4to. Simposio anual (Massachusetts: National Geographic Society).

Agee, Philip

- s.f. *Diario de la CIA* (Quito: Ediciones AEP).

Allen, Catherine

- 1986 "Coca and Cultural Identity in Andean Communities" en Pacini, Deborah y Christine Franquemond, eds., *Coca and Cocaine: Effects on People and Policy in Latin America*, Vol. 23 (Cultural Survival Report).

Andreas, Peter y Coletta Youngers

- 1988 "US Drug Policy and the Andean Cocaine Industry" en *World Policy Journal*, # 3 (New York).

Assadourian, Carlos Sempat

- 1973 "Modos de producción, capitalismo y subdesarrollo en América Latina" en Assadourian et. al., *Modos de Producción en América Latina* (Siglo XXI).

Bagley, Bruce

- 1981 "US. Vital Interest and the Andean Group", mimeo (Lerhman Institute).
- 1988 "US. Foreign Policy and the War on Drugs: Analysis of a Policy Failure", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Fall (Miami: University of Miami)

1989 "Tráfico de drogas y relaciones entre Estados Unidos y América Latina" en Muñoz, Heraldo, ed., *América Latina: a la espera de una nueva etapa* (Caracas: Anuario PROSPEL, Nueva Sociedad).

Bonilla, Adrián

1991 *En busca del pueblo perdido. Diferenciación y discurso de la izquierda marxista en los sesenta* (Quito: FLACSO/ABYA-YALA).

Bonilla, Paul y Pablo Andrade

1989 *El Consumo de drogas en el Ecuador* (Quito: Fundación Nuestros Jóvenes).

Carrera, Raúl A.

1990 "Ecuador and the Diplomacy of Dependence in Hemispheric Relations", Tesis de Maestría (Coral Gables: University of Miami).

Craig, Richard

1988 "Illicit Drug Traffic: Implications for South American Source Countries", en *Journal of Interamerican Studies*, Vol.29, Summer (University of Miami).

Febres Cordero, León

1985 *Informe a la Nación* (Quito: SENDIP).

Inciardi, James

1986 *The War on Drugs: Heroine, Cocaine, Crime and Public Policy* (Columbia: Mountain View, Mayfield Publishing).

León, L.A.

1973 "Historia y extinción del cocaismo en el Ecuador: sus resultados", en *América Indígena*, Vol, 12, pp. 7-32 (s.e).

Lira, Juan Pablo

1986 "Política exterior del Ecuador" en Muñoz Heraldo, *América Latina y el Caribe: políticas exteriores para sobrevivir* (Buenos Aires: GEL-PROSPEL).

Mac Donald, Scott

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

Mc Clintock, Cynthia

- 1988 "The War on Drugs: The Peruvian Case" en *Journal of Interamerican Studies*, Vol. 30, Fall (Miami: University of Miami Press).

Murra, John

- 1986 "Notes on Precultivation of Coca Leaf" en Pacini, Deborah y Christine Franquemond, eds., *Coca and Cocaine: Effects on People and Policy in Latin America*, Vol. 23 (Cultural Survival Report).

Naranjo, Plutarco

- 1979 "El cocaismo entre los aborígenes de Sud América: su difusión y extinción en el Ecuador", en *América Indígena*, No. 34. pp. 605-628 (s.e.).

Pacini, Deborah y Christine Franquemond

- 1986 *Coca and Cocaine: Effects on People and Policy in Latin America*, Vol. 23 (Cultural Survival Report).

Páez, Alexei

- 1989 "Política y narcotráfico. La ambigüedad del Estado", Documento de Trabajo (Quito: FLACSO).

Porrino, Linda

- 1989 Estadísticas reproducidas en *Drugs, International Security and US Public Policy*, Publicación para el "Fourth Annual Experimental College Symposia Project", National Geographic (Massachusetts: Tufts University).

Ploughman, Timothy

- 1986 "Coca Chewing and the Botanical Origins of Coca in South America", en Pacini, Deborah y Christine Franquemond, eds., *Coca and Cocaine: Effects on People and Policy in Latin America*, Vol. 23 (Cultural Survival Report).

Renssealer, Lee

- 1988 "Why the US. Cannot Stop South American Cocaine", en *Orbis*, Vol.32, No.4., Fall.

United States Department of State

- 1989 "Ecuador", en *International Narcotics Control Strategy Report*, Bu-

reau of International Narcotics Matters.

Valencia Rodríguez, Luis

1989 "Política exterior de Ecuador en 1988", en Muñoz, Heraldo, comp. *América Latina a la espera de una nueva etapa* (Caracas: PROSPEL-Nueva Sociedad).

Velasco, Fernando

1981 *Ecuador, subdesarrollo y dependencia* (Quito: Editorial El Conejo).

Van Wert, James

1988 "The US State Department's Narcotics Control Policy in the Americas", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 30, Fall, #2-3.

Walker O., William

1981 *Drug Control in the Americas* (Albuquerque: University of New Mexico).