

**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

LA INSERCIÓN ECUATORIANA EN LA DINÁMICA ANDINA DEL NARCOTRÁFICO

Alexei Páez

Introducción

Los problemas del cultivo de coca, su refinación, el tráfico, la narcoquímica y el lavado de dinero, a más del consumo de drogas, aparecen recientemente como problemas vinculados a la formulación de políticas estatales de largo alcance en el Ecuador. En efecto, es a fines de esta década que el país se ha ligado a los circuitos internacionales del narcotráfico, en algunas de sus diversas fases, y es por ello que se han postulado políticas para combatirlo.

Por esta razón el punto central en torno al cual se debe empezar a realizar análisis y gestar políticas estatales debería radicar en las dos funciones más conocidas que cumple nuestro país en el circuito internacional: la de punto de tránsito y la de proveedor de precursores químicos, a las que se añade -más recientemente- la de estación de lavado de dólares.

Tras el asesinato del precandidato presidencial colombiano Luis Carlos Galán, el tema cobró una creciente relevancia en el país, ya que se consideró probable que la guerra

desatada por el gobierno de Colombia impulsaría a los narcotraficantes a buscar protección en Ecuador. Signos alarmantes en el sentido de amplias inversiones colombianas, en algunos casos posiblemente relacionadas con "dineros calientes", no sólo pusieron en estado de alarma a las autoridades policiales, sino que también focalizaron la atención sobre el diseño de un nuevo marco institucional, especialmente en lo que se refiere a los controles eficientes, a las inversiones y a las instituciones financieras nacionales, donde aparentemente existe una cierta penetración de la narcoeconomía.

Otras áreas fueron también afectadas, especialmente la normativa, ya que se planteó una serie de reformas a las leyes, reformas que contemplaban originalmente el aumento de penas, extradición de presuntos narcotraficantes y limitación del recurso del hábeas corpus. También hubieron propuestas de legalización del consumo, (que no se mantuvieron por mucho tiempo), y pedidos de apoyo financiero norteamericano para ayudar al país en la lucha contra las organizaciones de narcotraficantes.

En la división del trabajo para la producción y explotación de la cocaína, al Ecuador le corresponde un rol subordinado, comparativamente a la importancia central que tienen países como Colombia, Perú y Bolivia. Sin embargo, las nuevas condiciones de la "guerra" desatada en Colombia hacen suponer una creciente penetración del problema en Ecuador, lo que genera tensiones políticas, sociales y económicas, además de los referidos a política internacional. Entre otros, se pueden señalar la posible inclusión del Ecuador en el contexto de una guerra de baja intensidad en escenarios colombianos y peruanos, los probables quiebres de la economía, el incremento de la violencia relacionada con la lucha contra las drogas y la instrumentación de un modelo rígido y autoritario en el plano normativo,

en nombre de la guerra contra las drogas.

El análisis de estos y otros tópicos se realizará en el presente documento, partiendo inicialmente de una caracterización de la inserción del país en el circuito internacional de tráfico de cocaína, y en el complejo producción-refinación de la misma.

El Ecuador y la evolución del problema drogas

Entre los países andinos, Ecuador es aparentemente el único que no se halla incluido en la primera fase de la producción de cocaína, vale decir, el cultivo extensivo de hojas de coca. Destaca entre los países de alta población indígena de la zona (Perú, Bolivia y Ecuador) el hecho de que el consumo ritual y cultural de la hoja de coca haya sido desarticulado en etapas tempranas de la colonia (Coronel, 1987), por lo que no existía una base social de cultivadores que pudiese aportar con su cultura, conocimientos y costumbres para expandir la producción destinada al mercado mundial, que durante los ochenta sufrió un crecimiento significativo, en ocasiones hasta explosivo.

Sin embargo, geográficamente Ecuador se encuentra situado entre el mayor productor de hoja de coca, Perú, y el mayor refinador y exportador de cocaína, Colombia, por lo que su situación en medio de ambos países le hace punto privilegiado para cumplir funciones de tránsito y apoyo logístico, como por ejemplo, la de proveer de precursores químicos para la industria.

Sin embargo, a raíz de los embates sufridos por los narcos desde 1984, en Colombia fundamentalmente, se pudo percibir un aumento sustancial del cultivo de coca en las zonas orientales del Ecuador, especialmente aquellas cercanas al Putumayo colombiano, en la provincia del Napo, y actualmente, la

nueva provincia de Sucumbíos, en la misma zona nororiental limítrofe. Por otra parte, sólo en 1986 la policía ecuatoriana destruyó 14 laboratorios de pasta de coca situados en áreas de cultivo la mayor parte de ellos (Willoughby, 1988:26-27) e incluso en 1987 se descubrió en la amazonía ecuatoriana el primer laboratorio para la fabricación de precursores químicos de Sudamérica en la época (Páez, 1989). Durante 1989, las capturas de cocaína "más que se doblaron", estimándose que alrededor de 30 a 50 toneladas métricas de cocaína transitaban por el país hacia Estados Unidos el mismo año (*U.S. Department of State, USDS, 1990:134*).

El cultivo de coca en el Ecuador, comparativamente con los que tienen lugar en Perú, Bolivia y Colombia era relativamente ínfimo, pero con una clara tendencia al crecimiento, entre 1984 y 1986, como consta en el siguiente cuadro:

PRODUCCION DE COCA 1984-1987
Cultivo neto por hectáreas

	1984	1985	1986	1987
<i>Bolivia</i>	37.500	34.000	37.000	40.300
<i>Colombia</i>	17.000	15.500	25.000	25.000
<i>Ecuador</i>	895	1.025	1.350	510
<i>Perú</i>	100.000	95.200	107.500	109.500

Fuente: Willoughby (1988:6).

La tendencia incremental al cultivo de coca entre los años 1984 y 1986 se ve contrastada por la implementación de una política estatal agresiva para la extirpación de los cultivos, cuyos efectos fueron ampliamente publicitados por el gobierno

de aquel entonces, y considerado por el Departamento de Estado norteamericano como un ejemplo a ser seguido por otros países andinos.

Como se puede ver en el cuadro, la cantidad de cultivos era muy pequeña, y en 1987 se declaró que en el país se había eliminado el cultivo de coca. Sin embargo existen evidencias de que en la zona oriental, Esmeraldas e incluso en la serranía, en la misma provincia de Pichincha (USDS, 1990:134), han renacido estos cultivos e incluso se ha difundido la idea de que el país está en un estado creciente de integración a esta fase del proceso, en publicaciones como *Newsweek* (September 4, 1989:9-10). Sin embargo, a pesar de este improbable incremento de la bajísima cantidad de tierras cultivadas con coca, el estado de sobresaturación del mercado hace pensar que el supuesto efecto de ampliación de cultivos debe tener un ritmo reducido. Es perceptible además el optimismo en las fuentes norteamericanas en el sentido de una reducción de 240 hectáreas cultivadas en 1989 a 180 en 1990; de las cosechadas, la expectativa anticipa una reducción de 60 en 1989 a apenas 10 en 1990. (USDS, 1990:c1), en una proporción calculada de 1.5 TM por hectárea (USDS, 1990:139).

Durante el año de 1989, grandes envíos de droga por diversas vías fueron descubiertos en Ecuador, tales como un cargamento de cocaína y marihuana detectado en el puerto inglés de Southampton, avaluado en 120 millones de dólares, que alarmó a la opinión pública y nos vinculó a la producción de drogas¹ y no sólo a la fase de tránsito de la mercadería.

Las redes de producción en el país no se encuentran relacionadas como en Colombia o Perú a la intermediación de los grupos guerrilleros (FARC y SL), ya que en el país no existe un grupo armado de esta índole, con bases sociales y políticas en el campesinado. Informaciones provenientes de fuentes oficia-

les que pidieron mantenerse en reserva, señalan que esta lógica no se relaciona con guerrillas de origen endógeno, sino, e indirectamente, con la influencia de aquellas que operan en el Putumayo colombiano, las que se encuentran enlazadas por relaciones de "convivencia", más no de "alianza", en un equilibrio altamente inestable con las mafias de narcotraficantes (Reid, 1989:133-167), de tal manera que el productor ecuatoriano -especialmente en la zona de Sucumbíos- se articula al mercado colombiano de una manera más o menos directa, sin la mediación de organizaciones armadas nacionales y con una mediación muy relativa de los grupos guerrilleros colombianos articulados a estos complejos sistemas de interacción con el narcotráfico.

No solamente en el Oriente del país se han detectado plantíos de coca, sino también en la misma zona noroccidental de la provincia de Pichincha, donde está situada la capital, Quito. En la zona de Pacto recientemente fueron descubiertos de igual manera algunos plantíos de coca. También en la zona de Sto. Domingo de los Colorados -donde existe una alta inversión colombiana- se han detectado cultivos de psicotrópicos, aunque más relacionados en este caso con la producción de marihuana para el mercado interno.

Por consiguiente, el problema de los cultivos de coca en el país es menor: no se ha desarrollado una base social que presione al Estado y permita la subsistencia de la producción. El cultivo es marginal, y responde más a la articulación a mercados externos y en zonas fronterizas; es decir, se encuentra permeado por la lógica y los procesos colombianos, más que a un proceso interno.

Con esto tiene que ver también el carácter de la colonización en el Oriente ecuatoriano, distinta a la que se presenta en el Alto Huallaga o en el Chapare, al igual que diferente a la

que se muestra en los Llanos Orientales (Cfr. Villanueva, 1989; McClintock, 1988; Molano, 1987). Es una colonización reciente, en una zona de producción petrolera y alto control militar. Sin embargo, la carencia de recursos estatales y la imposibilidad de garantizar mercados para productos agrícolas alternativos, potencia la producción de coca y amplía la base posible de penetración de las mafias.

En lo que se refiere a la función del país como proveedor de precursores químicos, recientemente se realizó una denuncia en el sentido de que el sector químico y plásticos del Ecuador había crecido en la primera mitad de 1989 en un 28.8%, lo cual constituye el más grande incremento registrado en el PBI, un auge del subsector incompatible con los rangos de crecimiento de otros sectores (*El Telégrafo*, 2 de octubre de 1989:A.2), lo cual ha alarmado al Departamento de Estado norteamericano quien piensa que gran parte del incremento fue desviado a la producción de drogas (USDS, 1990:135). Las importaciones *legales* del sector químico, según comentaristas, son varias veces mayores de los requerimientos industriales del país. También se encuentra el hecho de que las labores de interdicción constantemente detienen cargamentos de éter, acetona, etc., pero como el tráfico de precursores no fue considerado delito en la legislación existente hasta mediados de 1990, era imposible condenar o apresar a sus gestores.

También el tráfico de precursores se relaciona con la presencia de laboratorios de refinación de pasta-base y clorhidrato de cocaína en el país, especialmente en las zonas fronterizas -por donde transitan los materiales primarios que provienen generalmente de Perú y Colombia- y cerca de las grandes concentraciones urbanas, probablemente destinados a suplir en parte el consumo interno de sustancias. Al respecto es interesante señalar que las zonas de mayor consumo de drogas

"duras" se encuentran aparentemente en relación directa con las zonas de tránsito, así como la mayor cantidad de laboratorios detectados también se sitúan en las mismas regiones o en aquellas donde se conoce la existencia de inversión narco (como el ya mencionado Santo Domingo de los Colorados)². En el año 1986 se destruyeron 20 laboratorios, en 1987 y 1988 tres en cada año, en 1989 dos, estimándose para 1990 la destrucción de cinco laboratorios (USDS, 1990:c1).

En lo que se refiere al lavado de dinero, cálculos provenientes de fuentes norteamericanas señalan cifras de entre US\$ 200 y 400 millones, aunque desde otras fuentes se estiman cifras entre 100 y 1.000 millones, e incluso algunas absolutamente increíbles e imposibles, como la denunciada por un actual diputado (1990) del orden de los US\$ 10.000 millones. Otro diputado, Alberto Dahik, ex-presidente de la Junta Monetaria y ex-Ministro de Finanzas, señaló la cifra de US\$ 1.000 millones en el marco de denuncias acerca de la influencia del narcopoder en el país en 1989. El efecto multiplicador de estas cifras, sea el rango más bajo o el más alto, entre 400 y 1.000 millones de US\$, harían suponer un peso extremadamente alto sobre la economía de los recursos provenientes del narcolavado (Cfr. Hardinghaus, 1989).

Cabe hacer una puntualización: a pesar de que el país participa ínfimamente de los procesos productivos, el dinero que ingresa no puede ser considerado como beneficio neto, ya que aunque no existen gastos elevados de producción ni de refinación, salvo los ya descritos en lo referido a importación de precursores, la mayor parte de estos recursos transitan hacia el sistema financiero internacional, mediante diversos procedimientos que lo hacen indetectable. Además habría que argüir que esta suma *incluye* a los otros tipos de inserción e impacto económico como los resultantes de la narcoquímica,

en términos de recursos que ingresan al sistema económico nacional.

El peso de estos dólares se haría sentir más aún cuando comparamos con el total de exportaciones del país, que asciende a alrededor de 2.000 millones de dólares, incluyendo el petróleo. Ahora bien, como se señaló anteriormente, es muy posible que estos capitales sólo se encuentren de "paso", transitando hacia el mercado financiero mundial. En todo caso, manejando la cifra de 400 millones de dólares, citada por distintas fuentes³, esta correspondería porcentualmente alrededor del 18% del total de divisas que ingresaron al país en 1988, incluyendo la exportación petrolera; sin embargo, debido a las señalizaciones antes realizadas, el estimativo posible -sujeto a revisiones posteriores- sería de unos 100 a 120 millones de dólares anuales que "permanecen" en la economía nacional, con un impacto bastante menor que el supuesto con la cifra global de US\$ 400 millones.

Los mecanismos de lavado son de diverso género, tanto a nivel de los organismos financieros, como en la minería o incluso en el mercado al detalle y en transacciones menores, por lo que su peso específico en la economía es difícilmente aprehensible sin una investigación a profundidad, que se hace también muy complicada debido a problemas metodológicos de acceso a información confiable, la cual no se encuentra a disposición de los investigadores, debido a cuestiones como el "secreto bancario" entre otras.

Otro tema, desde nuestro punto de vista secundario, que hace relación al problema drogas, alude al consumo interno de sustancias psicoactivas. De acuerdo con una investigación reciente (Cfr. Bonilla y Andrade, 1989), este problema es más bien reducido, pero como no se dispone de una serie estadística, es también desconocida la curva de crecimiento/decrecimiento

del consumo. Esto nos interesa remarcar al momento de hacer una evaluación de las políticas estatales y la legislación vigente, cosa que procedemos a realizar a continuación.

El Estado y el narcotráfico

En Ecuador no existen ni las bases sociales amplias de los cultivadores de coca, ni las organizaciones guerrilleras de izquierda con un poder lo suficientemente grande como para retar al Estado. Esto puntea un escenario especial, donde no se presentan ni los conflictos sociales resultantes de una amplia base campesina relacionada con la producción ni los fenómenos de violencia política, sea originados en las guerrillas o en la respuesta estatal, salvo en un grado bastante reducido en comparación con nuestros vecinos.

El Estado ecuatoriano ha reaccionado de tres maneras ante el problema: una primera fase retórica, especialmente en el gobierno anterior, al intentar vincular a la guerrilla endógena (el grupo Alfaró Vive, Carajo) y a los narcos, cosa que fue simplemente inexistente, y por lo tanto, indemostrable, pero muy útil al momento de intentar legitimar un altísimo grado de represión estatal sobre la sociedad (Cfr. Páez, 1989). En una segunda fase -al ascender el actual gobierno-, sin otorgarle ninguna importancia vital; y actualmente, en una tercera fase, focalizando el tema como un asunto de importancia⁴, más aún cuando el tema se vuelve crecientemente central, tanto en lo que se refiere a las políticas exteriores, como en aquello que se remite a la preocupación que algunos actores políticos centrales manifiestan sobre algunos aspectos del narcotráfico, en particular el lavado de dólares.

El punto de inflexión entre la segunda y la tercera fase fue el asesinato de Galán y los efectos que produjo tanto en

Colombia como a nivel subregional e internacional, en tanto que el cambio de la primera fase retórica a la segunda -negación del problema- se operó en el contexto del cambio de gobierno en 1988.

En la primera fase, el tema "drogas" fue incluido en el Plan de Desarrollo Nacional (1984-1988), que planteó una óptica reforzada en las áreas de ampliación de los "servicios de control, protección y seguridad policial, la prevención del uso indebido de drogas, el control del tráfico ilícito de estupefacientes y psicotrópicos y la rehabilitación de farmacodependientes", como óptica privilegiada *para el conjunto de políticas sociales*, es decir, un discurso retórico, inorgánico, sectorializante y filantropista, al decir de un analista de políticas sociales (Ojeda, 1989:13), que además no tomaba en cuenta la verdadera articulación del país a la economía política de la cocaína en los Andes: país de tránsito de precursores y de narcolavado.

Esta política con énfasis policial y de ataque al consumo interno de sustancias psicotrópicas se relacionó en el plano ideológico con la lucha contra el movimiento AVC, de origen en la clase media, sin ningún lazo social con productores cocaleros -que es la vía de relación entre guerrilla y narcos- y con una capacidad militar mínima (Páez, 1989). Así se identificaron estos dos problemas, para posibilitar un proceso de rigidización institucional, que incluía reformas legales que conducían a la ampliación de la capacidad represiva estatal.

Durante la segunda fase, el gobierno del Presidente Borja llegó a un acuerdo con AVC, acuerdo por medio del cual este grupo abandonó las armas y entró a participar legalmente en la vida política nacional. Funcionarios del régimen descartaron la supuesta vinculación narcotráfico-guerrilla, previamente utilizada como justificativo a violaciones de los derechos humanos y a actividades represivas intensas. A pesar del incremento

sustancial del tráfico -incremento detectado debido a la ampliación de los cargamentos detenidos- el gobierno de Borja tampoco focalizó su atención en las ligazones reales del país con el proceso internacional del narcotráfico; y si bien su enfrentamiento a la temática dejó de manifestarse de manera retórica y justificativa del autoritarismo, a cambio se produjo un "vaciamiento" del tema, y por esa vía, de la formulación de políticas estatales endógenas al respecto. Es decir, en la segunda fase, la "lucha contra el narcotráfico" se redujo al plano de la interdicción estricta y la acción policíaca dejó de ser foco de atención discursiva de las más altas instancias estatales y pudo diferenciarse el tema guerrilla del tema "narcotráfico".

Esto fue indudablemente positivo y saludable en algunos aspectos, ya que se desarticuló un discurso esencialmente represivo y autoritario -en lo que respecta a los códigos de interpretación del fenómeno- y se trató de reducir los problemas a sus ámbitos reales. Sin embargo, en un proceso de contradicción pura y simple con la interpretación previa, simplemente se desconocieron los planos y repercusiones políticas y económicas del narcotráfico, reduciéndosele a la simple interdicción policial y a un problema puramente legal.

La llamada de atención provino a raíz del asesinato de Luis Carlos Galán en Colombia. Ecuador fue considerado como un probable punto de escape de los narcos colombianos, incluso por la prensa internacional (Cfr. *The Miami Herald*, August 21-27, 1989). A consecuencia de esto se comenzó a hablar del tráfico de precursores, del narcolavado y del consumo en el país.

Desde los meses de agosto y septiembre de 1989, el peso del tema en los órganos periodísticos creció sensiblemente, y el flujo de información disponible se amplió bastante, además que la atención de los tomadores de decisiones se enfocó hacia este

tema. De esta manera surgió una gran cantidad de opiniones y sugerencias de cambios legales, provenientes de distintos círculos políticos e institucionales.

La Procuraduría General del Estado planteó un proyecto de reformas a la ley, cuyo conocimiento legislativo se produjo recién a principios de 1990, a pesar de que se encontraba anunciado tiempo atrás. El proyecto en mención contemplaba la ampliación de las penas de reclusión mayor extraordinaria, la extradición de nacionales involucrados en el tráfico de drogas, la "regulación del hábeas corpus" y la penalización de algunas actividades antes no consideradas como ilegales, tales como el tráfico de precursores y el narcolavado.

Este proyecto sufrió severas críticas, ya que la tendencia que manifestaba conducía hacia enfatizar el tratamiento policial-represivo contra el consumidor y el pequeño traficante, más que apuntar hacia la intervención o la desarticulación de los enlaces mayores de las cadenas. Se argumentó que lo único que se lograría sería inundar las cárceles de pequeños traficantes y consumidores, más que actuar eficientemente contra los verdaderos poderes del narcotráfico. Por otra parte, la "regulación" del hábeas corpus se vuelve un arma de doble filo, susceptible de utilización política, y se podría transformar en parte de un proceso de concentración de la autoridad que conduzca a rigideces crecientes en el sistema institucional.

De esta manera el tema de los derechos humanos apareció con creciente fuerza, vinculado al despliegue de una perspectiva represiva, máxime cuando se presentaban indicios de una utilización adjetiva del estado de ánimo existente, utilización que puede potenciar un modelo crecientemente autoritario y represivo.

Por otra parte, estas reformas legales implican reformas globales, incluso a la Constitución, especialmente en lo que se

refiere a la extradición de nacionales.

En lo que tiene que ver con el control del aparato financiero, vale señalar que a principios del año 1988 se intentó realizar un proceso de reformas legales que afectaban al sector, y que concentraban una gran capacidad de decisión e intervención de la Superintendencia de Bancos sobre las entidades bancarias y financieras, las que se opusieron al proyecto de reformas, señalando que este incremento de funciones de control atentaría contra la libre empresa y la solidez del sistema. Las reformas actualmente propuestas probablemente choquen con la oposición de estos sectores, no tanto en lo que tiene que ver con el problema del narcolavado en sí, cuanto en lo referido a los intereses gremiales en juego, las garantías a la libertad de inversión y circulación de capitales.

De esta manera, las reformas viables en un plazo inmediato son aquellas que incrementan las penalizaciones y enfatizan en la represión a la "base" de consumidores y a los últimos eslabones de la cadena: los pequeños traficantes, ya que las reformas constitucionales y la implementación de una legislación aceptable para las financieras o los importadores de productos químicos son procesos mucho más largos y conflictivos, que diversos actores con acceso privilegiado al poder pueden bloquear o dilatar.

La confusión en que se debata el problema en Ecuador se manifiesta por las propuestas que se emiten; el ex-presidente Febres Cordero apeló a la opinión pública para que se permita la legalización del consumo de drogas en el país, provocándose una pequeña tormenta política que desató una reacción al extremo contrario por parte del gobierno, el cual enfatizó los aspectos no permisivos y represivos de las políticas estatales.

En lo que se refiere al tema político, es necesario señalar que se han detectado vínculos del narcotráfico con los poderes

seccionales, especialmente en las zonas de frontera, provincias de El Oro, Loja, Esmeraldas, Carchi, Napo y la nueva provincia de Sucumbíos. El mecanismo opera esencialmente por vía de la lógica clientelar, en la cual la dotación de recursos privados -de los que el narcotráfico dispone en cantidades ingentes- es central, los cuales son localizados para la reproducción política de hombres vinculados a las organizaciones de narcos.

Casos por el estilo se han detectado a nivel de Concejos Municipales, Provinciales e incluso representaciones parlamentarias al Congreso Nacional, tal como ya se lo ha relatado en otros trabajos (Cfr. Páez, 1988 y 1989).

Sin embargo, el flujo de información reciente ha permitido establecer otro género de "enlaces" que no se remiten solamente a la creación de una "base" política mediante la movilización de recursos y maquinarias electorales, lo que generaría "presencia" autónoma del narco poder en las decisiones políticas, que también nos permiten percibir el ingreso de la *influencia* del narcopoder por otras vías dentro de las élites políticas.

Concretamente nos referimos al caso reciente (1989) en que una institución bancaria guayaquileña fue intervenida y cerrada a pesar de no tener problemas financieros ni legales. Se detectó que este banco tenía una relación privilegiada con los comerciantes de las llamadas "bahías", zonas de comercialización de productos de contrabando. Aparentemente, el dinero proveniente del narcotráfico se invertía en la compra de artefactos eléctricos, y bienes que penetraban de contrabando en el país, eran comprados en las bahías, y el banco en cuestión canalizaba el dinero (producto de este negocio), lavándolo e integrándolo a la circulación.

El punto se encuentra en el hecho de que la organización de los contrabandistas -de larga data y con amplia experiencia-

se funcionaliza y articula con capitales narcos, los cuales *penetran* en la institución bancaria, por esa vía se liga en sus intereses con la élite económica, la cual es también una élite política con redes clientelares ampliamente difundidas en el puerto de Guayaquil y su zona de influencia. Este grupo se encuentra, asimismo, ligado a un grupo elitario de origen libanés, asentado en el puerto principal, de amplia influencia en la política seccional, y con proyecciones nacionales de gran rango. Así, se ligan los intereses de una gran cantidad de pequeños comerciantes, se articulan las redes del contrabando al lavado de dinero y se cohesionan intereses compartidos en lo económico. ¿Cómo se refleja esto en el plano de lo político?. La pregunta es sugestiva, pero carecemos de elementos para responderla con seguridad, más aún si entendemos que la relación entre élites económicas y políticas no es unidireccional ni de dependencia directa, sino multívoca y variada.

En todo caso, la ligazón de los intereses económicos presta base para la ampliación de relaciones al nivel político, más aún cuando tenemos una situación de hegemonía regional y acceso al poder de ciertos grupos relacionados con una de las fases del narcolavado, con respecto a las instituciones de poder seccional e incluso al poder central.

Por otra parte, es necesario señalar la existencia de condiciones de corrupción a lo largo y ancho del Estado y sus instituciones, particularmente el Poder Judicial, mal pagado y con una larga tradición en lo que se refiere a comportamientos corruptos a su interior. Durante los años de 1989 y 1990 se denunciaron una multitud de casos de sobreseimientos a narcotraficantes o excarcelaciones ilegales de los mismos. Por otra parte, también los funcionarios del poder jurisdiccional han reclamado insistentemente el aumento de salarios, y son conscientes de la corrupción del sistema judicial⁵.

En el caso de las Fuerzas Armadas, éstas también han detectado los efectos corruptores en sus filas, al igual que ha sucedido en la Policía Nacional, varios de cuyos miembros han sido destituidos por estar involucrados en el tráfico (*Vistazo*, octubre 1989). En el caso de las Fuerzas Armadas, estos fenómenos fueron detectables en la provincia de Loja en algunos casos. Esta provincia dejó de ser punto fundamental de tránsito, y gracias a ello los mandos de las Fuerzas Armadas⁶ consideraron que las tensiones corruptoras se habían aflojado. Queda sin embargo la duda de que si bien la presión en la zona de Loja efectivamente se ha reducido, en cambio se ha ampliado en la zona de El Oro y más aún en las provincias Orientales, así que las Fuerzas Armadas siguen en contacto con estas influencias corruptoras⁷.

Conclusiones

La situación del Ecuador en el contexto del Tráfico de Drogas a nivel andino es esencialmente la de país de tránsito de las exportaciones hacia los países consumidores, de proveedor de precursores químicos para la refinación, y de punto de lavado de los narcodólares. Su inserción en la producción aparece como mínima respecto a los otros países de la región involucrados en el problema; en tanto que la refinación de pasta básica y clorhidrato de cocaína aparece también como de menor importancia frente a la de otros países, más vinculada al mercado interno que al externo en nuestro caso.

Por otra parte, en el país no existen las condiciones de violencia y la actividad de grupos insurgentes, así como tampoco existe una base social amplia para que las mafias del narcotráfico puedan controlar regiones de la nación independientemente de los aparatos y poderes estatales.

El problema del consumo de drogas es más bien marginal, aunque se relaciona con la violencia social (Cfr. Páez, 1989), especialmente en las grandes ciudades. Así pues, la posición del Ecuador en la división internacional del trabajo en el complejo productivo coca-cocaína hace que nuestro país tenga dinámicas subsumidas a los procesos exteriores, aunque crecientemente integradas a ellos, y por esto, de índole cambiante y diversa.

En efecto, desde hace varios años se sabía que el Ecuador era una "estación de tránsito" de las drogas hacia los mercados internacionales, en inicio el norteamericano, pero crecientemente el europeo⁸; con el paso de los años el país fue diversificando sus funciones en el marco del negocio. Actualmente se habla de tráfico de precursores químicos y narcolavado, además de percibirse un probable, aunque cuestionable aumento relativo de sus funciones en la producción de coca y la refinación de cocaína. Al momento, estas actividades son en realidad ínfimas respecto a los montos globales de producción y refinación en otras partes de los Andes.

Las políticas estatales han evolucionado desde un manejo retórico y adjetivo, casi puramente ideológico del problema, hacia una reducción del mismo al plano meramente policial, y luego, a raíz de los sucesos colombianos, a una preocupación creciente, que implica proyectos de reforma institucional y el desarrollo de una conciencia incipiente del problema, que aún es tratado por las autoridades estatales como un asunto "moral" y no relacionado con hechos políticos, económicos y sociales de largo alcance. En otras palabras, el Estado en sus políticas no ha definido la particularidad del campo problemático y sigue adoptando políticas ad-hoc, de acuerdo a las variantes de la percepción internacional, particularmente norteamericana, sobre el tema.

Ello nos lleva al hecho de que al no haber sido el nar-

costráfico un asunto de preocupación ni un reto fundamental para la estabilidad y la seguridad del Estado, este responde de una manera inorgánica y poco reflexiva. El Ecuador, desde nuestra perspectiva, ha tenido la posición de "retaguardia estratégica" para los narcotraficantes; un sitio donde ni la presión violentista ni una política estatal coherente se aplican, un punto de resguardo y de lavado de dólares, una estación de tránsito cuya importancia radica precisamente en esto: aquí no hay problemas.

Las políticas estatales se han dirigido -y siguen dirigiéndose- hacia la represión del pequeño traficante y del consumidor, desde una perspectiva policial-represiva, sin tomar en cuenta los factores económicos, políticos y sociales involucrados. Si en verdad se "lavan" entre 200 y 400 millones de dólares anuales en el sistema económico ecuatoriano, aún con las salvedades ya señaladas, la estabilidad del país se asienta parcialmente en esos recursos; por otra parte, las grandes inversiones detectadas en algunas zonas del país, en la ganadería, agroindustria, minería y construcción, implican cambios de composición de la propiedad y de las élites. El sistema político tampoco deja de ser objeto de preocupación, ya que sus lógicas tradicionales parainstitucionales, tales como el clientelismo, favorecen la penetración probable y la generación de poder político vinculado a las mafias o influido por ellas.

El problema para el Ecuador consiste, entonces, en ligar su situación con la problemática de los otros países andinos, en lo que respecta a las políticas a aplicarse frente a este problema a nivel regional. Si bien no aparecemos en las fases obvias del tráfico, estamos de hecho articulados a la economía política de la droga, y de la misma manera nos afectan las políticas que se diseñan para combatir el narcotráfico.

Los cambios en los flujos económicos intraregionales, las

distorsiones macroeconómicas y las políticas que se apliquen para controlar el fenómeno, de hecho revertirán en cambios de la articulación del país al sistema internacional de tráfico. Cuando el presidente Bush anunció su programa contra las drogas, en Ecuador se levantaron voces pidiendo que se nos tome en cuenta para recibir "ayuda" o financiamiento para la lucha contra el narcotráfico, en lo que al país se refiere. Tomando en cuenta el carácter militarizante de la estrategia propuesta, esta "ayuda" puede llevar a situaciones no controlables y expansión de formas de conflicto nuevas en el país, aunque algunos componentes -como la posible consecución de ciertas ventajas arancelarias- aparezcan como "beneficios" para el país.

La visibilidad del Ecuador en el contexto antes señalado es mínima, y la petición de financiamiento aparece como exagerada a los ojos de los *"policy-makers"* norteamericanos, aunque la Embajada estadounidense en Ecuador presione al Gobierno norteamericano para que se consideren las peticiones ecuatorianas.

Por otra parte, la inserción del Ecuador en el sistema internacional de la droga hace que en el país se deban priorizar políticas conducentes a un control intensivo del ingreso de capitales al sistema financiero y a mayores resguardos en el plano de las inversiones extranjeras. Nos preguntamos cómo puede una lucha coherente en este ámbito ser compatible con la estabilidad económica del país, cómo podemos detener el flujo de narcodólares sin fisurar la economía y la estabilidad del país y cómo se puede implementar un sistema de control de inversiones eficiente, cuando uno de los más graves problemas económicos es precisamente la carencia de inversión productiva.

Otro punto es el control de la entrada de precursores

químicos, cosa que aparentemente puede realizarse sin gran problema, pero que igualmente requiere acuerdos internacionales de gran alcance con los países que exportan al Ecuador estos materiales, caso contrario, solamente se reemplazaría la importación legal que actualmente existe por una importación ilegal en potencia, lo cual añadiría lógicas de conflicto en el escenario.

Es por ello que las políticas para enfrentar al narcotráfico deben ser enfocadas desde una perspectiva más amplia que la mirada endógena al problema. Aumentando las penas contra consumidores y pequeños traficantes no se logra nada, máxime cuando se sabe ya de la baja incidencia del consumo de drogas en el país; el problema, entonces, no es un problema de salud y policía meramente, sino que se articula a los grandes temas de política internacional, los procesos de integración subregional, los flujos económicos intraregionales, y las relaciones con los Estados Unidos, entre otros aspectos.

Los temas más específicamente políticos aluden al hecho de que al privilegiarse desde el Estado una óptica policial-represiva, y postularse transformaciones institucionales que reducen o limitan derechos ciudadanos -tales como el hábeas corpus-, se puede estar impulsando un proceso autoritario y cuestionando los derechos humanos, restringiendo la democracia en suma.

Otro tema preocupante es el que alude a la probable utilización de nuestro país como base para una potencial guerra o conflicto de baja intensidad en Colombia y Perú, en el que las dinámicas superpuestas del narcotráfico y la contestación violenta al Estado pueden permear a nuestro país; aludimos entonces al problema de la soberanía, y a la posibilidad de la presencia de una potencia extra-andina en la resolución de conflictos internos de los países andinos (*Newsweek*, July 16,

1990).

En suma, la posición del Ecuador es bastante delicada por lo que se puede ver. Si bien no se manifiestan aquí los rasgos más dramáticos del fenómeno, su presencia es real, y puede impulsar a cambios no deseados en nuestras relaciones exteriores, nuestra política interna y economía. El tratamiento del tema, como ya lo ha señalado el Gobierno, atravieza un acuerdo *intraregional*, pero un acuerdo que no se limite ni mucho menos al plano de la interdicción policial, sino que identifique al tema como un punto extremadamente complejo que involucra a los países andinos en todas sus fases y aspectos, incluido el Ecuador.

Esto implica que una propuesta de acción coherente atravieza la negociación conjunta de los países andinos con los Estados Unidos fundamentalmente, en la que se deben ligar al tema narcotráfico y "lucha contra las drogas" temas como la deuda externa, la protección arancelaria, la apertura de mercados viables para nuestros productos agrarios, el flujo de capitales frescos a nuestras economías y el manejo interior del conflicto existente en términos del respeto a la soberanía de los países andinos.

Desde esta perspectiva, el Estado debe trasladar el énfasis discursivo y de acción de la retórica "moral" a la constatación de una problemática política, social y económica concreta e insertarla en la agenda integracionista y en las discusiones sobre las relaciones andinas con los Estados Unidos. Políticas sectoriales o acuerdos puramente policiales lo único que lograrán será obscurecer más aún el panorama e imposibilitar la gestión de políticas eficientes para enfrentar el problema.

Por otra parte, cualquier solución es a mediano plazo, "la arista penal es sólo uno de sus aspectos", por lo que se debe insistir en el tratamiento integral del asunto, en el que no existe

una fórmula mágica que lo resuelva, sino la voluntad concertada de los diferentes actores para primero entender la situación y entonces postular políticas igualmente concertadas, que aluden a temas de largo alcance en la agenda internacional (García Sayán, 1989:65).

Post-Scriptum

Como se dijo anteriormente, el asesinato de Luis Carlos Galán en Colombia fue la llamada de atención a nuestro país en lo que se refiere a los posibles efectos críticos que podría tener en Ecuador el violento deterioro de la institucionalidad en Colombia, y el incremento de la guerra entre los narcos y el Gobierno colombiano. La amenaza de que el Ecuador pasase a ser una suerte de "refugio" para algunos personajes de las mafias motivó la movilización de la policía y los organismos de seguridad, en miras a detener esta posibilidad.

El Estado ecuatoriano ha manejado la retórica de "Ecuador: isla de paz", que a nuestro juicio es un discurso que oculta y engaña respecto a las verdaderas articulaciones de nuestro país en el contexto del narcotráfico a nivel andino. En estos momentos, en las zonas de frontera la integración con las dinámicas de los otros países andinos va permeando al país de una forma profunda. En el llamado "Triángulo Amazónico", la zona de frontera entre Ecuador, Colombia y Perú, o triángulo ECUPECO, la presencia de plantadores de hoja de coca es evidente; la articulación a los circuitos comerciales manejados por los narcos del otro lado de la frontera, también, y los fenómenos de corrupción o inmovilidad de los aparatos de control estatales se hacen manifiestos. Más allá de aspectos meramente económicos, las mismas sociedades se encuentran en proceso de "integración perversa" sobre la base de la dinamia

económica del narcotráfico: una internacionalización de fuerzas sociales que pasa por fuera de la decisión estatal y crea condiciones nuevas sobre las que ni la Sociedad nacional ni el Estado tienen control.

La narcoquímica y el lavado de dólares son al momento actividades florecientes. Existen datos concretos acerca de la presencia de un banco, relacionado con los grupos financieros de más alto nivel del país, en el lavado de dólares en Florida, a pesar de lo cual no se realizan investigaciones más profundas sobre estas actividades; de la misma manera, el auge del subsector químico no ha sido investigado, y cuando se procedió a realizar una investigación, sus resultados no fueron conocidos públicamente. Recién a fines de 1990, la Comisión Especial del Congreso que investigó el narcolavado presentó un informe, en el que se señalan este y otros temas. El uso adjetivo de la problemática se expresa en este Informe, y en la forma escandalosa e histórica de los pronunciamientos de algunos diputados y decisores políticos, que postulan los incrementos de penas desde un análisis primitivo y nada satisfecho de la problemática.

Así, el Ecuador parece condenado a mantener una misma tónica de retórica permanente en el tratamiento del problema. Otros decisores políticos emiten mensajes simplemente increíbles: se pretende que el país está a salvo de la expansión de un fenómeno de carácter andino, desconociéndose las íntimas relaciones que se van desplegando entre los más diversos actores en toda la subregión, la internacionalización evidente del conflicto y la penetración igualmente cierta de capitales de origen dudoso.

El primer cambio que debería ejecutarse en las políticas ecuatorianas sobre narcotráfico debería estar situado en este plano diagnóstico y del discurso: reconocimiento expreso de la importancia que a futuro -y desde ya- tiene y tendrá esta

problemática global, en un contexto de recomposición de la hegemonía norteamericana en Latinoamérica y de priorización del ítem drogas en las relaciones Andes-Estados Unidos, por una parte. Por otra, salir de un discurso histórico y represivo que puede ser punta de lanza para incrementos del autoritarismo estatal frente a la sociedad con la consecuente posibilidad de un despliegue violentista, tanto desde la Sociedad como desde el Estado.

Esto también implica la caracterización más afinada de las políticas globales que el Estado -en asociación con los otros países de la subregión- está dispuesto a ejecutar; esto significa el partir de lecturas *nacionales* y *regionales* del tema, cuestionando el énfasis que se ha puesto hasta hoy en el diagnóstico y propuestas provenientes de fuera de los Andes, generando un nuevo discurso que no cierre los ojos y nos permita enfrentar el reto que en los noventa, en un contexto contradictorio y simultáneo de crisis económica, interdependencia e integración crecientes, aparece como el fundamental para nuestros Estados y países andinos, imbricado a los ya señalados de la crisis y la deuda externa: el narcotráfico.

Notas

1. *El Comercio*, 10 de marzo de 1989; *El Comercio*, 20 de marzo 1989; *HOY*, 13 de marzo 1989.
2. En la zona de Sto. Domingo de los Colorados se calcula que un 35% de los inmuebles son de propiedad de colombianos. Han existido también denuncias de compra-venta de haciendas a narcos, haciendas con pistas de aterrizaje (*El Telégrafo*, 2 de octubre 1989).
3. En septiembre de 1989, el *Miami Herald*, citando a fuentes gubernamentales, señalaba estimaciones entre 200 y 400 millones de dólares anuales para el narcolavado en Ecuador. En el año 1991, en una visita oficial, un alto funcionario de narcóticos norteamericano declaró que en Ecuador se

"lavarían" entre 300 y 500 millones de dólares.

4. Bastante ilustrativo respecto a esta evaluación resulta el hecho de que cuando a una funcionaria de la Embajada norteamericana se le comisionó a Ecuador para dirigir la NAU (*Narcotics Assistance Unit*), un político ecuatoriano en Washington le indicó que no iba hacer nada en el país, puesto que aquí el problema simplemente no existía, todo esto antes del asesinato de Galán en Colombia (Entrevista del autor con Ivonne Thyer, funcionaria de NAU en Quito, 1989).
5. Un dirigente de los trabajadores de la Función Judicial, en entrevista con el autor de esta ponencia, manifestó que el grado de corrupción es tan alto que "quienes mandan aquí son los narcos". Las medidas de destitución de los jueces implicados en casos de corrupción son práctica continua, pero tardía; eso en los casos en que se puede demostrar ilegalidad.
6. Entrevista con un teniente coronel del Ejército que pidió no ser nombrado.
7. En el caso de la provincia de El Oro, el mismo oficial informó al investigador acerca de que las Fuerzas Armadas conocían algunos casos de corrupción e incluso -ya en 1982- tenían conocimiento de las vinculaciones de autoridades civiles con el narcotráfico y el establecimiento de redes clientelares de origen en los recursos del tráfico.
8. Signo de ello es el incremento de capturas de cocaína y marihuana de origen ecuatoriano realizadas en Europa o las capturas en Ecuador de drogas con destino a Europa.

Bibliografía

Andrade, Pablo y Paul Bonilla

1989 *Encuesta epidemiológica sobre consumo de drogas en el Ecuador* (Quito: FNJ).

Coronel, Rosario

1987 "El valle sangriento, 1580-1700: de los indígenas de la coca y el algodón a la hacienda cañera jesuita", Tesis para la I Maestría en Historia Andina (Ecuador: FLACSO).

García Sayán, Diego

1989 "Narcotráfico: el emperador está desnudo", en *Debate Agrario*, abril-junio (Lima: CEPES).

Hardinghaus, Nicholas H.

1989 "Drogas y crecimiento económico: el narcotráfico en las cuentas nacionales" en *Nueva Sociedad*, Nº 102 (Caracas: ILDIS).

Mc Clintock, Cynthia

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

Molano, Alfredo

1987 *Selva adentro: una historia oral de la colonización del Guaviare* (Bogotá: El Ancora).

Páez, Alexei

1988 *Drogas en el Ecuador: bibliografía comentada y breve análisis preliminar*, ponencia presentada en el Encuentro sobre Economía Política del Narcotráfico, organizado por la Universidad de los Andes y la Universidad de Miami (Bogotá).

1989 *Política y narcotráfico: la ambigüedad del Estado*, mecanos. (Quito).

Reid, Michael

1989 "Una región amenazada por el narcotráfico", en *Coca, cocaína y narcotráfico: laberinto en los Andes* (Lima: Comisión Andina de Juristas).

United States Department of State (USDS)

1990 *International Narcotics Control Strategy Report*, Bureau of International Narcotics Matters (Washington: U.S.D.S.).

Villanueva, César

1988 *Problemática de la violencia y el narcotráfico en la región de la selva* (Lima: CEDISA).

Wolloughby, Deborah

1988 *Cocaína, opio y marihuana, problema mundial, respuesta mundial* (s.l.: USIS).