

**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
<i>Amparo Menéndez-Carrión</i>	
Introducción	1
<i>Bruce Bagley, Adrián Bonilla, Alexei Páez</i>	
Ecuador: actor internacional en la guerra de las drogas	9
<i>Adrián Bonilla</i>	
Consumo, prevención y tratamiento: el caso ecuatoriano	46
<i>Pablo Andrade</i>	
Actores sociales y política antidrogas: los pequeños traficantes	63
<i>Xavier Andrade</i>	
Lavado de dólares y narcoeconomía en el Ecuador	106
<i>Wilson Miño</i>	
El lavado de dólares en el Ecuador: la perspectiva jurídica	125
<i>Paul Bonilla</i>	
La inserción ecuatoriana en la dinámica Andina del narcotráfico	142
<i>Alexei Páez</i>	
La política exterior estadounidense y la guerra de las drogas: análisis de un fracaso político	170
<i>Bruce Bagley</i>	
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

Presentación

FLACSO - Biblioteca

*Con la publicación del texto **La Economía Política del Narcotráfico: El Caso Ecuatoriano**, la Sede Ecuador de FLACSO, en colaboración con el North-South Center, pone a consideración de sus lectores el conjunto de ponencias presentadas en el "International Symposium on Money Laundering" que se realizó en la ciudad de Miami, Florida, en octubre de 1989, organizado por Bruce M. Bagley, Decano Académico del Graduate School of International Studies de la Universidad de Miami, miembro del Comité Consultivo y Profesor Visitante del Área de Ciencias Políticas de la Sede.*

El texto ha sido co-editado por Bruce M. Bagley y dos de sus ex-alumnos de la Sede: Adrián Bonilla, actualmente estudiante del Programa de Doctorado en Relaciones Internacionales de la Universidad de Miami y becario doctoral de FLACSO, y Alexei Páez Cordero, egresado de nuestra 1a. Maestría en Ciencias Políticas con Mención en Políticas Comparadas de los Países Andinos.

La Sede Ecuador de FLACSO ha considerado pertinente la publicación de este texto, por considerar importante la difusión de reflexiones iniciales sobre un tema poco explorado aún en el contexto Ecuatoriano. Consideramos pertinente destacar, además, que este texto tiene el mérito especial de reunir las reflexiones de un conjunto multidisciplinario de autores -sociólogos, psicólogos,

abogados, economistas, antropólogos y politólogos- que procuran, en las páginas siguientes, proporcionar elementos para avanzar en la caracterización del complejo productivo coca-cocaína y sus implicaciones para el análisis del tema del narcotráfico desde una perspectiva Ecuatoriana.

Entre los diversos retos que los países de la subregión andina enfrentan hoy, el problema del narcotráfico y los fenómenos relacionados al mismo están afectando el proceso económico, social y político de manera compleja y escasamente comprendida aún. El reconocimiento de que existe una división del trabajo en la economía política del narcotráfico y que a partir de la década de los ochenta se han profundizado las interrelaciones entre los diversos países andinos en referencia a este proceso, exige de las ciencias sociales asumir el tema. En el caso de Bolivia, Perú y Colombia, se ha avanzado notablemente en los últimos años en la comprensión sistemática del fenómeno del narcotráfico en sus distintas dimensiones. No así, aún, en el caso del Ecuador.

La colección de artículos que integran este texto constituyen, por tanto, aproximaciones preliminares de reflexión generales, y sujetas a revisión. Se presenta como contribución a un debate que exige profundización futura. En este sentido, la Sede Ecuador de FLACSO pone a consideración de sus lectores este conjunto de reflexiones iniciales de varios autores preocupados por contribuir a través de un esfuerzo de investigación que recién comienza, a llenar un vacío en la comprensión de las dinámicas andinas del narcotráfico y el papel del Ecuador en dicho contexto.

Si bien los criterios vertidos en las páginas que siguen no representan el criterio institucional de FLACSO o la Universidad de Miami, y son el producto de trabajos individualmente asumidos por los autores, publicamos este texto en la seguridad de que todo elemento o idea que surja de los esfuerzos de confrontación del problema del narcotráfico desde las diversas disciplinas de las

ciencias sociales contribuirá a llamar la atención sobre la necesidad de impulsar líneas de investigación futuras que aporten a construir bases para el análisis cada vez más informado de un tema de importancia central para la comprensión del proceso económico, social y político del Ecuador contemporáneo.

Amparo Menéndez-Carrión
Directora

FLACSO - Biblioteca

INTRODUCCION

FLACSO . Biblioteca

El presente libro reúne siete ensayos que analizan el lugar y el papel del Ecuador en la economía política del narcotráfico en la región andina durante la década de los años ochenta. Su propósito es examinar tanto las dimensiones internas del fenómeno, historia del cultivo en el país y su posterior desaparición, los patrones de consumo, ciertos actores sociales involucrados en el negocio (como los pequeños traficantes), el alcance y consecuencias del lavado de dinero en la economía nacional y el impacto del narcotráfico en el sistema jurídico, así como las políticas desarrolladas por los gobiernos ecuatorianos respecto de la "guerra contra las drogas" promovida por la administración del presidente Ronald Reagan (1981-1989), y que ha sido continuada por la de George Bush durante los dos primeros años de su gobierno (1989-90).

Este volumen recopila los resultados iniciales de un proyecto de investigación que comenzó en julio de 1989, en Quito, Ecuador, auspiciado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Ecuador y por la Escuela de Postgrado de Estudios Internacionales (*Graduate School of International Studies, GSIS*) de la Universidad de Miami (Coral Gables, Florida). Los trabajos fueron presentados originalmente en un Simposio Internacional sobre Lavado de Dinero, llevado a cabo del 27 al 30 de octubre de 1989 en la ciudad de Coral Gables, Florida, organizado por la Universidad de Miami y la

Coalición de Miami para una Comunidad Libre de Drogas. Este evento fue coordinado por el Dr. Bruce Bagley y reunió a expertos y académicos de los países andinos y de los Estados Unidos.

El énfasis de la literatura ecuatoriana actualmente disponible sobre el tema de las drogas se ha colocado principalmente en la descripción de los patrones de consumo y en la prevención de la drogadicción. Instituciones estatales y privadas se han preocupado especialmente de medir la incidencia de este fenómeno entre la juventud. Además se ha difundido, sobre todo a nivel periodístico, alguna información acerca de zonas de cultivo, centros de refinamiento, rutas de tránsito y sospechas sobre los mecanismos de lavado de dinero. Pese a ello, prácticamente no se han producido investigaciones empíricas sobre los contornos económicos y políticos del narcotráfico, así como tampoco sobre los efectos actuales y potenciales que dicha actividad ha traído o podría traer para la sociedad ecuatoriana.

Con la publicación de estos primeros hallazgos no se pretende agotar el tema. La intención es más modesta: iniciar un estudio sistemático y riguroso del lugar que ocupa el Ecuador en la economía política del narcotráfico en la región andina. El fenómeno claramente trasciende los límites tanto territoriales como políticos del país; involucra las relaciones del Ecuador y de las demás naciones andinas con los Estados Unidos, y penetra o condiciona, de uno u otro modo, todos los ámbitos de aquello que se conoce como "desarrollo". Por otra parte, la dramática realidad política de los países vecinos, particularmente Colombia y Perú, que supone, entre otros hechos, violencia y reto a la institucionalidad política y a la autoridad estatal, se conecta directamente con lo que acontece o podría suceder contemporáneamente en el Ecuador.

Las múltiples interconexiones y jerarquías sobre las que

se sustenta el sistema internacional hacen imposible pensar en una supuesta autarquía ecuatoriana; la concepción del Ecuador como una "isla de paz" es simplemente utópica. La autonomía política, en ese sentido, es relativa a elementos concretos como las necesidades estructurales y la capacidad económica e institucional de la nación. El Ecuador no sólo es sensible a los conflictos que se desprenden de la condición internacional del tráfico de drogas, en la medida de que sus efectos podrían perjudicar la economía o alterar gravemente las condiciones sobre las que se basa el sistema productivo, sino que también es altamente vulnerable, dadas la debilidades institucionales que caracterizan su sistema político. La propia política internacional del Estado está sujeta a ciertas influencias sobre las que no tiene control directo puesto que las dimensiones externas, políticas y económicas de la producción y distribución de drogas ilícitas, operan más allá de la voluntad de los dirigentes ecuatorianos, como es el caso de las demás naciones atravesadas por el narcotráfico. Las políticas que enfrentan este problema, siendo necesariamente internacionales, responden a hegemonías que revelan las diferencias jerárquicas en el orden mundial; particularmente la preeminencia de los Estados Unidos en relación al Mundo Andino. Todo esto conduce a la necesidad de examinar realidades sociales poco exploradas en el Ecuador.

Los diversos temas tratados a lo largo de los trabajos reflejan diferentes perspectivas metodológicas y disciplinarias, pero en conjunto ofrecen una visión panorámica del estado en que se encuentran las ciencias sociales en la investigación sobre el narcotráfico y sus repercusiones en el Ecuador, visiones preliminares, ya que desafortunadamente, en el país no existen fuentes empíricas y teóricas relevantes a la economía política de las drogas.

El libro se estructura desde las siguientes premisas generales: el análisis de las relaciones entre el Ecuador y los

Estados Unidos, y su tratamiento específico en el tema del narcotráfico, así como el rol histórico del país en el sistema de producción de narcóticos, con el objeto de entender la dinámica particular de esas relaciones en la presente Guerra contra las Drogas; luego pasa a enfoques que tratan las consecuencias sociales actuales, las alteraciones en la economía y las brechas del sistema jurídico, a fin de explorar sus efectos en el nivel de lo político, como antecedentes necesarios para evaluar la política exterior de los Estados Unidos hacia los países andinos y sus repercusiones específicas en el Ecuador.

En el primer artículo Adrián Bonilla examina el rol que le corresponde al Ecuador como agente diferenciado en la Guerra de las Drogas. Partiendo del momento histórico, en el siglo XVI, en que se erradicaron los cultivos de coca, se analiza porqué el Ecuador es visto como un actor periférico por los Estados Unidos, a pesar de ser vulnerable a todos los efectos sociales del narcotráfico. Con este trasfondo se hace un rastreo de la legislación ecuatoriana antidrogas en el campo internacional a lo largo del siglo XX, para situar los referentes empíricos que establecen, a criterio del autor, un lugar subordinado para el país en la "guerra contra las drogas". Con estos elementos se revisan las políticas ecuatorianas contemporáneas y se emite un juicio crítico sobre ellas.

Pablo Andrade presenta un marco de referencia del estado actual del consumo de drogas ilegales en el Ecuador, centrando su atención especialmente en los patrones de uso detectados para la cocaína y el sulfato de cocaína (pasta básica o base). Estos datos se interpretan a la luz de la inserción del país dentro del ciclo de la cocaína en el Area Andina y específicamente de la participación del Ecuador en el mercado de drogas ilícitas, así como el marco general de las acciones del Estado en los campos de tratamiento y prevención del consumo. Finalmente, se muestran líneas de integración entre los

datos sobre el consumo de drogas e informes de prensa y otras fuentes sobre el tráfico de clorhidrato de cocaína, a fin de señalar elementos para una investigación posterior.

Desde una perspectiva antropológica, Xavier Andrade estudia el caso de los pequeños traficantes mediante estudios de caso realizados en tres provincias: Guayas, Azuay y Pichincha. Parte de una evaluación global del discurso oficial y las políticas estatales en el área, para luego, asumiendo una metodología de historias de vida, bosquejar el perfil de los vendedores de estupefacientes en pequeña escala como actores sociales en el sistema de comercialización de drogas; luego su inserción económica en la red, para así describir el funcionamiento y la dinámica del comercio de drogas ilícitas en los centros urbanos ecuatorianos; así mismo ubica el fenómeno de la represión desde la perspectiva de quienes tienen una responsabilidad subordinada dentro de la estructura del narcotráfico. La conclusión problematiza sobre las políticas de intervención contemporáneas dirigidas hacia estos actores concretos.

Wilson Miño estudia las formas de lavado de dinero y su impacto sobre la economía ecuatoriana. Dada la carencia de investigaciones de campo sobre el tema, el ensayo sistematiza la información disponible al momento de la realización del Simposio en Miami (1989), para desplegar algunas hipótesis de trabajo que ofrezcan una visión genérica del problema y planteen líneas de investigación empírica posteriores. Miño define las principales formas de lavado de dinero en el Ecuador: en las fronteras, subterráneamente al sistema bancario, en oleadas de inversiones nuevas y atípicas -en el contexto recesivo del Ecuador-, especialmente desde Colombia. Luego analiza la estructura del sistema financiero ecuatoriano y su permeabilidad frente hacia este tipo de actividades, para describir algunas pautas de inversiones no regulares, en actividades productivas formales como la minería, la compra de tierras agrícolas y

bienes inmuebles, o el comercio internacional.

Las limitaciones del sistema jurídico ecuatoriano en relación al control del narcotráfico son analizadas por Paul Bonilla. Tomando en cuenta que el consumo ecuatoriano genera una fracción muy reducida de los excedentes en este negocio, el autor concentra su atención en los sistemas de lavado de dinero y sus formas de control, a más de los vacíos de la legislación respecto a los aspectos penales y a los aspectos bancarios y de compañías, para emitir algunas conclusiones sobre las posibilidades de evolución de las leyes ecuatorianas.

Una visión que acentúa las implicaciones en el sistema político ecuatoriano es expuesta por Alexei Páez, quien estudia la evolución del problema de las drogas en el Ecuador incorporando variables regionales y haciendo una comparación con lo que ocurre en los otros países andinos. Con estos datos, Páez analiza las políticas del Estado Ecuatoriano en los últimos años, al tiempo que observa las posibilidades de penetración regional y nacional del narcotráfico en el sistema institucional y político del Ecuador. Páez concluye haciendo una evaluación del problema en la sociedad ecuatoriana articulando la información social, económica y política que existe sobre el tema.

Por último, Bruce Bagley analiza la política sobre drogas del gobierno estadounidense durante los años ochenta; en particular en lo que tiene que ver con sus relaciones latinoamericanas, concretamente. En este ensayo Bagley indaga las razones por las cuales dicha política no ha sido efectiva. El autor hace una aproximación teórica a las premisas de las decisiones norteamericanas y ubica las fuentes intelectuales que las alimentan; con estos elementos realiza una crítica que hace hincapié en la insuficiencia de los análisis del gobierno norteamericano, porque no considera la multiplicidad y diversidad de los actores, relaciones y canales de participación que operan en el tráfico internacional de drogas. A partir de estos antecedentes

el autor explica el error en el acento cargado hacia la interdicción y propone varias opciones alternativas para el tratamiento del problema, las cuales son relativas a cambios en su procesamiento y conceptualización en el sistema político norteamericano.

Dado que para los efectos de este análisis se otorga a la cocaína la categoría de mercancía inscrita en un mercado capitalista internacional, nos enfrentamos sin lugar a dudas a una narcoeconomía en expansión. A pesar de que el Ecuador ha sido considerado como un actor periférico en el narcotráfico, es fundamental reconocer que nuestra nación cumple un papel concreto en el fenómeno, si bien las características de la formación social ecuatoriana, de su desarrollo histórico, de su base productiva, así como de su proceso político han determinado que tenga una función diferenciada. Efectivamente, los datos comprueban que aunque el Ecuador no es una nación productora de drogas, pues los cultivos descubiertos son ínfimos en relación a los otros países andinos, es de todos modos una estación de tránsito, un área de refinamiento y un centro de lavado de dinero de creciente importancia en el circuito internacional de la cocaína.

Con esta colección de ensayos aspiramos hacer un aporte para la comprensión del papel específico del Ecuador en la red internacional del tráfico de cocaína, así como de las consecuencias sociales, económicas, institucionales y políticas que éste fenómeno provoca. No sobra reiterar que este es apenas un esfuerzo introductorio, apenas el comienzo de una larga tarea investigativa y de análisis sistemático. Esperamos que estas contribuciones ayuden a despertar el interés de los ecuatorianos a fin de entender la profundidad y complejidad de este conflicto, a sus implicaciones para el país, así como también motiven un debate abierto y amplio sobre cómo la sociedad ecuatoriana podría encarar las posibles soluciones o

minimizar las inevitables consecuencias.

Finalmente, y como anexos informativos, constan fragmentos relevantes de la nueva Ley Antidrogas, aprobada a mediados de 1990, la cual es un documento de primordial importancia para entender la evolución jurídico-normativa del país en el enfrentamiento del problema. Además, se acompaña la versión original de los informes sobre el Ecuador, realizados por el Departamento de Estado de los Estados Unidos, durante los años 1989 y 1990, en inglés, ya que no existe una versión oficial en castellano; finalmente, se incluyen tablas comparativas de consumo de drogas en la región andina.

Bruce Bagley
Adrián Bonilla
Alexei Páez

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 sociales, 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 Río 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 Río de 1942, cuando Argentina se mostró relucante 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 posibilitaban 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 sociales 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 mas 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).

CONSUMO, PREVENCIÓN Y TRATAMIENTO: EL CASO ECUATORIANO

Pablo Andrade A.

El discurso oficial en torno al tema del consumo de drogas en el Ecuador ha repetido, gobierno tras gobierno, una serie de lugares comunes, tales como "crecimiento alarmante", "peligro para la juventud y la niñez", "amenaza contra la sociedad", que sólo a partir de investigaciones recientes han sido cuestionados. Esa repetición ha fabricado un escenario donde el poder estatal ha sido ejercido en dirección de la represión, aún cuando el pretexto haya sido la "prevención del mal del siglo"¹, lo cual indudablemente ha incidido directa e indirectamente en la carencia de políticas estatales realistas tanto para la prevención como para el tratamiento de usuarios.

A continuación expondré una perspectiva general de las investigaciones que se han realizado sobre el consumo de drogas en el Ecuador, centrándola en las informaciones obtenidas por la encuesta epidemiológica de 1988 (Bonilla y Andrade, 1989), así como en un breve diagnóstico de los esfuerzos estatales sobre prevención y tratamiento.

1. Apuntes metodológicos

Hasta el año 1988 la información estadística sobre consumo de drogas en el Ecuador era prácticamente inexistente; a partir de ese año se ejecutó la investigación "El Consumo de Drogas en el Ecuador: Una Aproximación Cuantitativa", basándose en la metodología de encuesta epidemiológica a hogares.

Por sus características técnicas, dicho estudio es la primera investigación cuantitativa confiable que se ha realizado en el Ecuador sobre el problema del consumo de drogas. Antes de su aplicación existían otros estudios que se habían ocupado del tema, pero de manera parcial, o bien de forma inadecuada; tenemos entre ellas: la "Investigación sobre el Uso de Drogas en los Estudiantes de Nivel Medio en Nueve Provincias del Ecuador (1981-1984)", dirigida y realizada por la Procuraduría General del Estado (PGE); la "Primera Investigación Epidemiológica sobre Uso Indebido de Drogas" (1986), realizada por la misma PGE; y, la "Investigación sobre Alcoholismo en el Ecuador", del Ministerio de Salud (1988).

La primera de las investigaciones citadas, por los procedimientos de campo empleados y el procesamiento de los datos recogidos, arrojó resultados *sui generis* que, al ser comparados con otros estudios en variables comunes, se demostraron claramente erróneos².

La segunda investigación de la Procuraduría General del Estado fue realizada en base a un diseño muestral no-aleatorio³ por lo que no contaba con los requisitos básicos de toda investigación estadística muestral, esto es, el ser probabilística⁴ y representativa del conjunto de la población.

Finalmente, la "Investigación sobre Alcoholismo", se ocupaba exclusivamente de una droga: el alcohol, dejando de lado las drogas ilegales, el cigarrillo y las drogas médicas.

La encuesta epidemiológica de 1988 intentó superar los defectos de sus predecesoras mediante un diseño muestral cuidadoso, un trabajo de campo supervisado de cerca y procedimientos de procesamiento de datos confiables.

El diseño muestral abarcó a 6.000 casos en toda la nación, los cuales incluían sub-muestras autorepresentativas para al menos seis dominios muestrales⁵: Quito, Guayaquil (las dos ciudades más grandes del país), área Urbana y Rural, frontera Norte y frontera Sur. El método de muestreo utilizado fue probabilístico, con selección aleatoria de unidades de muestreo, estratificada para los dominios de Quito y Guayaquil y con controles de selección⁶ por sexos y grupos de edad en cada dominio, a nivel de manzana o segmento final de muestreo. El diseño muestral permitió obtener una confiabilidad del 95% con un margen de error del 5%, siendo la muestra representativa de toda la población ecuatoriana entre los 10 y 65 años de edad.

La población objeto del estudio estuvo constituida por la población civil no institucional, vale decir, con exclusión de los grupos humanos residentes en hospitales, orfanatos, colegios, cuarteles, etc. y de sectores de la población de vida callejera no ubicable a través de una dirección residencial: niños de y en la calle, pandillas juveniles, etc. La unidad estadística de observación utilizada fue el hogar (Kish, 1965). El diseño teórico de la muestra incluyó la variable "región", pues en el Ecuador dicho factor socio-geográfico ha demostrado tener mucho peso en los comportamientos de los individuos.

En cuanto al control de selección "edad", intencionalmente la muestra fue sobre-representada (se tomó más casos de los que en teoría debían tomarse) para los segmentos poblacionales menores de veinticinco años, pues se los suponía como poblaciones de alto riesgo de consumo de drogas. En el

procesamiento de la información, la sobre-representación fue corregida mediante la introducción de factores de ponderación.

El marco muestral estuvo constituido por el inventario cartográfico y el listado de viviendas por ciudad y parroquia de muestra, obtenidos a partir del *IV Censo Nacional de Población y III de Vivienda de 1982* (INEC, 1986) con actualizaciones cartográficas y nuevos recuentos de edificaciones y viviendas efectuadas para las áreas de selección, a agosto de 1988. Igualmente, se ajustaron las proyecciones de población a 1988.

En todo el proceso de diseño muestral se contó con la asesoría de un consultor internacional, el Dr. Lloyd Johnston del proyecto *Monitoring the Future* de la Universidad de Michigan, y un consultor nacional, el Dr. Polibio Córdova. El trabajo de campo fue contratado con CEDATOS.

El procesamiento de la información se lo realizó en dos etapas: la digitación fue contratada a un programador independiente del equipo de investigación, habiéndose fijado un margen de error aceptable del 0.002% para los archivos digitados. Una vez aceptada, la información fue procesada mediante el paquete estadístico SPSS+.

Los errores ajenos al muestreo fueron reducidos al mínimo posible, mediante los procedimientos de selección y entrenamiento de encuestadores y supervisores, supervisión en y de la entrevista y supervisión general del trabajo de campo. Dado que el consumo de drogas está relacionado con la ilegalidad, tratar el tema en una entrevista con un desconocido puede generar temores y sospechas en el entrevistado (especialmente si es consumidor), por lo cual se tuvieron que diseñar procedimientos especiales de campo para mejorar la veracidad de las respuestas obtenidas.

2. Objetivos del estudio cuantitativo

La investigación de 1988 pretendía obtener datos cuantitativos confiables sobre: 1) Prevalencia vital de consumo de drogas, según regiones, cohortes y sexos, 2) Prevalencia anual de consumo de drogas según regiones, cohortes y sexos, 3) Prevalencia mensual de consumo de drogas según regiones, cohortes y sexos, 4) Actitudes y factores sociales relacionados con el uso de drogas: accesibilidad a las sustancias, exposición al consumo de drogas, aceptación-rechazo del uso de drogas, percepción del riesgo derivado del consumo de drogas.

En el contexto de la investigación, se entendía por prevalencia "vital" al número o porcentaje de personas que ha usado una sustancia alguna vez en la vida; por prevalencia "anual" al número o porcentaje de personas que ha usado una sustancia durante los 12 meses inmediatamente anteriores a la entrevista; y, por prevalencia "mensual" al número o porcentaje de personas que ha usado una sustancia durante los 30 días inmediatamente anteriores a la entrevista.

Se estudiaron tanto las drogas legales, como el alcohol, cigarrillos y psicofármacos médicos, como las tipificadas como ilegales, es decir inhalantes, marihuana, clorhidrato de cocaína, sulfato de cocaína, inhalantes industriales y alucinógenos autóctonos (San Pedro, Ayahuasca, Hongos, Floripondio). Se incluyó, incorrectamente, en esta última categoría a las hojas de coca⁷.

3. Panorámica general del consumo de drogas en el Ecuador

Según la encuesta de 1988, del conjunto de drogas estudiadas, fueron el alcohol, los cigarrillos y los psicofármacos médicos (tranquilizantes, estimulantes, narcóticos y barbitúri-

cos) las de mayor consumo. Constituyendo esos últimos el verdadero problema de consumo de drogas en el Ecuador, pues su uso indiscriminado y sin receta afecta a aproximadamente el 14% de la población investigada, esto es a 655.000 personas (aproximadamente), de ambos sexos, de todos los estratos socioeconómicos y de todas las edades. Cabe señalar que en otros países de la subregión andina, y de hecho en toda América Latina, se han reportado comportamientos de consumo similares a los ecuatorianos (Gellert, 1989:3).

Sin embargo, es precisamente ese uso el que menos atención ha recibido por parte de los organismos estatales de control y prevención del uso de drogas. Por otra parte, las restricciones que la ley establece para la venta de psicofármacos médicos en la práctica no se cumplen. Ese consumo, desde el punto de vista de quien escribe, constituye un problema sanitario muy grave, al punto que la mayor demanda por atención en las Unidades de Tratamiento de Fármaco-Dependientes es la producida por consumidores de psicofármacos médicos (Tenorio, 1989).

En cuanto a las drogas ilegales, el consumo de las mismas es francamente marginal, afectando a un porcentaje relativamente pequeño de la población. La droga ilegal que mayor prevalencia vital registró fue la marihuana (5%), siendo así la de mayor uso. El consumo de sulfato básico de cocaína (base) se situó en 1.2% y el de clorhidrato en 1.1%.

El grupo de consumidores actuales, es decir de personas que habían consumido drogas en el mes anterior a la entrevista, fue aún más reducido, no sobrepasando en ningún caso el 1% de la población. Como puede deducirse de esos datos, la histeria oficial frente al uso de drogas no se compadece con la realidad nacional, es artificial.

El grupo poblacional más afectado por el consumo de

drogas ilegales es el de las personas entre 18 y 25 años (no entre los 20 y 30 años, como había afirmado el presidente Febres Cordero), aunque el primer uso de esas sustancias se produce en una franja que comprende entre los 16-17 años y los 22-24 años (luego "nuestra niñez" no se halla en peligro por las drogas).

Encuestas realizadas en Colombia y Perú confirmaron los resultados ecuatorianos que se han expuesto (véase anexos), y en líneas generales se puede afirmar que para los países del Area Andina el consumo de drogas ilegales sigue tendencias similares. Así, y pese a encontrarse la región en su conjunto vinculada a la producción y tráfico de cocaína, ésta no es la droga de mayor difusión en el consumo, siendo más bien la marihuana la principal droga de uso en Ecuador, Perú y Colombia. Por otra parte, las propensiones al uso tienden a marcar un posible incremento en el empleo de pasta básica de cocaína en los tres países, tendencia que seguramente tiene que ver con la mayor disponibilidad de esa sustancia en la refinación de cocaína, actividad que se ha incrementado en el Area Andina.

4. Prevención y tratamiento del consumo de drogas en el Ecuador

El Ecuador es signatario de diversos convenios internacionales que implican la obligación del Estado de desarrollar acciones en el campo del control del tráfico de drogas, así como en la prevención y tratamiento del consumo⁸.

Esas obligaciones han generado tres planes nacionales que apuntan a la prevención: el primero de 1981⁹, el segundo de 1985¹⁰, y el actualmente vigente de 1988¹¹. De igual forma, se han generado instituciones que tienen, entre otras tareas, la planificación y ejecución de los planes nacionales de pre-

vención, entre ellas la Dirección Nacional de Control y Fiscalización de Estupefacientes (DINACFE), sustituida en 1981 por la Dirección Nacional de Control del Tráfico Ilícito de Estupefacientes (DINACTIE) y reemplazada en 1987 por la actual DINACONTES, entidad adscrita a la Procuraduría General del Estado; la División Nacional de Salud Mental del Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Bienestar Social y el Ministerio de Educación Pública. Esta última institución estatal se encuentra desarrollando actualmente un Plan Nacional de Educación Preventiva.

Por su origen, los planes de prevención del uso indebido de drogas han sido funcionalizados en torno a los convenios internacionales y a la política internacional -fundamentalmente a la norteamericana- (sobre drogas), antes que a la realidad del consumo en el país. De manera que se han privilegiado los esfuerzos estatales en el campo de la prevención del consumo de drogas ilegales, que como se ha visto, resulta un problema menor frente al uso indiscriminado de psicofármacos médicos.

En este punto, cabe señalar que la institución rectora en el campo de las drogas es la Procuraduría General del Estado, la cual, además, tiene a su cargo el control del tráfico, apoyándose en la Policía Nacional e INTERPOL, y el seguimiento de los procesos judiciales sobre narcotráfico. Esa acumulación de funciones también ha influido para que la prevención se enfoque exclusivamente en las drogas ilegales (por ejemplo, durante la Campaña Nacional de Prevención del Uso de Drogas de 1984, instrumentada por la Procuraduría General del Estado, de todos los materiales audiovisuales desarrollados, sólo un video trataba sobre el consumo de drogas médicas, lo que establecía una relación de 1 a 10 frente a los contenidos sobre drogas ilegales).

Por otra parte, los esfuerzos estatales y privados en el

campo de la prevención se han dirigido principalmente a una población-blanco de adolescentes entre 12 y menos de 18 años, descuidando el grupo poblacional más afectado (el de 18 a menos de 25 años).

Las campañas nacionales públicas y/o privadas han tomado como modelo los esfuerzos norteamericanos en el campo, en muchos casos haciendo un traspaso directo de las campañas norteamericanas, usando videos producidos en los Estados Unidos (p. ej., la campaña de 1984 tenía el lema "Dile No a las Drogas", una traducción casi literal del slogan "*Just Say No*"). Esto, sin considerar para nada la adecuación o no de los mensajes enviados y las características del público receptor. A tal punto la prevención depende de la política internacional y de las necesidades de los aparatos de control, que el desfase con la realidad nacional del consumo no puede ser mayor.

Por otra parte, una investigación reciente (Andrade, 1990) ha mostrado que la prevención en el Ecuador depende de la política internacional del Estado, no sólo en cuanto a sus lineamientos fundamentales, sino también para su financiamiento¹².

En cuanto al tratamiento, el Ministerio de Salud Pública del Ecuador creó en 1981 la Dirección Nacional de Salud Mental, la cual en 1983 integró entre sus programas uno de atención a consumidores de drogas. Esto dio origen a las Unidades de Tratamiento de Fármacodependientes, las cuales basan sus servicios de atención en la modalidad de hospitalización (Tenorio, 1989). Actualmente operan en el país cinco Unidades de Tratamiento de Fármacodependientes, las cuales atraviezan una situación muy crítica, en parte porque la demanda de atención es mínima -en algunas de ellas prácticamente inexistentes- y en parte porque fueron inicialmente financiadas por UNFDAC, en el marco de un convenio que preveía su creación y

financiamiento por el plazo de un año, luego del cual el MSP se haría cargo de las partidas del personal y en general de todos los otros egresos de dichas Unidades; sin embargo, las partidas presupuestarias no han sido liberadas. Esos dos factores, baja demanda y falta de recursos económicos, que aparentemente no van a modificarse, probablemente conducirían a corto plazo a la desaparición de las Unidades; de hecho, la única justificación real para su existencia es el seguir manteniendo el convenio con UNFDAC.

5. El consumo de las cocaínas y sus implicaciones para el país

Como se había indicado en el acápite 3, las prevalencias vitales de las dos formas de cocaína presentes en el mercado de drogas ecuatoriano (clorhidrato y sulfato, el "crack" no existe) alcanzan el 1.1% y el 1.2%, respectivamente.

Informaciones policiales y de investigaciones recientes (Andrade P. y Villacís, 1989; Andrade X., 1990) permiten situar brevemente la historia de la presencia de esas sustancias en el Ecuador. La cocaína fue consumida en el Ecuador desde la década de los 30, pero en cenáculos intelectuales y de la oligarquía guayaquileña reducidos. Sólo a partir de los años 70 se difundió en círculos sociales más amplios. Sin embargo, no es sino hacia 1983-1984 que su consumo se expandió hasta alcanzar los niveles actuales. Simultáneamente, a partir de esos años se incrementan los reportes policiales sobre capturas de cargamentos de cocaína, detención de traficantes de cocaína y localización de cultivos. Es necesario destacar que los reportes de informantes calificados muestran que durante el período mencionado, el precio de la cocaína mantuvo una tendencia sistemática a la baja, sobre todo si se utiliza como parámetro de comparación el precio del dólar en el mercado ecuatoriano.

La pasta básica de cocaína, o sulfato básico de cocaína, tiene una historia aún más reciente que el clorhidrato. Las primeras menciones a su consumo se hacen solamente a finales de los años 70; a partir del año 1983 (Andrade X., 1990) su difusión en la sociedad ecuatoriana se vuelve mayor. Una vez más, los datos policiales sobre captura de base se multiplican en estos años, y se denuncia también la existencia y captura de laboratorios de refinamiento de pasta base de cocaína. Por lo que parece, la base es la droga ilegal de mayor y más rápido crecimiento en el mercado ecuatoriano (Andrade X., 1990).

Ese crecimiento resulta significativo, pues la base es un precursor del clorhidrato de cocaína y cabría suponer que su presencia es un buen indicador de la existencia de laboratorios de refinamiento de clorhidrato. Si esa suposición se ajusta a la realidad, entonces todo indicaría que el Ecuador, a partir de los años 1983-1984 y toda la segunda mitad de la década anterior, entró en una nueva línea de articulación dentro de la dinámica de la producción y tráfico de cocaína en el Area Andina: el refinamiento en su territorio de grandes cantidades de sulfato. Esa articulación, obviamente, no desecharía ni reemplazaría la línea anterior de relación: el ser territorio libre de conflicto para el tránsito, por el contrario, se apoyaría en esa articulación previa y la complementaría.

En esa línea de razonamiento, la mayor presencia de base en una región determinada del país frente al resto del territorio nacional, estaría indicando al menos dos cosas: primera, la presencia de una línea de tránsito de sulfato de cocaína lo suficientemente importante para que cierto porcentaje (difícil de determinar) de la sustancia se quede en la región y abastezca el mercado interno. Segunda, la presencia de uno o varios laboratorios de refinamiento de clorhidrato de cocaína en la región.

Tomando en cuenta esas consideraciones, se han hecho intentos, a partir de los datos de consumo proporcionados por la encuesta epidemiológica, de precisar aquellas regiones del país donde la presencia de sulfato de cocaína resulta anormalmente alta. Los resultados indican que la ciudad de Guayaquil y la región fronteriza norte (área limítrofe con Colombia) son las regiones del Ecuador donde hay mayor consumo de base.

Por otra parte, los datos de esa misma encuesta, permitían ubicar en la ciudad de Guayaquil y en la frontera norte una serie de actitudes frente al uso de drogas (alta accesibilidad, alta permisividad, baja percepción de riesgo) que las caracterizaba como zonas de mayor riesgo de uso.

Relacionando esa información con los datos periódicos de captura de drogas, se encuentra que efectivamente en la ciudad de Guayaquil y en Lago Agrio, ciudad ubicada en la región fronteriza nor-oriental, y en general en la región nor-oriental limítrofe con el Putumayo colombiano, se produjeron con mayor frecuencia capturas de cocaína y precursores para la refinación.

En resumen, hasta donde sabemos, la presencia de sulfato de cocaína puede ser un buen indicador del flujo de tránsito y exportación de clorhidrato de cocaína y, tentativamente, se podría plantear una investigación que, tomando al consumo de sulfato de cocaína como indicador de flujo, precise las líneas de tránsito privilegiadas y su estabilidad en el tiempo. Lo cual resultaría extremadamente útil para el conocimiento del impacto que sobre la sociedad ecuatoriana tiene la vinculación del país con la exportación de cocaína, pues permitiría ubicar dentro del territorio nacional aquellas zonas en las que el impacto sería más directo y -al menos teóricamente- mayor.

El consumo de clorhidrato de cocaína es otro posible indicador más directo del flujo de tránsito y exportación, con el

inconveniente teórico-metodológico de que, lamentablemente (para propósitos académicos), el uso de clorhidrato de cocaína en el Ecuador parecería ser aún más restringido que el de sulfato. Aún así, los datos de consumo sitúan una vez más a la ciudad de Guayaquil y también la frontera Sur como las regiones de mayor uso de clorhidrato. Igualmente, los datos de prensa confirman la hipótesis que dice estas dos zonas serían regiones "expuestas" a la sustancia y permiten formular la idea de que tal "exposición" no es gratuita, sino que marca la existencia de redes de tránsito del clorhidrato hacia el exterior (Páez, 1989).

6. Conclusiones

En resumen, se puede decir que el Ecuador tiene con respecto al consumo de drogas ilegales un problema mínimo, que no justifica las declaraciones grandilocuentes de los gobiernos de 1984-1988 y el actual, sobre sus políticas de prevención y represión. Lo cual produce el efecto paradójico de que los usuarios se encuentran atrapados en una política represiva y sin ninguna posibilidad de salida real, pues las disposiciones legales sobre atención, vigentes en la ley de 1970 (reformada el 74) y las que se espera entren en vigencia con la nueva ley anti-drogas, establecen que todo usuario debe ser atendido y "curado" por el Estado, el cual no cuenta con la infraestructura como para dar respuesta a sus propias exigencias. Esto implica que la situación del consumo bien podría evolucionar en sentido negativo, pues las acciones estatales de prevención y tratamiento se hallan débilmente sustentadas en infraestructuras "prestadas", que no responden a la realidad nacional del consumo.

Otro elemento a ser tomado en cuenta es la evolución de la inserción del país en lo que podría llamarse el ciclo macro-

económico de la cocaína en el Area Andina. Si el flujo de exportación de cocaína hacia el Primer Mundo aumenta, en aquellas regiones del país que actualmente son zonas "expuestas" (Guayaquil, frontera Norte, frontera Sur) es muy probable que aumente el consumo de base de clorhidrato de cocaína. Y ello porque la mayor densidad de droga en una localidad, junto con otros factores tales como los modelos de consumo predominantes (Henman, s.f.), cambian los patrones conductuales de una comunidad, volviéndola más permeable al consumo.

Por otra parte, la posibilidad de hacer seguimientos del flujo, estabilidad y permanencia de las redes de tránsito, mediante los indicadores de consumo, abre la puerta a la posibilidad de ubicar enclaves privilegiados del narcotráfico en el Ecuador en zonas que, como Guayaquil, Lago Agrio, El Oro, Esmeraldas, podrían constituirse en regiones privilegiadas de penetración del narcopoder (si es que no lo son ya) y eventualmente plantear graves problemas al Estado ecuatoriano.

Notas

1. Así por ejemplo, el Presidente Febres Cordero en un informe a la nación sobre la política de control del narcotráfico (SENDIP, mayo 30, 1988), sostenía que la política estatal se basaba en cifras que demostraban que la sociedad ecuatoriana se encontraba en peligro por el aumento del uso de sustancias ilegales. Entre otros datos mencionaba que: 2'000.000 de ecuatorianos habían usado drogas, de los cuales 200.000 podían ser considerados adictos y 1'300.000 usuarios ocasionales que la edad de inicio se ubicaba entre los 12 y 15 años de edad y la de mayor consumo entre los 20 a 30 años.

Como se pudo comprobar posteriormente, las estadísticas exhibidas por el Presidente estaban basadas en una encuesta, realizada por la Procuraduría General del Estado, que no tenía confiabilidad estadística ni por el método de muestreo ni por la forma de ejecución del trabajo de campo.

En otras palabras, bien podía haber citado cualquier cifra, pues desde el punto de vista estadístico los datos mencionados no tenían validez alguna.

2. Véase, por ejemplo, la comparación entre la variable "uso de alcohol" en la mencionada investigación y la de Bonilla y Andrade (1984).
3. *Aleatoriedad*: término estadístico relacionado con la teoría matemática de las probabilidades, que implica un proceso de selección de elementos muestrales tomados al azar de entre un conjunto poblacional.
4. *Probabilístico*: es decir que todos los elementos de la población tienen la misma posibilidad de entrar en una muestra determinada.
5. *Dominio muestral*: agregado geográfico de localidades y poblaciones consideradas en la muestra.
6. *Controles de selección*: variables socio-demográficas que determinan el número de elementos con una característica dada que entran en la muestra a obtenerse.
7. Cabe señalar que los datos de consumo de hojas de coca señalaron que éste no existe en el país, a diferencia de lo que ocurre en otros países andinos como Bolivia y Perú, aún en zonas como la provincia del Napo donde la INTERPOL ha reportado existencia y destrucción de sembríos de coca.
8. Entre otros la Convención Unica sobre Estupefacientes (1962), la Convención sobre el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (1988), el Acuerdo Sudamericano sobre Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas.
9. *Registro Oficial*, Acuerdo Ejecutivo 1000, junio 1981.
10. *Registro Oficial*, abril 1985.
11. *Registro Oficial*, diciembre 1988.
12. El Estado no ha asignado presupuestos específicos para la prevención, excepto a nivel de "comisión de servicios" de los funcionarios que laboran en ese campo. Los programas han sido financiados por UNFDAC y AID.

Bibliografía

Andrade, Pablo

1990 *La prevención en el Ecuador*, Informe de Investigación (Quito: FNJ).

Andrade, Pablo y Lucía Villacís

1989 *Porqué se abandonan las drogas: un estudio sobre ex-usuarios habituales de marihuana y cocaína*, Informe de Investigación (Quito: FNJ).

Andrade, Xavier

1990 *Pequeños traficantes: estudio antropológico sobre la comercialización de drogas ilegales en pequeña escala* (Quito: FNJ).

Bonilla, Paul y Pablo Andrade

1989 *El consumo de drogas en el Ecuador: una aproximación cuantitativa*, Informe de Investigación (Quito: FNJ).

1984 *Juventud, tiempo libre e ingresos*, Informe Final de Investigación (Quito: INFOC).

Gellert, Peter

1989 *América Latina. Usos y costumbres frente a las drogas* (México: ALASEI).

Henman, Anthony

s.f. "Aspectos cognoscitivos de la mente humana. Hacia una genealogía de las representaciones (Londres: s.e.).

INEC

1986 *IV Censo de Población y III de Vivienda* (Quito: INEC).

Kish, L.

1965 *Survey Sampling* (John Willy & Sons eds.).

Páez, Alexei

1989 *Política y narcotráfico: la ambigüedad del Estado*, mimeo (Quito: s.e.).

Tenorio, Rodrigo

1989 *Los servicios del tratamiento del consumo de drogas*, Informe de Investigación (Quito: FNJ).

ACTORES SOCIALES Y POLITICA

ANTIDROGAS: LOS PEQUEÑOS TRAFICANTES

*Xavier Andrade**

(Si legalizan las drogas) Ya no pasaría nada ... digamos, entre más difícil se pone la vaina, mucho más billete, no ?. Eso es lo que ha pasado ... siempre. Entonces hasta la actualidad mismo lo que pasa es eso ... ya no habría peligro porque la vaina está legalizada y al ponerse ya legalizada la cosa todo sería normal, normalizado. Eso pienso yo que pasa, porque mientras más peligro hay, más dinero hay, más buscada está. O sea, la gente que (hoy) se arriesga, ya es otra cosa. (*Testimonio de un pequeño traficante*).

*Artículo basado en la investigación sobre el comercio de drogas ilegales en pequeña escala, que el autor realizó entre agosto de 1988 y marzo de 1989, para la Fundación Nuestros Jóvenes de Quito-Ecuador. Se aplicaron técnicas antropológicas, privilegiándose la Historia de Vida. Esta ponencia fue originalmente presentada en el Encuentro entre Investigadores Colombianos y Ecuatorianos, realizada al margen del *International Symposium on Money Laundering* (Miami, octubre 1989); el artículo es una versión corregida y actualizada de dicho trabajo.

1. El contexto

La "satanización" de las drogas en el plano del discurso político y de las relaciones internacionales, ha tenido entre sus principales efectos el privilegiar las acciones represivas sobre determinados actores constitutivos del narcotráfico. Por otro lado, las percepciones dominantes entre los decisores políticos de los países andinos han devenido en una actitud ambivalente -cargada más de aceptación acrítica que de cuestionamiento- respecto del diagnóstico que sobre el problema de las drogas han elaborado sus colegas norteamericanos.

Si aceptamos por un momento la supuesta "transparencia" de la guerra contra las drogas, se puede observar que después de más de una década de su aplicación la política antidrogas tiene un balance a todas luces negativo tanto para los países de la región andina como para Estados Unidos¹. Desde esta perspectiva, no deja de llamar la atención el supuesto "rol vanguardista" apropiado en su momento por los dos últimos gobernantes ecuatorianos en tanto abanderados de una línea cada vez más represiva, a pesar de los matices que han señalado otros estudios sobre el tema (Cfr. Páez, 1989).

Así, durante el gobierno de Febres Cordero, la lucha contra la "narcoguerrilla" -una ficción comprobada para el caso ecuatoriano- y la destrucción de sembríos de coca, lo hizo merecedor a ser declarado como líder en la guerra y modelo de comportamiento para el resto de gobernantes andinos².

Años después, la posición del presidente Borja durante el proceso de elaboración de la nueva ley antidrogas y en su reciente promulgación, varió de un sistemático silencio sobre el contenido ultra-represivo del anteproyecto original, a la defensa pública de su compromiso por poner fin al narcotráfico en base a la aplicación de las disposiciones más retardatarias contenidas en ese mismo documento que, una vez modificado,

fue aprobado por el Congreso³.

Teniendo en cuenta el nuevo marco jurídico que entró en vigencia desde septiembre de 1990, el mismo que refuerza la postura policial-punitiva, se impone explorar la realidad oculta de los actores menores del narcotráfico puesto que son éstos quienes efectivamente se han visto afectados por la política antidrogas. Esta reflexión permitirá aportar elementos críticos para dimensionar el potencial impacto social de la nueva ley.

Tanto en el discurso de la opinión pública como en el de los decisores políticos, se hace un manejo abstracto del problema que bloquea su discusión y comprensión, y, que oculta las distintas dinámicas, la complejidad de los procesos constitutivos y la heterogeneidad de los actores sociales que conforman un todo resultante de la interacción de múltiples factores económicos, sociales, culturales, políticos y éticos.

Dato previo y consecuencia directa de tal discurso son las representaciones sociales que circulan sobre "los narcotraficantes", definiéndolos como negatividad pura y descargando sobre ellos todo el peso de "la maldad" de "la droga". Un juego de abstracciones que en el plano de la política legitima la creciente imposición de medidas cada vez más coercitivas sobre los comerciantes al minoreo, única encarnación y forma materializada del narcotráfico, puesto que la opción privilegiada a nivel de política internacional continúa siendo el combate por la fuerza (Bonilla A., 1990:219-20).

En el plano de la circulación de representaciones sociales, la reproducción del discurso represivo por parte de la opinión pública es evidente. Según una investigación que se halla actualmente en proceso, ante la pregunta "¿Qué se debería hacer con los vendedores de drogas?", la mayoría de la población (cerca de las dos terceras partes) se declaró a favor de las soluciones más represivas, tales como muerte, cadena perpetua y/o aumento de penas; mientras que apenas alrededor de un

18% considera que la solución no puede ser punitiva, estableciendo la necesidad de integrarlos a la sociedad y/o brindar fuentes alternativas de empleo⁴.

Por otro lado, la visión policíaca sintetiza la posición más simple y reduccionista. Así, un alto representante oficial de la Policía Nacional calificó públicamente a "los traficantes" con términos dignos de una antología moralista sobre el tema de las drogas⁵. Adicionalmente, desde la perspectiva oficial, el número de capturas constituye uno de los principales parámetros de éxito en la "cruzada". Tales hechos son exaltados tanto en el último reporte del Departamento de Estado norteamericano sobre nuestro país como en múltiples declaraciones y documentos oficiales. Pero si se analizan fríamente los datos, no se necesita más de un dedo de frente para entender que las cárceles del país se están llenando más de consumidores que de traficantes.

Según el Departamento de Estado, se establecen los siguientes datos sobre detenciones realizadas por las instituciones nacionales de control y represión durante los últimos años:

1.985:	2.120	detenidos
1.986:	1.900	detenidos
1.987:	2.730	detenidos
1.988:	2.260	detenidos
1.989:	2.820	detenidos
1.990:	3.150	detenidos (estimación al mes de marzo).

Se destacaría una tendencia ascendente en los años correspondientes al último gobierno, aunque el año 87 fue sin duda el de mayor crecimiento relativo (USDS, 1990:134-140).

Por otro lado, los datos oficiales de INTERPOL en sus

reportes anuales (1.985, 1.986, 1.987, 1.988, 1.989) confirman estas tendencias, pero además, revelan el alto porcentaje de personas que dentro de la categoría "detenidos" corresponden a mera tenencia y, sobre todo, a consumidores⁶. Solamente estos últimos en proporción a la totalidad de arrestos representan los siguientes porcentajes por año:

1.985:	63.2 %
1.986:	65.3 %
1.987:	66.1 %
1.988:	59.9 %
1.989:	57.1 %

Como se puede apreciar, en el mismo año 87 -supuestamente el de mayor éxito- el número de consumidores es proporcionalmente más alto, llegando a las dos terceras partes de los detenidos. En el 89, que es el período en el que menos consumidores fueron apresados, éstos siguen constituyendo franca mayoría.

Los datos aquí exhibidos sirven como indicadores de que la creciente ideologización del problema, no sólo supone la reducción del mismo a la aplicación de "políticas represivas" dirigidas a los actores sociales que se hallan insertos en los niveles terminales del narcotráfico, sino que revelan la ausencia de una política -en sentido estricto- dirigida a afectar al fenómeno como un todo.

Sólo así se puede entender que, a pesar de que los más altos portavoces gubernamentales reconocen que el Ecuador dentro de la economía política de la droga constituye un espacio relativamente importante para el tráfico internacional -vía los principales puertos costeros⁷-, por otro lado, las operaciones de control en los puertos de Machala, Guayaquil y Esmeraldas, sean desarrolladas por "un equipo de 24 hombres de Interpol",

según el propio Departamento de Estado norteamericano (USDS, 1990:135). Más aún si se considera que según la misma fuente, para el año 89 las fuerzas represivas que "controlan" más a consumidores que a traficantes, como hemos visto, estaban constituidas por 500 hombres⁸.

Así contextualizado el problema de los actores sociales impactados por la política antidrogas en nuestro país, cabe adentrarnos en la lógica de su existencia en la vida social, centrando el análisis sobre los pequeños comerciantes de drogas ilegales. La perspectiva adoptada guarda relación con el hecho de que tanto la estigmatización social sobre estos actores de la economía informal, como buena parte de los criterios de "progreso" involucrados en esta guerra los definen como su principal referente.

2. La dinámica

Antes que abordar el análisis de la dinámica global de la comercialización de drogas ilegales en pequeña escala, tema que ha sido privilegiado en trabajos anteriores (Cfr. Andrade X., 1990a), en este documento se problematiza sobre elementos claves de la actividad económica del comercio al minoreo para profundizar en ciertas falacias implícitas en la política antidrogas vigente.

Las versiones dominantes respecto del problema de las drogas convienen en destacar el carácter "perverso" de "los narcotraficantes", en tanto creadores de la demanda individual y social de sustancias psicoactivas. Bajo tal categoría se enmarcan actores heterogéneos que, según la perspectiva represiva, gozan de una facultad común: la de generar y controlar el flujo de drogas dirigidas a los consumidores.

Una síntesis perfecta de tales versiones se podría definir así: éranse una vez tres niñas escolares que se acercaron un día

a comprar caramelos al vendedor que se hallaba en la esquina de la escuela. El caramelero les ofreció gratuitamente unos cigarrillos tóxicos que ellas, muy ingenuamente, los probaron. Como les gustó, las tres niñas regresaron a buscar que el caramelero les regalara otro poco más. "Esta vez tienen que comprar", dijo el lobo feroz. Automáticamente las niñas, una vez convertidas en adictas, tuvieron que robar primero y prostituirse después⁹.

Con modificaciones insustanciales, este discurso se mantiene entre los distintos actores de la opinión pública. Así, la imagen típica supondría la siguiente dinámica: individuos ("puros") caminan por una calle cualquiera y, al llegar a la esquina, dan vuelta y se topan con un delincuente que, no sólo les ofrece, sino que les obliga a comprar cualquier droga.

Desde los procesos constitutivos de los pequeños traficantes¹⁰, se puede observar que su inserción en el tráfico al minoreo no parte de un deseo perverso intrínseco, sino de la percepción de una demanda social de ciertas sustancias psicoactivas ilegales, la misma que se concretiza en la población consumidora. Así, desde sus contactos iniciales se hallan precedidos por el conocimiento de sujetos y/o grupos sociales concretos que procuran la mercancía en espacios más o menos definidos. Su inserción en el mundo ilegal se posibilita cuando perciben en su entorno que el tráfico es un negocio, más o menos rentable, al conocer a los clientes potenciales y su comportamiento básico en lo atinente a la frecuencia y modalidades de abastecimiento, volumen de la demanda y tipo de drogas. Es decir que -en sentido estricto- la percepción de la demanda precede a la inserción de los vendedores.

En esta perspectiva, su función como actores del narcotráfico es la de satisfacer una necesidad que emana de la misma sociedad: la necesidad de ciertos sectores sociales por drogarse¹¹. El hecho de que la mercancía que ofertan sea ilegal

se constituye en una variable que atraviesa toda su práctica económica; tal consideración nos devuelve al plano de la estigmatización social, puesto que para que existan "traficantes" se necesita que exista un clima cultural (moral y legal) de sanción negativa respecto del consumo y comercio de determinadas drogas y no de otras¹².

Es este factor, el de la ilegalidad, el que aparta a la gente "de bien" de tal actividad económica, pero al mismo tiempo abre ciertas posibilidades ocupacionales para otros sectores poblacionales que se hallan dispuestos y facultados para encajar en un hueco social susceptible de ser llenado por sus conocimientos y cualidades. Puesto que no todos tienen las mismas posibilidades de actuar al margen de la ley, cabe reflexionar sobre los factores que funcionan como catalizadores para el ingreso de ciertos sectores poblacionales a las actividades ligadas a la comercialización de drogas ilegales.

La ruptura del tabú del consumo de tales drogas aparece como un primer hecho recurrente; no obstante, el peso de este factor debe ser matizado frente a otros mucho más relevantes que se hallan íntimamente relacionados entre sí: la calle como espacio de socialización, ciertos rasgos de la personalidad de los sujetos desarrollados justamente en el contexto callejero y las motivaciones económicas que permiten catapultar finalmente a los individuos a tomar tal decisión ocupacional.

Al transgredir más o menos tempranamente las esferas inmediatas de control social, el mundo "de afuera" y los pares se constituyen en sus principales referentes. Para un personaje que conoce cotidianamente el mundo de la calle, que posee las cualidades para desarrollarse en él sin desventajas, y que se enfrenta a las crecientes restricciones del mercado laboral legal, la alternativa del tráfico es cercana. Cuando ya los personajes están facultados para dar el salto a la ilegalidad, otro factor desempeña un rol determinante: las necesidades de

subsistencia de sus respectivas unidades domésticas. Sólo faltaría un elemento, que ya ha sido señalado más arriba: el conocimiento de primera mano sobre el movimiento del comercio de drogas ilegales, esto es, la demanda concretizada en grupos específicos de consumidores.

En cuanto a la dimensión social de estos procesos, no existen apreciaciones debidamente documentadas. No obstante, la DINACONTES sostiene que para el 88 trabajaban aproximadamente 3.000 pequeños traficantes a nivel nacional, sin poder calcularse objetivamente el índice de su crecimiento anual¹³.

Otro elemento recurrente en el discurso oficial, utilizado para remarcar el carácter perverso de la práctica de los comerciantes al minoreo, es el señalarlos como alteradores de la calidad de las mismas sustancias psicoactivas, lo cual además de guardar una contradicción implícita en quienes pretenden combatir a las drogas debido precisamente a la toxicidad de sus componentes farmacológicos, es también distorsionador de la realidad.

Efectivamente, los pequeños traficantes fundamentan parcialmente sus ganancias en base a la capacidad de manipulación de la *cantidad* de mercancía por unidad de venta, puesto que si bien por un lado poseen un conocimiento preciso de la situación del mercado, por otro tienen una relativa autonomía para definir las unidades de venta en relación con los precios vigentes.

Si los vendedores adquieren cierto margen de libertad para definir la cantidad contenida en un paquete, ocurre exactamente lo contrario respecto de la *calidad* de la mercancía. Así, percibirlos como quienes son los que adulteran y mezclan las sustancias, es un dato que difícilmente puede considerarse como válido¹⁴. Es evidente que, desde la perspectiva del consumidor, el factor calidad es fundamental para mantener el

contacto con un(os) *pusher(s)* conocido(s), salvo en épocas más o menos prolongadas de escasez, en las que el usuario estará dispuesto a proveerse de material proveniente de otros abastecedores, más o menos desconocidos.

Estando los traficantes en relación directa con los consumidores -una población que de hecho conoce sobre la calidad de las sustancias- prefieren fundamentar sus ganancias en otras prácticas, ya que la baja calidad sería un factor negativo para la mantención de su mercado. Algunos pequeños vendedores inclusive se vieron abocados a romper relaciones con sus abastecedores originales debido a que éstos les entregaban la mercancía evidentemente adulterada. Así también, para controlar la calidad de las drogas, los mismos traficantes aplican una serie de técnicas en situaciones dudosas.

Otro aspecto importante a considerarse es el de la extensión del mercado sobre el cual tiene impacto directo el trabajo de los pequeños traficantes. Los actores del tráfico en pequeña escala deciden ingresar a la escena una vez que poseen un conocimiento certero sobre el mercado potencial en el cual su intervención es deseada. La extensión de esta demanda original prevista fluctúa desde la percepción de un mercado casi ilimitado que se desarrolla en un barrio o en una calle específicos, hasta un pequeño grupo de consumidores más o menos cercanos al futuro abastecedor (Cfr. Andrade X., 1990a:59-62).

El proceso normal de establecimiento y ampliación de las redes clientelares sigue un recorrido paulatino que se cataliza al interior de las mismas redes por la vía de la tradición oral, vía que es altamente funcional para el normal desenvolvimiento del negocio. No obstante, cuando los rumores se han regado más allá de los límites previstos, podrían ocasionar problemas al vendedor.

En tanto el trabajo es ilegal, los pequeños traficantes deben implementar una serie de estrategias para disminuir los

riesgos frente al aparato represivo. Una estrategia básica es guardar cierto grado de clandestinidad en base a la mantención de un número "maneable" de clientes¹⁵. La tendencia es mantener un mercado compuesto por clientes "de confianza", hecho que si bien reduce el número potencial de consumidores a los cuales se podría abastecer, minimiza los riesgos en la cotidianidad.

Según los datos de los organismos represivos, la red clientelar fluctúa, para DINACONTES, entre 20 y 30 clientes, y para INTERPOL entre 5 y 50, incluyendo fijos e irregulares, cifras que son corroboradas por los mismos pequeños traficantes (Andrade X., 1990a:61-62).

Para consolidar el funcionamiento de tales redes es necesario mantener, como habíamos visto, sin alteración la calidad de las sustancias vendidas, garantizando un material atractivo para los consumidores. Otra estrategia es el establecimiento de relaciones de reciprocidad y redistribución de la mercancía al interior de las redes clientelares, hechos que suponen también un proceso de selección de los clientes y que distorsionan el flujo del mercado, contraponiéndose a la imagen de "empresarios anormales", patentizada en el discurso oficial.

Adicionalmente, habría que considerar que al interior de las mismas redes clientelares se dan prácticas de reventa entre los consumidores, de donación o de intercambio, lo cual ampliaría relativamente el impacto indirecto del mercado ligado a un pequeño traficante, sin que éste pudiera tener control sobre el mismo, aunque evidentemente redunde en su beneficio. Estas prácticas también distorsionan la "normalidad" que supondría la existencia de un mercado supuestamente "puro" y unidireccional. Se destaca entonces que el tipo de relaciones establecidas con los consumidores, a través de su trabajo, trascienden los hechos meramente comerciales que devienen de una transacción mercantil cualquiera, si bien con cierto tipo

de clientes se reducen meramente a este nivel (Andrade X., 1990a:61-62).

Si se revisa la cotidianeidad de las relaciones que se establecen entre los actores del tráfico en pequeña escala y los de la demanda, se constata una serie de prácticas que consolidan de mejor manera el mercado¹⁶. Es evidente que para llegar a establecer tales relaciones, los pequeños traficantes seleccionan a los clientes permisibles a ellas. Así, la gente "de confianza" es básicamente aquella que no ocasiona problemas para el desarrollo de su trabajo. Entonces, se demanda seriedad de lado y lado para que las relaciones entre clientes y vendedores fluyan eficazmente para ambos (Uno: 33; Dos: 34).

3. La estructura

Finalmente, habría que cuestionar la imagen de la "Gran Conspiración" del narcotráfico, puesto que las articulaciones entre el comercio de drogas ilegales en pequeña escala y los niveles previos no se hallan ni formalizadas, ni jerarquizadas.

El esquema explicativo sobre los "carteles" dedicados al narcotráfico en escala internacional, dista de ser aplicable para las actividades terminales del proceso de venta de drogas ilegales. Esta afirmación no hace alusión a la existencia de mundos inconexos, sino que son dimensiones diferentes, que poseen estructuras y dinámicas de acción también distintas¹⁷.

Aquí tratamos de consignar los aportes que nuestros informantes lograron comunicarnos sobre esta temática. Ellos nos promueven a pensar que la estructura del tráfico de drogas en pequeña escala es muy difusa, sin jerarquías visibles más allá de las pequeñas redes de proveedores a las cuales los vendedores inmediatamente superiores abastecen.

El Informante Uno sería el conocedor más profundo de la articulación de estas estructuras, puesto que él mantuvo du-

rante más de 10 años contacto directo con abastecedores afincados en Colombia. Desde sus inicios recurrió a proveedores quienes le suministraron la mercancía en mayor cantidad y a mejor precio. No obstante, nunca conoció con mucho detalle sobre las conexiones originales de sus contactos. Simplemente sobre eso no se hablaba. A lo sumo se enteró con su primera abastecedora de base, que:

La señora nunca me dijo cuánto le costaba. Nunca hablamos de eso. Lo único que me dijo es que había un muchacho que le iba a dejar, él venía a través de la selva, de la selva adentro y le dejaba en [el pueblo]. Cada quince o cada mes, porque siempre que venía me decía que el muchacho había llegado tal día (Uno: 37).

En el último año, sin embargo, cuando Uno había cambiado de ruta, conoció a un personaje bastante más interesante (para nosotros), puesto que Doña W. era una auténtica "cacique" al interior de un pueblo enteramente dedicado al procesamiento y al tráfico de sulfato de cocaína:

... pero la señora es pesada, pesada. La señora tiene muchachos que le hacen los mandados ... hasta chofer tiene pues.... Llegaba la gente de todo tipo a esa casa: "¿qué es de Doña W. ?". Pues la Doña muy sonada, muy respetada en ese pueblo, por eso es que cuando uno llega a esa casa, puta, igual de respetado hermano, a uno le podría pasar algo fuera de la casa (Uno: 53).

Un posible indicio de que efectivamente el mercado, inclusive a pequeña escala, estaría controlado desde las instancias superiores del narcotráfico, la hallamos en este relato, relativo igualmente a Doña W.:

Con Doña W. nos pasábamos sólo hablando, de todo, digamos de cómo está el precio allá de esta vaina, hemos hablado de Lehder, hemos hablado

de gente pesada, pesada. La señora le conocía a Lehder. Ella me contaba que ... todo Colombia siente mucho el apresamiento de Lehder, porque la señora me contaba que ... cuando Lehder estaba libre, Colombia se movía con una facilidad, así, pero la demanda de droga era increíble, que inclusive era mucho más y más barato ... que vendían a cincuenta pesos el gramo. Entonces decía ella que cuando Lehder cayó, pues toda Colombia se fue a la quiebra porque, digamos, ya bajó el tráfico, ya no había la cantidad misma que había con Lehder, y que, digamos, que ellos abastecían, o sea, Lehder abastecía a toda Colombia, inclusive a esta señora. (Uno: 54-5).

Pero también podríamos suponer que se habla en términos metafóricos, que lo que se expresa en el discurso hace relación al nacimiento y el desarrollo de una ideología mítico-nacionalista que ha surgido, de hecho, alrededor de los grandes traficantes integrantes de las mafias colombianas, y que cobra particular fuerza en zonas como la descrita (Rincón, 1990; Anónimo, 1989). Ahora bien, también hay que considerar que para lograr el *status* de un traficante como Doña W. -quien mantiene contactos por igual con la mafia y con la guerrilla izquierdista colombianas- se necesita efectivamente estar conectada con niveles superiores de intermediación. Hecho que da cuenta de que el control del mercado en última instancia se lo efectúa desde arriba, si bien la dinámica de la distribución al por menor se constituye bajo la forma de redes puntuales.

En términos de la dinámica de las relaciones establecidas para satisfacer la demanda al por menor, la estructura se torna bastante difusa y los lazos son casi de índole "doméstico". Así el Informante Seis, por ejemplo, mantiene lazos directamente con un pequeño productor de su zona de origen y, por lo tanto, se halla sujeto a los ciclos agrícolas de reproducción de la planta de marihuana. Cuando debe abastecer el mercado, fuera de tales ciclos, la única estrategia posible es aprovisionarse a partir de otros pequeños traficantes, quienes a su vez tienen sus propios proveedores en otras redes.

En el caso del Informante Dos, su conocimiento no va más allá de cuatro abastecedores relativamente pequeños, con quienes ella mantiene relaciones estrictamente comerciales; en algún momento ella también comercializó marihuana a partir de un cultivador doméstico. Igual es el caso del Informante Cuatro, quien siempre se proveyó del material dado por un contacto en un punto estratégico de la Sierra meridional. Siete, conoce un mundo de "intermediarios" y uno o dos "duros" de la zona guayaquileña en la cual se desenvuelve su vida cotidiana. Ocho, quien ha rodado desde hace más de un decenio, igualmente conoce unos cuantos contactos, todos ellos pequeños traficantes que desarrollan su actividad autónomamente.

Entonces, son las relaciones puntuales las que priman en el tráfico en pequeña escala. Algunas veces son relaciones de reciprocidad las que se tejen entre dos pequeños abastecedores, al nivel de trueque de material psicoactivo para satisfacer coyunturalmente a los consumidores. Ni siquiera podríamos hablar de "organizaciones" en un sentido estricto, puesto que más bien son estructuras semi-abiertas, no plenamente constituidas, moldeables a las circunstancias del mercado, e inclusive sin capacidad de expansión debido a su relativamente bajo nivel de capitalización. Son redes casi amorfas, no jerarquizadas más allá de la posición impuesta por los distintos niveles de intermediación, y cuya debilidad de constitución se expresa claramente cuando se ven sometidos a las actividades represivas, hecho que promueve la alta movilidad y fluctuación de los actores dentro del tráfico. Más de una vez, algunos de nuestros traficantes deben iniciar nuevas conexiones cuando se retiran (voluntariamente o bajo presión policial) sus proveedores inmediatos.

Cuando vemos a estas formaciones en los límites de su acción y de su estructuración, tanto frente a la demanda como frente a la sociedad que las anatematiza, cuando apreciamos su

inserción dentro de la lógica global del narcotráfico, sólo podemos convenir en que, efectivamente, los actores del tráfico en pequeña escala se constituyen en redes no formalizadas, ni jerarquizadas, dando lugar a ramificaciones totalmente marginales respecto de la lógica estructural de los "carteles".

4. La represión y sus efectos

Con la consideración de los elementos ya citados, cabe enfocar esta discusión en torno a la incidencia de los factores riesgo y represión sobre la cotidianeidad de los actores concretos de la venta de drogas ilegales en pequeña escala y sobre la totalidad del narcotráfico. La globalidad de la vida de los pequeños traficantes se ve atravesada por la condición de ilegalidad que define no sólo su práctica económica, sino también sus relaciones con otros contextos sociales.

El riesgo de ser apresado o reprimido es el pan que desayunan todos los días. Efectivamente, sólo el mero hecho de la posesión de una cantidad de droga por mínima que ésta sea, es motivo de represión y penalización a pesar de que la legislación ecuatoriana no establece penas para el consumidor, pero sí por tenencia.

El discurso que los estigmatiza es el discurso que justifica plenamente la práctica represiva dirigida a ellos. Todos los días la información periodística da cuenta de aprehensiones. Pero en su conjunto estas actividades no llegan a desmovilizar ni siquiera mínimamente al narcotráfico como un todo.

Son actividades puntuales, sobre sujetos aislados, las mismas que se desenvuelven generalmente de forma arbitraria. El discurso de los representantes de las instituciones oficiales va desligado de la práctica de los actores concretos del control y la represión.

Generalmente se considera que "el tráfico" es la forma

más fácil y rápida de ganar dinero, puesto que las ganancias se duplican en relación a las inversiones, o porque el pequeño traficante no se sujeta a horario alguno sino que organiza su actividad como a bien tuviere.

Según los pequeños traficantes, las ventajas que posee este trabajo en comparación a otros, son básicamente: una rentabilidad mejor, autonomía relativa para organizar el trabajo, no sujeción a una jerarquía determinada, horarios relativamente cómodos. Frente a ellas el riesgo constituye la mayor desventaja en relación a los trabajos legales¹⁸. Por otro lado los conflictos éticos también se hallan presentes¹⁹.

Para los pequeños traficantes "duros", esto es, que se hallan relacionados con zonas fronterizas, el riesgo no proviene solamente desde la ley, sino también de la delincuencia que coexiste con el tráfico en las zonas "pesadas" de aprovisionamiento (Cfr. Uno: 25). El trabajo de un pequeño traficante que decide aprovisionarse directamente desde el otro lado de la frontera es, definitivamente, mucho más riesgoso que el del intermediario típico²⁰.

Como se destaca en la vida cotidiana de los vendedores, la percepción que mantiene la opinión pública sobre la "facilidad" de la vida de los pequeños traficantes es una falacia.

Si el riesgo se manifiesta en el plano del trabajo como cualidad intrínseca de la ilegalidad, hecho que los actores perciben diariamente mientras desarrollan sus labores, este factor incide también en los contextos sociales inmediatos en donde se desenvuelve la vida de los pequeños traficantes.

El desempeño de una actividad ilegal supone una modificación de las pautas de comportamiento y de los valores que subyacen a la práctica de los sujetos. En este sentido, se iría gestando un discurso de la ilegalidad, es decir una lógica de comprensión del universo a partir de la trastocación de los valores del mundo "de afuera". Lo que ocurriría es que estos

comportamientos "desviados" responden de la manera más idónea a sectores cuyas vivencias cotidianas distan de ser las del "modelo de comportamiento" de la cultura dominante.

Es posible pensar que en sectores sociales de esta índole se empieza a gestar un proceso de *"normatización de la contravención"*. Esto es, de la consolidación de ideologías alternativas que responden a las demandas inmediatas de su entorno, donde la "normatividad social" no corresponde a sus expectativas ni a sus posibilidades ocupacionales.

Tal como hemos anotado más arriba, se constata que, a pesar de proceder originalmente de contextos sociales heterogéneos, los informantes se socializan preferencialmente en la calle al transgredir las esferas inmediatas de control social, fundamentalmente por presiones económicas o intrínsecas a los procesos de desestructuración familiar. Tales procesos de socialización se gestan, entonces, en un contexto donde los valores que priman son propios del enfrentamiento con la sociedad de afuera.

En este sentido la "circulación de representaciones" entre la sociedad legal y los ilegales, si bien tiene ciertos niveles de permeabilidad, por otro lado se reproduce siguiendo vías diferentes y opuestas. Entre las representaciones de los ilegales y las representaciones imperantes en la cultura dominante, existe una relación de desequilibrio jerárquico, pues mientras los ilegales sí están sometidos a escuchar el discurso de la legalidad, la sociedad de afuera sólo se escucha a sí misma.

Debido a ese bloqueo en la circulación de representaciones, en el plano de la cotidianeidad los pequeños traficantes deben enfrentar problemas concretos en sus entornos inmediatos. Los conflictos derivados de su práctica se manifiestan explícitamente en las relaciones que mantienen con sus familias²¹.

No obstante, no solamente en el contexto familiar se

producen conflictos, también se dan al nivel del barrio, otro espacio cotidiano de acción²². Esto no quiere decir que en determinadas circunstancias, su trabajo como traficantes, deje de ser demandado por los vecinos para lograr ciertas ventajas derivadas de lo ilegal, implementándose una serie de estrategias de reciprocidad bastante complejas (Cfr. Uno: 9).

Así, la visión policíaca que se teje sobre los pequeños traficantes, los hace ver como seres absolutamente "inmorales" en el más amplio sentido de la palabra. La imagen del "traficante" se asocia inmediatamente con la del "delincuente", a quien no le interesa más que ganar fácilmente sin importarle el resto de la sociedad, sujetos que no aman a nadie más que a sí mismos al hallarse motivados por un ánimo devastador de lucro. Esta es una percepción también distorsionadora (Andrade X., 1990:80-87).

Cuando los pequeños traficantes hablan sobre su práctica económica, siempre la relacionan con las necesidades concretas de subsistencia de sus familias, y los valores que involucran como miembros de esas unidades corresponden también a sus roles de socialización. Su responsabilidad fundamental en la vida se remite a procurar la satisfacción de las necesidades básicas de la unidad doméstica (Cfr. Andrade X., 1990: 80-87).

Trabajar en el estigmatizado mundo de lo ilegal supone, como hemos visto, un alto grado de riesgo físico de los actores frente al aparato institucional dedicado al control y la represión. El riesgo deriva tanto del carácter "fuera de la ley" de sus prácticas, como de las características intrínsecas a las formas represivas aplicadas "dentro" y también "fuera de la ley" por parte de quienes estarían primeramente exigidos de cumplirla.

Los testimonios relativos a las experiencias de nuestros informantes frente a la represión, retratan el grado de corrupción existente en aquellos actores quienes directamente desempeñan las acciones coercitivas: los agentes policíacos. En

conjunto son, sobre todo, textos de denuncia, líneas que reflejan crudamente una permanente violación de ciertos derechos básicos.

No se trata aquí de puntualizar las acciones en las cuales los pequeños traficantes son "controlados" por los agentes de la represión, sino más bien de problematizar en torno a la funcionalidad de tales acciones para la reproducción misma del sistema del narcotráfico.

Cabe recordar, como un hecho que fue público, que la disolución de la Dirección Nacional Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes, DINACTIE, en el año 86, obedeció al grado de corrupción que sus agentes y funcionarios habían adquirido; su transformación en DINACONTES, parecería haber expresado solamente un cambio formal de nombre. En muchos testimonios se revelan prácticas rutinarias de extorsión policial aplicadas a estos segmentos sociales: se trata de versiones criollas de la represión institucionalizada, consistentes en recurrentes abusos, extorsiones y corrupción por parte de los agentes del orden (Cfr. Ocho: 46 y 115; Siete: 36; Seis: 119).

En conjunto, todas estas acciones ponen en tela de juicio la utilidad de las políticas de control y represivas que se desarrollan en el país frente al problema del narcotráfico. ¿Qué importancia tiene capturar a un consumidor, considerando además que -en sentido estricto- la legislación ecuatoriana no penaliza el consumo?. Y, ¿qué importancia tiene reprimir fundamentalmente a actores del tráfico en pequeña escala cuando ellos tienen un ámbito de acción muy reducido, y, su función social es la de satisfacer una necesidad?. ¿Qué coherencia tiene desarrollar y mantener políticas represivas de este estilo sobre los sectores sociales menos relevantes frente a los problemas contemporáneos generados por el narcotráfico concretamente en nuestro país?

Estas preguntas adquieren importancia cuando enfocamos

al narcotráfico como un todo, como un fenómeno social que trasciende todas las fronteras y que ocasiona básicamente dos problemas centrales: la concentración del poder económico en base a la conjugación perfecta de las esferas legal e ilegal, mediante los procesos de lavado de narcodólares; y, el fenómeno de violencia social, institucionalizada, particularmente grave en ciertos países.

Parecería ser cierto que, tal como sostienen los pequeños traficantes y ciertos expertos nacionales, la política represiva en el país sirve de pantalla, en definitiva, para mantener intocables las estructuras de "poder narco" ya en consolidación creciente en Ecuador. Este hecho se clarifica cuando analizamos los datos relativos a las acciones desarrolladas al nivel de las instituciones especializadas.

DINACONTES, por ejemplo, desarrolla 16 "redadas" u operaciones de control mensualmente. Haciendo un promedio en cada una de estas acciones se capturan 5 personas. Entre ellas, sin duda la gran mayoría de los arrestados son consumidores o pequeños comerciantes; de hecho, únicamente en los últimos meses han sido aprehendidos uno o dos "hombres notables", como Abrahamson en la ciudad de Ambato, lo que debe ser considerado como excepcional. Difícil establecer la relación exacta entre unos y otros ya que son los agentes de estas instituciones, es decir los actores concretos de la represión los que resuelven en primera instancia estas definiciones "por sus transacciones o ventas de drogas y por las investigaciones pertinentes", según DINACONTES (1989).

Esto quiere decir que de los casi un mil ciudadanos que serían aprehendidos anualmente sólo por ésta institución, es casi una casualidad que sea arrestado un sujeto cuya actividad sea importante dentro de la estructura del narcotráfico. No obstante, desde las esferas oficiales se han ensalzado las actividades represivas contra estos sectores sociales y contra

otros actores desprotegidos que simplemente sobreviven de un cultivo comparativamente mucho más rentable que cualquier otro: el caso de los productores. Es decir que el discurso del poder "legal" se ha dedicado a reproducir un lenguaje vacío de referentes reales pues los "logros" son irrelevantes en términos cualitativos.

Inclusive de las actividades descritas surten efectos contraproducentes, puesto que si analizamos los resultados de las mismas sobre los actores del tráfico en pequeña escala, estos han podido desarrollar ciertas estrategias válidas para la continuación de su actividad económica dentro de la sociedad, a partir justamente de sus experiencias directas o percepciones generales sobre las actividades de control y represivas.

El control y la represión han promovido ciertas estrategias de acción que permiten la realización del trabajo del pequeño traficante de manera óptima. Un primer hecho llamativo guarda relación con la marcada fluctuación de los actores dentro del tráfico.

Primeramente, tendríamos que considerar el período de permanencia vital en la actividad de venta de drogas al consumidor. Los datos dan cuenta de una tendencia a la permanencia más o menos prolongada de los actores en esta actividad²³.

Tal estabilidad ocupacional se halla en íntima relación con el desarrollo de prácticas efectivas para sortear la represión. Es interesante destacar que en todos los casos de larga permanencia en el tiempo dedicados al tráfico, se trata de un trabajo ininterrumpido debido a diversos factores, principalmente el represivo.

Son particularmente interesantes los casos de traficantes que, al ser reclusos, desertan momentáneamente ya que al conseguir su libertad se enfrentan a una realidad de desprestigio social -motivada precisamente por su encarcelamiento- hecho que agudiza las escasas posibilidades de empleo en un

mundo laboral que va dejando de ser legal para pasar a ser crecientemente informal e ilegal. De ahí que el retorno de estos actores al escenario del tráfico va acompañado de técnicas inclusive más "profesionales", aprendidas justamente en prisión (Cfr. Uno: 32-34).

Ellos mismos ilustran una práctica altamente funcional para disminuir los riesgos: alejarse periódicamente del trabajo. En algunos casos meses, en otros años, de forma voluntaria, esto es, inclusive sin presión policial directa.

Además de la fluctuación de los actores, se debe considerar el desarrollo de otras estrategias. Así, se destacan los cambios en las modalidades de distribución de la mercancía, entre "hacer zona" y entregar la mercancía a domicilio. Esta estrategia supone la restricción del mercado a un número limitado de compradores, hecho que si bien incide de forma relativamente negativa frente a la captación de un mercado potencial mucho mayor, también resulta óptima para minimizar los riesgos.

Ahora bien, la política "puerta a puerta" puede expresarse bajo dos formas. La primera es la que se ha anotado, va en una dirección: del vendedor a los compradores. La segunda es a la inversa. De hecho, esta segunda posibilidad de comercialización implica directamente la mantención de un mercado limitado; no obstante, supone también mucho mayor riesgo puesto que la mercancía reposa permanentemente en las manos (en la casa) del pequeño traficante, lo cual constituye una evidencia clara de culpabilidad por hallarse involucrado en actividades ilícitas. Esto es así independientemente de la cantidad con la cual el individuo haya sido apresado, puesto que los vacíos legales, así como la arbitrariedad de los agentes policiales y de las autoridades judiciales, permiten un margen de "libertad para reprimir" bastante amplio.

Otro hecho interesante es el desarrollo de esta actividad

económica conforme a ciertos horarios, los mismos que se establecen de acuerdo al conocimiento general que los pequeños traficantes poseen sobre los movimientos policíacos. Así, por ejemplo, en Guayaquil, los informantes -y también los consumidores- escogen determinadas horas, por ejemplo, para las transacciones precisadas.

Por otra parte, debería considerarse que el sometimiento a contextos de "rehabilitación", no sirven para "sacar de la circulación" a los pequeños traficantes más que momentáneamente, sirviendo inclusive para fomentar ciertas características delincuenciales que habían desarrollado mínimamente con anterioridad (Cfr. Uno: 104-105).

Efectivamente, las diferencias se expresan también en los espacios de reclusión. Puesto que los pequeños traficantes son generalmente llevados a las zonas más duras y peligrosas de las cárceles, donde se socializan con cualquier delincuente común. Si a esto se agrega la escasa -muchas veces inexistente- oferta ocupacional dentro de las prisiones, el cuadro de la rehabilitación se torna absolutamente oscuro y deprimente.

Las mismas instituciones policiales declaran ignorar la utilidad del sistema de rehabilitación, toda vez que las prácticas judiciales estarían signadas por un alto grado de corrupción (Cfr. Instituciones). Consideración que, en última instancia, supone repensar el grado de la propia utilidad de los organismos represivos.

Si a todo este panorama agregamos las consideraciones relativas a la posición de los actores sociales "pequeños traficantes" dentro del fenómeno "narcotráfico", y, el balance global de las actividades represivas, de los recursos necesarios para su implementación, de los efectos reales que las mismas generan, de las formas prácticas de la actuación de los agentes represivos y judiciales, el resultado es claramente negativo.

Está claro que el énfasis represivo mantenido en la política

antidrogas en el país resulta inadecuado, hecho que corresponde a los modelos impuestos por las relaciones internacionales USA - América Latina.

5. Conclusiones

Tal como ha señalado un experto en el estudio de las "etnografías de lo ilícito", el tema de las drogas ilegales es un terreno apto para la investigación "de las maneras en las que los intereses creados por instituciones particulares tienen éxito, en pleno siglo XX, en ignorar y marginar tanto los puntos de vista de la población que es estudiada, como los resultados más desapasionados de la búsqueda científica" (Henman, s.f.:21).

En los estudios actuales sobre el problema del narcotráfico y/o de las drogas en general, la producción reciente ha privilegiado visiones "macro" respecto de los distintos procesos y actores involucrados²⁴. Para el caso ecuatoriano tales diagnósticos todavía tienen características "embrionarias", si bien en el último año el tema ha llegado ya a ser insumo para debates académicos e institucionales. No obstante al nivel académico, se han ignorado los puntos de vista de ciertos actores concretos, especialmente de aquellos que se hallan ubicados en los escalones terminales de las estructuras del narcotráfico. Por otro lado, en los discursos institucionales, además de tal ignorancia, no existe permeabilidad respecto de lo que los investigadores sociales aportan, desde una perspectiva académica, sobre el problema.

Todo esto configura un escenario en el que se privilegia el discurso antidrogas, el mismo que, en tanto ideología, produce el sujeto de su propio discurso puesto que se constituye en "una práctica de representaciones, una práctica para producir una articulación específica, esto es que produce ciertos significados y que necesita ciertos sujetos como su soporte" (Larrain en

Henman, s.f.:25). En este sentido se ha revelado que la práctica de los actores sociales del tráfico en pequeña escala se halla en franca contradicción con las representaciones oficiales que perciben a los pequeños traficantes como "soporte" de la acción represiva, y como "articulación" entre el narcotráfico y la sociedad.

Una primera conclusión estriba en la constatación de que el tráfico de drogas ilegales en pequeña escala es una modalidad laboral que se inscribe en el sector "informal" de la economía, actividad económica que se halla atravesada por la condición de ilegalidad, hecho que incide en la práctica al imponer restricciones al mercado y, por lo tanto, al impacto social de estas actividades ilícitas.

El perfil socioeconómico de los pequeños traficantes, y la dinámica misma de su actividad, desvirtúa la visión policiaca que los estigmatiza como sujetos típicamente delincuenciales. Al ubicarlos en el espacio concreto de su trabajo, se puede concluir que ellos cumplen estrictamente con una función social al satisfacer las necesidades de los consumidores de aquellas sustancias consideradas ilegales.

Por otro lado, si se reflexiona sobre la estructuración de las redes sociales que permiten el acceso de los consumidores a las sustancias que demandan, encontramos que la cobertura de los pequeños vendedores es muy limitada y que tales redes se hallan débilmente constituídas. Frente a la estructura global del narcotráfico, se revela la existencia de un nivel de relaciones puntuales entre los distintos intermediarios, sin jerarquías fuertemente constituídas alrededor de las redes, cuando no inexistentes, y con una débil capacidad de sobrevivencia en el enfrentamiento con los actores del control y la represión. Por lo tanto, nos hallamos frente a estructuras fragmentarias, difusas, débiles estructuralmente y sin articulaciones con el poder narco.

En esta perspectiva, las acciones desarrolladas para combatir al narcotráfico en el país aluden a actores, procesos y estructuras que no involucran al fenómeno como un todo, sin llegarlo a afectar cualitativamente. Paralelamente se mantienen intactas las estructuras de poder político, económico y social relacionadas con el narcotráfico, cuya consolidación es creciente²⁵.

La lógica represiva se constituye en base al diagnóstico unilateral del problema de las drogas en el plano de las relaciones internacionales. Desde esta perspectiva "la droga" aparece como un mal en sí, "superorgánico", que se superpone a la sociedad y a sus individuos constituyentes.

En tanto los vendedores de drogas al minoreo se hallan en el punto de contacto con la población consumidora, tales actores son definidos como "pervertores de la juventud" o como "vendedores de destrucción". En esta forma el Estado aparece como abanderado de una lucha no sólo necesaria, sino inevitable, cuya única forma posible es la represión contra los traficantes para garantizar el bienestar de la sociedad en su conjunto. Por lo tanto, el aumento de detenciones y muertes es sinónimo de "progreso" en la "cruzada" contra las drogas, hasta que tan "abominable flagelo" desaparezca.

La imposición de medidas más coactivas contra el negocio de las drogas, no obstante, se mueve en un doble nivel. Por un lado se amplian y se refuerzan las acciones represivas contra los actores sociales cuya lógica de inserción en la vida social aquí ha sido esbozada, y cuya capacidad de perversión ha sido desmitificada.

El "compromiso represivo" de los decisores políticos parte, como hemos visto, de supuestos falsos, de percepciones distorsionadoras respecto del comportamiento y la dinámica del mercado de drogas ilegales. Al descargar el peso del problema en los actores de la oferta, se desconoce la complejidad de los

procesos que se hallan involucrados inclusive al nivel del consumo. Desde esta perspectiva, la condición de perversidad de los vendedores al minoreo reposa en su supuesta capacidad de "crear" el mercado al atraer a nuevos consumidores. La posicionalidad de los vendedores, al hallarse en el punto de contacto entre oferta y demanda, es erróneamente percibida como la capacidad de *controlar* tales flujos.

En otro nivel, la mantención de un sistema judicial corrupto y, sobre todo, la permeabilidad a los grandes flujos de capitales relacionados con el narcotráfico como factor de revitalización de la economía, son prácticamente ignorados cuando, a estas alturas, nadie puede desconocer que el Ecuador funciona dentro de los flujos de reciclaje del dinero ilícito al mercado financiero interno y externo.

El compromiso adoptado por el Estado ecuatoriano supone una posición totalmente acrítica respecto de sus implicaciones en términos de las relaciones internacionales, especialmente al interior del Area Andina ("guerra de baja intensidad"). Además, implícitamente parecería desconocer problemas igualmente claves como son ciertos procesos constitutivos del poder narco, concretizados en alianzas políticas que dan lugar a la gestación de nuevos actores en las esferas de toma de decisiones locales y regionales, y que se enfrentan a la debilidad estructural del Estado ecuatoriano (Cfr. Páez, 1989; Bonilla A., 1990). Por otro lado, es una falacia imaginar que el problema de las drogas puede ser reducido al apresamiento de todos los traficantes ecuatorianos, cuando se considera que la cuestión es de índole geopolítica.

Una de las finalidades de la política represiva podría estar convirtiendo a las drogas en una excusa para la justificación de una mayor represión interna sobre ciertos sectores sociales, si bien no incluiría componentes racistas como en Estados Unidos y Europa (Cfr. Henman, 1986:7; Mabry, 1989:6). Para el caso

ecuatoriano, tales procesos se ejemplificarían con el tratamiento dado al problema del pandillerismo juvenil, cuya asociación directa con el consumo de drogas ilegales ha sido remarcado insistentemente, hecho que legitimó inclusive la creación de un organismo represivo ad-hoc²⁶. Así también, se ha justificado la persecución en las principales ciudades a otros grupos "desviados", como los homosexuales, exacerbándose la represión en determinados momentos a partir de iniciativas gestadas en la propia sociedad civil²⁷. A esto habría que añadir que el discurso de las instituciones oficiales de control y represión, que reproducen la supuesta transparencia de la guerra contra las drogas, va desligado de la práctica de los actores concretos, marcada por un alto grado de corrupción.

A lo largo de los diversos marcos legales que en Ecuador se han impuesto a las drogas²⁸, se ha ido acrecentando una aparente contradicción entre la autoritaria imposición y coacción contra los vendedores y la "piadosa asistencia" a los consumidores, entre un enfoque "duro" hacia los expendedores y un trato "blando" (prevención y asistencia) a los usuarios. Contradicción formal, no sólo porque la mayoría de los detenidos son consumidores, sino porque en el fondo se dibuja la imagen de un Estado terapéutico, basado en la "pasividad" de los consumidores, que no considera las evidencias antropológicas sobre los controles culturales que ellos mismos desarrollan.

Aún si ingenuamente adoptáramos una posición que admitiera creer en la capacidad y en la voluntad política de las instituciones oficiales y de los decisores ecuatorianos, respecto del combate a las drogas, cabría preguntarse: ¿pueden los hábitos personales de un número muy limitado de ecuatorianos, cambiar normas jurídicas básicas -como el hábeas corpus- que constituyen los mínimos derechos ciudadanos frente a un sistema policíaco y judicial altamente corrupto?. Por otro lado, si el consumo en el mercado interno es mínimo, privilegiar

la represión a los abastecedores de los consumidores es irrelevante.

Habría que agregar que el alto grado de corrupción judicial -relevado no sólo por las distintas instituciones del Estado sino por el propio Departamento de Estado norteamericano-²⁹ pese a ser señalado como un elemento clave para la efectivización de las finalidades que la legislación promueve, el reforzamiento del poder judicial no se considera en la práctica como un área importante de intervención³⁰.

El diagnóstico aquí esbozado, que ha partido de la consideración crítica de la política antidrogas y su impacto en los actores sociales del tráfico en pequeña escala, nos devuelve al plano geopolítico. No se trata de considerar el problema como una simple imposición externa, sino como la confluencia de múltiples actores en la mantención de una postura represiva, que a la vez admite la existencia de profundas contradicciones entre quienes perciben los beneficios de la guerra contra las drogas en el corto plazo.

Notas

1. Algunos académicos norteamericanos como Bagley (1988, 1989, 1990) y Nadelmann (1989) han realizado balances objetivos sobre los efectos de la política antidroga, colocándose en una posición abiertamente crítica. Incluso en la misma opinión pública norteamericana los cuestionamientos son cada vez más frontales (Cfr. O'Rourke, 1989). En los círculos de expertos andinos las posiciones alternativas se han ido consolidando crecientemente (Cfr. Little y Acosta, 1990; Tokatlián, 1988; Bonilla A., 1990; Páez, 1989), llegando a tener influencia en ciertos sectores de la Iglesia latinoamericana (Cfr. *Conferencia de Iglesias del Caribe y otros*, 1990).
2. Acción irrelevante, si se considera la posición del Ecuador como productor de coca en la economía política de las drogas (Cfr. Bonilla A., 1990; Páez, 1990). No obstante, este hecho fue largamente exaltado a través de la prensa nacional y sobre todo en la última cadena oficial de radio y

televisión que, en la época de Febres Cordero, se hiciera sobre el narcotráfico en mayo de 1988. En ella, adicionalmente, se hizo un uso alarmista de datos sobre el consumo en Ecuador, basados en una encuesta "fantasma", fuente que es un absurdo metodológico. Los datos consignados por el entonces presidente fueron los siguientes:

- 2'000.000 de ecuatorianos consumen drogas ilegales.
- 200.000 niños y jóvenes son farmacodependientes.
- 1'300.000 ecuatorianos las utilizan ocasionalmente.

La única investigación cuantitativa confiable revela índices totalmente distintos, muy por debajo de los presentados en esa ocasión (Cfr. Bonilla P. y Andrade P., 1990).

3. Los aspectos defendidos por Borja para avalizar su posición de "lucha frontal", se sintetizan en: la limitación del recurso de hábeas corpus, la acumulación de penas, el aumento de las mismas hasta 25 años, y la extradición en casos vinculados al narcotráfico. La nueva Ley Sobre Sustancias Estupefacientes y Psicoactivas, fue promulgada el 17 de septiembre de 1990, sin incluir tales disposiciones (Cfr. *Registro Oficial*, 17 de Septiembre, 1990).
4. Son datos levantados mediante encuesta de opinión en Quito y Guayaquil, en agosto de 1990, y forman parte de la investigación "Usuarios de drogas ilegales", en ejecución por el equipo de investigación de Fundación Nuestros Jóvenes. Los datos precisos son los siguientes:

	Guayaquil %	Quito %
<i>muerte-cadena perpetua</i>	40.8	29.7
<i>aumentar penas</i>	25.5	27.7
<i>mayor control policial</i>	10.9	24.1
<i>integrarlos a la sociedad</i>	7.3	8.5
<i>dar trabajo</i>	14.4	8.4
<i>nada</i>	1.2	1.1

En Guayaquil se destaca una tendencia relativamente más represiva (Andrade P. y Herrera, 1990).

5. Se trata de una ponencia presentada por un alto oficial, autor de un libro sobre drogas, en el marco del Seminario Internacional "La Droga en América Latina" organizado por Fundación Nuestros Jóvenes (Quito, marzo, 1990). Los términos utilizados fueron, entre otros, "sabadillas de aspecto nauseabundo", "alimañas que se empeñan en destruir las vidas de los seres humanos", "bestias del apocalipsis instalados en las puertas de escuelas y colegios secundarios y hasta primarios, obsequiando el veneno del espíritu y de la vida", "asesino frío, permanente, amoral, perverso, que no tiene sentimientos", "demonio maldito al cual debería aniquilárselo sin piedad alguna". La ponencia concluía con que la "época de esos malditos ha llegado".
6. Respecto a las detenciones se mencionan en tales fuentes los siguientes datos cuantitativos por año:

	1985	1986	1987	1988	1989
<i>tráfico</i>	595	456	716	699	556
<i>tenencia</i>	182	100	233	178	456
<i>consumo</i>	1.198	1.047	1.855	1.296	1.349
Total	1.895	1.603	2.804	2.173	2.361

7. Un alto funcionario del gobierno socialdemócrata definió literalmente al Ecuador como "un país de tránsito, tanto de materia prima, como de cocaína y de químicos precursores". Cfr. Ortiz Crespo, Gonzalo, "Ecuador" en García Sayán (1990:33-41). Según los informes del Departamento de Estado norteamericano correspondientes a los años 89 y 90, el Ecuador es un punto de tránsito para un estimado de 30 a 50 toneladas métricas destinadas a Estados Unidos. Habría que considerar que la estimación de la producción anual de clorhidrato de cocaína en Latinoamérica fluctúa entre 348 y 400 toneladas métricas, la mayoría destinada a ese país (Mabry, 1989:1).
8. En el documento tal cifra es asignada exclusivamente a INTERPOL. Habría que agregar a los miembros de DINACONTES (la unidad especial antinarcóticos de la Procuraduría General del Estado) y la Policía Militar Aduanera, dedicados al control en fronteras y aeropuertos (USDS, 1989:78). Aunque se procuró cuantificar el número de efectivos de la segunda institución, la información levantada fue general en tanto "confidencial" (Cfr. DINACONTES, 1989).

9. Esta es la lectura que se puede hacer de una historieta ilustrada incluida en un libro antológico sobre la marihuana en Brasil, citada por sus autores como un modelo del discurso oficial sobre las drogas (Cfr. Henman y Pessoa, 1986).
10. Por pequeños traficantes se entiende a los actores sociales que desarrollan una práctica económica de distribución al por menor de ciertas drogas ilegales entre grupos específicos de consumidores de tales sustancias. A través de la tipología que ellos mismos definen sobre su actividad, se puede establecer dos tipos de actores: los "intermediarios" y los "pesados". Los primeros serían, en sentido estricto, quienes encajan plenamente en la categorización planteada, y, constituirían la forma más generalizada. Los "pesados", en cambio, se hallan en contacto directo con ciertas zonas productoras o puntos estratégicos de tráfico, hecho que complejiza la dinámica de la actividad en su conjunto. En todo caso, siempre estamos hablando de estructuras terminales dentro del narcotráfico, puesto que si bien proveen a otros pequeños comerciantes, también distribuyen a los consumidores (Cfr. Andrade X., 1990a). Para aproximarse a un perfil socio-económico de los pequeños traficantes, cfr. Andrade X. (1990a:15-39).
11. Constatación que no tendría porqué alarmar a nadie, si se valoran los numerosos registros etnográficos sobre el uso de sustancias psicoactivas desde los orígenes del hombre.
12. Así, la prohibición de fumar tabaco en las dependencias públicas, dictada en 1988 por el Ministerio de Salud ejemplifica una folklórica resistencia simbólica por parte de los poderes públicos a las industrias de drogas legales.
13. La DINACONTES (1989), Dirección Nacional Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes, calcula que el índice de crecimiento de la población de traficantes pequeños es de 10 por mes. Se desconoce la forma de contabilizar tales cifras, pero son pocos los datos estadísticos sobre el fenómeno de las drogas en el Ecuador, que además en general son poco confiables, tal como se refleja en la visión de INTERPOL sobre el tema: "No podríamos determinar exactamente el número preciso de pequeños traficantes o traficantes de la calle, en razón de lo difícil que es identificarlos, pero en base a las declaraciones obtenidas de los consumidores podríamos tener una apreciación aproximada en la provincia de Pichincha

de unos dos a cuatro expendedores en cada barrio, número que varía de acuerdo a la existencia de drogas en la misma (sic)" (Cfr. INTERPOL, 1989).

Las palabras del periodista norteamericano Collett son muy ilustrativas respecto del problema de las fuentes en las investigaciones sobre el narcotráfico: *"Reporting on drug poses what a social scientist would call 'methodological problems'. The most serious problem is sources. There are very few good sources of information about drugs. Aside from the AIDS epidemic, drugs is the most important news story about which the 'experts' seem to know the least. Those who say they know, usually don't and those who do know, usually don't talk to the press"* (1988:1).

14. Los testimonios de todos los pequeños traficantes entrevistados son enfáticos en señalar que ellos comercializan las drogas manteniendo sin alteración la calidad de las que ellos mismos originalmente se procuran para la venta, declaraciones que son definitivamente opuestas a las creencias generalizadas, inclusive entre la propia población consumidora.
15. En algunos casos, inclusive en épocas de auge de sus respectivos mercados, los pequeños traficantes optan por disminuir el número de clientes a los cuales abastecían (Dos: 34). Cuando el riesgo es mayor, deciden abandonar temporalmente el tráfico.
16. Así, por ejemplo, las relaciones de reciprocidad y las prácticas de redistribución de la mercancía están frecuentemente presentes a ese nivel (Cuatro: 58). También el Informante Uno consiguió su actual trabajo mediante un miembro de la red de clientes que actualmente es su jefe inmediato en la ocupación legal que desempeña; de forma recíproca Uno ahora se halla comprometido para conseguir sulfato de cocaína a su jefe cuando éste lo requiera. Uno también recibió la ayuda de un par de clientes suyos, cuando inició la autoconstrucción de su vivienda actual. Aportar material gratuitamente para ser consumido en las sesiones con ciertos clientes de confianza, es un hecho practicado por todos los pequeños traficantes que manejan un nivel de comercialización que les permite realizar tal práctica redistributiva, al menos de forma eventual. (No sólo Cuatro lo hace, sino también, el Informante Dos: 33).
17. Además, hay que considerar que cualquier forma social ilícita que sea estudiada tiene un margen casi indevelable de sombras, con códigos simbólicos de honor y silencio que constituyen obstáculos insalvables. El

único traficante entrevistado para un trabajo anterior del autor (1990a), cuyo ámbito de acción era internacional, siempre se negó a aceptar su pertenencia a una organización. El mantuvo durante más de 10 años únicamente dos contactos con traficantes norteamericanos, nunca se interesó en quién estaba más arriba pues conocía que no había nadie, y, se limitó a proveer del material a las "mulas" enviadas por ellos. Es decir que inclusive al nivel del tráfico grande, las estructuras se tejían de forma menos estructurada y piramidal que lo que se supone. Así, si bien existen los *carteles*, también es aceptable pensar que existen microorganizaciones para el tráfico mediano que se desenvuelven con relativa independencia de los "monopolios". Sobre este punto se puede consultar el trabajo de Del Olmo (1990).

18. Las versiones de los pequeños traficantes sobre la percepción del riesgo son claramente definidas (Cfr. Cuatro: 80-1; Ocho: 46 y 73-4; Siete: 40).
19. En general, a costo de la restricción del mercado que abastecen, los pequeños traficantes se transforman en portadores de un discurso cercano al oficial al limitar su campo de distribución poblacional. Todos evitan vender el material a niños, pero también a clientes que les parecen excesivamente adictos (Cfr. Cuatro: 62 y 99-101). Igualmente, cuando reflexionan sobre el tipo de drogas comercializadas y los supuestos problemas sociales que conlleva, sus voces suenan al unísono casi como si fueran las de líderes en prevención, especialmente cuando se refieren al consumo de basuco (Cfr. Dos: 78). La Informante Dos, inclusive dejó de comercializar base debido también a consideraciones de este tipo. Hay otros informantes como Seis y Ocho, quienes nunca han comercializado ni comercializarían con tal sustancia. La base, según todos estos, es abiertamente opuesta a "lo natural y no tóxico" de la marihuana, droga a la que sí defienden (Cfr. Seis: 25 y 32). Sin embargo, las consideraciones éticas no sirven para solventar las necesidades inmediatas. El Informante Uno, a pesar de haber visto situaciones terribles promovidas por el consumo de basuco, se ha visto obligado a comercializar tal sustancia (Cfr. Uno: 53-4 y 61).
20. Quien lee con detenimiento la historia de vida del Informante Uno, no puede menos que admirarse ante el hecho de que siga vivo (Cfr. Uno: 24-105). "El riesgo que lleva uno es de siempre", señala a pesar de todos los cuidados que un pequeño traficante experimentado pueda implementar (Uno: 60 y Ocho: 18).

21. En el caso de la Informante Dos, ella mantiene oculta su actividad frente a su madre, con quien ella vive. Dos "le come al cuento" inventándose ocupaciones para justificar sus ingresos (Cfr. Dos: 68-9). Así mismo, uno de los principales conflictos que podría estallar potencialmente para el Informante Cuatro está dado porque él oculta a su esposa la realidad de su actividad ocupacional (Cuatro: 24-6 y 99). Por otro lado, el Informante Ocho prácticamente vive una disociación de su personalidad debido al deseo de esconder sus prácticas en la calle al interior de su familia (Cfr. Ocho: 4 y 69).
22. El Informante Uno cambió de residencia 5 veces en un año y medio como estrategia para salvaguardar su negocio, tanto frente a la represión como frente a "la envidia" de la gente (Uno: 6-9).
23. El índice de permanencia fluctúa entre quienes desarrollaron su actividad sólo algunos meses, hasta quienes han elaborado 14, 16 y hasta 18 años (Cfr. Andrade X., 1990a).
24. Tales aproximaciones han aportado básicamente los siguientes elementos:
 1. Clarificar la lógica de inserción de los diversos actores sociales en la complejidad estructural del narcotráfico.
 2. Aproximarse a un diagnóstico preliminar de la situación del problema de las drogas en el país y en la región andina.
 3. Desvirtuar ciertos elementos reduccionistas que priman en las representaciones sociales dominantes, al dimensionar inicialmente las distintas posibilidades de articulación que se tejen entre el mundo legal e ilegal.
 4. Develar la lógica subyacente a los discursos oficiales y las "políticas" estatales en el marco de las relaciones internacionales.
 5. Visualizar los escenarios futuros y el rol del Ecuador en la economía política de las drogas.
25. Los sucesos desatados en Colombia en septiembre del 89 han llevado a los expertos, a ciertos actores políticos y a los medios de comunicación a repensar la dimensión del impacto del narcotráfico en el país. En el mes siguiente, por primera vez se dio espacio para la discusión sobre los narcodólares que inciden en la economía ecuatoriana, registrándose 25 noticias de prensa en ese período. Posteriormente, el propio Superintendente de Bancos pretendió realizar denuncias al respecto, guardándose finalmente un mutismo inquietante (Cfr. Fundación Nuestros Jóvenes,

1989a, 1989b y 1989c). La revista norteamericana *Newsweek* reveló que el flujo llegaba a los 400 millones de dólares.

26. En 1987, la Policía Nacional creó un organismo represivo especializado en el combate a las pandillas en Guayaquil, se trata del Grupo Especial Antipandillas (G.E.A.). Un componente básico del discurso de las autoridades y de la opinión pública sobre las pandillas es la supuesta asociación "causal" entre el consumo recurrente de sustancias psicoactivas ilegales y la realización de actos violentos. Así, las pandillas juveniles son consideradas como formaciones sociales patológicas, manipuladas por, y a la vez víctimas de, la maquiavélica estructura del narcotráfico. La única investigación en el país, centrada específicamente en este problema, desvirtúa tal relación (Andrade X., 1990b:27-65). Este trabajo enseña que las drogas utilizadas ritualmente en contextos violentos son el alcohol y los psicofármacos ingeridos sin receta médica, y que los modelos culturales de consumo de las drogas ilegales corresponden a patrones extendidos en heterogéneas formaciones sociales. Por otro lado, el encarcelamiento del periodista guayaquileño Pancho Jaime, conocido por sus críticas al gobierno de Febres Cordero y sus funcionarios, se justificó sobre la base de una supuesta tenencia de cocaína, cargo del que luego fue sobreseído (Jaime, 1989). Posteriormente en septiembre de 1989 Jaime sería asesinado por sicarios en Guayaquil, sin que el actual gobierno realizara una investigación al respecto. Sin embargo, el hecho fue vinculado al narcotráfico por colaboradores cercanos al periodista (Comentarios de Pancho Jaime, febrero 1990).
27. En Guayaquil, la represión a tales sectores alcanzó su auge después de marzo de 1989 (Cfr. Diario *La Segunda*, "Badeas y pandilleros causan zozobra" 89-03-06, pp. 23). En Quito desde el año 1988 se creó la "Asociación de Amigos de la Mariscal", una organización que demanda la permanente acción policíaca contra prostitutas y homosexuales en una crecientemente cambiante zona residencial, y cuya "colaboración" en las acciones de limpieza de la zona son conocidas. Adicionalmente, las experiencias más o menos prolongadas que he tenido al realizar campañas de campo en Guayaquil, permiten establecer la existencia de ciertas formas cotidianas de represión "institucionalizada" dirigidas a sectores populares, en las que bajo el justificativo de hallarse luchando contra los narcotraficantes, se realizan extorsiones, abusos y maltratos indiscriminadamente.
28. La primera ley sobre el problema de las drogas en el Ecuador contem-

poráneo se dictó en 1916 y llevó el nombre de "Ley de Comercialización del Opio". Para una revisión de las distintas modificaciones en el marco legal del país, cfr. Salgado y Albán (1989a).

29. *"Despite increased police investigations and arrests, judicial corruption and inefficiency continue to hamper effective enforcement of drug laws. Current legal procedures leave poorly paid and inexperienced judges subject to bribes and intimidations"* (USDS, 1990:137).
30. Los actuales debates parlamentarios sobre la reestructuración del mismo, devinieron en una discusión sobre el tradicional reparto político de la institución máxima, la Corte Suprema de Justicia.

Bibliografía

Acosta, Alberto y Paul Little

- 1990 "El narcotráfico y la deuda externa" en AA.VV., *Narcotráfico y deuda externa: las plagas de América* (Quito: Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa y Desarrollo).

Andrade, Xavier

- 1990a *Pequeños traficantes: estudio antropológico sobre la comercialización de drogas ilegales en pequeña escala* (Quito: Fundación Nuestros Jóvenes).

- 1990b *Pandillas juveniles: drogas y violencia*, Informe de Investigación, mimeo (Quito: Fundación Nuestros Jóvenes).

Andrade, Pablo y Carlos Herrera

- 1990 *Informe preliminar de investigación sobre usuarios de drogas ilegales*, mimeo (Quito: Fundación Nuestros Jóvenes).

Anónimo

- 1989 *Un narco se confiesa y acusa* (Bogotá: Ed. Nueva Colombia).

ARCGRAEL-Arcoiris

- 1986 *Foro del Parlamento Europeo sobre las drogas* (Bruselas: GRAEL).

Bagley, Bruce (ed.)

- 1988 *Journal of Interamerican Studies and World Researches*, vol. 30, # 2-3 (Miami: University of Miami).

- 1989 "La nueva guerra de los cien años", en *Revista Chasqui*; # 29 (Quito: Ciespal).

- 1990 "Colombia y la guerra contra la droga" en AA.VV., *Narcotráfico y deuda externa: las plagas de América* (Quito: Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa y Desarrollo).

Bonilla, Adrián

- 1990 "Política internacional y narcotráfico: acercamiento al caso ecuatoriano" en AA.VV., *Narcotráfico y deuda externa: las plagas de América* (Quito: Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa y Desarrollo).

Bonilla, Paul y Pablo Andrade

- 1990 "El consumo de drogas en el Ecuador: una aproximación cuantitativa", en *Sociedad, Juventud y Droga*, # 3 (Quito: Fundación Nuestros Jóvenes).

Conferencia de Iglesias del Caribe y otros

- 1990 "Deuda externa y narcotráfico. Declaración de Kingston", Documento del II Encuentro de Obispos y Pastores de América Latina y El Caribe, junio (Jamaica: CLAI).

Collett, Merrill

- 1988 "Forging the Missing Links", ponencia presentada en el Encuentro sobre la Economía Política del Narcotráfico, organizado por la U. de los Andes y U. de Miami, diciembre (Bogotá).

Del Olmo, Rosa

- 1991 "La geopolítica del narcotráfico", ponencia presentada en el Seminario Internacional *Impacto del Capital Financiero del Narcotráfico en el Desarrollo de los Paises de América Latina y El Caribe*, marzo (La Paz).

Fundación Nuestros Jóvenes

- 1989a *Dossier sobre narcoeconomía* (Quito: FNJ).
1989b *Dossier sobre la ley anti-drogas* (Quito: FNJ).
1989c *Dossier sobre extradición* (Quito: FNJ).

García Sayán, Diego (ed.)

- 1990 *Narcotráfico: realidades y perspectivas* (Lima: Comisión Andina de Juristas).

Henman, Anthony

- 1986 "Respuesta de un ciudadano a la guerra contra las drogas", Documento presentado al Simposio del Grupo Arco-Iris sobre las drogas (Bélgica: GRAEL).

- 1990 *The Anti-Prohibitionist Review*, # 1, January (Bruselas: ILA).
- s.f. *Aspectos cognoscitivos de la mente humana: hacia una genealogía de las representaciones* (Londres: s.e.).

Henman, Anthony y Oswaldo Pessoa

- 1986 *Diamba sarabamba: coletânea do textos brasileiros sobre a maconha* (Sao Paulo: Ed. Ground).

Hughes, Patrick

- 1982 "Un estudio etnográfico sobre el tráfico de drogas en París" (s.l., s.e.).

INTERPOL

"Estadísticas de las labores del Servicio de Estupefacientes e Interpol de la Policía Nacional", correspondientes a los años 1985, 1986, 1987, 1988 y 1989.

Jaime, Pancho

- 1989 *Tiene razón pero va preso* (Guayaquil: Ed. Pancho Jaime).
- 1990 *Comentarios de Pancho Jaime*, febrero (Guayaquil: Ed. Pancho Jaime).

Mabry, Donald J.,

- 1989 "The role of the U.S. military in the war on drugs in the Caribbean Basin", ponencia presentada en el *International Symposium on Money Laundering*, octubre (Miami).

Miño, Wilson

- 1990 "La economía política de la droga y el lavado de dinero en el Ecuador: Un planteamiento metodológico", en AA.VV., *Narcotráfico y deuda externa: las plagas de América* (Quito: Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa y Desarrollo).

Nadelmann, Ethan

- 1989 "Evidencias para su legalización" en "El debate sobre las drogas", dossier en *Facetas* (sin más datos).

O'Rourke, P. J.

1989 "Taking Drugs - Seriously" en *Rolling Stone*, November 30th.

Páez, Alexei

1989 "*Política y narcotráfico: la ambigüedad del Estado*", mimeo (Quito: s.e.).

1990 "Análisis preliminar sobre el caso ecuatoriano", en *Boletín de la Comisión Andina de Juristas*, marzo (Lima: Comisión Andina de Juristas).

1989 "Ecuador: un caso particular en la economía política de la droga", ponencia presentada en el Encuentro de Investigadores Colombianos y Ecuatorianos, en el marco del *International Symposium on Money Laundering*, octubre (Miami).

Rincón, F.

1989 *Verdad y leyenda de El Mexicano*, (Bogotá: s.e.).

Romero, Nelson

1990 "La narcoquímica ecuatoriana en la década de los ochenta" en AA.VV., *Narcotráfico y deuda externa: las plagas de América* (Quito: Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa y Desarrollo).

Salgado, Hernán y Ernesto Albán

1989a "Investigación Jurídica: análisis y evaluación de la legislación ecuatoriana. Lineamientos básicos para una reforma legal" en *Sociedad, Juventud y Droga*, # 1 (Quito: Fundación Nuestros Jóvenes).

1989b "Anteproyecto de Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas" en *Sociedad, Juventud y Droga*, # 1 (Quito: Fundación Nuestros Jóvenes).

Tokatlián, Juan Gabriel

1988 "Seguridad y drogas: su significado en las relaciones entre Colombia y Estados Unidos. Un debate introductorio" en *La cuestión de las drogas: una problemática, tres perspectivas* (Bogotá: C.E.I.).

United States Department of State (USDS)

1989 *International Narcotics Control Report*, Bureau of International Narcotics Matters.

1990 *International Narcotics Control Report*, Bureau of International Narcotics Matters.

Woodley, Richard

1980 *Dealer: Portrait of a Cocaine Merchant* (ejemplar sin más datos).

Documentos

DINACONTES

1989 Respuestas al Cuestionario para Instituciones, elaborado para la investigación "Pequeños Traficantes".

INTERPOL

1989 Respuestas al Cuestionario para Instituciones, elaborado para la investigación "Pequeños Traficantes".

HISTORIAS DE VIDA

de los Informantes de la investigación "Pequeños Traficantes" (ver supra Andrade X., 1990a). Citados con números cardinales.

REGISTRO OFICIAL - 17 de septiembre de 1990 # 523 (Quito).

LAVADO DE DOLARES Y NARCOECONOMIA EN EL ECUADOR

Wilson Miño

FLACSO - Biblioteca

1. Introducción

El estudio del narcotráfico y su impacto en la economía ecuatoriana prácticamente no ha sido abordado por las ciencias sociales ecuatorianas. Pensamos que de alguna manera la posición secundaria que ha ocupado el Ecuador dentro del encadenamiento de operaciones que tienen que ver con la producción, transformación y consumo de la cocaína, en relación a sus vecinos de Colombia, Perú y Bolivia, ha influido en la atención de los investigadores ecuatorianos. Solamente a partir de la agudización de la represión sobre el narcotráfico en Colombia comenzó a cobrar importancia el Ecuador, fundamentalmente, como país de refinación y tránsito de la producción de cocaína colombiana hacia los centros de consumo localizados en Estados Unidos y Europa. Este último período

de mayor involucramiento del Ecuador en el narcotráfico lo podemos situar aproximadamente desde el año de 1984 hasta nuestros días.

Sin embargo, la falta de estudios no permiten tener la certeza sobre la objetividad de la periodización durante los últimos tiempos. Existen indicios de orden empírico que hacen pensar que operaciones como el lavado de dólares no han sido registrados en años anteriores con la claridad que ahora se lo resalta. La caducidad de las leyes, unido a su falta de cobertura y control, ha permitido durante estos últimos años que la economía ecuatoriana se encuentre abierta al ingreso y lavado de los narcodólares provenientes de las fronteras con Perú y Colombia. Y no solamente eso, sino que ha permitido la estructuración de todo un sistema subterráneo hecho para facilitar el lavado de dólares desde grandes operaciones hasta las más pequeñas, y en donde además, se confunde con lo que sería una economía informal que funciona al margen de las regulaciones estatales, como cualquier informal, pero ofreciendo grandes utilidades a través de operaciones aparentemente legítimas. Este sería el caso de los intermediarios financieros que constituyen la puerta de entrada a la economía formal.

Estas mismas limitaciones legales conspiran contra la realización de los estudios, dado que no ofrecen condiciones para el registro y estudio de los fenómenos que desata el narcotráfico. La ausencia de estadísticas sobre esta temática hace muy difícil un estudio detallado del impacto de los narcodólares sobre los principales indicadores macroeconómicos de las cuentas nacionales. Sin embargo, es posible hacer estimaciones gruesas a través de un análisis minucioso y complejo de las cuentas más desagregadas de la contabilidad nacional. En el Ecuador, este es un terreno absolutamente virgen e inexplorado y tendría que

ser uno de los caminos que ayuden a estimar la magnitud e importancia de la narcoeconomía.

Como ya se señaló, la ausencia de estudios de la narcoeconomía en el Ecuador nos obliga de alguna manera a iniciarlos con tareas previas a cualquier investigación, como es la sistematización de la información y la identificación de temáticas relevantes. Pensamos que podrían ser tres las áreas de estudio sobre la economía del narcotráfico: la primera, que tiene que ver con el mismo proceso productivo, de transformación, circulación y consumo de la cocaína. En el caso concreto del Ecuador serían las operaciones de transformación, funcionamiento de laboratorios, y de circulación, como es el establecimiento de empresas exportadoras de la droga hacia el mercado internacional. Como segunda área pueden ser las actividades que tienen que ver con el lavado de dólares y su distribución en el contexto nacional. Y, finalmente, como tercera área estaría el estudio de las cuentas nacionales del país, con el fin de estudiar o estimar el impacto global de la narcoeconomía sobre la economía formal del Ecuador.

En general, toda ponencia recoge los resultados de un estudio o investigación, sin embargo, para nuestro caso no lo podemos cumplir exhaustivamente, dado que no existe una investigación terminada, pero podemos presentar una aproximación al estudio de lavado de dólares en el Ecuador, proporcionando cierta sistematización de la información disponible y un conjunto de hipótesis de trabajo iniciales que ofrezcan una visión panorámica de la problemática. En esa perspectiva de trabajo realizaremos, en primer lugar, una exploración inicial acerca de la rama económica en donde se centraliza el narcocapital.

2. Formas de lavado de dólares en el Ecuador

La inversión de los capitales provenientes del tráfico de drogas asume las características de operación de una empresa capitalista normal, cuya inversión se realiza en actividades económicas más rentables o de punta, como bancos, empresas de seguros, haciendas de producción agroindustrial, financieras, etc. Por lo tanto, la distribución de los narcodólares es sumamente diversificada dentro de la economía formal y utiliza diferentes tipos de vías o canales de entrada. En el Ecuador se ha detectado flujos monetarios que ingresan por las fronteras, tanto norte (Colombia), como sur (Perú), y desde ahí se difunden hacia las principales ciudades del Ecuador.

Para ilustrar la forma de ingreso de narcodólares tomaremos los casos de Machala en la frontera sur, y de Tulcán en la frontera norte. En el caso de Machala tenemos como fenómeno la dolarización de la economía local a través de flujos de dólares que llegan de la frontera comerciados por intermediarios financieros, que venden los dólares a precios más bajos que los del mercado y, a la vez, son proveedores de divisas que el mercado demanda. A continuación tenemos el caso de Tulcán, que es parecido al de Machala, y para su análisis tenemos más información. El caso de Tulcán es interesante por el papel que está desempeñando en el lavado de dólares. Tulcán es una ciudad que está localizada a pocos kilómetros de la línea fronteriza y en donde el control de la frontera es sumamente problemático porque la geografía presta facilidades para su ingreso. Existen múltiples puntos de entrada, generalmente utilizados por el comercio ilegal para el traspaso del contrabando que se desarrolla en la frontera. De ahí que, el control efectivo sobre dicha frontera se lo realiza desde la provincia de Imbabura, localizada mucho más al sur. Aparte de las facilidades geográfi-

cas, Tulcán es favorecida por los tratados de integración internacional con Colombia. Con el impacto de la crisis económica iniciada durante los primeros años ochenta, los sucesivos ajustes financieros con las correspondientes devaluaciones monetarias, provocaron la atracción de importantes flujos comerciales que se generaron desde el Ecuador. Actualmente, una población flotante de 15 a 30 mil personas se desplaza de un lado a otro de la frontera durante días normales. Según un funcionario fronterizo, entrevistado por el periódico *HOY*, 217 mil turistas colombianos ingresaron al Ecuador en 1988. El dólar en Tulcán es considerablemente más barato que en el resto del país. Mientras en Quito se lo cotiza, para la venta, a 587 sucres, en Tulcán se lo vende a 560 sucres. Según un conocedor del mercado, también entrevistado por el mismo periódico *HOY*, ese fenómeno ocurre por la gran cantidad de dólares del narcotráfico colombiano que son lavados en Tulcán. Según estimaciones de ese mismo observador, alrededor de 250 a 300 mil dólares se negocian diariamente en dicha ciudad. Así mismo, el mercado se vuelve más intenso durante los fines de semana en que hasta 40 mil personas cruzan la frontera¹.

La información presentada nos demuestra que nos encontramos frente a un fenómeno de grandes magnitudes en donde se conjugan o interactúan distintos tipos de factores, como el comercio internacional legítimo, el grande y pequeño contrabando, el comercio informal, el turismo, etc. Elementos que crean las condiciones para que se forme una especie de zona libre o puerto seco que presta facilidades para actividades como el lavado de dólares. Constituyendo por lo tanto una puerta de entrada para dichos dólares y recibiendo, además, el impacto indirecto de actividades donde posiblemente se estén filtrando flujos financieros que tengan que ver con actividades vinculadas al narcotráfico, como sería el turismo. A continuación

profundizaremos el análisis en esas dos direcciones, con el fin de detectar los circuitos de vinculación internacional del lavado de dólares, que a nuestro entender es una de las más importantes del Ecuador.

En relación al primer nivel, que sería de lavado directo de narcodólares, tenemos a Tulcán como el lugar de entrada y de contacto entre redes colombianas y ecuatorianas. La red ecuatoriana iniciada en Tulcán presta un campo propicio no solamente para lo que sería una economía subterránea sino también para una economía informal aparentemente legítima. La red comenzaría con una parte formal del sistema, que estaría constituida por los bancos y por las casas de cambio; según estimaciones de expertos financieros, por este canal circularían de un millón y medio a dos millones de dólares mensuales, o sea, alrededor de unos veinte y un millones de dólares al año. Cifra que vendría a representar un tercio de lo que podría ser el total de dólares cambiados en esa plaza, de acuerdo a las cifras presentadas anteriormente. Naturalmente, debemos considerar que en esa cifra pueden estar incluidos los dólares originados en otras transacciones. Sin embargo, hay que considerar que tradicionalmente las operaciones monetarias y cambiarias no se hacían en dólares, sino que se las hacían en las monedas nacionales de los dos países, o sea, en sucres y pesos. En todo caso, las cifras reveladas posiblemente son históricamente inéditas en el intercambio comercial fronterizo entre Ecuador y Colombia. Es indudable que estos cambios son recientes dado lo explosivo de su crecimiento. En la plaza de Ibarra, que se encuentra bastante cercana a la de Tulcán, con magnitudes de operación significativamente menores, más o menos de 12 a uno, registran una tasa de crecimiento anual de más del 800%. Esto nos revela la fuerza del fenómeno descrito.

A partir de la parte formal de la red, tendríamos la parte subterránea e informal que operaría al margen del sistema bancario y que se expresaría en intermediarios financieros que en el Ecuador venden dólares y compran sucres con una diferencia de 30 a 40 sucres, en relación al precio oficial de la divisa. El comprador de los dólares que viene de Quito con sucres puede pertenecer a una red de grandes compradores de dólares cuyas operaciones pueden variar entre doscientos y trescientos mil dólares. En tanto que, los pequeños cambistas con un capital de 600 mil sucres (1.017 dólares) pueden obtener como utilidad unos 400 mil sucres al mes (678 dólares). O sea, recuperan su capital en un 66.6% en apenas un mes de actividades. Generalmente, son gente de escasos recursos económicos que logran juntar una cantidad de dinero mediante el concurso familiar y que, así mismo, venden los dólares en las casas de cambio de manera fragmentada y sin problemas. Este flujo de dólares tiende a repartirse por las principales ciudades del Ecuador y su significación probablemente supera los pronósticos más exagerados. Según un editorialista del periódico *El Telégrafo* de la ciudad de Guayaquil este fenómeno puede estar jugando un gran papel en la estabilidad del mercado cambiario nacional:

Se habla de que en el Ecuador va a dictarse una legislación para prohibir la transferencia de bienes a favor de narcotraficantes; pero, es evidente que la apertura más cercana y encubridora del narcotráfico está en la compra de los dólares, que por su volumen no se realiza en un mercado negro paralelo, sino en el mercado cambiario libre, y en el caso del Ecuador, puede determinarse por el origen de los flujos de los dólares billetes.

Es público y notorio que en el norte de la sierra ecuatoriana hay diferencia en la cotización por más de 30 sucres por dólar.

De hecho los cambistas ecuatorianos substituyeron a la llamada "ventanilla siniestra" que en 1981 abrió el Banco de la República de Colombia para comprar dólares sin preguntar su origen, que al cerrarse en 1988 tuvo el efecto de "beneficiar a la política cambiaria del Ecuador", incrementándose la oferta en el Ecuador. Los que compran narcodólares no son narcotraficantes, pero su responsabilidad, al igual que la de las autoridades por no actuar al respecto, encubre tal situación, es similar a la de los narcotraficantes, porque se está repitiendo el acuerdo tácito, y quizá hasta expreso, que se dio en Colombia entre los narcotraficantes y los sectores dominantes de la economía de ese país, que se rompe por varios asesinatos semanas atrás².

Por lo dicho, este sería el contexto en el que se realiza el lavado de dólares en la frontera y que da la impresión que ésta constituiría otra actividad más de una gran ola "inversionista" de narcodólares originada en Colombia desde mediados de los años ochenta. Tampoco sería casual que el mercado urbano de la frontera registre el nivel de precios que se encuentra entre los más elevados del Ecuador, gracias a una inflación de tipo local determinada por una gran cantidad de circulante que contiene la economía de frontera.

Otra de las actividades de impacto en la economía ecuatoriana ha constituido el turismo actual de Colombia, que revela características novedosas en donde bien podrían filtrarse de manera indirecta narcodólares inyectados sobre el proceso económico general. Así, tenemos que el turista colombiano ya no trae como moneda los pesos colombianos sino dólares, que los va cambiando desde las poblaciones fronterizas hasta las principales ciudades a donde se dirige o por donde transita. También tenemos que los lugares preferidos por los turistas colombianos son las grandes ciudades de Quito y Guayaquil: el 43,3% de los turistas se dirige preferentemente a Quito y el 21,6% va hacia Guayaquil; el resto toma el camino de balnearios conocidos como Salinas, Esmeraldas, Manta, Atacames, etc. Llama la atención, así mismo, el contraste entre el

turismo colombiano que entra al Ecuador y el turismo ecuatoriano que sale hacia Colombia. En el año de 1988 ingresaron al Ecuador alrededor de 152.689 turistas colombianos, en tanto que del Ecuador salieron apenas 21.656 ecuatorianos; no se incluye en estas cifras el turismo fronterizo, en donde de conformidad al Acuerdo Bilateral entre Ecuador y Colombia, existe libre paso a la zona de integración. Y, finalmente, dentro de los datos curiosos del turismo colombiano al Ecuador, se destaca el hecho de que el 23% de los turistas que ingresaron son propietarios de vivienda en territorio ecuatoriano, o sea, alrededor de 36.453 personas³.

En relación al impacto económico producido por el turismo éste no es nada despreciable. Según estimaciones de la Dirección Regional de Turismo del Norte el aporte dejado por 221.890 colombianos, para el año de 1988, fue de 15.625'493.800 sucres. Esto en dólares vendría a representar 26'940.505. Es evidente que gran parte de esta llamada industria del turismo es legítima y que, muchas de las inversiones que se realizan en el Ecuador se hacen como consecuencia del clima de inseguridad que se vive en Colombia. Sin embargo, tratamos de dejar constancia del contraste existente entre prácticas económicas tradicionales y prácticas actuales, en donde estas últimas evidencian un mayor poder económico y que pueden brindar cobertura para la circulación de dinero proveniente del narcotráfico. En esa medida tratamos de explorar líneas de investigación que nos lleven a la ubicación de todas las formas de lavado de dólares.

Con esta perspectiva de análisis tenemos otro fenómeno macroeconómico que también marca un fuerte contraste con la historia de las relaciones económicas entre Ecuador y Colombia, y que tiene que ver con el auge de las inversiones de capitales colombianos en el Ecuador. Como ya se dijo, este

fenómeno data o se inicia desde los primeros años de la década de los ochenta; sin embargo, fue poco registrado por la opinión pública nacional. Solamente a partir de aproximadamente el año de 1986 se repara en inversiones abiertamente audaces pero que, de alguna manera, mostraban la punta del "iceberg" y en donde operaba una dinámica que sólo ahora despierta preocupación al interior de la dirección política del país.

Así, un diputado ecuatoriano pide al Presidente del Congreso una exhaustiva investigación sobre un desmesurado asentamiento de inversiones colombianas en el Ecuador, y que eventualmente podría estar relacionado con el narcotráfico. Para sustentar sus afirmaciones dicho diputado hace una investigación basada en el *Registro Oficial*, en donde verifica los capitales de origen colombiano acogidos a la Resolución No. 22 del Acuerdo de Cartagena. O sea, capitales que ingresaron al Ecuador enmarcados en el Acuerdo Internacional del Pacto Andino⁴. Su estudio precisa que los capitales colombianos comienzan a movilizarse al Ecuador a partir de septiembre de 1988, y cuyas inversiones hasta diciembre alcanzaron un total de 29'112.430 sucres (48.928 dólares). En tanto que, las inversiones que se realizaron desde enero hasta septiembre de 1989, suman ya un total de 544'289.100 sucres (aproximadamente 914.000 dólares)⁵. En el siguiente cuadro se puede apreciar la distribución de las actividades emprendidas por las empresas inversionistas colombianas.

Cuadro No.1

**Distribución de las inversiones de capitales colombianos
en el Ecuador, 1988-1989**

<i>Actividad</i>	<i>No. Establec.</i>	<i>Mercado</i>	<i>Tamaño</i>
Emp. Comerciales	49	30 Interno 10 Externo 9 Representac.	- - -
Emp. Agrícolas	42	20 Interno 20 Exportac. (Externo)	- -
Emp. Industriales	20	-	5 Grandes 10 Medianas 5 Pequeñas
Emp. Construcción	2	-	-
Emp. Aumentos de Capital	42	-	-
Total	155		

Fuente: Comunicación entregada al Presidente del Congreso, Diario *El Universo*, 27-IX-1989.

Uno de los resultados que llama la atención al legislador es el uso desproporcionado tanto en términos de cantidad como en el de los objetivos de las inversiones realizadas por ciudadanos y empresas de origen colombiano, con relación a la de los otros países andinos, y sus posibilidades de impacto negativo en la estructura judicial, económica y social del Ecuador⁶.

Sin lugar a dudas que las condiciones económicas, sociales y políticas, por las que atraviesa Colombia, incluyendo los diferentes ritmos de la guerra contra el narcotráfico, han determinado que el Ecuador se constituya en una especie de santuario, en donde tanto los que promueven la espiral de violencia como los que huyen de ella, encuentran en el Ecuador la estabilidad necesaria que les permite iniciar proyectos económicos. En esa medida, tanto los capitales vinculados al narcotráfico como los capitales legales, se encuentran mezclados. De ahí que, los estudios que emprendan las ciencias sociales deberán considerar esta problemática en términos de establecer la magnitud del impacto del narcotráfico en la economía ecuatoriana.

Es importante destacar que algunas veces las fuentes de información pueden confundir al investigador, sobre todo las noticias sensacionalistas. Sin embargo, hay que considerar que si bien las informaciones de prensa pueden exagerar y, otras veces, tergiversar los acontecimientos, no es menos cierto que recogen sucesos fuera de la normalidad cotidiana que sorprenden y alarman a la sociedad en general. Y en donde muchas veces esas informaciones circulan solamente a través del rumor. Esto puede ser válido tanto para hechos que suceden a nivel social amplio y general, como para noticias o rumores que emergen de reducidos círculos o grupos económicos.

A continuación trataremos las actividades económicas específicas por medio de las cuales se lavan los narcodólares, recordando que éstas se realizan en ramas económicas de punta y que la mayor parte de flujos monetarios proviene de Colombia. En primer lugar, trataremos las acciones ocurridas en el sistema financiero nacional y luego en las actividades productivas.

2.1. El sistema financiero nacional y el lavado de dólares

En el Ecuador ha existido indicios de lavado de dólares tanto en el sistema bancario como en instituciones financieras. Pese a las acciones represivas llevadas a cabo por el Estado, a través de sus organismos correspondientes, como la Superintendencia de Bancos, para controlar esas prácticas ilegales, nunca las autoridades gubernamentales mencionaron públicamente a las instituciones financieras clausuradas.

Tal vez el caso más conocido fue el de un banco, que canalizaba las operaciones financieras del comercio de contrabando de la ciudad de Guayaquil. El procedimiento seguido consistía en la compra de mercadería en el exterior con narcodólares; a través del comercio informal de la ciudad se vendía la mercadería y se operaba con esa institución financiera. Justamente el Ministro de Gobierno informó que una financiera que lavaba dólares fue cerrada, medida que la consideró como parte de la lucha contra el narcotráfico⁷.

Otra de las instituciones liquidadas por la Superintendencia de Bancos fue FINANDES, financiera con grandes problemas financieros que pasó por varios grupos. La revista *Vistazo* de febrero de 1989, anotaba que "en medios financieros se consideraba que esta financiera había sido traspasada a un grupo vinculado con el narcotráfico, pero esta es una suposición sin comprobación, aunque en la reciente reforma a la Ley de Bancos se autoriza al Superintendente para que bloquee una transferencia de acciones cuando simplemente suponga vinculación con el narcotráfico".⁸ Igualmente, la Superintendencia de Bancos negó una solicitud tendiente a obtener la autorización para conformar una entidad financiera, en razón de que existían fundamentadas reservas respecto de la idoneidad de los verdaderos promotores⁹.

Actualmente, en el Ecuador se rumorea que los bancos no están comprando dólares; sin embargo, en fuentes autorizadas se dice que existen fuertes compras de dólares que se canalizan a través de contactos de alto nivel, y que superarían el medio millón de dólares (alrededor de 2/3 de millón), en operaciones de dos días. En realidad, es difícil precisar la cantidad de dólares que circulan a nivel del sistema financiero, dado el secreto bancario y financiero de las operaciones. Se podrían realizar estimaciones aproximadas a través de comparaciones entre los ingresos del Banco Central y los flujos financieros de divisas de las casas de cambio. En otras palabras, se tendría que comparar, o mejor dicho, analizar la brecha existente entre los flujos monetarios y, concretamente, flujos de divisas controlados por el Banco Central y los flujos del mercado libre. Además, hay que señalar, de acuerdo a algunos autores, que el tamaño hipertrofiado de las instituciones financieras presenta un amplio campo para el ingreso de narcodólares, dado que las magnitudes del movimiento económico general son reducidas en relación al tamaño del sistema. Además, según fuentes policiales el "lavado" de dinero en Ecuador es ideal para los narcotraficantes ya que las leyes permiten el secreto o sigilio bancario. Según las mismas fuentes, entre 200 y 400 millones de dólares ingresaron al Ecuador en 1988 sea para lavar su origen o para ser invertido en empresas legítimas¹⁰.

2.2 El lavado de dinero en actividades productivas

El lavado de dinero en el Ecuador, como en otros países, es sumamente diversificado y se desarrolla en muchas actividades productivas y financieras. En el Ecuador, pese a que el peso de la narcoeconomía no ha sido convenientemente estimado, se calcula que podría hasta superar el 10% del

Producto Nacional Bruto¹¹. Las actividades de lavado de dólares más importantes por su impacto en la opinión pública nacional han constituido la agricultura y, en menor medida, la minería. Según un dato de prensa, las inversiones por lavado de dinero pueden llegar a cincuenta millones de dólares, de acuerdo a un alto vocero del gobierno, y en donde éstas se repartirían en compras de bienes inmuebles, en tiendas y varias cadenas de negocios, especialmente de comida¹². Así mismo, se dice que en estos últimos meses se presentó una oferta colombiana para adquirir una cadena de negocios donde está incluido un medio de comunicación televisivo, por mil millones de dólares, cantidad que representaría la décima parte de la deuda externa ecuatoriana¹³. Todos estos acontecimientos han provocado honda preocupación en la dirección política del Estado, lo que está determinando una actualización de las leyes en cuanto a la represión del narcotráfico, incluyendo el ámbito, el encubrimiento y lavado de dinero.

La minería ha constituido otra de las actividades económicas en donde se ha detectado incidencia de fuertes intereses del narcotráfico. Concretamente en la cuenca aurífera de Nambija, al sur de la costa ecuatoriana, la policía investigaba la denuncia de que varios narcotraficantes se han valido de la actividad minera para lavar narcodólares a través de la compra del oro para luego venderlo al Banco Central, con lo que quedan libres de cualquier sospecha y justifican la procedencia del dinero¹⁴. A pesar de la investigación de esas denuncias no ha sido posible comprobarlas, pero existen fuertes presunciones de veracidad.

En los dos últimos meses una de las actividades más denunciadas por la prensa ha sido la adquisición de tierras a precios exorbitantes en las zonas de Santo Domingo de los Colorados (Provincia de Pichincha) y en la provincia de Los Ríos. Un dirigente agropecuario, el presidente de la Federa-

ción Ecuatoriana de Productores Agropecuarios, reveló que ha recibido denuncias de agricultores en el sentido de que existen extranjeros que han adquirido grandes extensiones de terrenos a precios exorbitantes y que la gran mayoría de los inversionistas, en un 95%, son colombianos¹⁵. En la zona de Santo Domingo de los Colorados, hoy burlonamente denominada Santo Domingo de los Colombianos, según un parlamentario del Congreso Nacional, el 35% de los inmuebles o predios agrícolas son de colombianos¹⁶. Así mismo, el director ejecutivo del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización amplió dichas denuncias afirmando que en la provincia de Manabí se vendió una hacienda a un costo de 60 millones de sucres (o sea, 100 mil dólares), cuando su precio real es de 10 a 20 millones de sucres (entre 16.800 y 33.600 dólares). Motivo por el cual solicitó a los Registradores de la Propiedad se abstengan de inscribir escrituras de terrenos de la zona hasta poder investigar la procedencia de ese dinero¹⁷. Igualmente, en la región Sierra-Norte del Ecuador, en la zona de Cayambe, se registraron compras de haciendas por parte de narcotraficantes con precios que más que triplicaban su valor comercial. Este tipo de fenómenos, como es la compra de bienes inmuebles a precios superiores a los comerciales, traen consigo distorsiones en el mercado, expresadas en fuertes procesos inflacionarios difíciles de controlar. Por ejemplo, en la frontera serrana con el Perú, donde hace algunos años se convirtió en zona de tránsito de cocaína, los precios de los bienes inmuebles subieron vertiginosamente. Sin embargo, luego de que pasó esta "fiebre", probablemente por cambio de rutas del narcotráfico, el mercado se estabilizó con los precios elevados y con una escasa actividad mercantil. Actualmente, esta zona da la impresión de atravesar por recesión económica y depresión de la actividad comercial y productiva.

Dentro de la industria manufacturera, así como del sector comercial y de servicios, se nota que no atraen tanto la atención como el sector financiero y el sector agrícola. Dentro de este campo se encuentran las declaraciones del Partido Socialista en la provincia del Guayas, quien ha pedido a los diputados del Congreso Nacional que investiguen a una empresa cervecera que ha desembolsado fondos por una cantidad superior a los 4.000 millones de sucres (6,7 millones de dólares), por concepto de indemnizaciones laborales, cuando la liquidez de esa empresa antes del conflicto era de apenas 200 millones de sucres, y el monto total de las liquidaciones representa casi la totalidad de su capital. Esta empresa pertenece a un grupo económico colombiano¹⁸. A nivel de la actividad comercial se descubrió, por parte de la policía ecuatoriana, que la empresa de mercadeo ECUAMER estaba vinculada a uno de los barones de la droga colombiana, integrante de la más alta cúpula del Cartel de Medellín. Dicha empresa se dedica o dedicaba a las importaciones y exportaciones de lentes, cristales, libros, implementos de seguridad industrial y funcionaba en Quito¹⁹.

Igualmente, se ha detectado sobre y subfacturación de exportaciones e importaciones cuyos mecanismos de funcionamiento sirven para encubrir el lavado de dinero. De ahí que está por firmarse un acuerdo comercial entre Estados Unidos y Ecuador para el control de los flujos comerciales entre ambos países. Así mismo, es importante tomar en cuenta el comercio de precursores químicos, que si bien no entraría directamente como actividad del lavado de dinero tendría un efecto similar, como dinamizador de las importaciones de químicos. El crecimiento del subsector químico ha aumentado "monumentalmente" en el 29%, en donde las proyecciones del crecimiento industrial y de las importaciones de químicos pueden señalar magnitudes formidables de utilidades²⁰. Inves-

tigaciones más precisas realizadas por la Escuela Politécnica Nacional demuestran que el 90% del incremento de 50 millones de dólares en las importaciones de químicos, corresponde a productos que nada tienen que ver con la producción de cocaína. En tanto que el 10% restante, es decir 5 millones de dólares, representa un aumento de compra de productos que podrían usarse como materia prima para la elaboración de drogas²¹.

Notas

1. Diario *HOY*, Quito, 17-08-1989, p. A5.
2. León Roldós Aguilera, "La tragedia del narcotráfico", Diario *El Telégrafo*, 18-IX-1989.
3. Dirección Regional de Turismo del Norte, *Informe Estadístico* s.s.l., 1989, p.7.
4. Se analizó la información que contienen las publicaciones del *Registro Oficial* desde el 10 de agosto de 1988 hasta finales del mes de agosto de 1989. La información está relacionada con las autorizaciones otorgadas por el Ministerio de Industrias, Comercio, Integración y Pesca, el que en virtud del Reglamento No. 3095 es el encargado de aplicar la Decisión 220 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, que entró en vigencia a partir de la publicación del Decreto No. 3049 en el *Registro Oficial* No. 723 del 7 de julio de 1987, mediante el cual nuestro país está obligado al régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros.
5. Diario *El Universo*, 27 de septiembre de 1989. Sección El País.
6. Diario *El Universo*, 27 de septiembre de 1989. Sección El País.
7. Diario *El Expreso*, 26-VIII-1989.
8. Revista *Vistazo*, Febrero 2 de 1989, No. 515.
9. Diario *HOY*, septiembre 15 de 1989, p. 3A.

10. Diario *El Universo*, "Ecuador considerado país de lavado y embarque de droga", 26-VIII-1989.
11. Diario *HOY*, "A la sombra de la narcoeconomía", septiembre 21 de 1989.
12. Diario *La Razón*, "Supuestas inversiones de 'narcos' está investigando el Gobierno", 12-IX-1989.
13. Diario *El Expreso*, "El Cartel invierte en nuestro país", 31-VIII-1989.
14. Diario *HOY*, "Narcotráfico estaría involucrado en Namibia", s.f.
15. Diario *HOY*, "Adquieren tierras a precios exorbitantes", 5-IX-1989.
16. Diario *HOY*, "Narcos pagan altos precios por tierras", 12-IX-1989.
17. Diario *HOY*, "Narcos lavan sus dólares en Santo Domingo de los Colorados", s.f.
18. Diario *El Meridiano*, "Piden explicaciones sobre las inversiones de narcotraficantes", 16-IX-1989.
19. Diario *HOY*, "Barón de la Droga fue detenido en barrio residencial de Quito", 2-X-1989.
20. Diario *HOY*, "Narco influye en la actividad económica", 16-IX-1989.
21. Diario *HOY*, "Investigan uso de químicos", 23-IX-1989.

EL LAVADO DE DOLARES EN EL ECUADOR: LA PERSPECTIVA JURIDICA

Paul Bonilla Soria

1. Introducción

Este trabajo presenta el tratamiento jurídico que el Estado ecuatoriano da a los procesos de transferencia del dinero efectivo con el que paga el usuario al vendedor por las sustancias psicoactivas que ingiere, hacia depósitos financieros y en la inserción de estos últimos en la economía legal.

Es evidente que el consumo ecuatoriano solamente genera una fracción muy reducida de los capitales originados en el narcotráfico. Efectivamente, un estudio realizado en el presente año y auspiciado por la Agencia Internacional para el Desarrollo (Bonilla y Andrade, 1989), encuentra que el porcentaje de consumidores ecuatorianos de clorhidrato y sulfato de cocaína así como también de marihuana, es tan reducido que no es confiable estadísticamente.

El problema del lavado de narcodólares debe situarse entonces en el movimiento financiero que se registra desde los países en los cuales se produce el más alto nivel de consumo hacia aquellos que exportan las drogas.

Desde esa perspectiva, el rol del Ecuador en el circuito mundial del narcotráfico es relativamente reciente. Sólo a partir de la década de 1980 puede observarse el desarrollo de la actividad exportadora de clorhidrato de cocaína hacia los Estados Unidos de Norteamérica, en primer lugar, y hacia Europa secundariamente, exportaciones que, por fuentes policiales, se realizan por vía marítima y por líneas aéreas comerciales en sus vuelos regulares. Efectivamente, no se ha podido observar la presencia de pistas aéreas clandestinas ni de un parque aeromotor con condiciones de llevar las drogas en operaciones especiales.

Desde la perspectiva de la producción, las condiciones geográficas del país, en especial las reducidas distancias entre los centros agrícolas de las zonas urbanas y una integración económica nacional consistente, han impedido el desarrollo de los cultivos de cacaos de manera que pasen inadvertidos o tolerados por las autoridades.

Esta tendencia nacional fue alterada entre 1985 y 1987 cuando en la provincia de Sucumbíos, limítrofe con el departamento de Nariño y Caquetá colombianos, se iniciaron esporádicas siembras de coca. Sin embargo, la condición estratégica de la región -lugar de extracción de petróleo y atravesada por el oleoducto- hace que las Fuerzas Armadas patrullen rigurosamente la zona, habiéndose detectado los sembríos y procedido a su erradicación, que culminó en 1988.

Es otra etapa de la producción la que se ha asentado en el país: la refinación. Se han descubierto algunas plantas procesadoras de pasta básica de cocaína para obtener clorhidrato.

Sin embargo, su volumen de producción es reducido, si se las compara con otras aprehendidas en países vecinos. A pesar de lo dicho, la inserción del Ecuador en el circuito mundial de la droga es innegable, aunque modesta. De allí que, las circunstancias conexas, tales como el lavado de narcodólares, tengan también una escala bastante más reducida de las de otros países.

2. Los sistemas de lavados

Habiendo situado el problema como una transferencia de recursos financieros desde los Estados Unidos de Norteamérica y Europa hacia el Ecuador, expertos en comercio internacional¹ manifiestan que existen tres sistemas básicos para perfeccionar las operaciones:

a. - La exportación de bienes comerciales hacia el Ecuador en donde se venden en mercados pocos selectivos con el origen de los productos y con los procedimientos de ingreso. Efectivamente, en las dos principales ciudades existen dos "zonas francas" en donde se expenden libremente importantes cantidades de bienes de origen extranjero, liberados ilegalmente de tasas aduaneras. Para un abogado, importante ejecutivo de un banco nacional, los narcotraficantes adquieren en los países de origen electrodomésticos, vestuario, automóviles usados, que pagan en efectivo y que luego, normalmente por la vía del contrabando, remiten al Ecuador hacia comerciantes establecidos que los adquieren y revenden en el mercado nacional².

b. - A través de cartas de crédito o de garantía, irrevocables y a la vista, que los bancos norteamericanos o europeos conceden a bancos ecuatorianos para avalar operaciones comerciales

legítimas. Estas operaciones comerciales bancarias no necesitan que se explicita el fundamento de la obligación. El banco local hace efectiva la garantía y la transferencia se produce inmediatamente. Para que esta modalidad funcione es necesario que en el país de origen del dinero, el narcotráfico haya establecido una fachada comercial solida que le permita operar con la banca.

c.- A través del ingreso de dinero en efectivo que se ofrece libremente en el mercado de cambios nacional. Esta última modalidad ha producido distorsiones en las plazas de frontera, en las cuales se puede observar una oferta de billetes con un precio inferior hasta en un 10% del que rige en el mercado oficial. El numerario también se ofrece en una zona minera de producción aurífera y que constituye el mayor yacimiento de oro en el Ecuador, lugar que inició la producción con sistemas artesanales hace 10 años. Para proteger a los mineros en el peso y en el precio del mineral, el Banco Central del Ecuador abrió una oficina de compra que, por versiones de los responsables, ha reducido sus operaciones de una forma sistemática, por la competencia cada vez más agresiva de agentes libres de adquisiciones que ejecutan las transacciones en dólares y a mejores precios de los del mercado. Una vez que el dinero ha sido radicado en el Ecuador, su inserción en la economía nacional parece que se efectúa preferentemente en bienes inmobiliarios urbanos y rurales.

Efectivamente, en las dos zonas agropecuarias de mayor modernidad tecnológica y de rentabilidad productiva, el precio del suelo parece haberse disparado mucho más allá de la tendencia nacional. En Santo Domingo de los Colorados, zona de cultivos de oleaginosas y frutales, reside un importante e

indeterminado número de campesinos colombianos, irregulares en su calidad migratoria. El valle de Cayambe, la más importante zona de producción lechera y de derivados lácteos, parece vivir una situación semejante.

En lo que tiene que ver con la propiedad inmobiliaria urbana, ésta ha mantenido niveles de crecimiento incongruentes con la situación de crisis que describen los indicadores macroeconómicos nacionales. Tal vez como un elemento explicativo que ilustra la situación, aparece la prisión y deportación en octubre del presente año de Evaristo Porras, uno de los más mencionados narcotraficantes de Medellín -aparece en la lista de las 10 personas por cuya captura el gobierno colombiano ofrece recompensa- quien desempeñaba en Quito las funciones de gerente de una compañía inmobiliaria que construía y comercializaba departamentos de lujo.

3. El marco jurídico

3.1 Los aspectos penales

La legislación ecuatoriana, en lo doctrinario y en los procedimientos, es tributaria de la legislación francesa en el período napoleónico. Desde esa perspectiva es singularmente rigurosa para respetar las normas que se organizan por la clasificación clásica y que distinguen al Derecho Privado del Público. El primero se refiere a las relaciones de los individuos entre sí, en el orden de la familia o provenientes del parentesco y las pecuniarias que se refieren a actividades constitutivas de una profesión o industria, en un proceso de constante especialización.

El Derecho Público comprende aquellas personas e instituciones en las que aparece el Estado como regulador de la vida

social y, en lo que toca a este estudio, muy particularmente al mantenimiento del orden social y de la tranquilidad pública, estableciendo conductas que se persiguen y reprimen cuando han sido definidas como delitos que integran el Derecho Penal.

El Derecho Público es esencialmente rígido, la distinción más clara es ya clásica: en el Derecho Privado predomina un criterio de libertad, lo que conduce a que, por lo general, pueda hacerse todo aquello que la ley no prohíbe (*prima la capacidad*); en tanto que en el Derecho Público predomina el criterio del control de la ley por lo que generalmente puede hacerse sólo lo que la ley autoriza expresamente (*prima la competencia*) (Noboa, 1981).

Desde la perspectiva de la Legislación Penal, esto es, la que regula los delitos que las personas naturales cometen, la ley establece penas de tipo pecuniario sobre las cosas que fueron el objeto de la infracción. Efectivamente, el Art. 65 del Código Penal vigente dice:

El comiso especial recae: sobre las cosas que fueron el objeto de la infracción; sobre las que han servido, o han sido destinadas para cometerla, cuando son de propiedad del autor del acto punible, o del cómplice; y sobre las que han sido producidas por la infracción misma.

El comiso especial será impuesto por delito, sin perjuicio de las demás penas establecidas por la ley; pero al tratarse de una contravención no se impondrá sino en los casos expresamente determinados por la ley.

En el caso concreto del narcotráfico, es evidente que el dinero generado por el delito ha sido producido por la infracción. Desde el espíritu de la ley, cabría entonces aseverar que los bienes obtenidos gracias a las operaciones de tráfico de comercio de drogas están sometidos al comiso especial; sin embargo, las disposiciones generales que hemos mencionado

también señalan que la contravención y la sanción sólo podrán aplicarse en los casos expresamente señalados por la ley.

Según la legislación ecuatoriana, todos los aspectos que se refieren a las sustancias psicoactivas, se encuentran contemplados en un cuerpo de normas especial: la Ley de Control y Fiscalización del Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, en la que se recoge importantes decisiones legislativas que, en 1987, se codifican por el órgano correspondiente.

En el cuerpo de leyes mencionado, tampoco se menciona al lavado de narcodólares como delito específico, aunque también se establece la posibilidad de establecer comiso especial sobre:

a) De los terrenos donde se hayan sembrado las plantas mencionadas en el Art. 14 de la presente ley, cuando sus dueños las hayan cultivado, autorizado o permitido dicha siembra.

b) De los muebles, equipos, útiles, sustancias, enseres, dineros y demás objetos de los laboratorios clandestinos o de otros lugares en donde se procesen o envasen ilegalmente estupefacientes o drogas psicotrópicas que hayan servido para dicho fin.

c) De los medios de transporte que hayan sido utilizados para movilizar estupefacientes o drogas psicotrópicas, con el objeto de realizar cualquier acto de tráfico ilícito sin consideración a los derechos de dominio sobre tales medios. (Art. 35, Ley de Control y Fiscalización del Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas).

Como se puede observar, la ley especial permite el comiso de los bienes y valores involucrados en el cultivo, el procesamiento y transporte de drogas, pero no se contempla ni en el artículo mencionado ni en ningún otro el reciclaje de

dinero que se obtiene del tráfico. Sin embargo el tráfico sí se considera delito y se lo entiende como "toda transacción comercial, tenencia o entrega, a cualquier título, de los medicamentos estupefacientes o drogas hechas en contravención a los preceptos contenidos en esta ley" (Art. 33, literal C. Código Penal).

Es evidente que la actualidad del lavado de narcodólares y la importancia de esta actividad no fue considerada por el legislador. En la ley especial se omite este delito y, por las características propias de la Ley Penal se debe aplicar uno de los principios básicos de la legislación: esto es, que no hay delito ni tampoco pena si no existe ley.

3.2 Los aspectos bancarios y de compañías

Habiéndose descartado la posibilidad de que una persona natural pudiera cometer una infracción reinsertando dinero proveniente del narcotráfico en actividades legítimas, cabe explorar la posibilidad de que una institución bancaria o una sociedad de capital pudiera cometer una infracción similar.

Luego de revisar la Ley General de Bancos, encontramos el Título Sexto que habla de las sanciones a las infracciones que pudieran cometer los bancos. Estas se encuentran descritas desde el Artículo 79 hasta el 84 y en ninguna de ellas se castiga operaciones que tuvieran que ver con el narcotráfico.

Solamente en enero de 1989 se introdujo una reforma a la Ley General de Bancos por la cual se prohíbe que pudieran adquirir acciones quienes hubiesen sido llamados a juicio por el delito de narcotráfico. La infracción de lo dispuesto acarrearía responsabilidades administrativas para los ejecutivos bancarios que cometieran el ilícito. Si éste fuera detectado en el organismo de control -la Superintendencia de Bancos- la sus-

cripción de las acciones sería anulada.

La Ley General de Bancos en sus Arts. 87 y 89 establece la reserva o secreto de las operaciones bancarias; sin embargo, esta disposición no es absoluta: efectivamente, el Juez de lo Penal puede solicitar información a las instituciones financieras y éstas están obligadas a entregarla. Desde esta perspectiva, el secreto bancario no protege a ningún delincuente y tampoco a los narcotraficantes.

Otra posibilidad cierta del lavado de dólares es la inversión extranjera, aceptada y calificada por las autoridades competentes en la banca o en compañías de capital. Al respecto existe una Legislación Andina que ha establecido un régimen común de tratamiento a los capitales y a las inversiones extranjeras, que ha sido aceptada por Venezuela, Colombia, Perú, Bolivia y Ecuador que constituyen el denominado Grupo Andino. En el Ecuador, el régimen común se ha implementado incorporando variaciones propias de la nación, que disponen que luego de cumplir determinados requisitos, el Ministerio de Industrias, Comercio, Integración y Pesca analiza las solicitudes y las aprueba o niega. También en este caso la legislación pertenece al Derecho Público y por ello no puede admitir una interpretación extensiva y, en lo que se refiere al narcotráfico, no se califica el origen del dinero sino la idoneidad de la persona³.

Desde una perspectiva formal, la ley no sanciona ni considera infracción el lavado de dólares en el que pudieran estar comprometidas las compañías ni los bancos.

4. La situación actual en el Ecuador

La alarma social generalizada que vive la Subregión frente a las actividades crecientes del narcotráfico, están pro-

duciendo cambios en nuestra vida jurídica, que han sido implementados utilizando la capacidad reglamentaria que poseen las entidades públicas para regular la ley, que no significa modificar su letra, ni su espíritu.

Es así como la Superintendencia de Bancos, luego de una rigurosa investigación sobre las operaciones de un banco y de una compañía financiera, y luego de haber encontrado evidencias incontrovertibles de lavado, dispuso en 1988 la liquidación de ambas entidades. Sin embargo, la liquidación se justificó por infracciones a otras disposiciones legales. La verdadera razón no podía fundamentar un acto jurídico, pues la violación a la legalidad hubiera sido evidente y la nulidad inmediata. El portavoz político del gobierno, Sr. Andrés Vallejo⁴ fue quien hizo pública la verdadera razón de las disoluciones, meses después de que hubieran ocurrido.

En la Superintendencia de Bancos se ha constituido una unidad especial de investigaciones que analiza a sospechosos de lavar dólares en el interior del sistema financiero ecuatoriano. También en la Superintendencia de Compañías se han creado unidades de análisis del movimiento societario en el país y sus posibles relaciones con el narcotráfico.

De la misma manera el Ministerio de Industrias, Comercio, Integración y Pesca, que es quien autoriza las inversiones extranjeras en el Ecuador, desarrolla una revisión más cuidadosa de las solicitudes para evitar el lavado. En este aspecto existe un considerable optimismo por parte del titular de la cartera quien en declaraciones de prensa recientes (1989), afirmó categóricamente que en el área de su competencia no existía ningún lavado de dólares⁵.

En lo que tiene que ver con la transferencia de propiedades inmuebles rurales, el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización, debe autorizar cualquier transferencia de

dominio. Este mandato legal se ha precisado aún más desde septiembre de 1989, cuando las limitaciones naturales que se imponen a los ciudadanos extranjeros para adquirir predios rústicos, se dificultan aún más para la adquisición en zonas de playa y de fronteras. El IERAC, quien puede conceder la autorización, ahora solicita una demostración de la procedencia lícita del dinero o los valores con los que se pagará la transacción. El Registrador de la Propiedad está impedido de inscribir la escritura correspondiente si no cuenta con la autorización. En este ámbito, la situación agraria adquiere mayor complejidad, puesto que también se involucra a la Ley de Seguridad Nacional en el tema. Parece obvio que se quiere proteger a las fronteras nacionales de la posibilidad de convertirse o seguir siendo vías de comunicación de las redes de narcotraficantes, así como también evitar la inserción de narcocapitales en las actividades de explotación bio-acuática, especialmente camaroneras, de gran auge actual en el país.

Sin embargo de que las manifestaciones descritas revelan el interés que las diferentes instituciones del Estado adoptan frente al tema del narcotráfico en sus aspectos económicos, es también evidente la ausencia de una coordinación central y fundamentalmente, de una legislación que ofrezca un sustento sólido a las acciones del Estado.

Como se ha podido observar, muchas de estas intervenciones se fundamentan en infracciones diferentes a las del lavado de dólares, tienen limitaciones y alcances definidos y por ello son vulnerables desde una perspectiva jurídica. Sin embargo, la tendencia nacional en torno a la legislación exige un cambio cuyas características generales se presentan a continuación.

5. Las perspectivas de evolución de la legislación ecuatoriana

La normatividad vigente y que regula la producción, tenencia, ingesta y comercialización de sustancias psicoactivas es la más antigua de la subregión andina; efectivamente, el texto principal de la ley fue dictado en 1970 y ha sido reformado en 1971, 1974, 1977, 1978 y 1979. Estas reformas fueron codificadas con un texto legal que apareció en 1987. El lapso transcurrido desde las últimas reformas hasta el momento actual, nos permite calificar a la actual normatividad como obsoleta por una parte, e incompleta por otra.

Hay dos vacíos muy evidentes en la legislación y que se relacionan con la penalización de dos prácticas de mucha importancia en el sistema de la droga:

- La comercialización de precursores químicos. Efectivamente la legislación nacional no ha considerado la importancia que los precursores químicos tienen en la producción del sulfato y clorhidrato de cocaína. En la actualidad, ninguna disposición legal limita o regula la importación y comercialización de los químicos esenciales para la producción de cocaína. De hecho, estudios que se han realizado sobre el sector establecen que el país importa y comercializa cada año una cantidad de precursores suficiente para abastecer las necesidades legítimas de la industria química hasta el año dos mil⁶.

- El lavado de narcodólares, que como se ha visto a lo largo de esta exposición no es considerado delito para las personas, ni irregularidad administrativa para los bancos y sociedades de capital.

En el país actualmente se vive un intenso debate nacional que coincide en la necesidad de producir una reforma amplia y suficiente a la legislación para actualizarla y enfrentar los problemas contemporáneos que el narcotráfico ha introducido

en nuestra sociedad.

La necesidad de la reforma no viene de ahora. De hecho, el tema del narcotráfico fue sometido a debate nacional por el antiguo presidente León Febres Cordero, quien al día siguiente de su posesión propuso la "Declaración de Quito" a los presidentes de Venezuela, Colombia y Bolivia y a los representantes de Perú, Panamá y Nicaragua, quienes se suscribieron. La acción política del ex-presidente le impidió generar un consenso general para abordar el problema. Su idea central -que aún se mantiene- consistía en vincular al narcotráfico y a la guerrilla como elementos indisolubles de la "Antipatria", a quienes no debía darse tregua en una lucha frontal que no se distinguía por la pulcritud de sus métodos. Estableciendo este objetivo superior, el régimen derechista anterior pretendía descalificar a todos sus adversarios -socialdemócratas, defensores de los derechos humanos, ecologistas- como cómplices o tontos útiles de la narcoguerrilla.

Habiendo fracasado en su intento político para alcanzar la hegemonía, realizó sin embargo algunos gestos destinados a sensibilizar a la opinión pública y, entre ellos, el de remitir un Proyecto de Ley al Congreso dominado por la oposición que ni siquiera le dio trámite. Más allá de la enconada pugna entre el presidente y el cuerpo legislativo, evidentemente el proyecto de Febres Cordero, por su radicalidad, transformaba la tradición jurídica penal en algunos aspectos:

- Se modificaba el régimen de penas en el país, que desde 1945 establece una sanción máxima de 16 años de reclusión para cualquier delito, introduciendo la acumulación de penas ilimitadas y la prisión perpetua.
- Se eliminaba la garantía ciudadana del hábeas corpus para los sospechosos de narcotráfico.
- Se limitaban las garantías procesales para los indiciados por

narcotráfico.

- Se sancionaba con comiso especial el dinero de los encausados en cuentas corrientes, de ahorro, títulos y valores si se demostraba que eran resultados de negocios ilícitos relacionados con el narcotráfico.

Curiosamente no se proponía la penalización del comercio de precursores químicos.

Como ya se indicó, el proyecto fue enviado al archivo sin que recibiera ningún trámite legislativo. Con el cambio constitucional de la administración, la situación se observa diferente: el partido mayoritario, de orientación social demócrata ganó las elecciones presidenciales y legislativas, alcanzando una cómoda mayoría en el Congreso. La posición del actual gobierno ha quedado evidenciada con la actuación de la delegación ecuatoriana en Viena, cuando en enero del presente año suscribió al texto de la Convención de la ONU sobre drogas. Como se ha descrito a lo largo del trabajo, también es claro que todavía de forma inorgánica diversos funcionarios del gobierno enfrentan el tema de lavado de dólares.

En el momento actual -octubre de 1989- diversas instituciones y personas han presentado proyectos de reforma legislativa o de nueva ley para la consideración del Congreso. El Presidente de la República ha dispuesto que una comisión especial, encabezada por el Procurador General del Estado, produzca un proyecto único para la consideración del Poder Legislativo.

Los proyectos de ley que se han hecho públicos, al referirse al lavado de dinero generado por el narcotráfico, coinciden en los siguientes elementos:

- Los bienes adquiridos con dinero o valores generados por el narcotráfico, serán objeto de comiso especial.
- Los reos de delitos de narcotráfico, deberán probar el origen

lícito de su patrimonio. Desde la perspectiva histórica de la legislación ecuatoriana, este criterio revoluciona la práctica procesal; anteriormente, la carga de la prueba correspondía al Ministerio Público: en adelante le toca al reo.

- La participación de cualquier persona a sabiendas en operaciones de convención o transferencia de bienes originados en el narcotráfico, se tipifica como delito y se sanciona con reclusión y multa. Por primera vez en nuestra legislación, esta conducta se convierte en una figura penal definida.

Hay dos razones que explican la tendencia actual de reforma legal:

- Para los funcionarios responsables de la elaboración del proyecto de ley, el narcotráfico puede desagregarse en sus diferentes elementos: cultivo agrícola, refinación, comercialización y lavado de dinero y todos ellos se articulan en una conducta ilegal; por ello se quiere tipificar todos los actos y operaciones que rodean y hacen posible al narcotráfico, estableciendo una gradación de penas concordante con la gravedad del delito. Esta posición ha sido alcanzada luego de un importante debate en el que han participado autoridades políticas, judiciales y académicas.

- El país quiere ser consecuente con los compromisos internacionales libremente suscritos, entre ellos y muy particularmente, con la Convención de Viena de enero del presente año. Este instrumento internacional del cual Ecuador es signatario, aunque todavía no lo ha ratificado, es particularmente explícito al referirse al lavado de narcodólares. En el Art. 3, literal B, incisos i) y ii) se describen los procesos de conversión o transferencia de bienes y la ocultación o el encubrimiento de bienes generados por el narcotráfico. En el mismo artículo, literal C, se manifiesta también que la adquisición, posesión o utilización de bienes, conociendo que proceden de algunos de

los delitos tipificados en la Convención, es también una figura delictiva que debe ser sancionada.

El proceso de reforma que actualmente vive el país busca entonces, desde la perspectiva interna, generar una nueva ley que supere la obsolescencia y vacíos evidentes de la actual y que al mismo tiempo armonice la legislación nacional con los compromisos internacionales del país. Un factor de singular incertidumbre es el juicio de los legisladores. Efectivamente, la tendencia histórica del Parlamento Ecuatoriano ha procurado reducir las sanciones en los proyectos de reforma penal. En este mismo año, cuando el Ejecutivo envió un proyecto urgente de reformas económicas, en el que se incluía la propuesta de impedir a cualquier sospechoso de narcotráfico que suscribiera acciones en bancos o compañías financieras, el Congreso Nacional, limitó esta disposición solamente a aquellos que estuvieran enjuiciados penalmente ante un tribunal. Cuando se analiza la grave situación económica del país y se observa que el único dinero fresco que ingresa es el generado por estas actividades delictivas, cabe preguntarse cuál es la reacción probable de los legisladores ecuatorianos en los cuales la disciplina partidista es frágil frente a un proyecto legislativo de reforma radical.

Notas

1. Entrevista realizada a un funcionario de nivel ejecutivo del Ministerio de Industrias, Comercio, Integración y Pesca que solicitó reserva de su identidad.
2. Entrevista realizada al Gerente de Operaciones del Banco Continental en abril de 1989.
3. Entrevista realizada al Director de Inversión Extranjera de la Superintendencia de Bancos.

4. Declaración a la Prensa del Sr. Ministro de Gobierno en agosto de 1989.
5. Declaraciones a la Prensa del Sr. Ministro de Industrias, Comercio, Integración y Pesca en octubre de 1989.
6. Declaraciones a la Prensa del Sr. Diputado Alberto Dahik en septiembre de 1989.

Bibliografía

Bonilla, Paul y Pablo Andrade

1989 *El consumo de drogas en Ecuador: una aproximación cuantitativa* (Quito: FNJ).

Noboa Monreal, Eduardo

1981 *El derecho como obstáculo al cambio social* (México: Siglo XXI, 5a ed.).

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, maneja 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 Alfaro 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-

cotráfico 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 influído 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 oscurecer 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 histérico 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).

LA POLITICA EXTERIOR ESTADOUNIDENSE Y LA GUERRA DE LAS DROGAS: ANALISIS DE UN FRACASO POLITICO

Bruce Bagley

El jefe de Estado norteamericano, Ronald Reagan, declaró la Guerra a las drogas en febrero de 1982 y empenó a su administración en la tarea de cerrar el paso al crecimiento de la epidemia de drogas en los Estados Unidos. A fin de cumplir este urgente objetivo de "seguridad nacional", el gobierno federal incrementó rápidamente los gastos para el programa de control de narcóticos durante los siete años siguientes de sus dos períodos presidenciales, alcanzando \$ 4.3 billones de dólares anuales en 1988. Respaldando entusiastamente la iniciativa del presidente, el Congreso estadounidense aprobó una legislación antidrogas más dura, ensanchó la participación del ejército en la guerra, respaldó el manejo presidencial para intensificar los esfuerzos de interdicción a lo largo de las fronteras estadounidenses, y expandió el diseño de programas de sustitución de cultivos y de coerción legal en los países productores y de tránsito extranjeros. La primera dama, Nancy Reagan lanzó su campaña de "dile no", ahogando el sistema educativo norteamericano.

americano con mensajes antidrogas. Todos los sectores de la sociedad norteamericana se enlistaron ostensiblemente en esta guerra y el país comenzó a movilizarse para la batalla¹.

Dejando aparte las promesas retóricas y las proclamas de guerra, sin embargo, al final de la presidencia de Reagan, los Estados Unidos están perdiendo esta lucha virtualmente en todos los frentes. Drogas ilícitas de todo tipo -especialmente marihuana, cocaína y heroína- eran más disponibles y baratas en los Estados Unidos en enero de 1989 de lo que habían sido en la época de la instalación del presidente Reagan en 1981. El uso y abuso de drogas en la sociedad estadounidense se habían incrementado dramáticamente en la década de los ochenta, y el mercado estadounidense de estupefacientes siguió siendo el más lucrativo del mundo (GAO, 1988:3-18). Los crímenes y la violencia relacionados con las drogas habían alcanzado proporciones epidémicas en mucha ciudades, exacerbados por la introducción y rápida diseminación de una forma de cocaína más adictiva, conocida como "*crack*". El sistema nacional de salud pública fue incapaz de cubrir la demanda emergente de tratamiento y rehabilitación. Las agencias de control policial y legal tuvieron exceso de trabajo y falta de fondos; fueron a menudo rebasadas, crecientemente desmoralizadas y plagadas con corrupción. Las cortes y prisiones de la nación fueron superadas por el flujo de casos y juicios relacionados con las drogas. Además, el enorme poderío económico y político de los narcotraficantes amenazó -o había ya comprometido- la integridad institucional y la estabilidad política de algunos gobiernos latinoamericanos; consecuentemente, intereses vitales de la seguridad estadounidense en el hemisferio se pusieron en riesgo (GAO, 1988:19-40).

¿Qué estuvo mal? ¿Por qué la nación más poderosa del mundo no ha sido capaz de por lo menos cambiar el curso de los

acontecimientos, no digamos de "ganar", su guerra contra las drogas?. Las condiciones para conducir un asalto frontal al problema de las drogas nunca habían sido más auspiciosas: franco liderazgo público de un presidente popular y carismático, virtual unanimidad en el respaldo del Congreso, extensa aprobación pública, masivo despliegue de recursos humanos y económicos, cooperación de los medios de comunicación tanto públicos como privados, y considerable influencia diplomática en muchos gobiernos de los países oferta y países tránsito de drogas. ¿Por qué entonces la impresionante cruzada de la administración Reagan ha producido tales resultados incomprensibles?

El presente trabajo busca explicar este sorprendente fracaso político. Brevemente expuesta, la razón clave descansa no en las inadecuaciones del liderazgo o de la implementación (aunque problemas en cada una de estas áreas ciertamente han surgido), sino más bien en las deficiencias y distorsiones incrustadas en premisas subterráneas, o sea, en el paradigma conceptual sobre el cual toda la campaña antidrogas ha sido basada: "realismo". La conclusión principal es que para "ganar" la guerra de las drogas, Washington simplemente no puede mantener el mismo curso; todo el esfuerzo antidrogas debe ser re-conceptualizado y redirigido. Los supuestos anticuados y simples del realismo y las agrietadas recomendaciones que se derivan de ellos deben ser reemplazados por un marco teórico más refinado y analítico que conceptualice adecuadamente la magnitud y complejidad del problema de las drogas, y provea por lo tanto una base confiable para la política. En suma, este ensayo discute que un progreso real de la guerra estado-unidense a las drogas requerirá no solamente mejores tácticas, sino también un nuevo y más apropiado plan de batalla.

Explicando el fracaso

Tal vez la más común de las líneas de explicación propone que la administración Reagan, a pesar de su ruda retórica antidrogas, nunca fue en realidad a la guerra. El congresista Charles Rangel (Demócrata-Nueva York), por ejemplo, a mediados de los 80 criticó repetidamente a la Casa Blanca por su reticencia para ubicar recursos suficientes para programas de prevención (p.e. educación, tratamiento, rehabilitación), por su falta de estrategia coherente para buscar la guerra tanto en casa como en el exterior, y por el fracaso en proveer un liderazgo consistente respecto de la implementación de políticas.

De modo similar, el senador Alfonse D'Amato (Republicano-New York) denunció insistentemente la conducta de Reagan por no haber sido "suficientemente duro" con los traficantes. A fin de corregir esta percepción de debilidad en la aproximación de la administración, él personalmente dirigió la lucha en el Senado para promulgar la pena de muerte para los convictos de asesinatos relacionados con la venta de drogas ilícitas. Esta medida se intentó como disuasión y a la vez para resaltar la intensidad y sinceridad del gobierno de Estados Unidos en su misión por salvar a la nación.

Otros críticos de línea dura incluso atacaron al presidente por no haber ordenado a los militares tomar un papel dirigente en la guerra contra las drogas. Efectivamente, en 1986 la Cámara de Representantes aprobó un decreto que conducía específicamente a las fuerzas armadas a "sellar" las fronteras del país durante cuarenta y cinco días como medida contra el tráfico de drogas. Aunque el Senado desestimó subsecuentemente esta directiva de "misión imposible", la versión final del Acta antidrogas hizo un llamamiento para que las fuerzas

armadas tengan un rol más extenso en el apoyo a la interdicción civil y en los esfuerzos de control y represión en las fronteras y en alta mar².

Una segunda línea de explicación del fracaso en la guerra de las drogas plantea que la administración Reagan falló en "volverse dura" con los gobiernos de América Latina y otros países fuente y puntos de tránsito. Para críticos como la ex-senadora Paula Hawkins (Republicana-Florida), la reticencia de Washington para movilizar la capacidad total del poder económico y político estadounidense a sostener y forzar la cooperación de gobiernos extranjeros con los programas antidrogas norteamericanos en el exterior, fue el elemento crítico en la conducción reaganita de la guerra contra las drogas. La senadora Hawkins presionó enérgicamente sobre su punto de "castigarlos hasta la sumisión", y logró una decisión del Congreso en 1986 para suspender la ayuda estadounidense a Bolivia -a pesar de las protestas de la administración Reagan- en el sentido de que tales sanciones serían contraproducentes para la futura cooperación boliviana contra el narcotráfico, así como sobre otros objetivos norteamericanos en ese país.

La batalla librada en el Congreso -sobre objeciones del ejecutivo- a propósito de la línea de castigo, ilustró la ambivalencia de la administración Reagan con miras a la descalificación del notorio gobierno de Noriega en Panamá. Si bien el general Noriega ya había sido enjuiciado por un fiscal norteamericano en Florida, oficiales claves de la administración Reagan se opusieron al aislamiento porque la comunidad de inteligencia estadounidense (especialmente la Administración para el Control de las Drogas -DEA-, el Consejo Nacional de Seguridad -NSC- y la Agencia Central de Inteligencia -CIA-), consideraron que Noriega era una "propiedad" cuya utilidad para las operaciones conjuntas de inteligencia sobrepasaba la amenaza

que su involucramiento en tráfico de drogas implicaba para la población norteamericana. El compromiso de Reagan de librar la guerra de las drogas fue más tarde cuestionado en el Congreso durante la primera época de 1988 cuando la administración montó un poderoso conjunto de gestiones para bloquear el aislamiento de algunos otros países latinoamericanos que eran imaginados como no cooperativos por críticos pertenecientes al Congreso. Otro problema constituyó la crítica adelantada por el senador John Kerry (Demócrata-Massachusetts) en vista de la pasividad de las investigaciones gubernamentales acerca de facciones de los Contras que habían traficando drogas para financiar su guerra contra los Sandinistas en Nicaragua.

Para Rangel, D'Amato, Hawkins, y otros críticos de línea dura de las políticas antidrogas de la administración Reagan, el punto de fondo era que el presidente hablaba rudo, pero que en realidad nunca se tornó rudo. En la práctica, ellos planteaban que la elevada prioridad que se asignaba a la cruzada antidrogas fue cortada o diluida por restricciones en el presupuesto federal y por otras preocupaciones de política doméstica y exterior. Consecuentemente, la administración Reagan fracasó en movilizar los recursos y el poder estadounidenses para impulsar, tanto en casa como afuera, la guerra contra las drogas.

Mientras dichos críticos diferían frecuentemente entre sí sobre tácticas específicas, el impulso general de sus múltiples recomendaciones políticas reflejaba un amplio consenso en el Congreso de que el gobierno podía y debía intensificar el esfuerzo bélico en todos los frentes: leyes más estrictas en contra del consumo y del tráfico; más recursos humanos y de armamento para combatir a los traficantes; mayores programas para el control y represión, así como para la interdicción

en términos nacionales e internacionales; y, presiones diplomáticas intensas (o sanciones) sobre gobiernos no cooperativos de países fuente y puntos de tránsito. Los miembros de la línea dura también estaban de acuerdo en que las fuerzas armadas estadounidenses y sus contrapartes en los países involucrados en el tráfico podían y debían asumir papeles clave en la conducción de la guerra contra el narcotráfico³.

Desde luego que hubo críticos de la guerra de las drogas que no compartieron la convicción optimista de los de la línea dura acerca de que la "solución" para la epidemia de la drogadicción descansaba en una mayor escalada de la guerra: por ejemplo, libertarios civiles, proponentes de la legalización o decriminalización, y aquellos analistas (incluyendo muchos líderes latinoamericanos) que arguyeron que políticas sobre la "demanda" antes que sobre la "oferta" proveían la única esperanza real para lograr un éxito a largo plazo en suprimir el comercio de drogas. No obstante tales voces disidentes, la línea dura fue claramente mayoritaria, y sus actitudes de "volverse más duros" dictaron la dirección y el paso del incremento en la guerra de las drogas, durante el segundo término del presidente Reagan.

Una prueba del dominio de los miembros de la línea dura en este tópico fue evidente en el Acta antidrogas pasada por el Congreso y firmada por el presidente a fines de octubre de 1986, justo antes de las elecciones de medio término, que fuera incuestionablemente la más completa iniciativa en la historia moderna de los Estados Unidos para rebajar la demanda doméstica y reducir el flujo de drogas desde afuera; esta legislación incrementó en \$ 1.7 billones el total de las autorizaciones del presupuesto federal para la campaña antidrogas haciendo un gran total sin precedentes de \$ 3.9 billones para el año fiscal de 1987. A pesar de esto, casi las tres cuartas partes de estos nuevos fondos fueron destinados para expandir pro-

gramas de control-represión, interdicción, y erradicación/sustitución (en la oferta), contra aproximadamente una cuarta parte para la educación, prevención, tratamiento y rehabilitación (en la demanda), reflejando la misma racionalidad mantenida por la administración Reagan desde los inicios de su guerra de las drogas (Kerr, 1987).

Dado el aumento total en los niveles absolutos de los fondos federales autorizados por la legislación antidrogas de 1986, naturalmente también subieron los recursos considerados para programas domésticos de reducción en la demanda, brindando cierta credibilidad a los reclamos congresiles de que la nueva ley reconocía la necesidad de alcanzar simultáneamente los lados de la oferta y de la demanda del programa. Sin embargo, en la práctica, hasta este modesto gesto político de equilibrio se evaporó rápidamente: sólo unos pocos meses después de que el decreto pasó, la administración Reagan, confrontada por un severo déficit fiscal y constreñida por los requerimientos Graham-Rudman de reducción presupuestaria, optó por cortar abruptamente \$ 1 billón del presupuesto de drogas. El grueso de estos cortes fue hecho en las áreas de educación, tratamiento, rehabilitación y control-represión local; los programas federales de control e interdicción sobrevivieron, de lejos intactos. Aunque algunos legisladores individualmente se opusieron ruidosamente a dichas reducciones, el Congreso las dejó seguir sólo con excepciones menores, con lo cual se reafirmaron las prioridades de la administración en el lado de la oferta (Hogan, 1987).

Realismo y razón de ser: las raíces conceptuales de la guerra de las drogas

La áspera retórica, las denuncias públicas al tiempo que

políticas partidarias, la brecha política entre el presidente Reagan y sus críticos de la línea dura nunca fueron grandemente publicitadas, y por último se probó que era relativamente fácil de encubrir. En esencia, los críticos proponían al gobierno hacer "más de lo mismo" sólo que de mejor manera, más rápido y en una escala más amplia. Ellos estaban de acuerdo, junto con Reagan, en que la epidemia estadounidense de las drogas garantizaba la declaración de "guerra" y compartían su predilección por combatirla con estrategias y tácticas en el lado de la oferta. En concreto, ellos conceptualizaban fundamentalmente en términos similares tanto la amenaza del problema de las drogas cuanto lo apropiado de las respuestas de la política estadounidense. Así, el Congreso de 1986 presionó por incrementar el esfuerzo de la guerra bajo los objetivos entusiastamente asumidos por el presidente Reagan.

Este consenso implícito respecto de la escalada de estrategias y tácticas sobre la oferta, acerca del diseño e implementación de Washington de la guerra de las drogas durante los años 80, a su vez, provenía directamente de las premisas y lógica de los análisis "realistas" -ampliamente aceptados por los partidos políticos y las distintas ramas del gobierno- a propósito del sistema internacional y del papel de los Estados Unidos dentro de él. En su base, el paradigma realista propone un sistema internacional en el cual: 1) los estados-nación son los actores fundamentales en política internacional; 2) las élites estatales (como actores racionales) diseñan e implementan las estrategias de política exterior para defender y promover los intereses nacionales vitales; 3) el interés de la seguridad nacional siempre es el más alto en las agendas de la política exterior y en las listas de prioridades; y 4) las amenazas a la seguridad nacional emanadas del sistema internacional justifican la apelación a la capacidad total de los recursos nacionales de poder (incluyendo

el uso de la fuerza) a fin de obtener respuestas deseadas de estados-nación hostiles o no cooperativas: la "auto ayuda" o autosuficiencia política es tanto un derecho como un recurso último de cada nación soberana en defensa de sus intereses nacionales y de su seguridad⁴.

Tomando el conflicto inherente a la naturaleza del sistema internacional como un hecho dado, los realistas plantean que los poderes hegemónicos, tales como los Estados Unidos, deben asumir la responsabilidad por respaldar el derecho internacional y la preservación del orden, caso contrario corren el riesgo de permitir que el sistema internacional sea presa de la guerra entre estados, la inestabilidad y el caos. Desde esta perspectiva, los Estados Unidos no solamente tienen el derecho sino el deber de usar su posición de liderazgo y su poderío superior para persuadir (compeler) a estados subordinados a cooperar en temas como la guerra de las drogas. Fracasas en este plano pondría en peligro la seguridad nacional de los Estados Unidos y, finalmente, la estabilidad del sistema internacional en su conjunto.

La adopción de la perspectiva realista, en efecto, dirige inexorablemente hacia estrategias sobre la oferta y al acentuamiento de las tácticas unilaterales defendidas por Reagan y los críticos de la línea dura como los componentes centrales de la campaña norteamericana antidrogas. En vista del predominio del paradigma realista entre las élites decisoras de política exterior estadounidense, el empuje básico de la guerra contra las drogas bajo Reagan fue eminentemente predecible; de todos modos, ésta no es una cuestión de consistencia interna sino de capacidad explicativa. ¿Refleja verdaderamente el paradigma realista la estructura y dinámica del sistema internacional e interpreta correctamente el rol de los Estados Unidos dentro de él, o no? Si es que no, las recomen-

daciones políticas que devienen lógicamente del marco teórico realista están destinadas a fracasar en la práctica, no importa cuánto dinero y hombres sean movilizados para implementarlas.

Realismo revisado: El neorrealismo y las implicaciones de la interdependencia para la guerra de las drogas

Las premisas y lógica realistas inspiraron indiscutiblemente el acta antidrogas de 1986 que buscaba específicamente proveer los recursos económicos, el personal, la estructura administrativa y las líneas políticas cuya ausencia o ambigüedad fue imaginada por los miembros de la línea dura como factores que habían obstruido la habilidad de la administración Reagan para proseguir con la guerra de las drogas. Con los espíritus renovados por esta nueva legislación, las predicciones optimistas y las altas expectativas, que imaginaban cimas a las que arribar y victorias a ser ganadas, llegaron a ser la orden del día en Washington.

Solamente dos años después, sin embargo, visiblemente frustrado por la falta de progreso tangible en frenar la producción, tráfico y consumo de drogas, así como por la violencia que se les relaciona - y bajo la presión de "hacer algo" acerca de las drogas con la elección presidencial de 1988 en ciernes- el Congreso expidió y Reagan firmó una segunda gran iniciativa antidrogas: el Acta sobre las drogas Omnibus en 1988. Mientras la larga permanencia del énfasis en las estrategias sobre la oferta fue típico de la anterior legislación, esta nueva ley incluía también un nuevo acento en la demanda que era respaldado por una asignación del 50% del fondo federal antidrogas en el año fiscal de 1989 para programas de control de la demanda doméstica. La proporción fue elevada entre el 60 y

40 por ciento en los años subsecuentes⁵. Este cambio no fue meramente cosmético o táctico; revelaba el enorme desencanto y desilusión del Congreso con la ineficiencia del énfasis en las políticas sobre la oferta existentes. En efecto, a fines de 1988 muchos elementos de la línea dura habían concluido reticentemente que la aproximación realista no capturaba adecuadamente la compleja realidad de un sistema internacional crecientemente interdependiente y, consecuentemente, era incapaz de proveer una base útil para la política antidrogas. En concreto, el cambio fue determinado por el fracaso.

Un quiebre decisivo en el paradigma realista está envuelto en la excesiva simpleza del supuesto de que los estados-nación son siempre los actores primordiales de la política internacional, incluyendo el campo del narcotráfico. De hecho, existen múltiples actores subnacionales y transnacionales involucrados en el escenario internacional, muchos de los cuales operan fuera, o en desafío a las autoridades nacionales del hemisferio. Es simplemente irreal esperar una efectiva implementación de las políticas de control de narcóticos de países latinoamericanos cuyos débiles gobiernos no controlan siquiera todo el territorio nacional; ellos no tienen el poder o la autoridad para ejercer su mandato, mucho menos para suprimir totalmente a las despiadadas, bien financiadas y mejor armadas mafias del narcotráfico, no importa cuán dolorosos e insistentes lleguen a ser los esfuerzos para persuadirlos o castigarlos. En el mundo real ni el gobierno de los Estados Unidos ni cualquiera de sus contrapartes latinoamericanas han demostrado la voluntad o capacidad requeridas para prevenir la erección y consolidación de las empresas criminales de las drogas (p.e. *La Cosa Nostra* en los Estados Unidos o el Cartel de Medellín en Colombia), así como tampoco para desequilibrar permanentemente sus operaciones o ganancias una vez que han podido echar

raíces. Si el relativamente poderoso gobierno norteamericano ha fracasado en destruir a las famosas "cinco familias" de Nueva York, ¿puede esperarse que lo hagan mejor los gobiernos comparativamente mucho más débiles de, por ejemplo, Colombia o México?

La afirmación de que el Estado controla directa o indirectamente a los distintos actores transnacionales envueltos en el narcotráfico Latinoamérica-Estados Unidos es, igualmente, problemática en la mayoría de los casos. Una variedad de bancos privados, comerciales y multinacionales, además de otras instituciones financieras, se combinan en actividades ilícitas de lavado de dinero que pocos gobiernos latinoamericanos -o ninguno- están equipados para controlar efectivamente. De similar manera, el seguimiento y las capacidades de control y represión estatales en la mayoría de las áreas son insuficientes para controlar el abastecimiento de insumos químicos del exterior. De hecho, aún cuando transacciones comerciales estadounidenses hayan sido identificadas como la fuente de más del 90% de estos insumos, hasta la promulgación de la legislación antidrogas de 1988, ni siquiera el gobierno de los Estados Unidos había hecho un serio esfuerzo para controlar la exportación de estos productos químicos básicos. Mientras la asistencia técnica y financiera estadounidense no pueda ayudar a reforzar las capacidades del Estado para controlar algunos aspectos del comercio internacional de drogas, creer que los gobiernos latinoamericanos subdesarrollados institucionalmente, y financieramente atados de manos, están en posición de ganar o mantener efectivo control sobre estos actores dentro de la siguiente década, es algo que está fuera de la realidad. El sancionarlos por fracasar en cumplirlo es tanto hipócrita como contraproducente a largo plazo. En términos generales los gobiernos latinoamericanos no ameritan sanciones; ellos nece-

sitan ayuda consistente y sostenida para fortalecer sus instituciones estatales y sus capacidades regulatorias, y para promover oportunidades económicas alternativas a sus poblaciones.

El supuesto realista de la primacía del Estado generalmente ignora, o subestima seriamente, el poder y la interdependencia de las fuerzas del mercado articuladas en el narcotráfico y su capacidad concomitante para rodear, adaptarse o pasar por encima los esfuerzos del Estado para regular o suprimir su industria ilícita pero altamente rentable. Ni los estados totalitarios (tales como los "socialismos reales") ni los regímenes autoritarios (como Bolivia o Panamá bajo control militar) probaron ser capaces o tener la voluntad de controlar sus economías subterráneas, a pesar de las estructuras de poder centralizadas, economías estatistas, y de la relativa ausencia de barreras legales democráticas para la acción de los gobiernos. Para los sistemas democráticos, menos estatistas y más orientados hacia el mercado (como Estados Unidos o Italia), el controlar y, con mayor razón, el eliminar también el contrabando y la actividad del mercado negro, es inherentemente más problemático. Las autoridades estatales están más constreñidas por la necesidad de respetar la privacidad individual y las libertades civiles. El poder político y las capacidades de control y represión se encuentran más dispersas y fragmentadas entre las diferentes ramas y niveles del gobierno. La actividad económica, por su parte, tiende a ser más libre de controles estatales y más abierta al comercio internacional, tanto ilícito como lícito. Si un Estado democrático comparativamente fuerte, tal como los Estados Unidos, no pudo conducirse para dismantelar permanentemente la mafia, es aún menos probable que las democracias de América Latina, generalmente débiles y sin institucionalidad, puedan ser capaces de

interrumpir las enormemente prósperas organizaciones criminales que se han desprendido y son sostenidas por el comercio de drogas. Tanto como el mercado permanezca rentable, así los proveedores estarán motivados para encontrar vías innovativas para contrabandear y producir narcóticos a fin de abastecer la demanda y serán capaces de ordenar los recursos requeridos para evitar o pasar por alto cualquier esfuerzo coercitivo que los débiles estados de América Latina pudieran tomar.

La crisis de la deuda y las severas contracciones económicas que han golpeado a las economías latinoamericanas durante los años 80 han complicado más el panorama puesto que han minado la autoridad del Estado y han reducido los recursos fiscales disponibles para implementar programas antidrogas. Al mismo tiempo, el floreciente comercio de drogas ha creado oportunidades de empleo y ha generado un escaso comercio exterior en medio de economías nacionales estancadas o en declive, a resultas de lo cual se ha incrementado la influencia política y económica de los barones de la droga de cara a las élites económicas tradicionales.

Igualmente revelador, aún cuando los esfuerzos estadounidenses de interdicción han tenido algunos resultados positivos, por ejemplo en la reducción de la marihuana contrabandead desde México a los Estados Unidos durante los años 70, la rápida emergencia de fuentes alternativas de abastecimiento para equiparar la demanda continúa. En la práctica, el declive de la producción mexicana de marihuana precipitó un *"boom"* paralelo de exportaciones desde Colombia. El éxito subsecuente de la campaña de interdicción de la Fuerza de Tarea de Florida del Sur a mediados de los años 80, a su vez, estimuló la resurgencia de los cultivos y contrabando mexicanos, al mismo tiempo que la dispersión y proliferación de rutas alternativas de tráfico a través de México, Centro

América y el Caribe.

Mientras tanto, detrás de las barreras sin tarifas creadas por los programas intensivos de Washington de interdicción y erradicación fuera de los Estados Unidos, la rentabilidad del cultivo doméstico de marihuana creció exponencialmente, así como la provisión de nuevos incentivos para que productores norteamericanos entren al mercado. Mientras que a principios de los años 70 los cultivos domésticos en los Estados Unidos contaban solamente con el 1 o 2 por ciento del comercio de marihuana, para 1986 los cultivadores estadounidenses aumentaron su producción a un estimado de 2.000 toneladas métricas y capturaron un 20 o 25 por ciento del total de la demanda del país. Para mortificación de Washington, una proporción considerable del creciente cultivo doméstico ha crecido en terrenos públicos (p.e. en bosques, parques y áreas silvestres) controlados nominalmente por autoridades estatales o federales. Más aún, hacia fines de los setenta, los innovativos y técnicos productores norteamericanos desarrollaron híbridos de cannabis más poderosos, tales como la ahora famosa variedad "sin-semilla" que crece en Hawaii y California, más potente que el doble del promedio de cigarrillos de marihuana fumados por los consumidores en muchas partes de los Estados Unidos (GAO, 1988:15-18).

La modificación del supuesto realista acerca de la primacía del Estado para que incorpore otros actores subnacionales y transnacionales, de ninguna manera implica que los estados-nación no sean actores importantes o relevantes en política internacional durante los años 80, incluso en el comercio internacional de drogas. Simplemente eso significa que las relaciones entre estados deben ser localizadas y analizadas en los contextos más amplios de la economía y la política internacional. A nivel político eso ha implicado que para ser

efectivos y dignos de crédito, los esfuerzos internacionales estadounidenses para el control de los narcóticos deben ser diseñados, organizados e implementados sobre la base de señalamientos más reales acerca de la dinámica y estructura de la economía política internacional del narcotráfico, así como la cobertura y límite de cada gobierno latinoamericano respecto de sus capacidades coercitivas, económicas y técnicas, de cara a las organizaciones internacionales de tráfico de drogas.

Una segunda distorsión o sobresimplificación envuelta en el paradigma realista descansa en el supuesto de que las élites gobernantes latinoamericanas seleccionan e implementan racionalmente políticas exteriores diseñadas para un interés nacional ulterior, bien definido y ampliamente admitido. En los hechos, los decisores políticos en la mayor parte de la región rutinariamente operan sin el lujo de esquemas conceptuales totalmente elaborados, que definan y prioricen los intereses vitales de la nación. Más todavía, ellos frecuentemente contienden con sistemas políticos débiles, de tenue legitimidad, donde nunca ha sido viable forjar un consenso sobre los intereses nacionales vitales. Bajo tales condiciones, la conducta política exterior comúnmente no se ha reducido sino a algo más que frustrantes ejercicios ad hoc en prevención de daños, envolviendo opciones dolorosas y tratos comerciales impopulares entre alternativas subóptimas que, sin embargo de ser resueltas, probablemente exacerbarán las tensiones domésticas y, además, terminarán erosionando el consenso nacional antes que fortaleciendo la autoridad del Estado.

En muchos aspectos, los decisores políticos colombianos en los ochenta han confrontado precisamente un "dilema diabólico" en relación al tema de la extradición de traficantes para su enjuiciamiento en cortes estadounidenses. De un lado, el sistema judicial de ese país ha sido claramente incapaz de

llevar a los señores más poderosos de la droga a la justicia, y las presiones de Estados Unidos (frecuentemente acompañadas de amenazas explícitas o implícitas de sanciones) para la extradición han sido intensas; y de otro, su cumplimiento ha levantado una feroz oposición nacionalista, que ha minado la legitimidad del sistema y ha provocado represalias letales de los narcotraficantes en contra de funcionarios gubernamentales. Atrapados en estas encrucijadas peligrosas, los decisores políticos de Colombia, primero rehusaron extraditar y luego cedieron a las presiones, subsecuentemente se expusieron a una agotadora campaña de violencia e intimidación de la mafia, y luego retrocedieron respecto de un cumplimiento más comprometido a la par que cubrían su retirada en la niebla de argumentaciones constitucionales (Bagley, 1988b).

El ejemplo colombiano de la extradición llama también la atención a propósito de la validez de la premisa realista acerca de "actores internacionales racionales" en el caso de los países latinoamericanos acosados por la violencia de las drogas. Intimidaciones y asesinatos extralegales complican innegablemente el esfuerzo de los políticos para escoger racionalmente las opciones de política exterior en la pretensión de defender y promover los intereses nacionales. Esta premisa de la decisión racional se vuelve más problemática aún, si dentro del análisis se procesa la realidad de las drogas relacionándola con la influencia de la corrupción tanto en la producción de políticas domésticas cuanto exteriores. El punto es que el modelo realista de toma racional de decisiones políticas, basadas en perspectivas coherentes e informadas del interés nacional, no puede ser asumido como un hecho dado en la mayor parte de América Latina. Para los funcionarios estadounidenses, encargados de sacar adelante las políticas antidrogas de Washington, esto significa que para ser efectivos, ellos deben esforzarse en

comprender el "agujero negro" de la toma de decisiones políticas y su implementación en cada uno de los países, y de acuerdo a ello ajustar las metas y los programas.

Una tercera premisa realista fallida es la agenda de política exterior estadounidense (sin mencionar aquellas de cada nación-estado latinoamericano) caracterizada por una jerarquía clara en la priorización de la temática, en la cual el narcotráfico, por sus implicaciones de seguridad nacional, se encuentra al tope. En la práctica, los Estados Unidos tienen una amplia variedad de intereses en América Latina, los cuales frecuentemente inhibieron o diluyeron el compromiso de Washington de combatir el tráfico internacional de drogas durante los 80. Entre los intereses u objetivos políticos en competencia más obvios están el anticomunismo, la democratización, la estabilización de los regímenes y el desarrollo económico. La administración Reagan, confrontada con la necesidad de equilibrar estas prioridades, a veces contradictorias, repetidamente encontró prudente sumergir o no enfatizar la campaña antidrogas, al menos de manera temporal, a fin de evitar serios retrocesos en otros frentes (Sciolino y Endelberger, 1988).

Predeciblemente, en tales ocasiones, la Casa Blanca fue denunciada ásperamente por el fracaso en presionar más vigorosamente a los países fuente y puntos de tránsito. Sin embargo, en el mundo real de la interdependencia creciente, esos tratos son simplemente hechos de la vida cotidiana; el ignorarlos a todos sería miope y muy probablemente contraproducente. En tanto es el poder más grande en los asuntos hemisféricos, la agenda de política exterior estadounidense incluye una serie de intereses que no siempre pueden ser reconciliados fácilmente. Las políticas exteriores antidrogas han sido dirigidas, sin embargo más por presiones domésticas

de corto plazo, por posiciones partidarias y ciclos electorales, que por cálculos razonados sobre los costos y beneficios del interés nacional a largo plazo. El reto que esta permanente dinámica democrática plantea a los políticos estadounidenses incluye la necesidad de determinar cómo la persecución de metas específicas afectará a otras prioridades, a fin de construir un consenso en el Congreso alrededor de estrategias viables y equilibradas, y minimizar consecuencias no intentadas y acciones contraproducentes. En la política de Estados Unidos, el esfuerzo de esta grave tarea recae inevitablemente en el presidente.

Un tercer supuesto realista en ciernes es la noción de que el uso unilateral de la fuerza (p.e. autoayuda) -que incluye presiones y sanciones así como intervención directa- es un instrumento apropiado y potencialmente efectivo en la guerra contra las drogas en el exterior. En la práctica, varios factores se combinaron para reducir o negar la efectividad de las acciones unilaterales durante los años 80. Primero, como se ha señalado, los estados latinoamericanos (tales como Colombia o Perú) fueron simplemente incapaces de controlar su propio territorio nacional o a las poderosas organizaciones criminales activas dentro de sus fronteras; los esfuerzos unilaterales estadounidenses presionándolos para hacer más o sancionándolos por no hacer suficiente no alteraron ni podían alterar esa realidad.

Segundo, dados los extensos intereses económicos y políticos estadounidenses en algunos países fuente y tránsito de América Latina, las amenazas de sanciones a menudo carecían de credibilidad, puesto que su aplicación podía infringir mucho daño a otros intereses norteamericanos importantes. México proporciona un excelente caso a este punto. A pesar de la profunda insatisfacción de la administración Reagan y del Congreso con el fracaso mexicano en controlar el narcotráfico,

el Ejecutivo rehusó constantemente el descalificar o sancionar al gobierno mexicano en campos donde dichas medidas podían reducir antes que mejorar la cooperación sobre drogas o hacer peligrar, en el proceso, otros intereses norteamericanos. La ineffectividad de las sanciones, así como los límites de la influencia estadounidense sobre México, se tornaron luminosamente claras para Washington en 1985, cuando luego de la muerte del agente de la DEA, Enrique Camarena, se frustró una furiosa búsqueda del Servicio de Aduanas estadounidense para presionar al gobierno mexicano a que investigue el caso más vigorosamente, mediante la restricción del tráfico y comercio en la frontera entre Juárez y El Paso. Como se intentó, la economía mexicana fue indudablemente golpeada por esta medida unilateral. Sin embargo, a las dos semanas, el Servicio de Aduanas tuvo que abandonar la estrategia, no a causa de las protestas mexicanas, sino más bien porque ello implicó serias pérdidas económicas para los comerciantes estadounidenses, cuyos negocios fronterizos dependían de los clientes mexicanos. De ahí que fueron capaces de movilizar sus representaciones en el Congreso para revisar esta política (Treverton, 1988).

El punto es que la extensa interdependencia mexicana-estadounidense constriñe seriamente la habilidad de Washington para cargar contra México toda la capacidad de sus recursos superiores de poder, y, por lo tanto, presionar cooperación o cumplimiento totales; puesto que el hacerlo, inevitablemente afectaría también a los intereses de Estados Unidos. Más aún, la efusión de nacionalismo mexicano y sentimientos antiestadounidenses, sumados a la herencia de fricciones y tensiones en las relaciones entre los dos países, se han despertado en este episodio, e indican que el costo de acciones unilaterales no puede ser calculado solamente en dólares (Bagley, 1988a).

La ineffectividad de las sanciones de Estados Unidos contra la Panamá de Noriega permite una segunda ilustración de la utilidad limitada de la presión unilateral como una opción táctica en la guerra de las drogas. Pese a un año entero de sanciones económicas estadounidenses, que probablemente ocasionaron daños irreversibles a la economía panameña, Noriega se encontraba todavía en el poder para enero de 1989. En la práctica, el general Noriega fue capaz de quebrar el colapso financiero, mediante la obtención de asistencia financiera por parte de gobiernos inamistosos con los Estados Unidos o que no simpatizaban con la política nortamericana hacia dicho país. La creencia de que la predominancia económica estadounidense puede traducirse sencillamente en control político es claramente una falacia. Más todavía, Noriega fue capaz de explotar el nacionalismo panameño, así como sentimientos antiimperialistas y antinorteamericanos para asegurar su control político sobre el gobierno (Moss, 1988).

El supuesto de que las fuerzas armadas de Estados Unidos podrían -si se les ordena- vedar eficientemente el contrabando de drogas, refleja además la consistente sobreestimación realista de la efectividad de la fuerza como un instrumento político. De hecho, la mayor parte de análisis sobre el tema han concluido que el ejército norteamericano no tiene ni el equipamiento específico ni el entrenamiento técnico adecuado para asumir eficientemente la interdicción. A pesar del uso de analogías bélicas y de la invocación de amenazas a la seguridad nacional, la guerra de las drogas es cualitativamente diferente de las guerras convencionales que las fuerzas armadas estadounidenses están preparadas para manejar. El narcotráfico no supone la incursión en territorio norteamericano de grandes grupos de fuerzas hostiles fácilmente detectables. Al contrario, el contrabando de drogas es, por definición, una actividad clan-

destina asumida por pequeños grupos o individuos con la intención expresa de penetrar las fronteras sin ser vistos, y desaparecer luego sin dejar rastro. Ni aviones de la fuerza aérea, ni navíos de guerra, ni unidades de combate de la marina o el ejército, han sido instrumentos para luchar contra este tipo de enemigo; tampoco el radar militar está diseñado para este tipo de detección. Más todavía, dado el *status* estadounidense como una de las naciones comerciales preeminentes en el mundo, son casi infinitos los distintos canales de entrada disponibles para los contrabandistas, y las enormes ganancias derivadas del narcotráfico. Por lo mismo, los esfuerzos de interdicción -llevados adelante por el ejército de Estados Unidos o cualquier otra agencia- son incapaces de capturar sino un pequeño porcentaje del total del flujo de drogas ilícitas contrabandeadas al interior de ese país. Irónicamente, a menos que las fronteras estén completamente "selladas", lo único que logran los programas estadounidenses de interdicción es elevar el costo de las actividades de contrabando, incrementando así las ganancias/incentivos para que futuros contrabandistas se envuelvan en el narcotráfico (Reuter, Crawford y Crane, 1988).

Interdependencia y opciones políticas

Si la presente estrategia de escalada y sus concomitantes fracasos y frustraciones pudieran ser rastreados hasta el más profundo supuesto del paradigma realista -no solamente problemas de limitaciones de recursos e implementación incompetente o inadecuada-, ¿cuáles estrategias y tácticas alternativas fluyen, entonces, de la perspectiva interdependentista propuesta? Desafortunadamente, es necesario reconocer de principio que la aproximación neorrealista no ofrece una bala de plata, y tampoco una rápida compostura para resolver mági-

camente el problema norteamericano de las drogas de una vez por todas.

La razón descansa no en una falta de creatividad o voluntad política de parte de los neorrealistas, sino en su precaución ante la magnitud de la tarea. Las raíces del consumo de drogas se involucran profundamente con la creciente interdependencia de las estructuras económicas y sociales de Nord y Sud América. Ellas no cederán fácilmente, por lo tanto, a tratamientos tópicos dirigidos hacia los síntomas. La victoria en la guerra de las drogas requerirá una transformación de grandes proporciones en ambos lados de la ecuación oferta-demanda.

La aceptación de esta perspectiva interdependentista en el tema de las drogas, dirige directamente hacia dos recomendaciones en relación a la conducta estadounidense en esta guerra. El primero, envuelve la necesidad de desarrollar aproximaciones multilaterales coordinadas para reemplazar a las ineficientes tácticas de presión unilaterales o bilaterales que han tipificado la aproximación realista. Habrán frustraciones y resbalones en estos esfuerzos, pero, a largo plazo, sólo las perspectivas multilaterales conceden una esperanza real para un ataque concertado al problema del narcotráfico.

Un corolario para esta visión estratégica colectiva es la necesidad de asumir medidas de construcción institucional a largo plazo, tanto a nivel nacional como multilateral, para mejorar las capacidades regulatorias y coercitivas a lo largo del hemisferio. Para ser viables, dichos esfuerzos de construcción institucional deben articularse, casi con certeza, con un renovado crecimiento económico en toda la región. A fin de generar la voluntad política y los medios económicos necesarios para poner a funcionar el proceso de construcción institucional, son indispensables oportunidades económicas alternativas para los

cientos de miles de personas que dependen de la industria de la droga: flujos compensatorios de ganancias e intercambios extranjeros para las economías nacionales dependientes de la droga y niveles más altos de recursos para el Tercer Mundo atrapado financieramente, tendrán que ser hallados. Las experiencias previas en gobiernos dominados por los militares, como Bolivia y Panamá, revelan los peligros de confiar en los militares antes que en las instituciones civiles.

Una segunda recomendación estratégica es que las facetas tanto de la oferta como de la demanda deben ser enfrentadas simultáneamente para lograr resultados a largo plazo. En otras palabras, las gigantescas ganancias que estimulan la producción y tráfico y que alimentan la criminalidad relacionada con las drogas, tienen que ser eliminadas o reducidas significativamente; de otra forma, la lógica de la oferta y la demanda en el marco de una economía internacional interdependiente, reproducirá inevitablemente las condiciones que perpetúan el narcotráfico, mientras se continúan acumulando las coberturas en contra de los esfuerzos estatales -tanto en naciones desarrolladas como en desarrollo- para regir en la industria.

¿Cómo puede reducirse la demanda en la práctica? Ni el realismo, ni el neorrealismo -ambas macroteorías de relaciones internacionales- arrojan mucha luz sobre las opciones tácticas disponibles, mucho menos sobre sus méritos relativos, individualmente o en combinación. Las preguntas centrales en el lado de la demanda (porqué las personas usan drogas y cómo pueden ser detenidas) pertenecen a otras disciplinas, tales como salud pública, medicina, psicología, sociología, criminología, soporte de la ley y derecho.

Ciencia y guerra de las drogas

Desafortunadamente, tras años de guerrear contra las drogas, ni la comunidad científica, tampoco la comunidad política en los Estados Unidos han desarrollado un marco confiable para una efectiva reducción de la demanda. El estudio de la "adictiología" (p.e. los esfuerzos para entender los factores genéticos, médicos, psicológicos y sociológicos que dirigen hacia el abuso de drogas, y aquellos para desarrollar técnicas apropiadas con el objeto de tratar y rehabilitar usuarios) está todavía en pañales, a pesar que han aparecido varias posibilidades. Para remediar esta deficiencia, las llamadas a una guerra "científica" contra la adicción, financiada federalmente, se han vuelto crecientemente frecuentes en los Estados Unidos. El Acta sobre drogas Omnibus de 1988 adelantó algún apoyo para la investigación en estos tópicos, pero no autorizó los fondos requeridos para una mayor tarea federal en este frente⁶.

Legalización/Decriminalización

El reconocimiento de la importancia de erradicar la motivación por ganancias en el comercio de drogas, ha dirigido a algunos analistas estadounidenses a proponer la legalización de algunas drogas (p.e. la marihuana) y a la decriminalización de la mayoría de las otras (p.e. cocaína y heroína). Tal política radical de cambio podría afectar, ciertamente, los altos márgenes de ganancias envueltos en la distribución y contrabando ilegales, y así eliminar el elemento determinante detrás de la violencia y crimen relacionados con las drogas. Las potenciales reducciones en los gastos presupuestarios para control, y represión y manutención de prisioneros, junto con la posibilidad de

aumentos en las rentas por impuestos, hacen económicamente atractiva a esta alternativa. Sin embargo, la extendida oposición moral-religiosa al consumo de narcóticos y los temores naturales a las consecuencias en salud pública y en productividad dentro de una sociedad estadounidense en creciente uso de drogas, hacen tal medida políticamente irrealizable para el futuro previsible. Si las prohibiciones legales existentes continúan ensalzándose en Norte América, inevitablemente, una acción contraria sólo es probable luego de que la mayoría de los votantes lleguen a la conclusión de que todos los otros tratamientos del problema de las drogas hayan sido probados y hayan fracasado. La preponderancia de los miembros de la línea dura antidrogas en los círculos de decisión política en Washington durante los 80, provee prueba incontrovertible de que cualquier consenso político pro legalización en los Estados Unidos está todavía, de lejos, fuera del camino⁷.

Las políticas de reducción en la demanda y la administración Bush

Si los mayores avances en adictiología y/o una reversión radical de las actuales políticas prohibicionistas se admiten como improbables, ¿qué programa de control en la demanda puede perseguir Washington, por lo menos durante los próximos cuatro años? Las últimas decisiones de la administración Reagan, combinadas con las nuevas medidas del Acta sobre las drogas Omnibus de 1988, así como con la bien conocida perspectiva antidrogas del presidente Bush, sugieren que el lado de la demanda va a recibir substancialmente más atención y recursos bajo Bush que durante Reagan. Al mismo tiempo, una considerable ambigüedad permanece respecto de cuál de los acercamientos para la reducción de la demanda será enfati-

zado. En términos gruesos, dos sendas políticas, separadas y potencialmente contradictorias, pueden ser identificadas en la ciénega de planes y programas sobre la demanda que circulan actualmente en Washington: un sendero de educación/tratamiento; otro, de criminalización/castigo.

En relación con el primero, la legislación de 1988 reconoce sin equívocos la necesidad urgente de expandir y mejorar los programas federales de educación y tratamiento. Ese cuerpo legal define específicamente al tratamiento "sobre la demanda" como una prioridad nacional y autoriza que se incremente el financiamiento federal para la construcción de las facilidades requeridas por tan ambiciosa meta. La nueva ley también otorga un incremento de los fondos para programas de prevención y educación a los niveles locales, estatales y nacionales, envolviendo tanto al sector público como al privado (Yang, 1988).

Sin embargo, socavando el compromiso retórico para el tratamiento y la rehabilitación, el financiamiento dado por el Congreso para esos programas en el presupuesto del año fiscal 1989, fue claramente corto respecto de los niveles requeridos para lograr los objetivos diseñados en la legislación de 1988. Más aún, a la luz del severo déficit fiscal del gobierno federal, es incierto que los compromisos financieros se realicen en el centésimo primer Congreso (*New York Times*, 1988).

La segunda vía política que aparece en la legislación de 1988 envuelve un acentuado énfasis en la penalización de usuarios y negociantes. Por ejemplo, la ley incluye nuevas penalidades civiles para los consumidores, autoriza a la rama ejecutiva el negar beneficios federales a aquellos ciudadanos convictos de violaciones en narcóticos, y establece la pena de muerte federal (no necesariamente obligatoria) para ciertos casos de asesinatos relacionados con drogas. También se

incrementa el apoyo federal para programas de control y represión locales, estatales, así como también federales, eleva el presupuesto para los esfuerzos de interdicción militar, y expande la ley federal a fin de perseguir operaciones de lavado de dinero⁸.

Los esfuerzos del Congreso para reducir la demanda mediante una penalización más estricta de los usuarios son equiparados por las nuevas medidas ejecutivas para identificar y castigar a los consumidores de drogas que estén empleados por el gobierno federal. El presidente Reagan autorizó específicamente la realización de amplios exámenes de drogas a los empleados federales. El área de los exámenes fue ensanchada en 1988 para incluir a todos los trabajadores del sector de transportes -más de cuatro millones- en razón de su responsabilidad en la seguridad pública. Junto con los exámenes a la burocracia federal, la administración Reagan también promovió la extensión de estos programas hacia los niveles estatales y locales y además hacia el sector privado (*US. News and World Report*, 1988).

La senda de la educación/tratamiento conceptualiza el consumo de drogas (demanda) como un problema social y de salud pública y busca manejarlo como tal. La vía de la criminalización/penalización, al contrario, define como actividades criminales, tanto al uso como al tráfico y busca reprimirlas. Filosóficamente, estas dos vías parten de premisas fundamentalmente diferentes. En la práctica, ellas implican prioridades alternativas de política pública y modelos de ubicación de recursos, los cuales, en el mejor de los casos, competirán entre sí por los escasos medios y, desde una posición pesimista, terminarán siendo mutuamente incompatibles. Si el consumo de drogas es básicamente un problema de salud pública, entonces, alguna forma de decriminalización es necesaria, y la política

pública debería asignar los recursos hacia la prevención como prioridad básica; pero, si es más bien un problema de criminalidad, la prioridad del financiamiento tendría que ser puesta en exámenes, persecución criminal y encarcelamiento.

Si ambos puntos de vista son asumidos simultáneamente, las realidades del presupuesto estadounidense van a proveer recursos inadecuados para los dos. Si el consumo personal es sancionado severamente, los usuarios van a estar menos dispuestos a tomar voluntariamente algún tratamiento. Si plazas de trabajo o beneficios gubernamentales son negados para los usuarios, los índices de desempleo y (potencialmente) de criminalidad se incrementarán volviendo más difícil el tratamiento y la rehabilitación. Más sentencias condenatorias y encarcelamientos drenarán más aún los recursos públicos, sobrecargarán el sistema judicial y abigarrarán las cárceles. Bajo tales circunstancias el ya triste récord del sistema correccional estadounidense se tornará peor probablemente.

El debate actual acerca de aproximaciones alternativas para el control de la demanda doméstica se encuentra con muchos puntos de detención que han surgido en medio de las políticas realistas y neorrealistas sobre la oferta. De la misma manera que los realistas en la esfera internacional, los defensores domésticos de la criminalización/penalización asumen que el Estado tiene el derecho de reforzar la legislación antidrogas, que hay un consenso societal para hacerlo, y que la represión (fuerza estatal) es una herramienta efectiva para reducir el uso de drogas. Las cuestiones clave son si control y coerción más duros y más severas penalidades criminales van a reducir, en los hechos, el consumo. ¿Cuánto va a disminuir? ¿a qué costo para quien paga sus impuestos? ¿a qué costo para las libertades civiles en los Estados Unidos?

Del mismo modo, los neorrealistas, abogados del

tratamiento y la rehabilitación, apoyen o no la decriminalización, tienden a ver el uso de la fuerza como costoso, inefectivo y potencialmente contraproducente. Ellos también anotan que hay ausencia de un consenso acerca del uso de drogas en importantes segmentos de la sociedad. Las cuestiones clave en esta posición del debate se preocupan de la efectividad de los programas de tratamiento y rehabilitación y las consecuencias potencialmente adversas del incremento del uso y el abuso de drogas para la sociedad estadounidense como un todo.

El futuro de la guerra de las drogas

La destacada prioridad asignada a las medidas sobre la demanda en el Acta antidrogas de 1988 presta credibilidad a la noción de que se está produciendo un tránsito en Washington, desde el paradigma realista hacia el de la interdependencia, de cara al tema de las drogas. Esta transición, de todos modos, es claramente parcial e incompleta.

Para empezar, la nueva legislación no ha abandonado los programas en el espacio de la oferta. Al contrario, se renovaron los fondos para dichos esfuerzos, mientras simultáneamente se abría un segundo frente dirigido a la reducción en la demanda. Las ineficientes políticas sobre la oferta de la década pasada se han mantenido, y no hay ninguna indicación de que la administración Bush intente modificarlas o redirigirlas. A menos que ocurra un descenso significativo en la demanda, no hay razón para creer que dichas políticas vayan a ser más efectivas en el futuro que lo que fueron en el pasado. Muy probablemente se gastarán billones y el efecto sólo será marginal. ¿Es posible que las nuevas medidas sean capaces de obtener ese descenso?. Una respuesta concisa es no. Al menos no inmediatamente. Educación, tratamiento, rehabilitación, en el mejor de los

casos, son políticas acumulativas de largo plazo -suponiendo que funcionen. La demanda puede declinar entre los usuarios de clase media, pero no entre los desempleados urbanos. Es más probable que la criminalización y la penalización exacerben la violencia y el crimen relacionados con las drogas -al menos a mediano plazo- antes que disuadan el consumo y el tráfico. En la práctica, las contradicciones entre estas dos sendas probablemente impidan una efectiva implementación de alguna de ellas. Si la demanda declinara del todo, ello ocurrirá solo gradualmente.

Por lo tanto, la prognosis para resolver el "problema de las drogas" es un albur. La demanda de narcóticos en los Estados Unidos permanecerá alta, si es que no se expande; más aún, es muy probable que vaya a crecer en Europa. Si eso pasa con la demanda, ocurrirá lo mismo con la oferta. La intensificación de la represión en casa y en el exterior hará incrementar, antes que disminuir la violencia relacionada con las drogas. En la próxima década, entonces, es probable que el tráfico y consumo de drogas sigan siendo una de las mayores preocupaciones para la política doméstica y exterior estadounidense.

Notas

1. Por supuesto, el presidente Reagan no fue el primer líder en atacar las drogas. Tan temprano como en 1914, la aprobación del Acta de Harrison volvió ilegal el uso de opiáceos y de cocaína. Los presidentes Nixon y Carter prestaron considerable atención política sobre el tema durante sus respectivos mandatos. Sin embargo, el uso que Reagan hizo de la televisión para dramatizar sus proclamas y la subsecuente movilización de recursos federales para luchar en la guerra de las drogas significó que él asignó a la cruzada antidrogas una prioridad más alta que sus predecesores. Ver Inciardi (1986).

2. Para una discusión sobre el papel de los militares en la campaña estadounidense antidrogas, ver Donald Mabry, "The US Military and the War on Drugs in Latin America", en *Journal of Interamerican Studies*, Summer/Fall 1988, Vol. 30, Nos. 2 y 3 (Coral Gables: Universidad de Miami).
3. En el rol del Congreso, ver Perl (1988).
4. Para debatir sobre la escuela realista ver Tucker (1977) y Keohane (1986).
5. Para un breve resumen de esta nueva legislación, ver Mohr (1988).
6. Para una revisión de los programas recientes sobre prevención, tratamiento, educación e investigación, ver Klebe (1986).
7. Para una revisión sobre el debate sobre legalización, ver Hogan (1988).
8. Ver Perl (1988).

FLACSO . Biblioteca

Bibliografía

Bagley, Bruce

1988a "Interdependence and US Policy Toward Mexico in the 1980s", en R. Roett (ed.) *Mexico and The United States: Managing the Relationship* (Boulder, Co: Westview Press).

1988b "Colombia and the War on Drugs", *Foreign Affairs*, 67, 1 (Fall): 70-92.

Hogan, H.

1988 "Drug Legalization: Pro and Con" en *Congressional Research Service*, 85-500, GOV, 22 de julio (Washington, D.C.: The Library of Congress).

1987 "Federal Drug Control: President's Budget Request for FY 1988" *Congressional Research Service*, 87-479 GOV, junio (Washington, D.C.: The Library of Congress).

Inciardi, James

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

Keohane, R. (ed.)

1986 *Neorealism and its Critics* (New York: Columbia University Press).

Kerr, P.

1987 "US Drug Crusade is Seen Undermining Itself", *New York Times*, Y13, 26 octubre 1987.

Klebe, E.

1986 "Drug Control and Abuse: Prevention, Treatment, Education" en *Congressional Research Service*, 86-1052 EPW, diciembre (Washington, D.C.: The Library of Congress).

Mohr, C.

- 1988 "Drug Bill Passes, Finishing Business of 100th Congress", *New York Times*, Y1, Y16, octubre.

Moss, A.

- 1988 "Drugs and Politics in Panama", trabajo preparado para la conferencia *Drug Trafficking in the Americas*, septiembre (Washington, D.C.: The Wilson Center, Smithsonian Institution).

New York Times

- 1988 "The Drug Bill's 2.3 Billion Promise", Y26, 25 octubre.

Perl, Raphael

- 1988 "Congress, International Narcotics Policy, and the Anti-Drug Abuse Act of 1988" en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 30, 2-3, Summer/Fall: 19-51 (Miami: University of Miami).

Reuter, Peter y Gordon Crawford y Jonathan Dave

- 1988 *Sealing the Borders: The Effects of Military Participation in Drug Interdiction* (Santa Monica: The Rand Corporation).

Sciolino, E. y S. Endelberg

- 1988 "Narcotics in US. Mexican Relations" in R. Roett (ed.), *Mexico and the United States: Managing the Relationship* (Boulder, Co.: Westview Press).

Tucker, R.

- 1977 *The Inequality of Nations* (New York: Basic Books Inc.).

US General Accounting Office (GAO)

- 1988 *Controlling Drug Abuse: A Status Report*, DC: GAO/GGD-88-39, marzo (Washington, D.C.).

US News and World Report

- 1988 "Hitting Kingpins in their Assets", diciembre.

Yang, J.

- 1988 "Congress Passes Anti-Drug Bill Including a Death Penalty" *Wall Street Journal*, octubre.

ANEXOS

ANEXO 1

CONGRESO NACIONAL

EL PLENARIO DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS

**LEY SOBRE SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES
Y PSICOTROPICAS**

**AÑO III, QUITO, LUNES 17 DE SEPTIEMBRE DE 1990
NUMERO 523**

Considerando

QUE es deber fundamental del Estado proteger a los ecuatorianos y a sus instituciones de los peligros del uso indebido de sustancias estupefacientes y psicotrópicas;

QUE es necesario incrementar los mecanismos de prevención del uso indebido de drogas, que altera los procesos psíquicos de las personas;

QUE es necesario armonizar la legislación ecuatoriana con las convenciones internacionales sobre el uso y tráfico ilícitos de estupefacientes y sustancias psicotrópicas;

QUE es indispensable el funcionamiento de una institución pública autónoma que organice y concentre los recursos humanos y financieros destinados a la lucha contra la producción y el tráfico ilícito de drogas;

QUE es de importancia prioritaria movilizar a la comunidad ecuatoriana, a través de todas las instituciones públicas o privadas, para contrarrestar los efectos funestos del narcotráfico que socaban las bases económicas, culturales y políticas de la sociedad;

QUE la Ley de Control y Fiscalización del Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, publicada en el Registro Oficial Nº 612, del 27 de enero de 1987, es incompleta y no refleja la realidad actual del país,

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales expide la siguiente:

LEY SOBRE SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES Y PSICOTROPICAS

TITULO PRELIMINAR

DE LOS OBJETIVOS, AMBITO DE APLICACION Y CARACTERISTICAS DE ESTA LEY

Art. 1.- Objetivo.- Esta Ley tiene como objetivo combatir y erradicar la producción, oferta, uso indebido y tráfico ilícito de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, para proteger a la comunidad de los peligros que dimanen de estas actividades.

Art. 2.- Declaración de Interés Nacional.- Declárase de interés nacional la consecución del objetivo determinado en esta Ley, las acciones que se realicen para su aplicación y, de manera especial, los planes, programas y actividades que adopten o ejecuten los organismos competentes.

Las instituciones, dependencias y servidores del sector público y las personas naturales o jurídicas del sector privado están obligadas a suministrar la información y a prestar la colaboración que determina esta Ley o que establezcan las autoridades a las que compete su aplicación.

Art. 3.- Ambito de la Ley.- La presente Ley abarca todo lo relativo a:

1.- El cultivo de plantas de las que se puede extraer elementos utilizables para la producción de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, y cualquier forma de cosecha, recolección, transporte, almacenamiento o uso de frutos o partes de esas plantas;

2.- La producción, elaboración, extracción o preparación, bajo cualquier procedimiento o forma y en cualquier fase o etapa, de materias primas, insumos, componentes, preparados o derivados de las sustancias sujetas a fiscalización;

3.- La tenencia, posesión, adquisición y uso de las sustancias sujetas a fiscalización, de las materias primas, insumos, componentes, precursores u otros productos químicos específicos destinados a elaborarlas o producirlas,

de sus derivados o preparados, y de la maquinaria, equipos o bienes utilizados para producirlas o mantenerlas;

4.- La oferta, venta, distribución, corretaje, suministro o entrega, bajo cualquier forma o concepto, de las sustancias sujetas a fiscalización;

5.- La prescripción, dosificación o administración de sustancias sujetas a fiscalización;

6.- La preparación en cápsulas, pastillas o en cualquier otra forma de las sustancias sujetas a fiscalización, su envase o embalaje;

7.- El almacenamiento, la remisión o envío y el transporte de las sustancias sujetas a fiscalización, de sus derivados, preparados y de los insumos, componentes, precursores u otros productos químicos específicos necesarios para producirlas o elaboraras;

8.- El comercio, tanto interno como externo, y, en general, la transferencia y el tráfico de las sustancias sujetas a fiscalización y de los componentes, insumos o precursores u otros productos químicos específicos necesarios para producirlas o elaboraras;

9.- La asociación para ejecutar cualesquiera de las actividades que mencionan los numerales precedentes, la organización de empresas que tengan ese propósito y la gestión, financiamiento o asistencia técnica encaminada a posibilitarlas;

10.- La conversión o transferencia de bienes o valores que procedan de la ejecución de las actividades mencionadas en los numerales precedentes y la utilización, "blanqueo o lavado" de los recursos obtenidos de la producción o tráfico ilícito de las sustancias sujetas a fiscalización; y,

11.- Las demás actividades conexas con esta materia.

Art. 4.- Prevención, control, fiscalización, represión y rehabilitación.- Esta Ley contempla los mecanismos de prevención del uso indebido y la comercialización de las sustancias sujetas a fiscalización, la investigación y represión de los delitos tipificados en esta Ley y el tratamiento y rehabilitación de las personas afectadas.

Art. 5.- Sustancias sujetas a fiscalización.- Se definen y tratan como sustancias sujetas a fiscalización las incluidas en listas o cuadros anexos a esta Ley, en los convenios internacionales ratificados por el Ecuador y en las actualizaciones de esos anexos efectuados por el Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, CONSEP. En caso de duda, prevalecerá el contenido de estas últimas.

Art. 6.- Connotación especial de términos.- Los términos utilizados por esta Ley, sus anexos y normas secundarias tendrán el alcance que les confieran:

- a) Los convenios internacionales sobre esta materia ratificados por el Ecuador;
- b) los organismos internacionales creados por los convenios internacionales sobre esta materia; y,
- c) El Consejo Directivo del Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, CONSEP.

Las definiciones que adopte el Consejo Directivo se referirán a las que se enuncian en los convenios internacionales ratificados por el Ecuador o en sus anexos actualizados.

En caso de duda prevalecerán los términos adoptados por el Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, CONSEP.

Art. 7.- Incorporación de normas internacionales.- Quedan incorporadas a esta Ley las disposiciones contenidas en los convenios internacionales sobre la materia y que han sido o fueren ratificados por el Ecuador.

En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones contenidas en los convenios internacionales, o de conflictos con las normas de esta Ley, prevalecerán estas últimas.

Art. 8.- Publicación de planes nacionales.- Para la aplicación de la presente Ley se contará con un plan nacional elaborado por el CONSEP y aprobado por el Presidente de la República.

TITULO SEGUNDO

DE LA PREVENCIÓN

Art. 19.- Actividades preventivas.- Las instituciones y organismos públicos, en aplicación de los planes y programas de prevención del uso indebido de sustancias sujetas a fiscalización, desarrollarán, en las áreas de su competencia o actividad, bajo la supervisión de la Secretaría Ejecutiva y en coordinación y colaboración con las entidades y personas que estimaren del caso, las campañas tendientes a alcanzar los objetivos de esta Ley.

Art. 20.- Educación Preventiva.- Los programas de todos los niveles y modalidades del sistema nacional de educación incluirán enfoques y metodologías pedagógicas que desarrollen la formación de una personalidad individual y una conciencia social orientadas a la prevención del uso indebido de sustancias sujetas a fiscalización.

Las autoridades del sistema educativo nacional y los directivos de los establecimientos de educación fiscal, municipal y particular y el magisterio en general, deberán participar activamente en las campañas de prevención.

Art. 21.- Lugares de residencia, trabajo o reunión colectiva.- Los propietarios, administradores o responsables del manejo de lugares de residencia o reunión colectiva y los empleadores que tengan un personal permanente de más de diez trabajadores observarán los instructivos expedidos por el CONSEP sobre propaganda e información preventiva.

Art. 22.- Obligación de Información.- Los propietarios, administradores o responsables del manejo de lugares de residencia o reunión colectiva comunicarán al agente policial o a la oficina más cercana del CONSEP la existencia de circunstancias que hagan presumir la presencia en el interior o alrededor de esos lugares de núcleos de consumo o la práctica de actos de tráfico ilícito de sustancias fiscalizadas.

Art. 23.- Agencias y operadores turísticos.- Las agencias y operadores turísticos observarán en sus actividades las instrucciones que el CONSEP expida dentro del plan y programa de prevención.

Art. 24.- Deber General.- Toda persona colaborará con los programas de control y prevención que organicen las instituciones encargadas de la ejecución de esta Ley. Colaborarán de manera especial en la protección del menor que se encuentre expuesto al tráfico o consumo indebido de sustancias sujetas a fiscalización.

Art. 25.- Participación Comunitaria.- Los organizadores o responsables de actos culturales, artísticos, deportivos, sociales o de cualquier orden deberán incluir en su desarrollo o transmisión mensajes que promuevan una vida sana y contribuyan a la erradicación del uso indebido de sustancias sujetas a fiscalización.

Las entidades públicas y privadas organizarán para su personal, bajo

la supervisión de la Secretaría Ejecutiva del CONSEP, programas preventivos de orientación e información tendientes a eliminar el uso de sustancias sujetas a fiscalización.

Art. 26.- Control de actividades deportivas.- El Consejo Nacional de Deportes, la Federación Deportiva Nacional, las Federaciones Deportivas Provinciales y sus filiales controlarán e impedirán en las actividades que dirigen el uso de drogas u otras sustancias sujetas a fiscalización.

Art. 27.- Medios de comunicación colectiva.- Los medios de comunicación colectiva contribuirán a las campañas de prevención, especialmente a las de carácter informativo, en la forma que determinen conjuntamente la Secretaría Ejecutiva del CONSEP y la Secretaría Nacional de Comunicación Social.

Art. 28.- Prohibición.- Prohíbese la producción, circulación y venta de carteles, afiches, adhesivos, calcomanías, prendas de vestir, utensilios, discos o cualquier tipo de grabación que sugieran, ensalcen o induzcan al uso indebido de sustancias sujetas a fiscalización.

TITULO TERCERO

DEL USO INDEBIDO DE SUSTANCIAS SUJETAS A FISCALIZACION Y DE LA REHABILITACION DE LAS PERSONAS AFECTADAS

Art. 29.- Del uso indebido de sustancias sujetas a fiscalización.- Por uso indebido de sustancias sujetas a fiscalización se entiende todo aquel que no sea terapéutico.

Art. 30.- Examen y tratamiento obligatorio.- Los miembros de la Fuerza Pública están obligados a conducir de inmediato a cualquier persona que parezca hallarse bajo los efectos nocivos de una sustancia sujeta a fiscalización a un hospital psiquiátrico o centro asistencial, con el objeto de que los médicos de la correspondiente casa de salud verifiquen si se encuentra bajo el efecto de esas sustancias.

Si fuere así, evaluarán si hay intoxicación y el grado que ha alcanzado. Si éste fuere el caso, ordenarán inmediatamente el tratamiento adecuado.

El tratamiento que debiere efectuarse en centros especiales se realizará en los que fueren previamente calificados y autorizados por la Secretaría Ejecutiva, en coordinación con el Ministerio de Salud Pública.

TITULO CUARTO

DEL CONTROL DE ACTIVIDADES DE PRODUCCION Y TRAFICO DE SUSTANCIAS SUJETAS A FISCALIZACION

Art. 38.- Del cultivo o explotación de plantas de las cuales puedan extraerse sustancias sujetas a fiscalización.- Prohíbese la siembra o cultivo de la adormidera o amapola (*Papaver somniferum* L.), de las papaveráceas, del arbusto de coca (*Erytroxilon coca*), de las erytroxyláceas, de la marihuana (*Cannabis sativa* L.) y de otras plantas de las cuales sea posible extraer principios activos que puedan ser utilizados para la producción de sustancias sujetas a fiscalización.

La denominación de estas plantas será incluida por el Consejo Directivo del CONSEP en el respectivo anexo de esta Ley. Asimismo será prohibida la recolección, almacenamiento, transporte o utilización de esas plantas o partes de ellas, o cualquier forma de explotación.

Art. 39.- De la elaboración, producción, fabricación y distribución de sustancias sujetas a fiscalización.- Prohíbese toda forma de elaboración, producción, fabricación y distribución de principios activos o elementos con los cuales se puedan elaborar sustancias sujetas a fiscalización y la realización de cualquier acto o proceso que tienda a ese fin.

La elaboración, producción, fabricación y distribución de drogas o preparados que contengan sustancias sujetas a fiscalización y que sean susceptibles de uso terapéutico, según las resoluciones del Comité de Expertos en Farmacodependencia de la Organización Mundial de la Salud aceptadas por la Secretaría Ejecutiva del CONSEP, sólo podrán ser efectuadas por laboratorios o empresas que operen legalmente en el país y cuenten con la licencia legal.

Los laboratorios o empresas que desearan elaborar medicamentos y otros productos similares que contengan sustancias estupefacientes o psicotrópicas deberán obtener licencia previa de la Secretaría Ejecutiva del CONSEP, que, para concederla, comprobará la solvencia técnica y moral del solicitante.

Los laboratorios y empresas a las cuales se refiere el inciso precedente comunicarán mensualmente y por escrito, a la Secretaría Ejecutiva del CONSEP, los datos actuales, reales y precisos sobre la elaboración, existencia y venta de los preparados antes señalados.

Prohíbese la distribución de muestras de esos preparados.

Art. 40.- Tenencia de sustancias sujetas a fiscalización.- Nadie podrá, sin autorización legal o previo despacho de receta médica, mantener en su persona, ropas, valijas, vivienda, lugar de trabajo u otro sitio cualquier cantidad de las sustancias sujetas a fiscalización, ni tenerlas, en cualquier forma, para el tráfico ilícito de ellas.

Art. 41.- Restricciones sobre importación de sustancias sujetas a fiscalización o drogas que las contengan.- Prohíbese la importación de las sustancias sujetas a fiscalización que no tengan uso terapéutico o fines de investigación, según las resoluciones del Comité de Expertos en Farmacodependencia de la Organización Mundial de la Salud aceptadas por la Secretaría Ejecutiva del CONSEP, o uso científico o industrial, conforme a la calificación legal. Sólo podrán importarse las drogas y preparados susceptibles de uso terapéutico previa autorización escrita concedida, para cada caso, por la Secretaría Ejecutiva del CONSEP y demás organismos previstos en esta Ley, con determinación del peso y la concentración de las sustancias sujetas a fiscalización. La autorización caducará después de seis meses de la fecha de su otorgamiento.

TITULO QUINTO

DE LAS INFRACCIONES Y LAS PENAS

Art. 58.- De las infracciones a esta Ley.- Son infracciones a la presente Ley los actos punibles sancionados por ella. Se dividen en delitos y contravenciones y son de acción pública y perseguibles de oficio.

CAPITULO PRIMERO

DE LOS DELITOS

Art. 59.- Sanción para la siembra o cultivo de plantas de las que se pueda extraer elementos para sustancias sujetas a fiscalización.- Quienes siembren, cultiven, cosechen o en cualquier forma exploten las plantas determinadas en esta Ley y cualesquiera otras de las que sea posible extraer principios activos que puedan ser utilizados para la producción de sustancias sujetas a fiscalización, según se determina en los anexos a esta Ley, serán reprimidos con reclusión mayor extraordinaria de doce a diez y seis años y multa de sesenta u ocho mil salarios mínimos vitales generales.

Quienes recolecten plantas de las variedades determinadas en esta Ley serán sancionados con reclusión mayor ordinaria de ocho a doce años y multa de cincuenta a cinco mil salarios mínimos vitales generales.

Art. 60.- Sanción para la elaboración, producción, fabricación o preparación.- Quienes extraigan, purifiquen, cristalicen, recristalicen, sinteticen o por cualquier forma o procedimiento elaboren, produzcan, fabriquen, preparen o envasen sustancias estupefacientes o psicotrópicas sin autorización de la Secretaría Ejecutiva del CONSEP, o infringiendo las normas de esta Ley, serán reprimidos con reclusión mayor extraordinaria de doce a diez y seis años y multa de sesenta a ocho mil salarios mínimos vitales generales.

Art. 61.- Sanción para la oferta, corretaje o intermediación.- A quienes se les sorprenda ofreciendo, en cualquier forma o concepto, sustancias sujetas a fiscalización, o a quienes realicen el corretaje o intermediación en la negociación de ellas, se les sancionará con reclusión mayor ordinaria de ocho a doce años y multa de cuarenta a seis mil salarios mínimos vitales generales.

Art. 62.- Sanciones para el tráfico ilícito.- Quienes compren, vendan o entreguen a cualquier título, distribuyan, comercialicen, importen, exporten o, en general, efectúen tráfico ilícito de sustancias estupefacientes, psicotrópicas y otras sujetas a fiscalización, serán reprimidos con reclusión mayor extraordinaria de doce a diez y seis años y multa de sesenta a ocho mil salarios mínimos vitales generales.

Se entenderá por tráfico ilícito de sustancias estupefacientes, psicotrópicas u otras sujetas a fiscalización, toda transacción mercantil o toda

entrega, a cualquier título, de dichas sustancias, realizada en contravención a los preceptos de esta Ley.

Art. 63.- Sanciones para el transporte.- Quienes transporten, por cualquier medio o vía, sea fluvial, marítima, terrestre o aérea y por cualquier forma o procedimiento, sustancias sujetas a fiscalización, en transgresión de las normas de esta Ley, serán reprimidos con reclusión mayor extraordinaria de doce a diez y seis años y multa de sesenta a ocho mil salarios mínimos vitales generales. No serán responsables los transportistas que desconocieren el contenido de la carga transportada.

Art. 64.- Sanciones para la tenencia y posesión ilícitas.- Quienes sin autorización legal o despacho de receta médica previa, posean o tengan, con su consentimiento expreso o tácito, deducible de una o más circunstancias, sustancias estupefacientes o psicotrópicas, en sus personas, ropas, valijas, muebles, en su domicilio, lugar de trabajo o cualquier otro sitio del que sean propietarios, arrendatarios, tenedores u ocupantes a cualquier título, o que esté bajo su dependencia o control, serán sancionados con la pena de doce a diez y seis años de reclusión mayor extraordinaria y multa de sesenta a ocho mil salarios mínimos vitales generales.

Art. 65.- Disminución de penas por tenencia para uso personal.- La sanción será de un mes a dos años de prisión cuando, por la escasa cantidad y demás circunstancias de la tenencia de sustancias sujetas a fiscalización, se colija que ellas están destinadas a uso personal inmediato del tenedor.

En este caso, comprobada su dependencia física o psíquica de sustancias estupefacientes o psicotrópicas, previo informe de los Médicos Legistas de la Procuraduría General del Estado, el Juez podrá dejar en suspenso la aplicación de la pena y someter al culpable a medidas de seguridad curativa, por el tiempo necesario para su desintoxicación y rehabilitación.

La disminución o sustitución de penas previstas en este artículo se aplicará siempre que el Juez comprobare que el implicado no tiene antecedentes de traficante de sustancias sujetas a fiscalización y demostrare buena conducta anterior y ejemplar comportamiento en el centro de detención.

Art. 66.- Calificación de la persona dependiente.- El estado de dependencia de una persona respecto al uso de sustancias sujetas a fiscalización se establecerá, aún antes de juicio, previo peritaje de los Médicos Legistas de la

Procuraduría General del Estado, quienes tendrán en cuenta la naturaleza y la cantidad de las sustancias que han producido la dependencia, el grado de ella y el nivel de tolerancia que hagan indispensable la dosis poseída, y la historia clínica del afectado, si la hubiere.

Art. 73.- Producción, mantenimiento y tráfico de precursores u otros productos químicos específicos.- Quienes sin las autorizaciones y requisitos previstos por esta Ley mantengan, elaboren, fabriquen, produzcan o transporten precursores u otros productos químicos específicos destinados a la elaboración de sustancias sujetas a fiscalización o trafiquen con ellos, serán reprimidos con reclusión mayor ordinaria de ocho a doce años y multa de cuarenta a seis mil salarios mínimos vitales generales.

Art. 74.- Faltante de precursores.- Los propietarios o responsables de establecimientos o empresas autorizados para elaborar, mantener o comercializar precursores u otros productos químicos específicos en los que se determine faltantes injustificados en sus existencias, serán reprimidos con ocho a doce años de reclusión mayor ordinaria y multa de cuarenta a seis mil salarios mínimos vitales generales.

Art. 75.- Tenencia o mantenimiento de materias primas o insumos para uso ilícito.- Quienes mantengan bajo su tenencia o cuidado materias primas, insumos, precursores u otros productos químicos específicos a sabiendas de que serán utilizados en la siembra, cultivo, producción, elaboración o fabricación ilícita de sustancias sujetas a fiscalización, serán sancionados con reclusión menor ordinaria de seis a nueve años y multa de treinta a cuatro mil quinientos salarios mínimos vitales generales.

Art. 76.- Enriquecimiento ilícito.- La persona respecto de quien existan presunciones de que es productor o traficante ilícito de sustancias estupefacientes o psicotrópicas o de precursores u otros productos químicos específicos o se halle involucrado en otros delitos previstos por esta Ley, y que directamente o por persona interpuesta realice gastos o aumente su patrimonio o el de un tercero en cuantía no proporcionada a sus ingresos sin justificar la legalidad de los medios empleados para efectuar esos gastos u obtener el incremento patrimonial, será sancionado con la pena de doce a diez y seis años de reclusión mayor extraordinaria.

Art. 77.- Conversión o transferencia de bienes.- Quienes a sabiendas de que bienes de cualquier clase han sido adquiridos a través de la realización de los delitos tipificados en este Capítulo, con el propósito de ocultar tal origen contribuyeren a negociarlos, convertirlos o transferirlos a otras actividades, serán sancionados con cuatro a ocho años de reclusión mayor ordinaria y multa de veinte a cuatro mil salarios mínimos vitales generales.

Si la comisión de esta infracción se hubiere realizado mediante la organización de una asociación destinada a preparar, facilitar, asegurar los resultados o garantizar la impunidad, la pena será de ocho a doce años de reclusión mayor ordinaria y multa de cuarenta a seis mil salarios mínimos vitales generales.

Art. 78.- Represión a testafierros.- Quien preste su nombre o el de la empresa en que participe para adquirir bienes con recursos provenientes de delitos sancionados por esta Ley, será reprimido con pena de reclusión mayor ordinaria de ocho a doce años y multa de cuarenta a seis mil salarios mínimos vitales generales.

Art. 79.- Sanción a servidores públicos que permitan o procuren la impunidad.- El servidor público, el agente de la Fuerza Pública, el auxiliar de la Administración de Justicia, el Juez o miembro del Tribunal Penal, el Agente o Ministro Fiscal que altere u oculte pruebas de los delitos tipificados en esta Ley con el fin de favorecer a los responsables, o que de cualquier manera procure su impunidad, será sancionado con ocho a doce años de reclusión mayor ordinaria y multa de cuarenta a seis mil salarios mínimos vitales generales.

En caso de evasión de los detenidos o presos por delitos contemplados en esta Ley, los funcionarios y empleados encargados de guardarlos, conducirlos o vigilarlos, serán reprimidos con las penas enunciadas en el inciso precedente.

Los condenados quedarán permanentemente inhabilitados para desempeñar funciones o cargos públicos.

Art. 80.- Cohecho.- Quien intente cohechar a quien conoce o juzga uno de los delitos reprimidos por esta Ley o a la autoridad o agente de ella que lo investiga, será reprimido con reclusión mayor ordinaria de ocho a doce años y multa de cuarenta a seis mil salarios mínimos vitales generales.

Si se consuma el cohecho, la pena será de doce a diez y seis años de reclusión mayor extraordinaria y multa de sesenta a ocho mil salarios mínimos

vitales generales, tanto para quien lo propuso como para quien lo aceptó.

Art. 81.- Intimidación.- Quien amenazare causar daño a la persona, familiares o bienes de quienes conocen, investigan en cualquier fase o juzgan uno o más delitos tipificados en esta Ley, será reprimido con reclusión ordinaria de cuatro a seis años y multa de cuarenta a dos mil salarios mínimos vitales generales.

Si se consuma la intimidación, la pena será de reclusión mayor extraordinaria de doce a diez y seis años y multa de cien a ocho mil salarios mínimos vitales generales.

Los actos administrativos o judiciales que sean consecuencia del cohecho o intimidación comprobados son nulos y sin ningún valor. El juez que conozca el juicio sobre el cohecho o la intimidación declarará la nulidad al momento de resolver la causa.

Art. 88.- Atenuantes.- Para efectos de la aplicación de las penas previstas en esta Ley se consideran circunstancias atenuantes:

- a) Ser menor de veinte y un años de edad;
- b) Haber actuado por presiones, amenazas o bajo violencia superables;
- c) Rusticidad del infractor de tal naturaleza que revele que cometió el ilícito por ignorancia;
- d) Indigencia; y,
- e) Las demás contempladas en el Código Penal.

Art. 89.- Atenuante trascendental.- Quien hallándose implicado en infracciones previstas por esta Ley suministrare a la Policía Nacional, Ministerio Público o jueces competentes datos e informaciones precisas, verdaderas y comprobables, que condujeren a descubrir presuntos culpables de ilícitos previstos en ella, sancionados con pena igual o mayor que la contemplada para la infracción por la que se le juzga, será reprimido con un tercio a la mitad de la pena modificada por las atenuantes establecidas en el artículo precedente, en caso de haberlas, o de la que le correspondería en ausencia de ellas.

Art. 90.- Concurrencia de infracciones y acumulación de penas.- En caso de concurrencia de varias infracciones contempladas en esta Ley, se acumularán las penas determinadas para cada una de tal manera que la pena acumulada aplicable sea el resultado de la suma de las penas correspondientes a cada infracción, hasta un máximo de veinte y cinco años.

Igual acumulación de penas se aplicará cuando concurren infracciones a esta Ley con otras que tuvieren alguna conexión, o cuando se hubieren consumado los delitos previstos en los artículos 80 y 81.

Art. 91.- Prescripción de la acción y de la pena.- La acción penal por la comisión de los delitos tipificados en esta Ley prescribirá en el doble del tiempo de la pena máxima prevista para cada infracción, sin que el plazo pueda exceder de veinte y cinco años. El referido plazo se contará desde la fecha en que el delito fue perpetrado, de no haber enjuiciamiento y, de haberlo, desde la fecha del auto cabeza de proceso.

La pena prescribirá en un tiempo igual al doble de la condena, pero el plazo de prescripción nunca será mayor de cuarenta años ni menor de cinco años.

TITULO SEXTO

DE LAS ACTUACIONES PREPROCESALES, COMPETENCIA Y PROCEDIMIENTO

CAPITULO PRIMERO

DE LA RETENCION, APREHENSION E INCAUTACION DE BIENES

Art. 103.- Retención.- Si por cualquier modo llegare a conocimiento del CONSEP el ingreso al territorio nacional de una nave aérea, marítima, fluvial o de cualquier otro medio de transporte comercial en el que se movilizaren sustancias cuyo tráfico se encuentre prohibido en esta Ley, la Secretaría Ejecutiva del CONSEP podrá disponer la retención de los medios de transporte y la aprehensión de las sustancias mientras se realiza la investigación. La retención no excederá de tres días.

Art. 104.- Aprehensión.- La Policía Nacional, a través de sus organismos técnicos especializados, tendrá a su cargo el control e investigación de los delitos tipificados en esta Ley, el descubrimiento y detención de los infractores, la entrega vigilada de bienes o sustancias sujetas a fiscalización y la

aprehensión inmediata de:

- a) Sustancias estupefacientes o psicotrópicas sujetas a fiscalización, cualquiera sea su estado, y las plantas de las que pueda extraérselas;
- b) Equipos, laboratorios, precursores y otros productos químicos específicos, y de otros medios destinados a la producción o fabricación de las sustancias sujetas a fiscalización;
- c) Bienes y objetos empleados para el almacenamiento y conservación de sustancias sujetas a fiscalización, y de los vehículos y más medios utilizados para su transporte;
- d) Dinero, valores, instrumentos monetarios, documentos bancarios, financieros o comerciales y más bienes que se estime que son producto de la comisión de los actos tipificados en esta Ley.

La Policía Nacional, para cumplir los fines señalados en este artículo, podrá realizar todas las investigaciones documentales, de laboratorio o cualquier otra de naturaleza técnico-científica.

Art. 105.- Identificación de bienes aprehendidos.- Quienes procedieren a la aprehensión a que se refiere el artículo precedente identificarán las sustancias, los bienes y al presunto propietario o tenedor, en acta separada, que se remitirá al juez dentro de las veinte y cuatro horas siguientes. El juez, al dictar el auto cabeza de proceso, ordenará la incautación y el depósito de esos bienes. Esta medida cautelar podrá ser revocada excepcionalmente siempre que se acredite ante el juez, que a pesar de la suma diligencia y cuidado puestos, el titular del derecho no pudo conocer el destino ilícito dado a los bienes a los que se refieren los literales c) y d) del artículo precedente.

Si se tratare de insumos, precursores químicos u otros productos químicos específicos, el Consejo Directivo del CONSEP podrá disponer, dentro de los sesenta días siguientes a su recepción, la utilización por una entidad del sector público, su enajenación para fines lícitos o su destrucción. La enajenación se realizará en la forma que decida este organismo y a favor de las personas naturales o jurídicas previamente calificadas.

Art. 106.- Acta de destrucción de sembríos y laboratorios.- Cuando las autoridades de la investigación procedan a la destrucción de plantas, sustancias o laboratorios, dejarán constancia de ello en una acta que se agregará al proceso, y que contendrá, además de la identidad del propietario o presunto responsable, una descripción prolija de las plantas, el estado de los sembríos y la extensión del terreno cultivado, de las sustancias, equipos, instalaciones

y otros bienes que se encontraren en los sembríos y en los laboratorios y de los medios utilizados para esa destrucción. Previamente a la destrucción se tomarán muestras para el análisis.

Las sustancias sujetas a fiscalización serán destruidas cuando haya imposibilidad o riesgo fundado para su transporte para entregarlas al juez competente.

Quienes suscriban el acta serán civil y penalmente responsables por la veracidad de su texto.

Art. 107.- Incautación.- El Tribunal Penal dispondrá la incautación de todos los bienes, dineros y más valores que hubieren sido utilizados para la comisión de los delitos o que fueren producto o rédito de ellos. Serán además constituidos en depósito.

El juez podrá requerir del Ministerio de Finanzas y Crédito Público, de las entidades del sistema financiero nacional, de los Registradores de la Propiedad, mercantiles o especiales, o de cualquier otra entidad, funcionario o empleado público, toda la información necesaria sobre la situación financiera de las personas naturales o jurídicas presuntamente involucradas en infracciones a esta Ley.

Art. 108.- Depósito en el Banco Central del Ecuador.- Todo dinero en moneda nacional o extranjera será depositado dentro de las veinte y cuatro horas siguientes a la aprehensión o incautación en la Cuenta Especial de Depósitos del CONSEP en el Banco Central del Ecuador o, donde este no funcionare, en el Banco Nacional de Fomento.

El Banco Central del Ecuador o el Banco Nacional de Fomento, en su caso, podrá invertir, por intermedio de las Bolsas de Valores, hasta el ochenta y cinco por ciento de los dineros depositados en la adquisición de bonos, cédulas hipotecarias o cualquier papel fiduciario de alto rendimiento y liquidez.

El rendimiento de tales inversiones se depositará en una Subcuenta Especial Abierta en el Banco Central del Ecuador, a órdenes del CONSEP, para contribuir a la financiación de su presupuesto y destinarlo exclusivamente a gastos de equipamiento e inversión.

El Banco Central del Ecuador y el Banco Nacional de Fomento regularán el funcionamiento y la forma de obtener los reembolsos de valores para fines de restitución de dineros a los sindicados absueltos.

Los Bancos indicados notificarán al CONSEP todas las operaciones de compra y venta de papeles fiduciarios que realicen. No cobrarán comisión

alguna por su intervención.

Art. 109.- Disposición de bienes.- El Consejo Directivo del CONSEP podrá entregar provisionalmente los bienes aprehendidos o incautados a las instituciones públicas que determine, para que los usen bajo su responsabilidad. Ejecutoriada la sentencia condenatoria que impuso el comiso o extinguida la acción penal o la pena, el Consejo Directivo dispondrá definitivamente de esos bienes.

CAPITULO SEGUNDO

COMPETENCIA Y PROCEDIMIENTO

Art. 114.- Acción popular.- Se concede acción popular para denunciar las infracciones señaladas en esta Ley.

Art. 115.- Tratamiento de excepción.- En esta clase de juicios no se admitirá caución, ni se concederá condena condicional, prelibertad ni libertad controladas, ni los beneficios de la Ley de Gracia y del indulto.

La rebaja de penas a favor del sentenciado que demuestre conducta ejemplar será concedida por el Consejo Nacional de Rehabilitación Social.

Art. 116.- Valor probatorio de actuaciones preprocesales.- El parte informativo de la Fuerza Pública, y la declaración preprocesal rendida por el indiciado en presencia del Agente Fiscal constituirán presunción grave de culpabilidad, siempre que se hallare justificado el cuerpo del delito.

Art. 117.- Análisis químico de las sustancias aprehendidas.- Las sustancias aprehendidas se someterán al análisis químico, para cuyo efecto se tomarán muestras de ellas, que la Secretaría Ejecutiva del CONSEP entregará a los peritos designados por el juez, quienes presentarán su informe en el término que este les concediere.

El juez designará peritos a los profesionales que presten sus servicios en los laboratorios del sector público registrados en el CONSEP.

El resultado del examen o análisis químico constituirá prueba plena sobre la existencia material del delito.

Art. 118.- Asistencia judicial recíproca.- Los Jueces de lo Penal podrán solicitar asistencia de sus similares u órganos policiales extranjeros para la práctica de diligencias procesales y la investigación de los delitos previstos en esta Ley.

Esta asistencia se referirá, entre otros hechos, a la detención y remisión de sindicados, recepción de testimonios, exhibición de documentos inclusive bancarios, inspecciones del lugar, envío de elementos de prueba, identificación y análisis de sustancias sujetas a fiscalización e incautación de bienes.

Las diligencias señaladas serán incorporadas al proceso como legalmente actuadas y valoradas por el juez conforme a las reglas de la sana crítica.

Los requerimientos de asistencia recíproca serán por vía diplomática o por conducto de la INTERPOL.

DISPOSICIONES GENERALES

Art. 126.- Reforma a la Ley General de Bancos.- En la Ley Nº 006, publicada en el Registro Oficial Nº 97, del 29 de diciembre de 1988, sustitúyese el artículo 4, que reforma a la Ley General de Bancos, por el siguiente:

Art. 4.- A continuación del Artículo 42 agrégase el siguiente:

"Art..... La calificación de idoneidad general, responsabilidad y condiciones establecidas en el artículo precedente también será ejercida por el Superintendente de Bancos respecto a los cesionarios y suscriptores, previamente a la inscripción en el Libro de Acciones y Accionistas, en los siguientes casos: a) Transferencia de acciones emitidas por una entidad sujeta a control de la Superintendencia de Bancos, salvo el caso de sucesión por causa de muerte; y, b) Suscripción de acciones en los aumentos de capital de las entidades sujetas a control de la Superintendencia de Bancos, cuando el suscriptor no haya sido accionista o siendo accionista trate de aumentar su porcentaje de acciones frente al total de acciones en circulación.

El Superintendente de Bancos establecerá mediante resolución los montos mínimos a los cuales se sujetarán las calificaciones referidas en el inciso precedente y fijará también las fuentes de información que requerirá. El Superintendente de Bancos queda autorizado para pedir las informaciones que le permitan aplicar lo que este artículo dispone, informaciones que de

manera obligatoria le serán suministradas por todas las entidades del sector público, inclusive las Fuerzas Armadas, la Policía y sus dependencias, y también otras entidades del sector privado que el Superintendente señale en cada caso. Todas estas informaciones se manejarán con la debida reserva.

El incumplimiento del requisito señalado en este artículo producirá la nulidad de la inscripción, sin perjuicio de que el Superintendente de Bancos imponga al administrador que hubiese dispuesto la inscripción las sanciones previstas en la Ley".

ANEXO 2

Comparación de los consumos de drogas en el Ecuador, Perú y Colombia

TIPO DE DROGA	ECUADOR	PERU	COLOMBIA
<i>Alcohol</i>	76 %	87 %	67 %
<i>Cigarrillos</i>	56 %	67 %	
<i>Marihuana</i>	5 %	8 %	7 %
<i>Inhalantes</i>	1 %	4 %	
<i>Cocaína</i>	1.1 %	2.6 %	2 %
<i>Base</i>	1.2 %	4 %	4 %
<i>Tranquilizantes</i>	22 %	13 %	14 %
<i>Barbitúricos</i>	9 %	19 %	
<i>Estimulantes</i>	5 %	4 %	
<i>Narcóticos</i>	15 %	10 %	

Fuentes: Encuesta Epidemiológica MSP-FNJ, Ecuador 1988.

Jutkowitz, Joel Y Cols., 1986, p. iii-19

Universidad de Antioquia, Facultad Nacional de Salud Pública,
1987.

ANEXO 3

UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE BUREAU OF INTERNATIONAL NARCOTICS MATTERS

INTERNATIONAL NARCOTICS CONTROL STRATEGY REPORT MARCH 1989*

ECUADOR

A.1. Status of Illicit Narcotics Production and Trafficking

Ecuador is believed to be a transit point for an estimated 30-50 metric tons of cocaine exported annually to the United States. Ecuador is also a transit country for large quantities of precursor chemicals used to process cocaine in Colombia. Unlike Bolivia and Peru, Ecuador has no tradition of coca use. When coca cultivation was discovered in 1984, primarily in jungle regions bordering Colombia, over 1,000 mt of coca leaf were being harvested annually. This was reduced in 1988 to less than 400 annually through periodic eradication operations carried out by the Ecuadorean National Police (ENP).

A.2. Accomplishments in 1988

The ENP has destroyed nearly all of the coca it has discovered to date. During 1988, the ENP conducted a series of six eradication operations in Pichincha province near the village of Pacto in very rugged, mountainous terrain. The cultivations were thinly distributed over a wide area and not accessible by air.

* Pedimos excusas al lector por publicar el texto en su versión original, por no contar con la autenticación legal de la traducción.

In cooperation with the Ecuadorean military (who provide airlift support), the ENP continued extensive aerial reconnaissance of the border region near Colombia and conducted one small eradication operation in that area. At the end of 1988, ENP reconnaissance confirmed that this border region remained essentially free of coca, suggesting that the ENP presence has discouraged any replanting.

Efforts to interdict cocaine and essential chemicals transiting Ecuador to other major source countries laboratories continued. A specially trained ENP road interdiction team of approximately 25 police spent 10 to 20 days each month on the major routes in and out of Ecuador. This team was responsible for the confiscation of approximately 1,000cc gallon drums of essential chemicals (enough to process approximately 16,000 kilos of cocaine HCL). However, this program had little success in interdicting the flow of processed cocaine destined for the U.S.

In FY 88 and FY 89, U.S. Coast Guard personnel participated in joint U.S. Navy/Coast Guard mobile training teams (MTT). The MTT's trained Ecuadorean National Police in basic seamanship, outboard motor repair and maritime law enforcement procedures. Follow-up training in 1989 will include riverine drug interdiction operations and coastal operations involving the Ecuadorean Navy.

In July, the ENP, with U.S. assistance, established a special riverine team, and began regular patrols during the latter half of the year along the southern Ecuadorean coast near the port of Machala. In December, a joint police/army outpost was established at Misahualli in the eastern Ecuadorean jungle for riverine interdiction patrols, to begin in 1989. In September, the ENP established a special essential chemical control team to investigate diversions of chemicals from legal to illegal uses.

In September, the U.S. and the government signed a program agreement in support of the Military Custom Police's (MCP) special narcotics detector dog program in Quito and Guayaquil airports. This narcotic detector dog program was reestablished with the assistance of Ecuador's national airline, the U.S., and the United Kingdom. The U.S. and U.K. provided six narcotics detector dogs and dog handler training for MCP and ENP officer. The ENP also received dogs and dog handler training from West Germany and Argentina.

In a first step to control money laundering activities, in December the government enacted a law "prohibiting the transfer of bank shares to persons who are suspected of being involved in activities related to drug trafficking". Although the level of money laundering in Ecuador is unknown, there are

indications that some of the money laundered is narcotics related. At the end of 1988, the government was also preparing for submission to congress a new law which would tighten controls on the import and sale of precursor chemicals.

A.3. Plans, Programs and Timetables (1989)

During 1987-88, the ENP eradicated approximately 60 hectares of coca in the Pacto area. Police will continue eradication efforts near Pacto during 1989. Because aerial reconnaissance is ineffective in this zone, eradication efforts are hampered by the difficulty of locating the coca and in operating in the extremely rugged terrain once coca is detected.

The ENP began limited coastal interdiction activity during 1988 with boats supplied by the United Nations Fund for Drug Abuse Control (UNFDAC). In 1989, the U.S. will supply additional boats for coastal and riverine interdiction. Road interdiction efforts and training will continue. Thus far, road interdiction successes have been limited to essential chemicals, which are more easily detected. Very little cocaine was interdicted within Ecuador.

The ENP is completely dependent upon the Ecuadorean Army for air support. The ENP's lack of air support resources impede efforts to locate and close down possible laboratory sites. Aerial reconnaissance and the ENP presence near the Colombian border will continue to prevent the recultivation of coca in this region. However, the lack of reliable air support for interdiction operations will continue to be a primary constraint on the ENP in its battle with traffickers.

A.4. Adequacy of Legal Measures and Law Enforcement Measures

Judicial corruption and/or inefficiency are the major impediments to effective suppression of narcotics trafficking in Ecuador. The judiciary is not prepared for the problems associated with prosecuting major traffickers, such as the corruption of low-paid and inexperienced judges and the difficulties of building cases against major traffickers. The government has promised to monitor closely judicial cases against major traffickers and to replace ineffective or corrupt judges.

Outside of the judiciary, drug money may have corrupted some civilian or police officials with anti-narcotics responsibilities, but information is inconclusive. However, concerning the requirements of Section 2013 of P.L. 99-570, the government does not as a policy encourage or facilitate the

distribution of illicit narcotic and psychotropic drugs or any other controlled substances. No senior official of the government has been indicted for corruption.

During 1988, cooperation between U.S. drug enforcement agents and the ENP was excellent. Several major Ecuadorean traffickers were arrested or had additional charges placed against them as a result of drug busts made in the U.S. and Europe.

Coca production and processing, in whatever form, is illegal in Ecuador. Inadequate laws continue to make it difficult to successfully prosecute major traffickers, despite the existence of (limited) asset forfeiture and seizure statutes. There is no provision under Ecuadorean law for the extradition of Ecuadorean drug traffickers. Ecuador's laws provide only for prosecution of individuals in actual possession of drugs. No laws exist which permit conspiracy prosecutions, wiretaps, tracking of financial assets, or undercover penetrations.

Interpol, as the ENP's narcotics division, is a 500-person force with the primary responsibility for drug law enforcement. Other organizations involved in narcotics control are the Military Customs Police, which monitors the land and water borders as well as international airports, and DINACONTES, the attorney general's special anti-narcotics unit. Ecuadorean enforcement agencies have had success in recent years in reducing coca cultivation and in interdicting essential chemicals. There has been relatively little success in interdicting cocaine shipments transiting Ecuador because police lacked training and resources. U.S. and UNFDAC assistance programs have gradually removed this restraint. The current bilateral narcotics agreement between the U.S. and Ecuador complies with Chile's Amendment guidelines.

A.5. The Domestic Drug Abuse Problem

Data from a nationwide epidemiological study completed at the end of 1988 indicate that drug abuse is generally not an extensive problem in Ecuador, although pockets of abuse, for instance among street children, do exist in major cities. This study was carried out by a private drug prevention foundation in coordination with the Ministry of Public Health. Despite these results, the study showed that Ecuadoreans consider drug abuse and trafficking to be among Ecuador's major problems. This opinion was particularly strong among individuals in provinces that share borders with Peru and Colombia. Accordingly, there is a popular support for drug

prevention programs despite lack of statistical evidence that a serious drug abuse problem exists.

B.1. Nature of Illicit Drug Production

Between 1984 and 1987, coca cultivation discovered on Ecuador's northern border was eradicated. During 1988, the ENP continued to search for coca cultivation in other regions of Ecuador. During 1989, in addition to reconnaissance of zones where coca has been discovered in the past, the ENP will focus on the border with Colombia (Esmeraldas province) and the southern border with Peru (Loja province). Aerial reconnaissance of these areas in the past has had negative results. In 1989, the ENP will follow up on reports of small cultivations with land patrols. Barring discovery of additional cultivations similar to the one discovered in Pichincha, total coca production in Ecuador is estimated to be 175-290 metric tons in 1989.

B.2. Factors Affecting Production

The eradication program carried out by the ENP during 1984-88 has so far prevented the jungle region near the northern border from becoming a major coca growing area. This was achieved before coca production levels became high enough to have a significant impact upon the domestic economy.

B.3. Maximum Achievable Reductions

Coca is manually eradicated in Ecuador. Aerial chemical eradication is not cost effective due to the small plot pattern of coca cultivation. Eradication in the Pacto area is particularly difficult because of the problem of locating and reaching the coca cultivation.

B.4 Methodology for Estimates

Estimates of total hectares that could be destroyed in 1989 are based upon estimates of the total cultivation in the Pacto area. Previous estimates assumed an expansion of coca cultivation in the jungle area bordering Colombia. Thanks to prompt action on the part of the government, this expansion has been reversed. Figures for coca cultivation have been revised downward. These revised estimates are based upon ENP and DEA/Embassy data.

ANEXO 4

UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE BUREAU OF INTERNATIONAL NARCOTICS MATTERS

INTERNATIONAL NARCOTICS CONTROL STRATEGY REPORT MARCH 1990

ECUADOR

A.1. Status of Illicit Narcotics Production and Trafficking

Unlike neighboring Peru and Bolivia, Ecuador has no tradition of legitimate coca use. Coca cultivation and refining, and cocaine possession and trafficking are illegal in Ecuador. Ecuador serves mainly as a transit country for chemicals passing through to Colombian processors and cocaine products smuggled out through air and sea ports. An estimated 30-50 metric tons of cocaine transit Ecuador annually destined for the United States. Ecuador is also used by traffickers to launder money and as a safe haven. Coca production remains low, although new cultivations were recently detected under forest canopy in northwestern Esmeraldas province near the Colombian border. Seizures more than doubled in 1989 and several cocaine processing labs were destroyed, including one in the capital city of Quito.

The Ecuadorean National Police's anti-drug arm, Interpol, conducts coca eradication operations along border areas and in the Pacto area of Pichincha province. From 1984-87, Interpol successfully eradicated fields along the northeastern border area; at that time, we estimated that 4,000 metric tons (mt) of coca leaf were harvested annually. At present, we believe that less than 300 mt of coca leaf are harvested in Ecuador annually.

A.2. Accomplishments in 1989

Interpol has destroyed most of the coca discovered to date. During 1989, troops manually eradicated more than 58,000 plants in the rugged, mountainous terrain in Pichincha province and 23,000 plants in the densely forested northwestern border area.

With the loan of two helicopters and a Turbo Thrush reconnaissance aircraft from the Department of State Bureau of International Narcotics Matters (INM) in October and November, Interpol carried out the first country-wide aerial reconnaissance in Ecuador in two years. Interpol eradication and continued presence in previously cultivated areas along the northeastern border has successfully discouraged replanting. However, new cultivations were discovered and eradicated and a small cocaine processing site was destroyed in northwestern Esmeraldas province. INM air support also enabled Interpol to investigate suspect jungle airstrips and warehouses, inspect chemical cargo, and follow up on reports of illicit drug labs and traffickers.

In 1989, Interpol seized 500 kgs of cocaine and 100 kgs of marijuana. Intercepted and confiscated 29 cars, two small aircraft and three motorcycles from drug traffickers. According to Interpol, some 2,700 national and 120 foreigners were arrested on drug charges in 1989. Some 4,000 persons are currently imprisoned for drug related offenses.

Ecuador's riverine interdiction program was strengthened with the arrival of four 22-foot Boston whalers provided by the U.S. Government in July. The riverine force also has three Sharkcat patrol boats provided by the U.N. and four U.S.-provided Zodiac inflatables. Trained by U.S. Coast Guard and Navy experts and supported by U.S. Drug Enforcement Administration (DEA) teams, the 24-man Interpol boat unit conducted training and operations out of the coastal ports of Machala, Guayaquil and Esmeraldas.

Working closely with DEA, Interpol's special precursor chemicals control unit completed its computerized listing of legitimate chemical importers. It also established a monitoring program to track chemicals that can be diverted to produce illicit drugs. The unit has investigated a number of reports of illegal imports, diversions and misuse of chemicals for drug production.

The volume of precursor chemicals imported into Ecuador is very high; Central Bank records indicate chemical imports to Ecuador increased by 29 percent in the first half of 1989. Concerned that much of the increase was being diverted to illicit drug production, the Central Bank and Ministry of

Industry established a task force to investigate the source and destination of chemical imports.

Banking reforms enacted in December 1988 gave the Ecuadorean Superintendent of Banks authority to bar the transfer of bank shares to persons involved in drug trafficking. New controls on property transfers were imposed in 1989 in response to a sharp rise in property values near the Colombian border and to impede sales to persons found to be laundering drug money.

The Government of Ecuador (GOE) has promoted a common regional stance against drug trafficking. In December, the GOE hosted an Andean summit in the Galapagos Islands and called for greater regional cooperation against drug trafficking and abuse. Ecuador has sent anti-drug police to train at the regional training facility in Chimore, Bolivia, and participates in regional and international drug enforcement programs. In February, the GOE published a national drug prevention strategy calling for greater drug education and prevention efforts by the Ministries of Welfare, Health, Education and the Attorney General's office.

The GOE deported to Colombia several Colombian drug traffickers in late 1989, declaring that Ecuador would not become a haven for drug traffickers in South America. It also investigated and publicly removed several dozen judges and law enforcement personnel found to be implicated in drug-related activity.

A.3. Plans, Programs and Timetables (1990)

The GOE has sought U.S. assistance on regulatory reforms to bring Ecuador into compliance with the 1988 U.N. Convention Against Illicit Trafficking in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, the Kerry Amendment and other initiatives to control money laundering. Proposed drug legislation is expected to tighten controls on money laundering. The U.S. is working with the GOE to develop a tax information exchange agreement and a customs agreement between the U.S. and Ecuador.

We expect that a strict new drug law, based on a draft prepared by an Ecuadorean university and a USAID-supported drug prevention foundation, will be presented to the legislature early in 1990. The draft law calls for stricter legal penalties for drug use and trafficking, including the extradition of Ecuadoreans for drug crimes. Extradition of Ecuadorean nationals is currently prohibited under the Ecuadorean constitution. This legislation would also streamline judicial processing of drug cases, assets seizures and

disposals of precursor chemicals; clarify and expand operational responsibilities of drug enforcement authorities; and expand drug prevention and rehabilitation programs. Passage and implementation of the proposed legislation is necessary for Ecuador to implement the 1988 U.N. Convention.

Coca eradication in Pichincha province and northern border areas will continue in 1990. The GOE plans to conduct aerial reconnaissance of coca growing areas several times this year to ensure that any newly discovered plants are promptly destroyed.

Better mobility and communications, more efficient use of drug detector dogs, and drug inspection and interdiction training have improved seizure rates, particularly at airports. As part of this effort, Interpol and the Customs Police are seeking donor support for more vehicles, training, communications equipment and drug detector dogs, and funds to establish a dog training facility in 1990. U.S. and U.K. customs experts have both scheduled anti-narcotics training programs for Military Customs Police (PMA) and Interpol officials in early 1990.

The National Police announced plans in October to establish integrated 24-hour police control posts in five (and eventually eight) key drug transit "choke points". The GOE has requested donor support to equip and operate the outposts. In November, the U.S. Embassy helped launch a donor consultative group that is working to develop a coordinated response to the GOE's request.

Drug seizures from riverine operations were only a few kilograms in 1989, although the police confiscated illegal weapons and contraband. As the riverine program expands into new drug transit areas, with more and better boats, radio equipment and more training and experience, we expect results to improve. An island riverine program and U.S.-provided training for joint police/army interdiction teams in the Amazon jungle area began in January 1990.

A.4. Adequacy of Legal and Law Enforcement Measures

Despite increased police investigations and arrests, judicial corruption and inefficiency continue to hamper effective enforcement of drug laws. Current legal procedures leave poorly paid and inexperienced judges subject to bribes and intimidation. Assets seized are rarely available for use by drug enforcement authorities, despite the existence of limited asset forfeiture laws. Money laundering controls remain weak. Under Ecuadorean law, individuals may be prosecuted only for actual possession of drugs. Current legislation

does not permit wiretaps, tracking of financial assets or prosecution on conspiracy charges. Police are therefore restricted in undercover and other operational techniques.

Many of these constraints are addressed in the draft drug law. In the meantime, a police chemicals control unit has begun tracking chemical imports and diversion, and some controls on money laundering have already been enacted administratively. Banking authorities claim that they investigate suspect banks' sources of income and have shut down or refused to grant charters to institutions suspected of handling drug money. The GOE has requested U.S. assistance and advice on banking reforms to inhibit money laundering and expressed interest in negotiating a tax information exchange agreement, customs agreement and Mutual Legal Assistance Treaty, once suitable models are available. The current bilateral narcotics agreement between the U.S. and Ecuador satisfies the requirements of the Chile Amendment.

The Borja Government has been particularly outspoken against judicial and law enforcement corruption. In one instance, Ralph Abrahamson, one of Ecuador's major traffickers, was released on the order of two judges. Several dozen judges and enforcement officers have been publicly investigated and removed from office over the last year, some in connection with drug-related offenses.

With regard to the requirements of Section 2013 of PL 99-570, the Government of Ecuador does not encourage or facilitate the production or distribution of illicit narcotic psychotropic drugs or other controlled substances.

A.5. Domestic Drug Abuse

While reliable figures on drug abuse among Ecuadoreans are not available, the U.S. Embassy believes that cocaine use is low. Mixing coca paste with tobacco or marijuana for smoking is more common. A recent study on drug and alcohol abuse in Ecuador indicates that 7.4 percent of Ecuadoreans between the ages of 10 and 65 use stimulants of some kind, which would include cocaine and coca products; 7.5 percent use tranquilizers; 8.5 percent use inhalants; and 9.5 percent use marijuana. Many authorities believe the poll results understate the extent of drug abuse and addiction in Ecuador.

The GOE issued a drug control and prevention strategy in February which calls for increased drug education, awareness and prevention programs. *Fundación Nuestros Jóvenes*, a private USAID-funded drug prevention agency,

conducts drug education and prevention programs, conferences, seminars and research into drug issues in Ecuador and the region. USAID also supports a Ministry of Education project to introduce drug education into public school curriculum. The United Nations Fund for Drug Abuse Control (UNFDAC) supports drug awareness programs as well.

B.1. Nature of Illicit Drug Production

Coca production in Ecuador is minor, totaling not more than 300 hectares, according to most estimates. Coca cultivation and processing is illegal in Ecuador and there is no tradition of coca use, nor is there a guerrilla presence linked to drug production and trafficking. Coca cultivations discovered on the eastern border with Colombia were successfully destroyed in persistent eradication efforts in the mid-1980s. Coca found in the Pacto area of Pichincha province appears to be largely wild, random and difficult to reach. The discovery of young coca seedlings on the western Colombian border, camouflaged under banana, yuca and cacao bushes, was the first indication of new, potentially commercial-scale planting within Ecuador in recent years. All that was found was eradicated and ground and river patrols are expected to return to the area for more extensive surveys. Aerial reconnaissance over the Ecuadorean Amazon and along the eastern border with Peru revealed no new cultivations.

B.2. Factors Affecting Production

Ecuador itself does not have a tradition of coca use or processing. Both are illegal. Although Ecuador has jungle areas where the climate and altitude are suitable for coca production, the terrain is sufficiently mountainous and rugged to discourage commercial production. We believe that most of the coca found in Ecuador is cultivated by Colombian growers.

B.3 Maximum Achievable Reduction

GOE enforcement agencies eradicate the coca cultivations they find. A regular program of aerial reconnaissance should keep Ecuador free of significant commercial coca cultivations for the foreseeable future.

B.4 Methodology for Estimates

Leaf metric tons (mt) production calculations are based on 1.5 mt per hectare, roughly the conversion figure used elsewhere in the region; no specific local conversion data is available.

C.1 Statistical Tables

A. SUMMARY TABLES for CY

	1990 est.	1989	1988	1987	1986
COCA					
Cultivation [ha]	180	240	300	510	595
Eradication [ha]	10	60	60	110	185
Harvested [ha]	170	180	240	300	410
Leaf					
Harvested [mt]	170	270	396	400	677
Paste					
Exported [mt]	-	-	3	-	-
Base/HCL					
Produced [mt]	2.5	1.5	1.0	-	-

B. DATA TABLES for CY

	1990 est.	1989	1988	1987	1986
Cultivation (Gross)					
Coca leaf [ha]	180	240	300	510	595
Potential Prod (Gross)					
Coca leaf [mt]	270	360	495	677	1,700
Hectares Eradicated					
Coca leaf [ha]	10	60	60	110	185
Crops Eradicated					
Coca leaf [mt]	10	90	99	182	1,018
Net Cultivation					
Coca leaf [ha]	170	180	240	300	410
Net Production					
Coca leaf [mt]	170	270	396	400	677
Seizures					
Paste, HCL [mt]	0.2	0.5	0.2	0.2	0.5
Marijuana [mt]	0.2	-	-	-	-
Arrests					
Nationals	3,000	2,700	2,200	2,700	1,800
Foreigners	150	120	60	30	100
Total Arrests	3,150	2,820	2,260	2,730	1,900
Labs Destroyed					
Cocaine	5	2	3	3	20

Indice Tematico

A

Acta antidrogas 173, 176, 180, 200
 Acta de Harrison 18-20
 Actores subnacionales 181
 Actores transnacionales 181, 182, 185
 Agroindustria 116, 128, 160
 AID 60, 125
 Alfaro Vive Carajo 151, 152
 Alternativas (al problema político) 192-196
 Alucinógenos 50
 Ambato 30
 Anticomunismo 188
 Asistencia financiera 54, 60, 191
 Asistencia técnica 49, 60
 Ayuda estadounidense 161, 182

B

Banco Central 119, 128
 Bancos 6, 112, 118, 128, 133, 155, 156, 157, 182
 Base 75, 97
 Bazuco 97
 Bolivia 10, 11, 14, 16, 20, 24, 106, 133, 137, 143, 144, 145, 174, 183, 194
 Borja, Rodrigo 33, 64, 93, 152, 153
 Bush, George 1, 35, 161, 196-200

C

Cali 22
 Campesinos 146, 151
 Cannabis 50, 185
 Cayambe 121
 Centro América y el Caribe 184
 C.F.P. 26
 Chile 20, 21
 CIA 21, 174
 Clientelismo 36, 156, 160
 Coca:

Cultivo 1, 2, 7, 9, 11, 34, 39, 55, 60, 126, 142, 144, 145, 146, 147, 151, 164, 184

Erradicación 34, 38, 60, 126, 185
 Hoja 12, 14, 50, 60, 64, 92

Cocaína:

Clorhidrato 5, 35, 40, 51, 55, 57, 99,

125, 126, 136, 148, 158, 185
 Comercialización 70
 Consumidores 66, 68, 69, 72, 73, 82, 88, 93, 154, 155, 158, 160, 162
 Consumo 1, 2, 4, 5, 6, 8, 11, 23, 47-48, 50, 57-59, 125, 142, 144, 148, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 159, 162, 193, 195, 198, 200, 201
 Laboratorios 56, 145, 148, 149
 Producción, productores 3, 4, 7, 11, 16, 36, 56, 143, 144, 146, 148, 149, 152, 158, 159, 176
 Refinación 2, 7, 106, 142, 148, 149, 158, 159
 Sulfato 51, 55, 56, 57, 59, 75, 125, 136

Colombia 2, 5, 20, 21, 24, 35, 40, 52, 106, 109-114, 133, 137, 143-145, 146, 148, 152, 153, 162, 164, 183, 184, 187, 189
 Colonia (Período colonial) 13-16, 37, 39, 40, 145
 Colonización 147, 148
 Conflicto 11, 23, 161, 162, 163
 Congreso ecuatoriano 65, 137-140, 156
 Congreso EE.UU. 170-174, 178, 180, 181, 189, 198, 202
 Constitución ecuatoriana 154
 Contrabando 118, 156, 184, 191, 195
 Contras 28
 Controles estatales 53, 161, 164, 178
 Construcción (industria de) 116
 Convención de Viena 19, 22, 60, 138, 139
 Cooperación 193
 Corrupción 82, 90, 92, 100, 157, 164
 Crack 55, 171
 Crimen 195, 198, 199

D

Dahik, Alberto 141, 149
 DEA 17, 25, 40, 174, 190
 Decriminalización (Ver legalización)
 Demanda (psicotrópicos) 10, 176-177, 178, 180, 184, 193, 194, 196-200, 201

Departamento de Estado 29, 34, 66, 68, 92, 104, 105
 Depenalización (Ver también legalización) 195-196
 Deuda externa 163, 166, 184
 DINACONTES 53, 71, 73, 82, 83, 94, 95, 105
 DINACTIE 53, 82

E

Economía internacional 59, 186, 190-192
 Economía subterránea 150, 183, 184
 Educación 177, 197, 198, 200, 202
 Elites 55, 160
 Esmeraldas 146, 156
 Estados Unidos 2, 4, 6, 7, 8, 10, 18, 23, 25, 27, 28, 29, 34, 38, 39, 54, 106, 145, 160, 161, 162, 163, 166, 170-202
 Estrategias 178, 193
 Europa 106
 Exportaciones 122, 127
 Extradición 25, 143, 154, 155, 186, 187

F

FARC 33, 146
 Febres Cordero, León 25, 30, 31, 34, 52, 59, 64, 93, 99, 137, 155
 Fondos Federales EE.UU. 170, 176, 177, 180, 195, 197, 200
 Fuerzas Armadas 126, 147, 158, 173, 191-192, 197, 198

G

Galán, Antonio 30, 142, 151, 153, 164
 Ganadería 160
 Grupo Andino (Pacto Andino) 34, 56, 115, 162, 164, 166
 Guayaquil 57, 58, 59, 77, 86, 99, 113, 118, 156
 Guerra de las drogas 1, 4, 9, 27, 29, 35, 39, 64, 143, 153, 163, 170, 172, 174, 195
 Guerrilla 31-33, 39, 76, 146, 147, 151, 152

H

Hábeas Corpus 91, 138, 143, 154
 Hegemonía 3, 166, 179
 Heroína 171, 195
 Huallaga (Valle del Alto) 147

I

IERAC 121, 135
 Imbabura 109, 111
 Interdependencia 183, 181, 190, 192-194, 200
 Interdicción 7, 29, 153, 175, 177, 185, 191, 192
 INTERPOL 53, 66, 67, 73, 94, 95, 105
 Inversiones 5, 110-113, 115-116, 143, 147, 161, 165

J

Justicia ecuatoriana 129-140, 157
 Justicia EE.UU. 171, 199
 Lavado de dinero 1, 2, 5, 6, 7, 83, 98, 107, 109-122, 142, 149, 150, 151, 152, 154, 155, 156, 157, 158, 160, 164, 198

L

Legalización 63, 143, 151, 152, 153, 154, 155, 195-196, 202
 Legislación ecuatoriana 6, 8, 9, 64, 93, 107, 120, 129-140, 148, 151, 152, 153, 154, 155, 165
 Legislación EE.UU. 171, 175, 180, 182, 197, 200, 202
 Lehder, Carlos 75, 76

M

Machala 109, 158
 Marihuana 51, 77, 97, 125, 146, 147, 171, 185, 195
 Medellín 22
 Mercado externo 144, 146, 147, 158
 Mercado interno 55, 56, 147, 158
 México 21, 184, 189, 190
 Militares 194, 201
 Minería 5, 128, 160
 Multilateralismo 20, 23, 38, 193

N

Napo 144, 156
 Narcodólares 107, 109, 127, 153
 Narcoguerrilla 31-33, 64, 137, 152
 Neorrealismo 192-194, 199
 Noriega, Manuel 28, 174, 191

O

O.E.A. 19
 Oferta (de psicotrópicos) 176-177, 178, 193,

194, 199, 200
 Omnibus (Acta) 180, 195, 196
 O.N.U. 24, 138
 Opinión pública 69
 Opio 18, 19, 100
 Organizaciones criminales 181, 186, 191
 Oriente (Amazonía ecuatoriana) 14, 147

P

Panamá 24, 137, 174, 183, 191, 194
 Pequeños traficantes 1, 5, 154, 155, 160, 162
 Perú 2, 10, 11, 14, 16, 20, 24, 26, 39, 40, 52, 106, 121, 133, 137, 143, 144, 145, 146, 148, 162, 164, 189
 Población (estadísticas) 47, 48, 54
 Poderes seccionales 156, 157
 Policía 53, 86, 94, 99, 154, 158, 159, 162, 163, 164
 Política exterior 3, 18-27, 52, 53, 143, 151, 162, 163, 186-189
 Precursores químicos 56, 122, 136, 142, 144, 148, 149, 152, 153, 154, 158, 159, 161, 182
 Prevención 52, 53, 54
 Procuraduría 47, 53, 59, 94, 138, 154
 Psicotrópicos 50, 51, 147
 Putumayo 144, 147

Q

Quito 147

R

Reagan, Ronald 1, 27, 34, 170-171, 173, 176, 177, 179, 188, 196, 201
 Realismo 35, 38, 172, 177-192, 193, 194, 199, 200, 202
 Rehabilitación 51, 52, 54, 86, 152, 177, 200, 202
 Represión 5, 26, 29, 66, 67, 68, 81, 89, 90, 93, 94, 99, 106, 152, 154, 155, 166, 175, 177, 197, 199, 201
 Retórica antidrogas 46, 51, 58, 64, 87, 159, 163, 164, 165, 170-172

S

Salud Pública 53, 162, 198
 Sanciones 187, 190, 191
 Santo Domingo de los Colorados 120, 121, 129, 147
 Seguridad Nacional 28, 29, 135, 160, 170, 178

Senado EE.UU. 173
 Sendero Luminoso 33, 40, 146
 Sistema financiero 5, 117-119, 143, 149, 155, 161
 Sistema internacional 3, 10, 149, 161, 178, 181
 Sistema político 3, 6, 7, 160, 186
 Soberanía 162, 163
 Soluciones (al problema de las drogas) 176, 192-196
 Sucumbios 145, 147, 156
 Superintendencia de Bancos 98, 118, 134, 141, 155
 Superintendencia de Compañías 134

T

Tránsito (países) 2, 7, 17, 56, 59, 67, 94, 106, 121, 142, 144, 146, 149, 152, 158, 159, 160, 176
 Triángulo Amazónico 164
 Tulcán 109, 111
 Turismo 110, 113-114

U

UNFDAC 54

V

Violencia política 35, 166
 Violencia social 34-35, 83, 117, 158, 159, 162, 166, 187, 195, 201

W

Washington 36, 172, 180, 185, 187, 188, 195

Z

Zonas de frontera 5, 57, 58, 59, 79, 107-115, 148, 156, 164, 190, 192

Sobre los Autores

Pablo Andrade

Licenciado en Psicología, PUCE. Coautor de *El consumo de drogas en el Ecuador: una aproximación cuantitativa*, primer estudio epidemiológico sobre el tema en el Ecuador. Coautor del libro *Narcotráfico y deuda externa: las plagas de América Latina*. Actualmente, es consultor independiente.

Xavier Andrade

Alumno de la Maestría en Ciencias Sociales con Mención en Antropología Andina, FLACSO-Ecuador. Colaborador en el libro *Narcotráfico y deuda externa: las plagas de América Latina*, y autor de *Pandillas juveniles: drogas y violencia social*, de próxima publicación.

Bruce Michael Bagley

Doctor (PhD) en Ciencias Políticas por la Universidad de Los Angeles, California. Profesor visitante de la Sede FLACSO de Ecuador y miembro de su Consejo Directivo. En la actualidad es decano académico y profesor de estudios internacionales en el Graduate School of International Studies en la Universidad de Miami. Entre sus publicaciones en español se cuentan: *En busca de la seguridad perdida*, coeditado con Sergio Aguayo, México, Siglo XXI, 1990 (ensayos sobre seguridad nacional) y *La economía política del narcotráfico en Colombia*, coeditado con Juan Tokatlián, Universidad de los Andes, Bogotá, 1990.

Adrián Bonilla

Estudió el Diploma Superior en Ciencias Políticas en FLACSO-Ecuador, 1988. Actualmente es candidato a Doctor en Asuntos Interamericanos en la Universidad de Miami. Al momento es investigador y becario doctoral de la Sede Ecuador de FLACSO. Es autor de: *En busca del pueblo perdido. Discurso y diferenciación de la izquierda marxista en los sesenta*, FLACSO/ABYA-YALA, Quito, 1991.

Paul Bonilla

FLACSO Biblioteca

Doctor en Jurisprudencia, Maestro en Ciencias Sociales, FLACSO-México. Coautor de: *El consumo de drogas en el Ecuador: una aproximación cuantitativa*. Coautor del libro *Narcotráfico y deuda externa: las plagas de América Latina*.

Wilson Miño Grijalba

Economista (1983). Profesor de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Autor de investigaciones relacionadas con la historia económica, procesos agrarios y economía urbana del Ecuador. Publicó *La comercialización agropecuaria en el Ecuador: guía bibliográfica*, FLACSO/ILDIS, 1986.

Alexei Pérez

Diplomado en Ciencias Políticas, FLACSO-Ecuador. Alumno de la Maestría en Ciencias Políticas, FLACSO-Ecuador. Es autor de: *El anarquismo en el Ecuador* y de publicaciones sobre el tema en distintas revistas.