

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
PROGRAMA DE RELACIONES INTERNACIONALES
CONVOCATORIA 2000 – 2002**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS
SOCIALES CON MENCIÓN EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**POLÍTICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS Y SU IMPACTO EN LA
LUCHA CONTRA EL LAVADO DE ACTIVOS EN EL ECUADOR
(PERIODO 2000 – 2008)**

OSCAR FREDY PAREDES MUÑOZ

QUITO, DICIEMBRE DE 2009

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
PROGRAMA DE RELACIONES INTERNACIONALES
CONVOCATORIA 2000 – 2002**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS
SOCIALES CON MENCIÓN EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**POLÍTICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS Y SU IMPACTO EN LA
LUCHA CONTRA EL LAVADO DE ACTIVOS EN EL ECUADOR
(PERIODO 2000 – 2008)**

OSCAR FREDY PAREDES MUÑOZ

**ASESOR: GUILLAUME LONG
LECTORES: ALEXEI PÁEZ
SANTIAGO BASABE**

QUITO, DICIEMBRE DE 2009

AGRADECIMIENTOS

Expreso mis agradecimientos a la FLACSO Sede Ecuador, a mi asesor de tesis Guillaume Long por su valiosa orientación y dedicación. De igual forma a Fredy Rivera y Alexei Páez, quienes en su momento también me apoyaron en el desarrollo de esta investigación. También hago extensivo mis agradecimientos a Hernán Moreano por sus acertados consejos y a Santiago Orbe por su amistad, preocupación y acompañamiento en este proceso. También agradezco a mi querida esposa Gloria Amparo y a mis hijos Diana y Diego, por su comprensión y apoyo permanente.

ÍNDICE

Contenido	Página
Resumen	5
Introducción	6
Capítulo I: Presentación del caso	10
El problema	10
Capítulo II: Marco Teórico	24
El realismo	24
El Estado racional y unitario como principal actor internacional	24
Interés definido como poder	25
La seguridad del Estado como objetivo prioritario	25
Hegemonía	26
El caso de estudio desde la perspectiva del realismo	27
Conclusiones	34
Capítulo III: El lavado de activos en Ecuador	36
Economía política del narcotráfico	36
Etapas y tipología del lavado de activos	41
Lavado de activos en Ecuador	44
Conclusiones	48
Capítulo IV: La lucha contra el lavado de activos en Ecuador	51
Marco jurídico, política e institucionalidad ecuatoriana para la lucha contra el lavado de activos.	51
Marco Jurídico	54
Política nacional de lucha contra la droga	59
Institucionalidad	61
El problema ecuatoriano de la lucha contra el lavado de activos	63
Conclusiones	78
Conclusiones y Recomendaciones	81
Bibliografía	86

RESUMEN

El presente trabajo de investigación aborda la temática del lavado de activos en Ecuador y analiza el problema de la falta de experiencia de la institucionalidad ecuatoriana para la lucha contra este fenómeno criminal como consecuencia de diferentes factores. Para ello se ha tenido en cuenta que históricamente Ecuador se ha alineado a las políticas estadounidenses para la lucha contra el narcotráfico y sus delitos conexos. Este alineamiento a su vez ha estado acompañado de la dependencia técnica y económica de Ecuador frente a los Estados Unidos, lo que ha derivado en una marcada influencia de la potencia hegemónica tanto en el marco jurídico como en las políticas y la institucionalidad ecuatoriana para el combate al narcotráfico y al lavado de activos como una actividad ilícita asociada al mismo.

En este contexto, la investigación plantea como pregunta central ¿Cuál ha sido el impacto de la Política Exterior de los Estados Unidos en la lucha contra el lavado de activos en el Ecuador?, específicamente en el periodo 2000 - 2008, sin dejar de lado revisar algunos aspectos de interés en la lucha contra las drogas y el lavado de dinero, que se dieron en la década de los noventa. La respuesta a la pregunta central busca también establecer la respuesta a otros interrogantes secundarios como: qué cambios se han dado en las políticas antidrogas del Ecuador; identificar y entender el rol de las instituciones que se han creado o reformado; y, cómo explicar las relaciones entre las instituciones ecuatorianas responsables de la lucha contra el lavado de activos

La investigación se desarrolla a través de cuatro capítulos. El primer capítulo se hace la presentación del caso, en el segundo se revisa el marco teórico desde la perspectiva del realismo, el tercero analiza a nivel general el lavado de activos, y el cuarto y último capítulo se concentra en analizar la lucha contra el lavado de activos en Ecuador y explicar los elementos del problema planteado, y finalmente se exponen las conclusiones y recomendaciones del trabajo de investigación.

INTRODUCCIÓN

El crimen organizado transnacional emerge como una de las amenazas para el mundo y así ha sido catalogado por la Convención Transnacional Contra el Crimen Organizado conocida como Convención de Palermo y que se desarrolló en el 2000. Este tipo de crimen ha sido capaz de traspasar las fronteras haciendo que sus acciones ilícitas se relacionen con los diferentes tipos de amenazas como el narcotráfico. Este fenómeno en el contexto de la globalización adquiere una gran sofisticación lo que le permite operar internacionalmente tal y como sucede con las empresas transnacionales legales, aprovechando los procesos de globalización financieros y comerciales.

El narcotráfico es identificado como una expresión del crimen organizado por cuanto comprende varios de sus elementos, por tal razón es percibido como una amenaza para la seguridad nacional de los Estados. Éste incorpora una actividad económica que lo convierte en la actividad más rentable en el escenario mundial, por consiguiente las enormes ganancias que obtiene las organizaciones del narcotráfico, en su gran mayoría en efectivo, les exige tener que recurrir a los métodos y técnicas para lavar el dinero, y al ingenio de los blanqueadores de dinero.

Es así como el lavado de activos se proyecta como una actividad ilícita derivada de otras que facilita a las organizaciones del narcotráfico dar legalidad al dinero ilegal y mantener una estructura logística, financiera y económica para continuar con su accionar criminal. Este fenómeno origina graves consecuencias de tipo económico, social y político en los países donde se desarrolla, pero también origina grandes beneficios a otros.

Ecuador cumple un rol dentro del circuito internacional de las drogas y es percibido como un país de tránsito y estación de lavado de dinero. Dada esta situación es válido y oportuno analizar este tema en el país más aún cuando tiene una economía dolarizada y esto de por sí ya trae consigo un alto riesgo. Esto justifica abordar el tema del lavado de activos desde lo teórico y académico ya que si bien sobre el narcotráfico

es prolífica la literatura, en el caso del lavado de activos no lo es, por tal razón la investigación es un aporte teórico y académico sobre esta temática.

En la investigación se plantea que Ecuador tiene un problema en relación con el lavado de activos que consiste en su falta de experiencia de su institucionalidad en la lucha contra este fenómeno. Esta falta de experiencia no está relacionada con la capacidad investigativa de las instituciones encargadas de la lucha contra las drogas, sino que la misma se explica desde los siguientes tres elementos: el primero, que es una consecuencia del alineamiento de la política antidrogas de Ecuador a la estadounidense, consiste en que Ecuador ha demostrado ser exitoso en las tareas de aprehensiones de drogas, precursores químicos, detención de narcotraficantes “mulas”, más no así en el combate al lavado de activos; el segundo, es la debilidad en los controles para prevenir el lavado de activos, pues prácticamente es el sector financiero el realmente controlado, pero no otros sectores muy sensitivos; y, el tercero, corresponde al desconocimiento del impacto de la economía ilegal del narcotráfico en el país lo que deriva en dificultades para el planteamiento de políticas públicas adecuadas.

El alineamiento ecuatoriano y la dependencia de la asistencia técnica y económica de la potencia hegemónica para el combate al narcotráfico y sus delitos conexos, y el interés y objetivo nacional de obtener beneficios comerciales como los de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPDEA), han ejercido en Ecuador una marcada influencia de la política exterior de los Estados Unidos en el marco jurídico, la institucionalidad y la política antidrogas. Teniendo en cuenta lo anterior, la investigación busca, por un lado, analizar y encontrar explicación al problema antes planteado, y por otro, dar respuesta a la pregunta rectora ¿Cuál ha sido el impacto de la Política Exterior de los Estados Unidos en la lucha contra el lavado de activos en el Ecuador? Además se busca dar respuesta a otros interrogantes secundarios como ¿Qué cambios se han dado en las políticas antidrogas del Ecuador? ¿Cuál es el rol de las instituciones que se han creado o reformado? y ¿Cómo se explican las relaciones entre las instituciones ecuatorianas responsables de la lucha contra el lavado de activos?

Para la investigación se considera como periodo de análisis el de 2000-2008 ya que durante el mismo se producen hechos importantes en Ecuador respecto a la lucha contra las drogas, como la promulgación en el 2003 de la “Política Nacional de Lucha contra la Drogas”; la disposición en la política estatal para que el Consejo Nacional para el Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP) como órgano rector de la lucha contra las drogas elabore el plan nacional estratégico antidrogas; y, la promulgación en el 2005 de la Ley para Reprimir el Lavado de Activos que convierte a este fenómeno como un delito autónomo, es decir, deja de ser asociado únicamente al narcotráfico sino que se asocia a todo tipo de actividad criminal. Además la Ley crea la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) independiente del CONSEP. Estos hechos buscan fortalecer el marco jurídico, la política y la institucionalidad ecuatoriana para combatir al narcotráfico y por ende al lavado de activos.

La investigación se aborda desde la perspectiva de la teoría del realismo por cuanto es una de las teorías que ayuda a explicar los fenómenos que ocurren en el desarrollo de la política internacional, especialmente aquellos relacionados con la seguridad como es el caso del narcotráfico y sus delitos conexos, considerado una amenaza a la seguridad nacional de los Estados. De esta teoría se asumen como categorías para el análisis el Estado racional y unitario como principal actor internacional; el interés definido como poder; la seguridad del Estado como objetivo prioritario; y, la hegemonía.

En términos generales la metodología utilizada en la investigación se sustentó en el estudio de caso a través de un método descriptivo. Para ello se efectuó un proceso exhaustivo de búsqueda de bibliografía apropiada y como técnica de investigación se acudió al análisis de documentos oficiales y no oficiales tales como revistas, libros, periódicos y páginas de Internet, fuentes que aportaron información vital para el análisis.

La investigación se desarrolla a través de cuatro capítulos. El primero, titulado “Presentación del Caso” plantea el problema que tiene Ecuador en relación con el lavado de activos; recurre a conceptos sobre crimen organizado, narcotráfico, lavado de

activos y a datos estadísticos para justificar la importancia de tratar al lavado de activos; hace una aproximación sobre las relaciones de Ecuador y los Estados Unidos respecto a la problemática del narcotráfico; y, plantea la pregunta central sobre la cual va a girar la investigación. En el segundo, corresponde al “Marco Teórico” y se hace en él un acercamiento a la categoría del realismo y una vez explicada se procede a analizar el caso de estudio desde la perspectiva de dicha teoría de las relaciones internacionales. En el tercero, denominado “El Lavado de Activos en Ecuador” se efectúa un análisis de la problemática del lavado de activos en el país, se explica cómo las actividades del narcotráfico y del lavado de activos se relacionan con la denominada Economía Política del Narcotráfico, y se revisan para una mayor ilustración las etapas y tipologías del lavado de activos a través de las cuales las organizaciones del narcotráfico desarrollan sus actividades de blanqueo de dinero. El cuarto, señalado como “La Lucha Contra el Lavado de Activos en Ecuador” en una primera sección se analiza el marco jurídico, la política antidrogas y la institucionalidad que Ecuador tiene para el combate a este fenómeno. En la segunda, se abordan los elementos que contribuyen a explicar las razones por las cuales se afirma la falta de experiencia de la institucionalidad de ecuatoriana para el combate al lavado de activos. Finalmente, se plantean las conclusiones y recomendaciones de la investigación.

CAPÍTULO I

PRESENTACIÓN DEL CASO

El Problema

La Convención Transnacional Contra el Crimen Organizado conocida como Convención de Palermo que se desarrolló entre el 12 y 15 de diciembre de 2000, señaló seis amenazas para el mundo, una de ellas el crimen organizado transnacional. Las otras cinco amenazas globales que se identificó fueron las de carácter económico como la pobreza, las enfermedades, la gran disparidad en el mundo; los conflictos entre los Estados; las armas de destrucción masiva; las guerras civiles y los genocidios que se producen al interior de los Estados; y el terrorismo.¹

El emporio del narcotráfico es identificado como "...una expresión específica del crimen organizado" (Tokatlian, 2000: 58). Esto se explica por cuanto el narcotráfico comprende varios elementos propios del crimen organizado, pues posee una marcada dimensión transnacional; rebasa los controles gubernamentales; tiene un sistema empresarial complejo y estructurado; fuerte especialización en el tráfico de drogas, armas, y blanqueo de dinero; y, uso de la fuerza y de la corrupción para alcanzar el dominio y control de los mercados (Rojas, 2006: 9).

El narcotráfico hace referencia a una actividad esencialmente económica y lo económico es lo que lo nutre para desarrollarse de tal forma que se ubica en "...la actividad más rentable en el escenario mundial" (Santana, 2004: 23). Esta característica hace que producto del narcotráfico las "empresas ilícitas" obtengan enormes ganancias las cuales en su gran mayoría las reciben en dinero en efectivo que les genera serios inconvenientes para el manejo del mismo. Así, antes de reinvertir las ganancias en el mercado ilegal o en el mercado legal tienen la necesidad de introducir las ganancias en los sistemas financieros, entre ellos los paraísos fiscales deseosos de atraer "...los inmensos capitales procedentes del mercado ilegal, favoreciendo sistemas que permitan integrar grandes

¹ Ver II Informe del Secretario General de FLACSO "El Crimen Organizado Internacional: Una grave amenaza a la Democracia en América Latina y el Caribe". Este informe elaborado por Francisco Rojas Aravena hace un exhaustivo análisis acerca del crimen organizado abordándolo desde diferentes aspectos como la democracia, la institucionalidad, los medios de comunicación, la ciberseguridad, el lavado de dinero y la cooperación entre los Estados para combatirlo.

volúmenes de capital ilegal a la circulación financiera” (Krauthausen, Sarmiento, 1991: 79). Y es precisamente en este contexto donde el lavado de activos se asocia al narcotráfico.

¿Pero qué es el lavado de activos? La respuesta exige señalar que no existe una sola definición sino varias y puede a su vez ser utilizado con otras expresiones como lavado de dinero o blanqueo de capitales.

Una de las definiciones es la del Convenio de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, adoptado en Viena - Austria, el 19 de diciembre de 1988, que define al lavado de dinero como

El proceso de esconder o disfrazar la existencia, fuente ilegal, movimiento, destino o uso ilegal de bienes o fondos derivados ilícitamente para hacerlos aparecer legítimos. En general involucra la ubicación de fondos en el sistema financiero, la estructuración de transacciones para disfrazar el origen, propiedad y ubicación de los fondos, y la integración de esos fondos en la sociedad en la forma de bienes que tienen la apariencia de respetabilidad.²

Por su parte el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) señala que el lavado de dinero es

La conversión o transferencia de propiedad, a sabiendas de que deriva de un delito criminal, con el propósito de esconder o disfrazar su procedencia ilegal o ayudar a cualquier persona involucrada en la comisión del delito o evadir las consecuencias legales de su accionar.³

En cambio, la Red de Persecución de Delitos Financieros del Departamento del Tesoro de Estados Unidos (FinCen) utiliza la expresión blanqueo de capitales para indicar que este fenómeno significa

² Ver Convenio de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. Viena, 1988. Esta convención fue creada para abordar de manera frontal el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y establece el castigo de una serie de delitos relacionados con el tráfico de drogas, incluyendo la penalización del blanqueo de capitales.

³ El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) es el principal organismo en la lucha contra el blanqueo de capitales y financiamiento del terrorismo, creado en 1989 por los siete países más industrializados del planeta (G-7), y que ha emitido documentos como las Cuarenta recomendaciones relacionadas con el blanqueo de capitales y Nueve recomendaciones especiales sobre la financiación del terrorismo, considerados los estándares internacionales para la persecución de este delito.

El encubrimiento de activos financieros de modo que puedan ser usados sin que se detecte la actividad ilegal que los produce. Por medio del lavado de dinero, la delincuencia transforma los ingresos económicos derivados de actividades criminales en fondos de fuente aparentemente legal.⁴

En síntesis, se podría deducir que el blanqueo de capitales se cataloga como una actividad ilícita derivada de otras, con la cual las organizaciones criminales y terroristas persiguen dar legalidad al dinero ilegal, y mantener una estructura logística, financiera y económica que les permita mantener en el tiempo su accionar criminal o terrorista, según sea el caso.

Entender las dimensiones del blanqueo de dinero implica tener en cuenta a Moisés Naím, director de la influyente revista *Foreign Policy*, quien señala que “Se calcula que en la actualidad el blanqueo de dinero representa entre el 2 y el 5 por ciento del PIB mundial, es decir entre 800.000 millones y dos billones de dólares. Algunas estimaciones incluso lo sitúan en el 10 por ciento del PIB global” (Naim, 2005: 165).

A su vez para reafirmar el carácter global del problema del lavado de dinero en el Art. 302 de la Ley Patriótica de los Estados Unidos, el Congreso estadounidense considera que el lavado de dinero, estimado por el FMI entre el 2% y el 5% del producto bruto interno mundial, que es de por lo menos US \$ 600.000.000.000 anuales, constituye la fuente de financiamiento que permite que organizaciones delictivas transnacionales como las del narcotráfico lleven a cabo y amplíen sus operaciones.⁵

Con estos antecedentes es oportuno preguntarse ¿Por qué es importante tratar el lavado de activos? Una de las respuestas consiste en que este fenómeno origina graves consecuencias para los países, que van desde los efectos directos e indirectos en la macroeconomía hasta los costes políticos y sociales que acarrearán estas actividades. Desde el punto de vista económico el lavado de activos tiene efectos negativos sobre el conjunto de la economía, pues ocasiona “...cambios inexplicables en la demanda de dinero, el riesgo para la solidez bancaria y el incremento de la volatilidad de los flujos de capital y el tipo de cambio debido a imprevistos movimientos de capital entre países”

⁴ Ver Financial Crimes Enforcement Network (FinCen), Frequently Asked Questions. Disponible en Web <http://www.fincen.gov>

⁵ Ver www.felaban.com/lavado/cap7_lavado.php, consultada el 23 de julio de 2007

(Del Cid, 2007:24-26). Así mismo, las transacciones ilegales pueden ocasionar que los inversores extranjeros "...pierdan la confianza en los mercados asociados con el blanqueo y la corrupción" (Ibíd.: 24-26). Desde el punto de vista social la influencia política y económica de las organizaciones delictivas que blanquean capitales "...es capaz de debilitar el tejido social, las normas éticas colectivas y a la postre las instituciones democráticas de la sociedad" (Ibíd.: 24-26).

Si bien el lavado de activos tiene efectos negativos como los planteados anteriormente también éste genera grandes beneficios para algunos estados. Al respecto Kaplan al referirse a los países centro y sudamericanos explica que "...la economía criminal del narcotráfico se vuelve parte principal de la economía nacional, en términos de exportaciones, entrada de divisas, importaciones, mejoramiento de la balanza de pagos, reducción del endeudamiento, inversiones, consumos, empleo, producto bruto interno, contribución al crecimiento". Señala que la mayor parte de los beneficios del narcotráfico internacional son finalmente percibidos y retenidos en los Estados Unidos y otros países desarrollados con un alto consumo, estos beneficios son lavados, depositados en bancos o canalizados hacia inversiones y propiedades en aquellos o en paraísos fiscales. En cambio, los beneficios menores que ingresan y permanecen en los países latinoamericanos involucrados en el tráfico se destinan más al consumo que a inversiones productivas.⁶

De igual forma existe diferencia en la distribución de los porcentajes de los beneficios y en esto Kaplan nos ayuda a entender esta situación cuando señala que, por ejemplo, en Colombia se lava un 30 por ciento de los narcodólares y el 70 por ciento restante en Estados Unidos, el Caribe, Centroamérica, Europa Occidental. En Bolivia, un 20 por ciento de los beneficios es blanqueado en el país y el 80 por ciento restante en Brasil, Paraguay, Argentina, bancos panameños, norteamericanos y europeos, financieras caribeñas. En Perú se lava un 25 por ciento y el 75 por ciento restante se invierte o deposita en Brasil, Chile, Panamá, República Dominicana, islas del Caribe, bancos estadounidenses y en Europa Occidental. En Venezuela, un 25 por ciento se lava en ese país y el 75 por ciento restante en Panamá, República Dominicana, Estados

⁶ Ver en www.ieepp.org, Kaplan, Marcos, "Economía Criminal y Lavado de Dinero", consultada el 2 de agosto de 2007.

Unidos, España, Italia y Portugal.⁷ Aquí podemos apreciar una parte de lo que podría llamarse la distribución geográfica del lavado de dinero.

Lo anterior nos permite entender que el lavado de activos y las graves consecuencias negativas que ocasiona en la sociedad y los estados y los grandes beneficios que representa para otros estados, lo convierten en tema interesante para abordarlo como trabajo de tesis a la luz de las teorías de las relaciones internacionales.

Ahora bien, en el caso ecuatoriano cabe preguntarse ¿Cuál es el problema que se presenta en Ecuador en relación con el lavado de activos? La respuesta está en que la institucionalidad ecuatoriana no tiene experiencia en la lucha contra el lavado de activos convirtiéndose en vulnerable para ese tipo de actividades ilícitas, situación que es aprovechada por los carteles de la droga mexicanos, colombianos e incluso por la mafias internacionales que ven a un Ecuador dolarizado como un atractivo. El problema se puede analizar desde tres elementos. El primero, consiste en que Ecuador ha demostrado ser exitoso en las tareas de aprehensiones de drogas, precursores químicos, detención de narcotraficantes “mulas”, entre otras acciones, lo cual ha sido reconocido internacionalmente y es una carta de presentación del país ante la comunidad internacional, sin embargo, no tiene experiencia en el lavado de activos, precisamente por estar enfocado a ese tipo de tareas. Cabe señalar que este primer elemento y el más importante, surge como consecuencia del alineamiento de la política antidrogas ecuatoriana a la estadounidense. El segundo, es la debilidad en los controles para prevenir el lavado de activos, pues prácticamente es el sector financiero el realmente controlado, pero no otros sectores como el de la construcción, el turístico, el de transporte, el asegurador, los casinos, máquinas de juegos, casas de valores, etc., que mueven millonarias cantidades de dinero. Como son sectores poco controlados es posible que sean estos y no el financiero los que estén siendo realmente utilizados para blanquear el dinero por parte de las redes internacionales del narcotráfico. El tercero, corresponde al desconocimiento del impacto de la economía ilegal del narcotráfico en el país lo que implica dificultades para el planteamiento de políticas públicas adecuadas.

⁷ Ver en www.iecpp.org, Kaplan, Marcos, “Economía Criminal y Lavado de Dinero”, consultada el 2 de agosto de 2007.

Dada la trascendencia del lavado de activos, el alineamiento que históricamente ha tenido la política antidrogas ecuatoriana respecto a la estadounidense y el problema que representa este fenómeno para el Ecuador, decidí escogerlo como tema de investigación y definir el alcance de ésta a través de plantear la pregunta rectora sobre la cual va a girar la investigación ¿Cuál ha sido el impacto de la Política Exterior de los Estados Unidos en la lucha contra el lavado de activos en el Ecuador?

La respuesta a la pregunta central busca también establecer la respuesta a otros interrogantes secundarios como: qué cambios se han dado en las políticas antidrogas del Ecuador; identificar y entender cuál ha sido el rol de las instituciones que se han creado o reformado; y cómo explicar las relaciones entre las instituciones ecuatorianas responsables de la lucha contra el lavado de activos. Además, se propone como periodo de estudio los primeros ocho años de la presente década (2000-2008), puesto que en el Ecuador han ocurrido cambios importantes en el marco jurídico, la política e institucionalidad para la lucha contra el narcotráfico y el lavado de dinero.

La hipótesis que se maneja en esta investigación es que la política exterior de Ecuador, principalmente cooperativa, subordinada y alineada a la de los Estados Unidos para la lucha contra el lavado de activos, ha implicado que el país se haya visto precisado a ejecutar su política antidrogas con un marcado enfoque de atacar la oferta de drogas en detrimento del control y la prevención de lavado de activos. Esto ha permitido que Ecuador con la ayuda de los Estados Unidos obtenga en el período de análisis 2000 – 2008 resultados exitosos en la interdicción y ataque de la oferta de drogas, pero no en controlar y prevenir el lavado de activos, no obstante, que se tiene definida una política antinarcóticos para controlar el lavado de activos y se han creado y reformado instituciones con el fin de facilitar la aplicación de dicha política.

Teniendo en cuenta que el tema de investigación relaciona a los Estados Unidos y a Ecuador en el contexto del narcotráfico y el lavado de activos asociado al mismo, es necesario revisar de manera general varios aspectos que atañen a ambos países como parte del circuito de las drogas en donde cada uno de ellos cumple su respectivo rol.

Se considera que la posición de los Estados Unidos respecto a las drogas y el narcotráfico es intransigente ya que “insiste en la necesidad de una completa cooperación por parte de los gobiernos de América Latina para erradicar la producción y el tráfico de drogas del hemisferio occidental” (Long, 2001: 13). Esta cooperación convertida en una “vital condición” es importante para que un país latinoamericano mantenga una buena relación con el hegemón, lo cual no deja de crear presiones políticas y diplomáticas a los países latinoamericanos según el rol que cumplan en la producción y venta de sustancias psicoactivas.

En un contexto histórico para los Estados Unidos la idea de una “Guerra de Drogas” no es nueva. Nixon en la década de los 70 fue el primer Presidente de los Estados Unidos que empezó a utilizar dicha denominación, pero es en la presidencia de Reagan en los años 80 donde se fortaleció el ideal de la “Guerra de Drogas” y se reconoce oficialmente a las drogas como un asunto de seguridad nacional. Sin embargo, es George Bush (padre), quien so pretexto de ese tipo de guerra ordenó la invasión y ocupación de un país como Panamá para apresar a su Presidente, Manuel Noriega. Luego en la administración de Clinton a la “Guerra de Drogas” se la da una dimensión mundial y se la presenta como una verdadera y globalizada cruzada contra las drogas (Long, 2001: 13).

Declarar a las drogas como una amenaza a la seguridad nacional de los Estados Unidos significa el interés constante de la potencia hegemónica por identificar nuevos enemigos. Frente a la caída del Bloque Soviético

Un sentimiento de impotencia e inseguridad también invadió a los cerebros de la política estadounidense. La falta del enemigo tradicional de los Estados Unidos traía, paradójicamente, una inestabilidad preocupante...un nuevo enemigo podría recrear miedo a la población...y de esa manera justificar una política extranjera intervencionista (Long, 2001: 15).

En otras palabras, “...Washington ideó un nuevo pretexto para la intervención: el comunismo y la amenaza roja. Con el fin de la Guerra Fría y la caída del comunismo soviético, Washington se orientó hacia la amenaza del narcotráfico para justificar sus intervenciones y su control de las políticas de seguridad en América Latina” (Petras,

2004: 93-96). La doctrina de la lucha contra el narcotráfico le permite a los Estados Unidos ocultar sus verdaderos intereses políticos, económicos, sociales y militares tras una fachada “moralizante” y al Gobierno le facilita controlar las fuerzas de seguridad de América Latina e imponer su propia agenda política. De esta manera la “Guerra contra las Drogas” está dirigida a incrementar el poder norteamericano en los países latinoamericanos, pues el blanqueo de dinero de la droga a través de los bancos norteamericanos, financia los desequilibrios de la balanza de pagos estadounidense. (Ibíd.: 93-96).

Queda claro entonces que después del fin de la Guerra Fría, la política extranjera de búsqueda de nuevos enemigos identificó a las drogas, pero hoy en día y luego del fatídico 11S, el nuevo enemigo identificado es el terrorismo. Esto nos ayuda a encontrar explicación al hecho de que tanto las drogas como el terrorismo son los aspectos de mayor preocupación para la seguridad nacional de Estados Unidos y por ende parte integral de su agenda de política exterior cuya aplicación, en el caso del narcotráfico incide en la política e institucionalidad de los países que cumplen un rol en el mercado internacional del narcotráfico, bien sea como países productores, consumidores, tránsito de drogas y/o lavado de dinero.

A propósito de que determinados países cumplen un rol dentro del circuito internacional de las drogas, Kaplan dice que el narcotráfico “organiza e impone una división regional e internacional del trabajo en todos los aspectos y niveles de su actividad”. Menciona además que

Un número creciente de grupos, sectores, procesos, países, espacios y circuitos, son incorporados a la órbita del tráfico y sus organizaciones...El narcotráfico atribuye diferentes papeles y tareas a los países de su órbita, de producción, tránsito, consumo, lavado de dinero que, con el tiempo y el cambio de situaciones, puede reasignarse y recombinarse de manera diferente...El narcotráfico se inserta así en una economía mundial cada vez más globalizada e interdependiente.⁸

⁸ Ver en www.iecpp.org, Kaplan, Marcos. “Economía Criminal y Lavado de Dinero”, consultada el 2 de agosto de 2007.

En este mismo contexto Uprimny manifiesta que es necesario destacar el carácter internacional del narcotráfico en un doble sentido

De un lado, la ilegalidad de las drogas no es definida por el derecho interno sino por una normativa internacional en la cual el papel de los Estados Unidos ha sido determinante. De otro lado, el narcotráfico pone en relación diferentes lugares de consumo, producción y transformación de las drogas ilegales, por lo cual el rol de los diversos países es variable...las operaciones de dinero son muy complejas y su incidencia en las relaciones internacionales es muy notable (Uprimny, 1993:17).

Atendiendo a lo que nos dicen Kaplan y Uprimny es necesario buscar respuestas al interrogante ¿Cuál es el rol que cumple Ecuador dentro del sistema internacional del narcotráfico? Una de ellas la encontramos en Rossi cuando explica que en el caso específico de Ecuador dentro del circuito que se formó alrededor del mercado de la coca y la cocaína, entró este país "...desempeñando un rol secundario de acuerdo a una división internacional del trabajo que se ha operado al interior del narcotráfico organizado del sistema". En otros términos, ese rol secundario del Ecuador que cumple dentro del sistema integrado de narcotráfico se manifiesta en ser un "...país refugio para narcotraficantes, país-puente de tránsito de productos hacia o desde Colombia para Europa y América del Norte, país lavador de dinero caliente insertado en el circuito financiero y oportunamente reciclado en algunas actividades ilegales" (Rossi, 1996: 6).

Oficialmente un documento del CONSEP señala que Ecuador está enclavado en una zona considerada altamente cultivadora, productora y comercializada de drogas y es visto como un país de tránsito. También indica que la categorización de país de tránsito ha sido superada por el involucramiento de Ecuador en otras actividades como el desvío de sustancias, narcolavado, procesamiento, centro de acopio, redistribución interna y externa, y consumo de drogas.⁹

Teniendo en cuenta la apreciación del CONSEP se puede señalar que Ecuador "...representa un considerable punto de conexión e importancia relativa para el tráfico

⁹ Ver en "Estrategia Nacional para Enfrentar las Drogas". Plan Nacional 1999-2003 del CONSEP. Esta estrategia recoge el mandato de los Presidentes de la Segunda Cumbre de las Américas; las recomendaciones de la Estrategia Antidrogas en el Hemisferio; los avances de los Mecanismos de Evaluación Multilateral; así como los compromisos internacionales de las Naciones Unidas, de los que Ecuador es parte.

de cocaína hacia mercados internacionales” (Rivera, 2005: 291). El total de incautación anual de cocaína desde mediados de la década de los noventa oscila entre 1,72 toneladas métricas en 2000 a 10,83 toneladas métricas en 2001, con un promedio anual de 6,78 toneladas métricas entre 1994 y 2003 (Ibíd.: 291). Más aún para la Policía ecuatoriana Ecuador ya no es tan solo un país de tránsito de droga sino de refinamiento como se ha podido establecer a raíz del hallazgo de laboratorios de droga como el desmantelado por la policía en la Cooperativa 24 de Octubre de la ciudad de Guayaquil el 15 de diciembre de 2009 en el cual se incautaron 3 toneladas 616 kilos 177 gramos de cocaína, y el último hallado el 22 de diciembre de 2009 en el cantón Lomas de Sargentillo en la provincia del Guayas con capacidad de procesar 10 toneladas de cocaína mensuales. Según las autoridades ambos laboratorios y otro hallado el 8 de diciembre de 2009 en el cantón Pichincha en Manabí, posiblemente pertenecen a una red implementada por el bloque sur de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) (El Universo del 25 de diciembre de 2009).

A su vez el 2009 se convirtió en el año con más logros en decomiso de drogas especialmente de cocaína con 63,9 toneladas lo que representa un 133% más que en 2008 cuando se incautaron 27,2 toneladas. También las autoridades incautaron 1,07 toneladas de pasta básica de coca, 2,78 toneladas de marihuana y 175,05 kilos de heroína. Así mismo, se destruyeron 6 laboratorios para procesar 5 toneladas promedio de droga a la semana. Según la Unidad de Lucha Contra el Crimen Organizado (ULCO)¹⁰ se estableció que varios de los casos de narcotráfico están relacionados con una red internacional del bloque sur de las FARC y que a través de los frentes 29 y 48 se estaría desarrollando una red de laboratorios clandestinos para refinar droga procedente de Colombia y Perú, según de la Policía (El Universo del 24 de diciembre de 2009). Además, las autoridades ecuatorianas encargadas de la lucha contra las drogas desarticulaban una red de lavado de dinero que operaba en 5 provincias de Ecuador y en Colombia, esta operación denominada “Gramínea” permitió la detención de 11

¹⁰ La Unidad de Lucha Contra el Crimen Organizado (ULCO) fue creada en el 2009 para reemplazar a la Unidad de Investigaciones Especiales (UIES) de la Policía ecuatoriana, la cual había sido creada a mediados de los ochenta para combatir la subversión, pero a inicios de los noventa cambió su perfil para dedicarse a la lucha antidrogas y al combate al terrorismo internacional.

personas, 7 empresas intervenidas, 16 inmuebles allanados y 12 vehículos aprehendidos (El Expreso del 2 de diciembre de 2009).

De igual forma, incautaciones de químicos utilizados para el procesamiento de cocaína evidencian que el país también es utilizado para el tráfico de ese tipo de sustancias. A manera de ejemplo, en el 2008 la Dirección Nacional Antinarcoóticos de la Policía incauto 64863,20 litros de químicos líquidos como acetona, ácido sulfúrico, ácido clorhídrico, etc., y 298023,20 kilos de químicos sólidos como clorato de potasio, sosa cáustica, cloruro de calcio, entre otros (Diario Hoy del 23 de noviembre de 2009).

Realizada la anterior explicación sobre la apreciación del CONSEP, se retoma el ámbito de la política exterior para mencionar que el tema del tráfico y consumo de drogas, y en particular de la cocaína, es un problema de primer orden en la agenda internacional contemporánea, y una cuestión de Estado, por tratarse de uno de los negocios ilegales sin fronteras más prósperos...” (Del Olmo, 1994:126). En relación con Estados Unidos este país ha sido el líder en la implantación de regulaciones internacionales, en materia de drogas a lo largo del siglo XX dado su carácter de Estado hegemónico. En este sentido

Resulta fundamental comprender la base conceptual que guía la guerra contra las drogas impulsada por Washington. Para ello es preciso detenerse en la racionalidad, y no en la retórica, de Estados Unidos. En este tema Washington se orienta por cuatro supuestos: primero, asume que la demanda depende de la oferta, por lo tanto, busca reprimir los centros de cultivo, producción, procesamiento y tráfico de narcóticos. Segundo, asume que un tratamiento punitivo en los polos de provisión de drogas es más efectivo en términos de efectos (metas y logros) y de recursos (asistencia y presupuesto). Para el balance costo/beneficio de Washington resulta más ventajoso concentrar los esfuerzos antinarcoóticos en los núcleos de oferta. Tercero, asume que los efectos de una mayor erradicación de cultivos ilícitos serán múltiples para los países productores. Entre otros, subraya la reducción del precio del cultivo ilícito en las zonas de producción, la disminución del poder de los narcotraficantes, y la contención de la violencia generada por el narcotráfico. Y cuarto, asume que los efectos de una mayor erradicación de cultivos ilícitos serán de tres tipos para los países consumidores: menor disponibilidad, mayor precio y menos potencial de pureza de las drogas (Tokatlian, 2000: 69).

Ahora bien, en el caso Ecuador-Estados Unidos, las relaciones y la influencia que mantienen estos dos estados son muy asimétricas, pues la aguda disparidad política y económica presente entre ambos estados "...trae como consecuencia una vulnerable política exterior ecuatoriana, en donde los acuerdos de seguridad entre ambos países pueden condicionar otros temas como las negociaciones comerciales. Este es el caso de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPDEA)" (Chávez, 2008: 20). Actualmente Estados Unidos sostiene estrechas relaciones con Ecuador en el campo de la seguridad, pues "...el terrorismo, las drogas y el lavado de dinero se encuentran entre las preocupaciones de la agenda bilateral..." (Ibíd.: 20). Sin embargo, la vasta asimetría en todos los aspectos entre ambos países implica "...una relación bilateral en términos de dependencia (en términos específicos a la seguridad) propinando así la facultad de EE.UU. de afectar las estrategias y prioridades de la agenda ecuatoriana" (Ibíd.: 20).

En concordancia con lo anteriormente expuesto, Ecuador no ha estado exento de la influencia de las políticas antidrogas de los Estados Unidos ya que durante la década de los 80 las políticas estatales ecuatorianas para la lucha contra el narcotráfico "...estuvieron marcadas por el desconocimiento que el fenómeno representaba para el país, firmando todo convenio que se le presentaba para combatir el consumo y tráfico de estupefacientes" (Rivera, 2005: 297). De esta manera Ecuador seguía "...al pie de la letra los diagnósticos estadounidenses que asociaban de manera general guerrilla y narcotráfico" (Ibíd.: 297). No obstante lo anterior, hoy en día el bajo perfil que mantenía Ecuador en las décadas de los 80 y 90 respecto de las estrategias del país, ya no se mantiene debido a que este tema en los últimos años "ha pasado a ser parte importante de la agenda de la seguridad nacional" (Ibíd.: 297).

A pesar de que el narcotráfico empieza a ser tenido en cuenta en la agenda de seguridad nacional, el estudio de este fenómeno y su impacto en la economía ecuatoriana no fueron abordados por las ciencias sociales ecuatorianas. "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 dinero de los narcodólares" (Miño, 1991: 106-107). También se ha permitido todo un sistema subterráneo que permite el lavado de dólares desde grandes operaciones hasta las más

pequeñas que se insertan “...en una economía informal que funciona al margen de las regulaciones estatales...ofreciendo grandes utilidades a través de operaciones aparentemente legítimas” (Ibíd.: 106-107).

El lavado de dinero en el Ecuador se realiza a través de varios mecanismos y actividades productivas y financieras. Fuentes policiales señalaban que en 1988 ingresaron entre 200 a 400 millones de dólares sea para lavar su origen o para ser invertido en empresas legítimas. Además, a pesar de que el peso de la narcoeconomía no había sido convenientemente estimado se calculaba que éste podría superar el 10% del Producto Nacional Bruto (Miño, 1991: 119). Así mismo, una investigación de la Superintendencia de Bancos sobre las operaciones de un banco y una financiera encontró evidencias de lavado de dinero, razón por la cual en 1988 fueron liquidadas ambas entidades (Bonilla, 1991: 134).

A finales de la década de los 90 el escenario económico y social del Ecuador se agravó por la presencia de varios factores como el fenómeno del Niño de 1998, la caída de los precios del petróleo en 1998 y 1999 y la crisis financiera interna en 1999 y 2000, lo cual obligó al gobierno de turno a adoptar la dolarización oficial de la economía a inicios del 2000, como una medida para buscar la estabilización y recuperación económica. Esta dolarización, según el Departamento de Estado, convirtió al Ecuador en un escenario más atractivo para el lavado de dinero, pues esta es una actividad con gran acogida, dada la proximidad a Colombia y Perú (Rivera, 2005: 292).

Siendo Ecuador un país con una economía dolarizada ha sido utilizado por las organizaciones al margen de la ley para sus actividades de lavado de dinero. Prueba de ello son las operaciones que la Policía ecuatoriana, en coordinación con otras instituciones extranjeras, han realizado para desarticular redes internacionales dedicadas al lavado de activos, como sucedió en agosto de 2006 con el caso “Torres Gemelas” donde se incautó a una red internacional del narcotráfico más de 43 millones de dólares representados en inmuebles, acciones e inversiones en el sector turístico, producto de actividades ilícitas.

Un artículo reciente reconoce la dificultad de calcular el monto de lavado de dinero en Ecuador porque "...una parte de lo que generan las mafias que operan en Ecuador es retenido en los paraísos fiscales en el Caribe, no obstante se podría estar lavando unos 450 millones de dólares". Este cálculo se efectúa basado en las cifras generadas por el tránsito de drogas por Ecuador. También se afirma que un estimado creíble del lavado de dinero en el país esté en el orden de 500 a 1000 millones de dólares al año, si es que se tiene en cuenta el dinero sucio que ingresa de Colombia y el regreso de dinero del narcotráfico a través de remesas de inmigrantes, por el sistema conocido como pitufeos que consiste en fraccionar enormes sumas en pequeños envíos (Espinosa, 2009).

En el caso ecuatoriano el combate al narcotráfico y al lavado de activos atraviesa por la acción de varias instituciones y actores (Rivera, 2005: 297). Concretamente Ecuador dentro de su normativa para enfrentar a las drogas cuenta con la Constitución Política Ecuatoriana, el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y con instituciones que tienen la responsabilidad del combate a las drogas. Además ha diseñado e implementado sus estrategias de carácter nacional para dicho combate a través del CONSEP.

Así mismo, Ecuador a partir del 2005 tiene una Ley para Reprimir el Lavado de Activos, lo cual ha implicado cambios institucionales. Estos cambios a nivel político e institucional están estrechamente relacionados con la Política Exterior de los Estados Unidos y con las directrices de organismo multilaterales como la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA).

Teniendo en cuenta que el tema del narcotráfico y del lavado de activos, han sido abordados por los estudiosos y analistas de las relaciones internacionales desde las propuestas de las diferentes teorías de la disciplina, se considera tratar la presente investigación desde la perspectiva del Realismo. El contexto teórico se analizará con mayor profundidad en el capítulo siguiente relacionado con el marco teórico.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

El presente capítulo tiene como objetivo fundamental vincular el estudio de caso con el Realismo, que es una de las teorías de las Relaciones Internacionales apropiadas para este tipo de investigación. En la primera parte se identifican y describen las principales categorías de esta teoría y en la segunda se relaciona el caso con la misma.¹¹

El Realismo

Dentro de las escuelas teóricas de las Relaciones Internacionales se destaca a la teoría realista como la base inicial de la disciplina y una de las más dominantes en el campo académico para explicar los fenómenos que ocurren en el desarrollo de la política internacional, en especial aquellos que están relacionados a la seguridad. Esta teoría parte de unos principios epistemológicos de los cuales surgen unas categorías o variables de análisis tales como: el Estado racional y unitario como principal actor internacional; interés definido como poder; la seguridad del Estado como objetivo prioritario; y la hegemonía.

El Estado racional y unitario como principal actor internacional

El realismo político asume que el sistema internacional es anárquico y desorganizado, similar al estado natural hobbesiano, por cuanto no existe una autoridad superior a los Estados capaz de regular efectivamente las relaciones entre ellos. Supone que los Estados soberanos son los actores principales que componen el sistema internacional, en vez de serlo las instituciones internacionales, organizaciones no gubernamentales o corporaciones multinacionales. Para el realismo, cada Estado es un actor racional que busca maximizar su posición política dentro del sistema mediante la acumulación de recursos de poder militar y económico. Estos intentos de maximizar el poder llevan últimamente a un balance de poder entre los actores y a la estabilidad en el sistema internacional. Los realistas se concentran en el estado-nación, lo convierten en la figura

¹¹ El caso de estudio también puede ser abordado desde la perspectiva del constructivismo debido a que esta teoría construye al narcotráfico y sus delitos conexos como amenazas a la seguridad del estado y a todo lo que éste comprende como la sociedad, la economía, las instituciones y la infraestructura. Sin embargo, para propósito del presente trabajo se analiza únicamente desde el enfoque realista.

central por cuanto es un "...agente unitario, racional, que busca su propio interés nacional (considerado en términos de poder) dentro de una sociedad anárquica, un sistema de autoayuda en el cual la seguridad sigue siendo la preocupación primordial" (Dougherty y Pfaltzgraff, 1993: 36).

Interés definido como poder

Hans J. Morgenthau, considerado el padre del realismo plantea que los hombres de Estado piensan y actúan en términos de interés definido como poder; y, el interés definido como poder es inestable. En un mundo en el cual las naciones soberanas rivalizan por el poder, las políticas exteriores de todas las naciones deben considerar a la supervivencia la meta mínima de la política exterior (Dougherty y Pfaltzgraff, 1993: 106-108).

En este sentido, Attina menciona que según Morgenthau y Wight, el sistema internacional es un sistema del cual hacen parte sujetos soberanos y desiguales, en donde cada estado puede sobrevivir si funciona como garante de sí mismo. A su vez estos Estados son asociaciones de seres humanos cuya naturaleza es malvada y agresiva. "Por esta razón, la política internacional se caracteriza por la búsqueda del poder, ya que sólo con el poder militar el Estado puede sobrevivir y realizar sus intereses nacionales. El poder y los intereses nacionales, por lo tanto, son los datos esenciales de las relaciones internacionales" (Attina, 2001: 42). También indica que frente a los intereses nacionales de los estados más poderosos, las instituciones internacionales tienen una eficacia limitada, pues "...la organización de las relaciones internacionales se basa, por tanto, en las reglas dictadas por los Estados que poseen mayor poder militar y no en compromisos jurídicos o en entes de cooperación" (Ibíd.: 42). Lo anterior nos permite entender que dentro del realismo el estado es el actor principal, cuyos intereses se sobreponen a las instituciones e incluso a los intereses de los estados considerados débiles.

La seguridad del Estado como objetivo prioritario

El poder del estado-nación se convierte en el árbitro último, en un mundo de naciones-estado que carece de una autoridad legal y política superior. Por su parte los estados

tienen la necesidad de seguridad y debido a esto “El estadista se ha comprometido, por juramento, a salvaguardar la unidad política de la amenaza externa” (Dougherty y Pfaltzgraff, 1993: 93). Así mismo, el estadista se ve obligado para proteger al estado-nación de sus enemigos dentro del sistema internacional a “...adoptar o tolerar políticas que pueden ser legal y moralmente repugnantes en el comportamiento entre individuos o grupos dentro de un Estado civilizado” (Ibíd.: 93). Estos enemigos pueden tener intereses revolucionarios, expansionistas y revisionistas.

En este orden de ideas, los realistas sostienen que no existe una armonía de intereses esencial entre las naciones-estado y plantean que éstas frecuentemente “...tienen objetivos nacionales en conflicto algunos de los cuales pueden llevar a la guerra” (Dougherty y Pfaltzgraff, 1993: 107), situación que les exige garantizar por sí mismas su seguridad, convirtiendo esta necesidad en un objetivo prioritario. Para garantizar su seguridad y por ende su supervivencia los estados requieren de poder.

Morgenthau dice que “...en un mundo en el cual las naciones soberanas rivalizan por el poder, las políticas exteriores de todas las naciones deben considerar a la supervivencia la meta mínima de la política exterior. Todas las naciones están forzadas a proteger su identidad física, política y cultural contra la intrusión de otras naciones. Así el interés nacional se identifica con la supervivencia nacional” (Dougherty y Pfaltzgraff, 1993: 107).

Hegemonía

Watson sostiene que “Yo entiendo por hegemonía que algún poder o autoridad en un sistema es capaz de poner la ley sobre la operación del sistema, que es determinar en alguna medida las relaciones externas entre los estados miembros, mientras los deja domésticamente independientes” (Watson 1992: 15). Su Teoría del Péndulo plantea que en los sistemas de estados existe un deseo de orden de independencia y alcanzarlos trae grandes beneficios, pero también su costo, pues con el orden se puede conseguir la paz y la prosperidad, pero si existe una autoridad hegemónica que lo impuso el sistema se restringe y adquiere compromisos (Ibíd.: 14).

Además de la noción de poder de los realistas su discurso también se extiende a la noción de influencia que no tiene que ver únicamente con recursos materiales y militares y a la noción de control. Esta influencia es lo que le permite a un Estado obtener un resultado o inducir a otro Estado "...a comportarse de una determinada manera aplicando medios e instrumentos, como la ideología o la diplomacia..." (Attina, 2001: 43). Cuando los realistas emplean el término esfera de influencia de una gran potencia "...el significado que le atribuyen al término, es por añadidura, el de pérdida de autonomía o de soberanía internacional de los Estados sometidos a la esfera de influencia de la gran potencia" (Ibíd.: 43). De esta manera los Estados dentro de esa esfera de influencia pierden "...su capacidad de decisión en el sistema internacional a favor de la gran potencia" (Ibíd.: 43).

El caso de estudio desde la perspectiva del realismo

El realismo es una de las escuelas teóricas de las Relaciones Internacionales que se destaca porque ayuda a explicar los fenómenos que se presentan dentro de la política internacional y que están relacionados con la seguridad. Ésta se convierte entonces en un objetivo prioritario para los Estados considerados actores principales y dispuestos a utilizar la fuerza como un instrumento eficaz para alcanzarla.

En este contexto y en relación con los Estados Unidos cabe preguntarse ¿En qué momento las drogas ilícitas vienen a ser consideradas una amenaza a la Seguridad Nacional y cual ha sido su tratamiento desde la perspectiva realista? La respuesta podría encontrarse analizando las políticas exteriores de los presidentes que han gobernado a los Estados Unidos a partir de la década de los 80.

Youngers indica que "los formuladores de políticas de Estados Unidos han enfocado los problemas asociados con el consumo de las drogas ilícitas esencialmente como un asunto de seguridad nacional" (Youngers, 2006: 107). Las drogas son vistas como una amenaza externa, como un enemigo externo contra el cual se debe luchar. En concordancia con este enfoque en el año 1982 el presidente de los Estados Unidos, declara la guerra contra las drogas "...y convierte un tema que normalmente era tratado como parte de los programas de salud pública y prevención, más bien un componente de

la agenda doméstica, en un conflicto internacional que alcanza las dimensiones de reto a la seguridad nacional”. (Bonilla, 1991) Con esta guerra a las drogas se abre “...una nueva etapa -la más importante, probablemente de la historia- en el tratamiento de este tópico en la política internacional” (Bonilla, 1991: 27). Así, de las estrategias de la política antidrogas de Reagan privilegia la erradicación de cultivos como política prioritaria que traslada el escenario de la guerra a los países productores y permite “...la presencia, influencia y capacidad hegemónica de los Estados Unidos para operar sobre los países andinos” (Ibíd.: 27).

En 1986 la política antidrogas se intensificó y Reagan emitió la Directiva 221 de seguridad nacional que estableció que la producción y tráfico de drogas representaba una grave amenaza a la seguridad del hemisferio (Bonilla, 1991: 20). A partir de ese momento

En la concepción de seguridad nacional estadounidense, el tema de las drogas comenzó a figurar no sólo referente al discurso de la guerra fría. El concepto desde entonces hasta nuestros días está presente como un asunto relacionado tanto con el tráfico de drogas, como en la violencia asociada a él y a la criminalidad organizada. Pero también está relacionado con temas tan vigentes en nuestros tiempos como el terrorismo, la migración ilegal (Santana, 2004: 203).

Al tomar como elemento central el peligro que representaba el tráfico de cocaína a Estados Unidos desde América Latina y teniendo como sustento el concepto de seguridad nacional, los Estados Unidos desde una lógica realista hicieron uso de varios mecanismos para desplegar su influencia y capacidad hegemónica al ordenar la participación de sus efectivos militares en el combate a las drogas en los países considerados productores e incluso hacer uso de su poder militar para desarrollar la “Operación Causa Justa” con la cual se invadió el 20 de diciembre de 1989 a Panamá y que culminó con el derrocamiento y la posterior entrega del general Manuel Antonio Noriega, acusado de corrupción y vínculos con el narcotráfico. Es claro que para ese año la lucha contra el narcotráfico se había elevado a la categoría número uno en la agenda de la política exterior estadounidense, y esto desde la perspectiva realista justificaba que en aras del interés nacional y de la seguridad como objetivo prioritario se utilizara el poder militar y para derrocar por primera vez a dictador no comunista.

Otro aspecto de la política exterior de los Estados Unidos para el control de drogas es el proceso de certificación aprobado por el Congreso en 1986, mediante el cual el gobierno estadounidense “certifica” ante el Congreso, a más tardar el 1 de marzo de cada año, a los países que durante el año han demostrado positivos resultados para controlar la producción, el tráfico y el uso de drogas. Aunque esta ley fue modificada, el proceso aún está vigente. Este proceso en el fondo es un mecanismo de coerción pues siendo Estados Unidos el hegemón, unilateralmente evalúa a los países y aquellos que no logran ser certificados se ven enfrentados a una serie de sanciones tales como la suspensión de toda ayuda exterior de Estados Unidos, la oposición a préstamos en bancos multilaterales y posibles sanciones económicas.

Ahora bien, con la caída de la Unión Soviética los Estados Unidos ante la ausencia de un actor estatal que lo enfrente “percibe nuevas amenazas de carácter asimétrico como el terrorismo, la proliferación nuclear, el crimen organizado, los conflictos étnicos, las drogas, las armas biológicas, entre otras” (Chávez, 2008: 42). De esta manera y bajo la política exterior de los Estados Unidos, el narcotráfico se estructura como un enemigo a la seguridad del estado de carácter transnacional y es percibido como una amenaza social y económica, pues además de los costos sociales la actividad económica del narcotráfico está ligada a la generación de lavado de dinero y de otras acciones económicas por fuera de los marcos legales estatales (Ibíd.: 42).

Ya en la campaña electoral de 1988 por la presidencia de los Estados Unidos los candidatos tenían como tema central el control al abuso de las drogas y la lucha contra el narcotráfico. Una vez George Bush (padre) estuvo en el poder declaró formalmente en septiembre de 1989 una nueva “Guerra a las Drogas” focalizando el combate en Sudamérica. Además, la Casa Blanca lanzó su National Drug Control Strategy en donde se “explicitaba la externalización de la lucha mediante el uso de una política exterior con el objetivo de incrementar el nivel de intolerancia internacional a las drogas ilícitas” (Cimadamore, 1997: 21). Se identificó a la cocaína como el principal enemigo -luego se extendería a la heroína- y se definió como eje central de la política externa contra las drogas a la llamada Iniciativa Andina que se puso en marcha en febrero de 1992 (Cumbre de San Antonio), siendo uno de los objetivos principales el aumentar la

efectividad de las fuerzas armadas y policiales para combatir los distintos eslabones de la economía de la cocaína, entre estos la detección y penalización del lavado de dinero (Ibíd.: 22). A partir de esta nueva “Guerra a las Drogas” empieza a tomar especial importancia la detección y penalización del lavado de dinero debido a que éste es un delito que se deriva del narcotráfico.

Elegido presidente de la potencia norteamericana, Bill Clinton, en 1993 y finalizada la Guerra Fría, éste consideró que el mundo posterior a la Guerra Fría era cada vez más interdependiente y que los Estados Unidos no podían permitirse dejar de lado los problemas de otras regiones, sin embargo, reconocía la incapacidad del país para resolverlos, por sí sólo. En lugar de ello, señalaba la necesidad de reforzar las instituciones y los hábitos de cooperación internacional, pero conservando la capacidad de actuar individualmente con el objetivo de proteger la seguridad de los Estados Unidos, en caso de que fuera necesario. Clinton redefinió el rol de su nación y adoptó un nuevo tipo de política exterior “...combinando las facetas idealistas y realistas de su filosofía pública para crear una estrategia moral, firme y confiable que le permitiera enfrentar los desafíos de los ‘Estados fallidos’...” (Soderberg, 2005: 11-24). También durante sus 2 períodos presidenciales Clinton participó de manera selectiva para promover la democracia y la libertad y en el desarrollo del apoyo internacional para combatir las amenazas asimétricas, entre estas, la amenaza de las drogas.

Durante toda la década de los noventa, que prácticamente cubre los dos periodos del gobierno de Clinton, Estados Unidos impulsó en el marco de San Antonio, iniciativas dirigidas a apoyar a las fuerzas del orden de cada país en la erradicación de cultivos y desmantelamiento e interdicción del procesamiento y tráfico de estupefacientes, además de establecer programas de modernización de los sistemas de justicia, programas de entrenamiento a funcionarios e investigadores de la región en temas como la corrupción, derechos humanos, seguridad portuaria y lavado de dinero (Montufar, 2003: 222).

Terminado el segundo periodo de Clinton y una vez en el poder George W. Bush, los republicanos que tenían “el odio común al enfoque de Bill Clinton”, en respuesta

iniciaron el proceso para "...dar forma conceptual al nuevo papel de los Estados Unidos" (Soderberg, 2005: 153-154). Se retoma entonces el punto de vista de realpolitik tradicional "el realismo frío, la preocupación por el 'equilibrio de poder', y la actitud cautelosa a favor del puro interés, era la perspectiva dominante en política exterior, entre los republicanos, en el año 2000" (Ibíd.: 153-154). Más aún dentro de los consejeros de política exterior de Bush, algunos que provenían en gran parte de la era de Reagan y que eran reconocidos como "hegemonistas" alentaban "el peligroso mito de que, como superpotencia única, los Estados Unidos podían –y, por tanto, debían- usar su fuerza militar para obligar al mundo a someterse a sus deseos y aplastar el surgimiento de cualquier rival poderoso" (Ibíd.: 24). Bush pronto fue atrapado por el mito hegemónico.

Es importante precisar que tanto en la política exterior del gobierno de Bill Clinton como en la de George W. Bush, se distinguen los elementos esenciales del realismo. Los Estados Unidos como un Estado racional y unitario y a su vez como principal actor internacional, que no podía dejar de lado los problemas de otros estados del sistema internacional; un Estado racional por cuanto al ser la única superpotencia busca maximizar y utilizar su poder militar, económico y político; la política exterior en función de los intereses de los Estados Unidos; y, la seguridad del Estado como un objetivo prioritario. Dentro de las amenazas asimétricas a la seguridad del Estado se identifica al narcotráfico y por ende al lavado de dinero.

Los ataques del terrorismo contra las torres gemelas del World Trade Center de Nueva York y contra el Pentágono en Washington marcaron un antes y un después en la política mundial y una nueva etapa en las relaciones internacionales. "En forma trágica y simbólica la pos-Guerra Fría llegó a su fin" (Tokatlian, 2003: 72). De forma inmediata George W. Bush anuncia el inicio de una "nueva guerra" con características especiales como "su naturaleza no convencional, su extensión prolongada, casi ilimitada, su alcance planetario y su propósito aniquilador" (Ibíd.: 73). La "nueva guerra" a la que se refería Bush era la "Guerra Contra el Terrorismo".

No obstante, que se declara la “Guerra Contra el Terrorismo” el gobierno de Bush en el 2002 empezó a aplicar sus teorías de regionalización del combate a las drogas y a la guerrilla en América del Sur. William Brownfield, Secretario de Estado Adjunto para Asuntos del Hemisferio Occidental, había señalado que “Necesitamos darle un enfoque más regional a la crisis que hoy emana de Colombia”. En este contexto Bush diseña la “Iniciativa Regional Andina” como una ampliación del Plan Colombia (Gomes, 2005: 235).

Si bien en el 2002 el gobierno de Bush empieza a aplicar sus teorías de regionalización del combate a las drogas, esta regionalización ya tenía antecedentes, pues el Plan Colombia fue concebido como una forma de regionalizar dicho combate. Precisamente el informe de la Foreign Relations Authorization Act de EE.UU., referente al año fiscal 2002-2003, expone varias preocupaciones del Congreso estadounidense respecto a los efectos del Plan Colombia en la frontera norte del Ecuador. En el caso ecuatoriano “...la aplicación del plan ha provocado incursiones de narcotraficantes, guerrilleros y paramilitares con sus concomitantes expresiones de violencia y delincuencia” (Montufar, 2003: 205). También el informe destaca que “Ecuador ha demostrado su compromiso moral y político para luchar contra el narcotráfico al firmar con EE.UU. un acuerdo para el establecimiento de un puesto operativo avanzado en Manta” (Ibíd.: 205). Esto demuestra que las políticas antidrogas en Colombia apoyadas por EE.UU., rebasan las fronteras y esconden “el hecho de que el conflicto alrededor de la lucha antidrogas ha adquirido una dimensión regional y hemisférica...” (Ibíd.: 206).

La Iniciativa Regional Andina que surgió también como respuesta a las inquietudes y presiones de los países andinos acerca del Plan Colombia, tenía varias metas como el apoyo a la democracia y a las instituciones democráticas, fomentar el desarrollo económico sostenible y la liberación del comercio, pero fundamentalmente la meta principal es el combate al narcotráfico, “...por cuanto se presume que constituye una doble amenaza para los Estados Unidos. Por una parte, porque su exportación a ese país atenta contra la salud pública de sus ciudadanos. Por otra, esta actividad delictiva desestabiliza la región, lo que crea un problema de seguridad nacional” (Camacho, 2003: 95).

Ya en el contexto latinoamericano, Bonilla señala que "...la política exterior de los Estados Unidos, que enfatiza la erradicación de cultivos y la interdicción, y que se concreta en el apoyo a la dimensión militar del Plan Colombia, implica un riesgo para la seguridad nacional de los países vecinos" (Bonilla, 2003: 223). Agrega que "La posición estadounidense se basa en la creencia que el conflicto colombiano afecta el orden internacional y particularmente a la seguridad regional. Venezuela, Brasil, Ecuador, Perú, Panamá, México y el Caribe, son de alguna manera influenciados por las actividades ilícitas relacionadas con el narcotráfico" (Ibíd.: 233). Es evidente que dentro de las actividades ilícitas relacionadas está el lavado de activos. Tanto el Plan Colombia como la Iniciativa Regional Andina hacen referencia a este tipo de actividad ilícita. "El narcotráfico tiene como punto en común una misma agenda para la interlocución que es la estadounidense, pero al igual que el tema de la democracia ofrece escenarios diametralmente distintos" (Ibíd.: 239). Esto se explica por cuanto cada país andino tiene una visión del mismo a la vez que es percibido de diferente manera. "El Ecuador es un centro de tránsito y una estación de lavado de dinero" (Ibíd.: 240).

Esta imposición de la hegemonía política estadounidense también ha sido aplicada a Ecuador respecto a su lucha contra el narcotráfico y el lavado de activos, por cuanto el país "...ha sido catalogado, de manera indiferenciada, como un 'actor' importante en la lucha contra las drogas" (Páez, 1991). Esto explica que la hegemonía política estadounidense ha incidido para que Ecuador se haya "...adherido firmemente a los requerimientos de los Estados Unidos frente al tema de las drogas" y que incluso "Actualmente los Estados Unidos siguen monitoreando el compromiso de Ecuador en la lucha antidrogas..." (Torres, 2008: 50-51).

Lo anterior nos ayuda a entender el alineamiento del Ecuador con la potencia hegemónica en materia del combate al narcotráfico considerado amenaza para la seguridad nacional de los Estados Unidos. Más aún la ubicación geográfica del Ecuador "país entre terrorismo y narcotráfico, más su dependencia asimétrica frente a Estados Unidos ha determinado que la agenda política diplomática que mantiene con Estados Unidos sea una agenda liderada y condicionada por la lucha contra el narcotráfico y, desde el 11 de septiembre de 2001, contra el terrorismo..." (Barreiro, 2002: 255).

Finalmente, Andreina Torres señala que en el Ecuador las discusiones alrededor del tema del narcotráfico se han concentrado en el campo de las relaciones internacionales (Torres, 2008:42). En este sentido, se ha analizado el caso de estudio desde la perspectiva del realismo. Una explicación es que según Bonilla "...los análisis sobre el fenómeno del narcotráfico han sido influenciados por discursos que ha tenido como objetivo el control, la prohibición y erradicación del tráfico de drogas" (Bonilla, 1993: 25, 40-41). En otras palabras "...la ilegalidad del narcotráfico surge de un discurso prohibicionista enunciado a partir del `realismo´ estadounidense, que ha logrado imponer su hegemonía política en el control y sanción del narcotráfico en la región andina", incluyendo a Ecuador. (Ibíd.: 25, 40-41).

Conclusiones

Las amenazas asimétricas pueden ser analizadas desde las perspectivas de diferentes teorías como el realismo, el institucionalismo liberal, el constructivismo, entre otras. Analizar cuál ha sido el impacto de la Política Exterior de los Estados Unidos en la lucha contra el lavado de activos en el Ecuador, exige revisar la categoría del realismo y establecer como ésta se ata al caso de estudio.

Desde la perspectiva del realismo el interés por la seguridad nacional ocupa una posición prioritaria en la política exterior de Estados Unidos. Esta política exterior trata al narcotráfico y sus delitos conexos como el lavado de activos como amenazas transnacionales y a su vez como amenazas a su seguridad nacional, por consiguiente e históricamente el combate a estos flagelos ha sido realizado a través de la aplicación de su poder, de su influencia hegemónica e incluso recurriendo en algunos casos al uso de su poderío militar y de intervención.

En función de la "Guerra a las Drogas" los Estados Unidos mantienen un enfoque realista y articulan un discurso que señala que esta guerra debe estar dirigida a los países fuente, es decir a aquellos países productores, mediante la erradicación de cultivos, el desmantelamiento e interdicción del procesamiento y tráfico de estupefacientes. Para ello recurren a una serie de mecanismos hegemónicos como la Iniciativa Andina, el proceso de certificación y la Iniciativa Regional Andina, que les

permite regionalizar el combate al narcotráfico, tomar decisiones unilaterales y mantener su esfera de influencia, especialmente en la región andina.

Las agendas de los países andinos han sido reactivas y subordinadas a los intereses estadounidenses. En este sentido Ecuador no ha sido la excepción y su política internacional frente a las drogas se ha caracterizado por ser cooperativa y subordinada a dichos intereses. En la medida en que Ecuador se ha visto involucrado con el combate a las drogas, se ha alineado con los intereses de seguridad nacional de la potencia hegemónica.

Dentro de este alineamiento Ecuador también ha asimilado al narcotráfico como una amenaza a su seguridad nacional, más aún cuando dentro de la división internacional de trabajo es considerado un país de tránsito de drogas y estación de lavado de dinero, percepción que aumentó en relación con este último luego de que su economía se dolarizó. Además, la subordinación a los intereses de Estados Unidos ha ocasionado que los cambios en el marco jurídico, la política e institucionalidad del Ecuador para el combate al narcotráfico y por ende al lavado de activos, tengan una marcada influencia de la política exterior de la potencia hegemónica. Muchos de los recursos que Ecuador utiliza a nivel institucional para el combate a las drogas provienen de la ayuda estadounidense. Prácticamente los temas del conflicto colombiano, del Plan Colombia y del narcotráfico han ocasionado que el interés por los asuntos comerciales de la agenda ecuatoriana hacia Estados Unidos haya sido sobrepasado por el interés de la seguridad nacional.

CAPÍTULO III

EL LAVADO DE ACTIVOS EN ECUADOR

El presente capítulo pretende abordar la problemática del lavado de activos en Ecuador acudiendo, por un lado, a entender cómo las actividades del narcotráfico y del lavado de activos se relacionan con la denominada Economía Política del Narcotráfico, y por otro, a revisar las etapas y tipologías propias del lavado de activos a través de las cuales podría manifestarse este fenómeno en el país.

Revisando los antecedentes históricos se establece que la expresión “blanqueo de dinero” apareció en la década de 1920 en los Estados Unidos cuando grupos de delincuentes trataron de buscar un origen legítimo al dinero proveniente de sus negocios ilícitos a través de comprar diferentes negocios como lavanderías y servicios de lavado de coches en los que entraba gran cantidad de dinero en efectivo. Su objetivo al comprar ese tipo de negocios era contar con una empresa tapadera en la que se facilite mezclar los dineros ilícitos con los lícitos (Del Cid, 2007: 21).

De esta manera el blanqueo de capitales es un fenómeno que se origina por la necesidad de ocultar y disfrazar el origen de dineros ilícitos. Hoy en día la globalización ha facilitado que la economía delictiva se convierta en un sector en plena expansión dificultando separar la economía legal de la ilegal. Así “...el blanqueo de capitales se ha convertido en un proceso de dimensiones internacionales, impulsado por la globalización económica y financiera” (Del Cid, 2007: 11). El desarrollo de la tecnología de información y de las comunicaciones unido a la desregulación del comercio y los flujos de capital, han facilitado al crimen organizado “...crear y compartir infraestructuras económicas internacionales” (Ibíd.: 11).

Economía política del narcotráfico

Algunos aspectos de la Economía Política Internacional nos ayudan a comprender las relaciones del narcotráfico y del lavado de activos con la que, analistas y académicos, han denominado como la Economía Política del Narcotráfico. En el caso de estudio este abordaje es válido si se tiene en cuenta que el Ecuador en el circuito internacional de las drogas cumple un rol de país de tránsito y estación de lavado de dinero.

La Economía Política Internacional es "...la interacción dinámica y recíproca dentro de las relaciones internacionales, de la búsqueda de la riqueza y la búsqueda del poder" (Keohane, 1988: 33). En otras palabras, la existencia paralela y la interacción mutua del "Estado" y el "mercado", dan origen a la "economía política", ésta no podría existir sin la presencia del mercado y del Estado. (Gilpin, 1990: 19). "...el mercado sin duda constituye un medio de alcanzar el poder y ejercerlo, y el Estado puede utilizarse, y de hecho se utiliza, para obtener riqueza. El Estado y el mercado interactúan para determinar la distribución del poder y la riqueza en las relaciones internacionales" (Ibíd.: 22). Gilpin en relación con el Estado y el mercado nos explica cuál es el problema central en el estudio de la "Economía Política Internacional".

Para el Estado, las fronteras territoriales son la base necesaria de la autonomía nacional y la unidad política. Para el mercado, es imperativa la eliminación de todos los obstáculos políticos y de otro tipo que entorpezcan la operación del mecanismo de los precios. La tensión entre estas dos maneras esencialmente diferentes de ordenar las relaciones humanas, ha configurado de manera decisiva el curso de la historia moderna y constituye el problema central en el estudio de la economía política (Gilpin, 1990: 22).

En la dinámica de la Economía Política Internacional el sistema de mercado se ha convertido en el factor fundamental en la configuración de la sociedad moderna. "La interacción entre las condiciones del mercado y las del entorno da razón de gran parte de la historia política y económica del mundo moderno" (Gilpin, 1990: 79).

Visto lo anterior se desprende que el mercado junto con el Estado da origen a la Economía Política Internacional. Desde otra perspectiva también se puede señalar que el mercado de las drogas y los diferentes actores que intervienen en él dan origen a lo que se reconoce como Economía Política del Narcotráfico. Es oportuno entonces preguntarse ¿cómo se relacionan el narcotráfico y el lavado de activos con ese nuevo tipo de economía política? La respuesta a este interrogante nos permitirá ver la importancia de esas relaciones y comprender las razones por las cuales, en el caso específico del lavado de activos, éste se convierte en un tema de preocupación para la gran mayoría de los Estados. Algunos comentarios sobre el crimen organizado también contribuyen a esa respuesta debido a que el narcotráfico es una expresión del mismo.

El crimen organizado ha sido capaz de cruzar fronteras haciendo que sus actividades se relacionen con los diferentes tipos de amenazas en redes de carácter global. Este fenómeno en el contexto de la globalización adquiere una gran sofisticación cuando logra acceder al uso de tecnologías de punta. La globalización financiera y comercial fortalece el desarrollo de las actividades ilícitas lo que permite al crimen organizado operar internacionalmente similar a como operan las empresas transnacionales legales.

Naylor y Arlacchi afirman que al igual que las empresas transnacionales, las bandas del crimen organizado conocidas generalmente como “mafias” existen desde hace mucho tiempo. Este fenómeno no es reciente, pero sin embargo ha llamado la atención la proliferación de las bandas “...el alcance creciente de sus actividades transnacionales y el grado hasta el que su autoridad en la sociedad y en la economía mundiales cuestiona y socava la autoridad de los gobiernos” (Strange, 1996: 161). Hoy en día los estados-nación y las mafias debido a las fuerzas de la globalización se encuentran bajo presión, es decir, que para sobrevivir a la competencia por la obtención de una mayor participación en el mercado mundial ambos acuden a la racionalidad económica (Ibíd.: 162).

Otro aspecto importante es la existencia de una especie de “sociedad internacional” anárquica de mafias, similar a la que existe entre los estados. Siendo claro que “...el crimen organizado ha experimentado una transición desde una contrasociedad cuya base económica era local y regional a una contrasociedad cuya base económica era primero transatlántica y ahora es claramente global” (Strange, 1996: 165). La relación entre poder y riqueza propia de la Economía Política Internacional también se presenta cuando se menciona que “sin los beneficios gigantescos del tráfico transnacional y sin la posibilidad de blanquear (esto es, ocultar) el dinero sucio en negocios legales, ninguna de las organizaciones criminales organizadas de Italia o de cualquier otro país se habrían hecho tan ricas. Su riqueza les proporcionó poder...” (Ibíd.: 168).

Strange refiriéndose a la Economía Política Internacional indica que lo nuevo e importante en ésta “...es la red de contactos que se ha creado entre el crimen organizado de diferentes partes del mundo”. (Strange, 1996: 163). Como ejemplo cita que en Italia se encuentran las dos coaliciones mafiosas más importantes, la Ndrangheta y la Camorra de Campania, las cuales fuera de Italia sostienen contactos y acuerdos de negocio con los carteles de la droga colombianos y las triadas chinas. Además se ha presentado una expansión de los mercados ilegales que han fomentado “...una interacción más extensa y

frecuente entre las principales bandas criminales. “A medida que diversos grupos criminales han extendido fuera de sus territorios de origen (al igual que las multinacionales), los mercados ilegales nacionales se han fusionado horizontalmente para formar un único mercado mundial” (Ibíd.: 163). En cuanto al narcotráfico Kaplan menciona que éste se vuelve el eje estructurante de una economía criminal que

Coexiste y se entrelaza con la economía formal o legal y con la economía informal pero no ilícita...El narcotráfico se convierte en primer gran negocio mundial (por encima del armamentismo y de los hidrocarburos). Ello a su vez abre a los grandes narcotraficantes las posibilidades de un alto grado de concentración y centralización de poderes económicos; de expansión y racionalización de las organizaciones y operaciones; de influencia y control crecientes sobre economías y sociedades nacionales.¹²

Por su parte Rossi plantea que las drogas se encuentran entre el capitalismo y el subdesarrollo, es decir, que hay una relación entre los países del centro y de la periferia que cumplen un rol dentro de la división internacional del trabajo de las drogas. Sostiene que hay una correlación directa entre la expansión del fenómeno del consumo, el incremento de la producción, ampliación de la comercialización y la transformación de las organizaciones que dominan el mercado de las drogas ilícitas

El circuito de producción, comercialización y consumo se encuentra actualmente estructurado sobre bases productivas capitalistas, determinado la organización de las actividades relacionadas a las mencionadas sustancias a una empresa. El asunto de pequeños delinquentes, se ha convertido en una organización empresarial sumamente eficiente, sensible a las transformaciones del mercado y con gran capacidad operativa para responder a sus exigencias e imponer las propias (Rossi, 1996: 34).

Rossi también señala que la empresa del narcotráfico tiene una base productiva extensa concentrada en los países que constituyen la periferia del mundo. “La brecha entre países centrales y países periféricos, expresión del desequilibrio sobre el que se basa la confrontación Norte-Sur, favorecen su conformación” (Rossi, 1996: 34-35). Además “La ausencia de alternativas viables para la superación de un crónico subdesarrollo crean espacios propicios a la implementación y organización de una economía subterránea de la que la ilegal, vinculada sobre todo a la producción de la materia prima para el

¹² Ver en www.iecpp.org “Economía Criminal y Lavado de Dinero”. Consultada el 2 de agosto de 2007

narcotráfico, es parte integrante” (Ibíd.: 34-35). La economía ilegal en los países con problemas de extrema pobreza, desempleo, marginalidad, etc., se convierte en un medio para mitigar las necesidades de la población y oxigenar países cuyo déficit estructural en materia económica es difícil de superar. (Ibíd.: 34-35).

Suárez Salazar también nos ayuda a entender la relación de las drogas con el capitalismo y el subdesarrollo al señalar que la mayor parte de las actividades propias del narcotráfico están estrechamente asociadas con empresas legales sin las cuáles no se podría producir las drogas ilícitas ni mucho menos realizar los movimientos millonarios de capitales y ganancias (500 mil millones de dólares americanos) que anualmente produce ese negocio a nivel mundial

Este por sus dimensiones ya constituye...otra de las fuentes de acumulación capitalista tanto en los países subdesarrollados que a causa de sus ventajas comparativas producen, procesan y exportan algunas de esas mercancías-drogas, como en los países capitalistas desarrollados donde también se producen, importan y finalmente se realizan los mayores volúmenes de las mismas y ganancias de ellas derivadas. La reinversión de dividendos y utilidades en el propio negocio o en otras ramas productivas, financieras o de servicios legales contribuye de una u otra forma a la contradictoria reproducción ampliada y desigual del capitalismo a nivel mundial...Esto es la maximización de la ganancia, la concentración y centralización de los capitales y la producción, la explotación del hombre por el hombre, de la periferia por el centro, etc. (Suárez Salazar, 1993: 29-30).

Se reconoce entonces que el narcotráfico es un mercado ilícito y no un mercado paralelo que debe ser analizado como una forma de acumulación mercantil y no como una simple conducta delictiva, pues el narcotráfico es un proceso productivo, por más ilícito que sea. El narcotráfico tiene una naturaleza mercantil y el tráfico de las drogas se realiza por medio de mecanismos de mercado. También en el análisis del narcotráfico es necesario tomar en consideración su carácter mercantil y su carácter de ilegalidad.

Las condiciones de ilegalidad permiten a los grupos más poderosos controlar en beneficio propio los mecanismos de la oferta...Por eso en el mercado de la droga no solamente hay una tendencia de la oferta a superar la demanda sino que además, por los mecanismo de control de los traficantes, habría una posición dominante de la oferta sobre la demanda...esto no quiere decir que sea la oferta la que genera la demanda sino que las particularidades de este mercado llevan a que

tienda a existir una sobreoferta de droga y un dominio del dealer sobre el consumidor (Uprimny, 1993: 14-20).

En este mismo contexto, el Informe Mundial sobre las Drogas de junio del 2009 señala que los mercados mundiales de cocaína, opiáceos y cannabis se mantienen estables o han disminuido, sin embargo, la producción y consumo de drogas sintéticas ha aumentado en especial en los países en desarrollo. La producción mundial de coca con 875 toneladas se encuentra en el punto más bajo de los últimos cinco años, no obstante, que el cultivo ha aumentado en Perú y Bolivia.¹³ A su vez la disminución de los niveles de pureza y el aumento de las incautaciones en los países consumidores han subido los precios y en algunos países ha recrudecido la violencia como es el caso de México. Destaca que en 2008 el cultivo de opio en Afganistán, donde se cultiva el 93% del opio de todo el mundo, descendió en un 19%, mientras que en Colombia, país que produce la mitad de la cocaína del mundo, el cultivo de coca descendió en un 18% en 2008, lo que representa un descenso muy importante del 28% en relación con 2007.¹⁴

Según el informe las rutas de tráfico de drogas están cambiando y el mercado mundial de drogas está moviendo 50.000 millones de dólares. Es precisamente esa enorme cantidad de millones de dólares que produce el mercado ilícito de las drogas a nivel mundial el que da origen a la necesidad de que dicho dinero tiene que ser “blanqueado” por parte de las organizaciones internacionales del narcotráfico.

Etapas y tipología de lavado de activos

Sin duda, entender cómo se desarrolla el proceso de blanqueo de dinero exige tratar las etapas que hacen parte del mismo y conocer las diferentes técnicas y métodos que las organizaciones del narcotráfico utilizan para garantizar en el tiempo, sus actividades ilícitas. Algunas de las tipologías de lavado de activos han sido ejecutadas en el Ecuador por organizaciones del narcotráfico como se pudo evidenciar a través de la operación “Torres Gemelas” adelantada por la Dirección Nacional Antinarcóticos de la Policía ecuatoriana que permitió desmantelar en el 2006 la organización liderada por Hernán Prada Cortés, señalada de ser una de las mayores redes de lavado de dinero pues logró

¹³ Ver www.unodc.org “Informe Mundial sobre las Drogas” Este informe de que fue preparado con motivo del Día Internacional de la lucha contra el uso indebido y tráfico de drogas, fue presentado en Washington D. C., por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), el 24 de junio de 2009. La UNODC lidera la campaña mundial contra la droga.

¹⁴ *Ibíd.*

constituir en Ecuador siete empresas de fachada y adquirir 137 propiedades por varios millones de dólares.

Para la Oficina de las Naciones Unidas de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito (ONUDD), el lavado de dinero o blanqueo de dinero debe “visualizarse como un proceso dinámico en tres etapas que requiere; en primer lugar, alejar los fondos de toda asociación directa con el delito; en segundo lugar, borrar la pista para burlar todo intento de seguirla; y en tercer lugar, poner de nuevo el dinero a disposición del delincuente una vez ocultado su origen geográfico y la actividad que los haya generado”.

¹⁵ Una explicación más amplia de cada una de las etapas se hace a continuación:

Etapas de colocación (*placement*) de los ingresos de origen delictivo en el sistema financiero legal. Para los blanqueadores la entrada en la red financiera es de alto riesgo, de allí que opten por no llamar la atención por la magnitud del depósito. Esto implica fraccionar las grandes sumas de dinero en depósitos menores que colocan en diferentes instituciones financieras; mezclar los dineros procedentes de actividades ilegales con los procedentes de empresas legales, declarándose como provenientes de las actividades legales; efectuar envíos internacionales; y, convertir los ingresos ilícitos en instrumentos financieros fáciles de negociar por su liquidez. El objetivo en esta etapa es camuflar el origen del dinero para que no se reconozca con facilidad su naturaleza o procedencia (Del Cid, 2007: 23-24).

Etapas de encubrimiento (*layering*) que engloba una serie de transacciones financieras en las que el dinero se mueve sucesivamente para desligarlo de su origen, es decir, que el objetivo que se persigue es borrar el rastro del dinero garantizando que todo esfuerzo que se haga para descubrir el origen se pierda dada la compleja maraña de legislaciones que amparan el secreto empresarial y principalmente el financiero. Una de las formas más utilizadas consiste en que una vez introducidos los dineros ilícitos en el sistema bancario convencional, los fondos se envían por transferencias electrónicas a bancos o sociedades “extraterritoriales” conocidas como “offshore”, que actúan como pantallas y que operan en refugios financieros (Del Cid, 2007: 23-24).

¹⁵ Ver documento “Refugios Financieros, Secreto Bancario y Blanqueo de Dinero” elaborado en 1999 por la Oficina de las Naciones Unidas de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito”.

Etapa de integración (*integration*) su objetivo es que los capitales blanqueados a través del sistema financiero local e internacional regresen al blanqueador con la apariencia de un dinero legal, facilitando su posterior utilización en la economía, optando por las inversiones en bienes raíces, activos, negocios, etc. Hay varias formas de integrar el dinero blanqueado: una de ellas es que el dinero puede reaparecer como el beneficio procedente de una sociedad extraterritorial y mezclarlo con el de una empresa legítima; y, la otra, consiste en que el blanqueador puede recibir los fondos como un préstamo de un banco extraterritorial (Del Cid, 2007: 23-24).

Si bien algunos modelos describen el blanqueo de capitales como un proceso que se desarrolla, a través de las etapas de colocación, encubrimiento e integración, en la práctica no todas las operaciones de blanqueo se enmarcan en este esquema, por cuanto es un “...fenómeno caracterizado por su diversidad de formas y participantes”. Esto explica la existencia de una variedad de técnicas y métodos disponibles para el blanqueo de dinero. A su vez la técnica o método elegido “...tiende a reflejar el perfil comercial de la zona o país donde se opere” (Del Cid, 2007: 55).

En relación con las tipologías del lavado de dinero cabe resaltar que la capacidad e ingenio de los blanqueadores de capitales para aprovechar las técnicas y métodos para lavar dinero no tiene límites. Sin entrar en detalles y de acuerdo a cada una de las etapas es válido citar algunas de estas técnicas y métodos. En la etapa de colocación los métodos más usados son el contrabando de divisas o de instrumentos monetarios hacia el exterior, complicidad con el banco, estructuración a través de la combinación de las transacciones en efectivo o dividir grandes cantidades de dinero en pequeñas sumas de efectivo, intercambio de divisas, operaciones en el mercado de valores, compraventa de obras de arte, metales y piedras preciosas, fusión de fondos, compraventa de bienes; en la de encubrimiento se utiliza convertir el efectivo en instrumentos monetarios, bienes materiales comprados en efectivo y vendidos a continuación, transferencias electrónicas; y en la de integración se utiliza como métodos la venta de bienes inmuebles, sociedades fantasmas y préstamos falsos, complicidad de bancos extranjeros y facturación de importaciones y exportaciones falsas.

Un reciente estudio del GAFISUD sobre tipologías de lavado de activos estableció que a nivel de Suramérica en el 2008 se mantenían algunas de ellas como las exportaciones ficticias de minerales, exportaciones ficticias de bienes y servicios,

inversión extranjera ficticia en una empresa local, sustitución de deuda extranjera por ilícita local, arbitraje cambiario internacional y mercado negro de divisas. Así mismo, el estudio identificó nuevas tipologías regionales como las de contrabando y zonas francas, sistemas piramidales, utilización de empresas de importación para piratería de productos, corrupción, extorsión telefónica, utilización del sector cambiario, y de transferencia de divisas. A nivel internacional las tipologías más usadas fueron transacciones de comercio exterior, medios de pagos modernos (utilización de teléfonos celulares, tarjetas prepagas, tarjetas de débito anónimas, dinero electrónico), casinos, Internet (Ebay que maneja paypal), entre otras.

Lavado de activos en Ecuador

El lavado de dinero no ha sido ajeno para el Ecuador teniendo en cuenta que tanto el crimen organizado como el narcotráfico han desarrollado sus actividades en el país. El crimen organizado a través de diferentes modalidades delictivas como el tráfico de armas, tráfico de explosivos, secuestros, trata de blancas, tráfico de personas (coyotaje), contrabando, fraude financiero, corrupción, robo de vehículos, etc., actividades que originan fuertes ingresos de dinero ilícito a las organizaciones criminales los cuales requieren ser lavados con el fin de dar un carácter de legalidad al dinero mal habido.

Las actividades delictivas antes mencionadas no son exclusivas del crimen organizado también el narcotráfico utiliza muchas de ellas para garantizar su supervivencia. Para nadie es desconocido que los carteles de droga y concretamente el cartel de Medellín hizo uso de actividades de tráfico de armas y explosivos para enfrentarse al Estado colombiano, secuestró a importantes figuras políticas y periodistas, extorsionó y acudió a la corrupción, entre otras actividades. Hoy en día los carteles de la droga mexicanos, además del tráfico de drogas y del lavado de activos, también ejecutan otras actividades delictivas muchas de ellas violentas para defender sus rutas y el control del mercado.

Operaciones realizadas por la policía antinarcóticos ecuatoriana han demostrado desde hace varios años la relación de los carteles de la droga colombianos y mexicanos con redes del narcotráfico locales dando a éste un carácter de transnacional. Esta relación también ha incluido las actividades de lavado de dinero.

En la década de los noventa ya se había advertido que la economía ecuatoriana estaba abierta al ingreso y lavado de dinero de los narcodólares (Miño, 1991: 106-107). Así mismo, bajo la denominación de “El ubicuo fantasma del lavado de dinero” Bonilla señalaba que uno de los ejes de la motivación política en la toma de decisiones antidrogas era el lavado de dinero

Tanto por la falta de datos ciertos como la abundancia de sospechas, éste ha sido la piedra de toque de conjunto de la sociedad ecuatoriana que tiene acceso o influencia en el orden político. Las élites económicas, las Fuerzas Armadas, los funcionarios gubernamentales y todo aquel que alguna vez ha hablado del narcotráfico se ha referido al fenómeno del lavado como la asechanza más aguda para la sociedad ecuatoriana (Bonilla, 1993: 72-73).

También en la década de los noventa se señalaba, según fuentes norteamericanas, que anualmente se lavaba alrededor de 400 millones de dólares producto de narcotráfico. En relación con este monto se sostenía que posiblemente esta suma era inflada deliberadamente por las autoridades antidrogas americanas con la finalidad de posibilitar “...respuestas estatales `duras´ y acordes con las propuestas norteamericanas” (Páez, 1994: 171-172). Aún aceptando la validez cuestionable de estas cifras se señalaba que “...la gran mayoría de estos recursos pasarían por la economía ecuatoriana para inmediatamente integrarse a los circuitos monetarios mundiales, sobre esta base, es posible estimar que el impacto real oscila en alrededor de 100 a 150 millones de dólares...” (Ibíd.: 171-172). En este mismo contexto se indicaba que

La carencia de datos sustentados por investigaciones empíricas hacen que en el caso ecuatoriano se manejen datos y cifras de una manera acrítica y susceptible de uso adjetivo, con lo que las posibles distorsiones a las políticas públicas en este campo son mayores de lo que se puede pensar. A pesar de la confiabilidad muy relativa de los datos existentes, son la única base de lo que se puede partir al momento de realizar un diagnóstico preliminar sobre el impacto de la economía ilegal del narcotráfico en Ecuador, pero esta confiabilidad *pre tempore* debe estar animada por un espíritu crítico frente a los datos presentados. De esta manera, las políticas estatales ecuatorianas frente al narcotráfico han estado marcadas por el desconocimiento de la realidad económica que este fenómeno implica para el país (Páez, 1994: 172).

Recientemente, la portada de una importante revista ecuatoriana titulaba “Narcotráfico ¿Cuánto se lava en Ecuador?” La nota explicaba que

En el país hay más dinero sucio circulando. Esa sensación crece entre los organismos encargados de combatir el narcotráfico y otros delitos internacionales. Sin embargo, no se manejan cifras, en forma oficial, y hay altos funcionarios o políticos que evaden la pregunta o simplemente evocan montos que han oído en los pasillos de sus dependencias (Vanguardia, No. 215).

Se evidencia así que aún persiste el desconocimiento del impacto de la economía ilegal del narcotráfico en el país lo que representa un grave problema para el planteamiento de adecuadas políticas públicas para el control y la lucha contra el lavado de activos en el Ecuador.

No obstante lo anterior, se recurre a algunas cifras que han aparecido últimamente en el Ecuador sobre los posibles montos de dinero ilícito que actualmente podrían estar siendo lavados. Para Domingo Paredes, secretario ejecutivo del CONSEP, en el Ecuador se lavan 7000 millones de dólares anualmente que equivaldría a la quinta parte del PIB del país contabilizado en enero del 2009 por el Banco Central y a algo más del 40% del presupuesto anual. El funcionario agrega otros 3000 millones de dólares más de dinero ilícito que se esté lavando como producto de actividades relacionadas con actos de corrupción, coimas, etc., es decir, el monto total ascendería a 10000 millones de dólares lo cual para él es una real amenaza para el país (Vanguardia, No. 215).

Sobre el mismo tema, Fredy Rivera, subsecretario de Seguridad del Ministerio de Gobierno, no confirma la cifra pues aduce que “lo que sucede es que los instrumentos diseñados para el análisis del lavado no están bien desarrollados en Ecuador”. En cambio, Diego Zapater, subgerente del Banco Central y ex director de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), desestima el informe policial que sirvió de base para que el secretario ejecutivo del CONSEP diera los montos de lo que se presume se está lavando en el país y estima que el monto que podría estarse lavando es lo que está investigando la Fiscalía que es de 624 millones de dólares, reconociendo que “somos muy vulnerables a esos delitos lo cual hace que comience a notarse que hay un incremento de lavado de activos en el país”. A su vez, Miguel Carvajal, ministro de Seguridad Interna y Externa, afirma que el lavado es el problema medular de Ecuador (Ibíd., No. 215).

La gran cantidad de droga en toneladas que se ha incautado en los últimos años refleja el riesgo de que los montos de dinero para lavar aumenten, ya que se estima que

lo decomisado represente apenas un 10% de la cantidad de droga que circula. Entre el 2005 y el 2009 los operativos antidrogas permitieron la incautación de 162894,03 kilos de clorhidrato de cocaína, 18301,47 kilos de pasta básica, 922 kilos de heroína y 6885,41 kilos de marihuana (Ibíd., No. 215).

A lo anterior se agregan las versiones oficiales que indican que el narcotráfico en Ecuador tiene nexos con las FARC en forma sistemática desde 1993, pero que últimamente se han acentuado tal y como ha quedado al descubierto a raíz de las operaciones antidrogas. “Según archivos policiales, desde 2005, los casos realizados confirmarían la relación entre narcotráfico y guerrilla, ya que los operativos dan cuenta no solo del tráfico de drogas, sino del contrabando de todo tipo de pertrechos militares, así como de productos químicos y hasta de lavado de dinero” (Vanguardia, No. 215).

La más reciente operación realizada en el 2009 denominada “Aniversario” permitió el decomiso de ocho toneladas de cocaína. Y en el 2007 en la operación “Huracán Azul” la policía dejó en evidencia la capacidad de las redes del narcotráfico para reutilizar el dinero ilícito a través de adquisición de bienes, maquinaria e inversiones en bienes raíces. Esto es apenas una muestra de los alcances del narcotráfico. (Vanguardia, No. 215).

También una reciente investigación reconoce al narcotráfico como una amenaza silenciosa para Ecuador, pues el país presenta debilidades tales como la proximidad de Colombia y Perú, corrupción, dolarización y una extensa red vial. El tránsito de drogas es grave y el lavado de activos se estima que está en el orden de los 500 a 1000 millones de dólares al año. Entre los años 2005-2008 se ha evidenciado un despunte inesperado del narcotráfico pues las capturas de cocaína aumentaron de un promedio de 8 toneladas anuales entre 1999 y el 2003 a más de 30 toneladas entre el 2005 y el 2008. Si se tiene en cuenta que lo que podría estarse capturando sea el 20% de la cocaína que circula en el país, el total de toneladas sería de 150 toneladas al año. Si se estima que el valor del kilo es de 5000 dólares las 150 toneladas representarían 750 millones de dólares. A pesar de esta cifra la investigación refleja que es difícil calcular el monto del lavado de dinero en Ecuador porque una parte de lo que generan las mafias que operan en el país es retenido en los paraísos fiscales en el Caribe, de allí que un monto más realista llegaría a unos 450 millones de dólares que efectivamente podrían estarse lavando en Ecuador (Espinosa, 2009).

Finalmente, se destaca lo afirmado por Francisco Huerta Montalvo, miembro de la Comisión de Angostura, en el sentido de que el Ecuador se está convirtiendo en una narcodemocracia dada la magnitud del problema de la droga en el país. “Estamos controlados por la droga; el nuestro es un país íntimamente vinculado con los carteles de producción y distribución” (Arroyo, 2009). Esta afirmación como era de esperarse causó revuelo en muchos sectores, pero independientemente de las posiciones a favor o en contra de la misma, lo cierto es que el aumento del narcotráfico en el país y el desconocimiento del impacto de la economía ilegal del narcotráfico crean un escenario nada favorable para el Ecuador, si se tiene en cuenta lo que ha pasado en similares situaciones en otros países que cumplen un rol dentro del circuito internacional de las drogas.

Conclusiones

Así como la existencia paralela y la interacción mutua del Estado y el mercado junto con el Estado dan origen a la “Economía Política” también el mercado de las drogas y los demás actores que intervienen en el circuito internacional de las drogas dan origen a lo que se denomina como “Economía Política del Narcotráfico” con la cual tanto el narcotráfico como el lavado de activos establecen relaciones.

Estas relaciones entre las que se incluyen las del crimen organizado -el narcotráfico es una expresión del mismo-, demuestran la similitud que existe entre la forma como operan las grandes transnacionales legales y las ilegales del narcotráfico que al igual que las primeras realizan actividades transnacionales y establecen contactos con otras organizaciones similares de diferentes países. Estas actividades transnacionales y contactos de las redes del narcotráfico dan lugar a la existencia de una “sociedad internacional” de mafias anárquica, similar a la que existe entre los estados.

La relación entre poder y riqueza propia de la economía política internacional también se presenta en el narcotráfico en donde la riqueza de las organizaciones criminales transnacionales les proporciona el poder. Alcanzar esa riqueza y por ende el poder exige que las organizaciones del narcotráfico desarrollen toda una compleja red de actividades para blanquear los dineros ilícitos.

El narcotráfico posee una evidente dimensión transnacional, que cuenta con un sistema empresarial especializado, complejo y estructurado, capaz de usar la fuerza y la

corrupción para alcanzar el dominio y control de los mercados. Se concibe como un fenómeno de alcance mundial que afecta las relaciones de los países en especial a aquellos que están relacionados en alguna parte del circuito de las drogas. Además se inserta en una economía mundial cada más globalizada e interdependiente y se desenvuelve entre el capitalismo y el subdesarrollo existiendo una relación entre los países del centro y la periferia. La maximización y concentración de los beneficios del narcotráfico se da en los países del centro, dándose incluso en este aspecto la explotación de la periferia por el centro. La forma de utilizar los beneficios generados por el narcotráfico en los países del centro es diferente a la de los países de la periferia. Los beneficios mayores que reciben los países del centro son lavados e invertidos, los beneficios menores de los países de la periferia son destinados más al consumo que a actividades productivas.

El lavado de activos como delito conexo al narcotráfico ha alcanzado dimensiones internacionales debido a factores como la globalización, el desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones que han proporcionado a las organizaciones del narcotráfico la oportunidad de construir y compartir infraestructuras económicas internacionales. Más aún la desregulación del comercio y de los flujos de capital, la liberalización financiera, las reformas económicas y el desarrollo de paraísos fiscales han facilitado a esas organizaciones el movimiento del dinero y esto a su vez ha permitido que dineros ilícitos se puedan blanquear con mayor facilidad.

El lavado de activos como un proceso dinámico recurre a la capacidad e ingenio sin límites de los blanqueadores de capitales para aprovechar las técnicas y métodos para blanquear capitales lo que de alguna forma les garantiza sus operaciones. Las organizaciones del narcotráfico están permanentemente en la búsqueda de perfeccionar esas técnicas y métodos y/o encontrar otras formas para limpiar el dinero sucio.

El desarrollo de actividades en el Ecuador por parte del crimen organizado y del narcotráfico ha expuesto al país desde hace mucho tiempo al fenómeno del lavado de activos, en mayor medida una vez que su economía se dolarizó. Si bien han existido esfuerzos por parte de las autoridades encargadas de la lucha contra las drogas y del lavado de activos una de las grandes dificultades, como ha quedado últimamente en evidencia, es el desconocimiento del impacto de la economía ilegal en Ecuador. Esto no facilita conocer las reales dimensiones de las operaciones de lavado de activos que se

estén llevando a cabo sino que también influye para que no existan unas adecuadas políticas públicas para enfrentar de mejor manera esta problemática.

CAPÍTULO IV

LA LUCHA CONTRA EL LAVADO DE ACTIVOS EN ECUADOR

El capítulo busca explicar cómo se ha venido desarrollando en el Ecuador la lucha contra el lavado de activos. Para este propósito se recurrirá a analizar la política, el marco jurídico y la institucionalidad que Ecuador tiene para la lucha contra este fenómeno, aclarando que al ser el lavado de activos un delito conexo al narcotráfico la política, el marco jurídico y la institucionalidad de éste último también nos sirve para comprender cómo se desarrolla la lucha contra el lavado de activos. Así mismo, se abordará con mayor profundidad el problema que tiene Ecuador en relación con el lavado de activos que consiste en la falta de experiencia de su institucionalidad en la lucha contra el lavado de activos, lo cual crea vulnerabilidad frente a las acciones de las redes criminales del narcotráfico. Este problema se explica a través de tres elementos, el primero, consiste en que Ecuador ha demostrado ser exitoso en las tareas de aprehensiones de drogas, precursores químicos, detención de narcotraficantes “mulas”, más no así en el combate al lavado de activos; el segundo, es la debilidad en los controles para prevenir el lavado de activos, pues prácticamente es el sector financiero el realmente controlado, pero no otros sectores muy sensitivos; y, el tercero, corresponde al desconocimiento del impacto de la economía ilegal del narcotráfico en el país

Marco jurídico, política e institucionalidad ecuatoriana para la lucha contra el lavado de activos.

Sin duda, las temáticas del combate a las drogas y al lavado de activos exigen atar el análisis a la política exterior de los Estados Unidos debido a la influencia que esta potencia hegemónica ha tenido históricamente sobre el Ecuador. En este contexto “...la política de seguridad ecuatoriana identifica la existencia de un agenda que mantiene prioridades similares a las estadounidenses” (Chávez, 2008: 21). Existe, por consiguiente, un proceso de securitización de la agenda ecuatoriana que incluye, entre otros, el tema del narcotráfico. Este proceso conlleva la construcción del narcotráfico como una amenaza a la seguridad del estado y todo su conglomerado: su sociedad, su economía, su infraestructura, y sus instituciones (Ibíd.:21).

Después de la Guerra Fría los países andinos y particularmente Ecuador no han sido una prioridad estratégica estadounidense a excepción de los temas relacionados con el conflicto colombiano y el narcotráfico. Esta situación se confirma luego de los atentados del terrorismo del 11S. “La política exterior de los Estados Unidos si bien se levanta sobre una agenda regional, se ejecuta de manera bilateral...La guerra contra las drogas definió los intereses estadounidenses y la naturaleza de su relación con el Ecuador” (Bonilla, 2003). La finalización de la Guerra Fría no trajo cambios en los temas de la relación de los Estados Unidos con los países andinos pues se dio la continuidad del predominio de los temas de seguridad, los que siguieron siendo prioritarios para Estados Unidos desde finales de los años ochenta. En relación con las drogas “Una estrategia diseñada para cumplir objetivos de interdicción y control, mantuvo la continuidad de las políticas. Ellas, si bien perdieron su carga ideológica anticomunista durante los años noventa, se mantuvieron en esencia en lo que se refiere a mecanismos de vinculación entre los países y a la jerarquización de los temas de la agenda” (Ibíd., 2003).

Lo anterior explica que “La securitización de la agenda con el Ecuador y el mundo andino impidió que los Estados Unidos pudieran optar por aproximaciones multilaterales” (Bonilla, 2003). Un ejemplo de estas aproximaciones que se presentaron a principios de la década de los noventa son las cumbres hemisféricas de San Antonio y Cartagena. La novedad de estas cumbres es que facilitaron a Ecuador ser parte de la estrategia antidrogas que solo tomaba en cuenta a Bolivia, Colombia y Perú, pero ser incluido en esta estrategia le permitió al Ecuador recibir recursos y ser miembro del sistema de preferencias arancelarias. En relación con Ecuador y las cumbres se puede indicar que

Todos los tópicos de las Cumbres Hemisféricas, el instrumento más importante de la Política Exterior Estadounidense, en lo que tiene que ver con asuntos de seguridad han sido procesados institucionalmente por el Ecuador. La posición de la política exterior de este país andino, ha sido de complacencia y aceptación consensual, como resultado de una débil estructura institucional y de la carencia de agendas estables (Ibíd., 2003).

Para comprender la posición de la política exterior de Ecuador que ha sido de complacencia y aceptación consensual se acude al planteamiento de Bonilla quien sostiene que para entender cuál es el patrón de relaciones entre Ecuador y Estados Unidos es necesario recurrir a modelos de clasificación de política exterior que estudian relaciones de dependencia, complacencia/sumisión y conflicto. La idea de complacencia

Supone el desarrollo de políticas exteriores que se alinean con las preferencias del Estado central, implica una relación asimétrica en capacidades militares y económicas y la posibilidad de que uno de los Estados establezca represalias o medidas punitivas si el Estado más débil no asume su agenda. Este modelo implica la existencia de intereses distintos y abre la posibilidad de la existencia de negociaciones entre los actores involucrados, precisamente porque sus agendas son distintas (Bonilla, 1998).

Sin embargo, este modelo de complacencia no es suficiente para explicar la relación entre Ecuador y los Estados Unidos

Más de una decisión de política exterior ecuatoriana, tomada bien por procedimientos organizacionales o por la persecución de una agenda específica, ha sido coincidente, consensual, con la política exterior estadounidense por diferentes razones, incluso por motivos ideológicos. El tema del narcotráfico puede ilustrar este hecho. A diferencia del resto de países andinos Ecuador no ha tenido ni un solo conflicto grave con Estados Unidos, su política ha sido cooperativa y, es más, en ocasiones su fidelidad a la estrategia antidrogas ha superado las previsiones del propio Departamento de Estado. En este caso no hay temas distintos, y por lo tanto no hay espacio para la negociación. Los horizontes son comunes y la política es consensual (Ibíd, 1998).

Explicada la posición de la política exterior ecuatoriana desde la perspectiva de los modelos de la complacencia y aceptación consensual, es importante recordar que en la década de los ochenta “las administraciones estadounidenses ubicaron espacialmente la lucha contra las drogas en el lado de la oferta, en especial luego de febrero de 1982, en que una Directiva de Seguridad Nacional del Presidente Reagan calificó al tráfico de drogas como una amenaza de Seguridad Nacional para Estados Unidos” (Ibíd., 1998). De esta manera la guerra contra las drogas se convierte en un tema clave para la política exterior estadounidense e implica “...un ataque generalizado, a gran escala, contra el

abuso de drogas en casa y especialmente contra la producción, procesamiento y tráfico fuera de Estados Unidos” (Ibíd., 1998).

En este contexto de la guerra contra las drogas enfocada a atacar la oferta y en medio del discurso prohibicionista de la política exterior norteamericana, Ecuador focaliza su lucha contra las drogas desde esta perspectiva, es decir, predomina el afán de atacar la oferta de drogas en detrimento del control y prevención del lavado de activos.

Para el combate a las drogas el país diseña su marco jurídico, su política antidrogas y establece las instituciones a través de las cuales va a desarrollarlo. Si bien el periodo de estudio de esta investigación es del 2000-2008 es oportuno hacer una aproximación al análisis de los citados aspectos en la década de los noventa.

Marco Jurídico

En relación con el narcotráfico tanto la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como la Organización de Estados Americanos (OEA) establecen reglas para prevenir y combatir al narcotráfico, que obligan a los estados a cumplirlas, es decir, estas instituciones han tenido y tienen un rol muy importante en el diseño de políticas, estrategias y mecanismos de cooperación entre los agentes miembros, que en este caso aceptan compromisos para enfrentarse a problemas de carácter global que se han convertido en amenaza para su seguridad nacional, como el terrorismo, la delincuencia transnacional organizada, el narcotráfico y los delitos conexos como el lavado de activos.

Lo anterior permite explicar como a través de la OEA se han realizado esfuerzos en la promoción de la cooperación y coordinación regional entre los Estados miembros en el tema de drogas. En abril de 1986 en la Conferencia sobre el Tráfico de Drogas en Río de Janeiro, se crea la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) con la finalidad de desarrollar y evaluar la respuesta hemisférica a la problemática de la droga en la región. Posteriormente en 1992 se aprueba el Reglamento

Modelo sobre Delitos de Lavado Relacionados con el Tráfico Ilícito de Drogas y otros delitos graves.¹⁶

Así mismo, permite explicar el porqué la ONU ha desempeñado un papel fundamental en el llamado a los estados e impulso mundial para la firma de convenios que sirvan para la supresión del tráfico ilícito de drogas y el lavado de dinero. Esto se evidencia al aprobarse el 19 de diciembre de 1988 la Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (Convención de Viena); luego se aprueba la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Transnacional Organizada de 2000 (Convención de Palermo) que profundiza, entre otros aspectos, la tipificación de la utilización del sistema financiero o instituciones financieras no bancarias para el lavado de dinero; y, en diciembre de 1999 se aprueba el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo.¹⁷

No cabe duda que la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas que se aprobó en la Conferencia de las Naciones Unidas el 19 de diciembre de 1988 en la ciudad de Viena, definió los lineamientos fundamentales para promover la cooperación entre los Estados miembros para que puedan hacer frente y con mayor eficacia al tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas que tengan una dimensión internacional. La Convención reconoce los vínculos que existen entre este tráfico ilícito y otras actividades delictivas organizadas relacionadas con este fenómeno, que socavan las economías lícitas y amenazan a los Estados en su estabilidad, la seguridad y la soberanía. Además, se expresa la preocupación debido a que el tráfico ilícito genera considerables rendimientos financieros y grandes fortunas que facilitan a las organizaciones criminales afectar las estructuras de la administración pública, las actividades comerciales y financieras lícitas y la sociedad a todos los niveles. La Convención también deja sentado la obligatoriedad de los Estados miembros de cumplir las

¹⁶ Ver www.felaban.com, página visitada el 23 de julio de 2007.

¹⁷ Ver en www.felaban.com, página visitada el 23 de julio de 2007. La Federación Latinoamericana de Bancos, Felaban es una institución sin fines, constituida en 1965 en la ciudad del Mar del Plata, Argentina. Agrupa a más de 500 bancos y entidades financieras de 19 países del continente. Su propósito es la integración de los sistemas financieros de la región.

obligaciones que la misma establece y que cada Estado deberá adoptar las medidas de orden legislativo, administrativo y jurídico internos.¹⁸

Con estos antecedentes Ecuador promulga la Ley 108 del 17 de septiembre de 1990 denominada Ley sobre Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, con el objetivo de combatir y erradicar la producción, oferta, uso indebido y tráfico ilícito de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, en otras palabras, construyó un instrumento legal para prevenir, tratar, controlar, investigar y sancionar las conductas que atentan contra la salud, el bienestar y la seguridad de la sociedad ecuatoriana. Declara este objetivo como de interés nacional e incorpora a su ámbito las diferentes actividades ilícitas del tráfico ilícito, entre ellas la de la conversión o transferencia de bienes o valores que procedan de la ejecución de esas actividades y la utilización, “blanqueo o lavado” de los recursos obtenidos de la producción o tráfico ilícito de las sustancias estupefacientes y psicotrópicas.¹⁹

Si bien la Ley 108 fue promulgada en función de los compromisos adquiridos en la Convención de Viena por parte de Ecuador como país miembro de las Naciones Unidas, lo cierto es que hay otra percepción de lo que ha representado dicha Ley en el país. En primer lugar, Edwards señala que la Ley fue aprobada por el Congreso ecuatoriano

En una atmósfera de profunda preocupación por la vulnerabilidad de Ecuador ante la influencia de los carteles colombianos de la droga. A finales de los 80s se había descubierto fábricas que procesaban clandestinamente químicos para la producción de cocaína. Y, en 1990, el gobierno de Ecuador publicó dos informes que indicaba una extraordinaria actividad alrededor de la producción de insumos químicos para la fabricación de drogas, y que también demostraban que miles de ecuatorianos se beneficiaban económicamente del tráfico de drogas (Edwards, 2003).

En segundo lugar, la información que aparecía en los informes era “abultada y alarmante” y no especificaba fuentes ni metodología alguna, a pesar de esto fue

¹⁸ Ver Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. Sexta sesión plenaria de las Naciones Unidas celebrada el 19 de diciembre de 1988.

¹⁹ Ver Ley sobre Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, en Registro Oficial No. 523 del 17 de septiembre de 1990.

recogida por la prensa y citada por el Departamento de Estado de los Estados Unidos, lo que contribuyó a crear la sensación de que Ecuador se encontraba ante un serio problema de tráfico de drogas (Edwards, 2003).

En tercer lugar, cuando el proyecto de ley se discutía al interior del Congreso el partido oficialista Izquierda Democrática (ID) era señalado por el Partido Social Cristiano (PSC) de dar un tratamiento blando al crimen y las drogas. Esto ejerció su respectiva presión que se juntó con la presión internacional de los Estados Unidos para que se aprobara la Ley. Al respecto, un funcionario del gobierno comentaba que “...existía una presión de tal magnitud por aprobar la ley, tanto a nivel interno como internacional...” (Edwards, 2003).

Este tipo de presión internacional concretamente de los Estados Unidos para que se aprobara la Ley 108 es una muestra más del impacto de la política exterior de la potencia hegemónica en esta temática. Se afirma entonces que

El Ecuador se ha adherido firmemente a los requerimientos de los Estados Unidos frente al tema de las drogas. Además de la adscripción a las distintas convenciones y tratados internacionales, uno de los reflejos más claros de esta `obediencia´ es la existencia de la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas...(conocida como la Ley 108) que fue altamente criticada...por representar un gran endurecimiento de las penas, prestarse a ambigüedades e injusticias puesto que no define claramente entre tráfico, consumo y tenencia y por estar fundamentada en la reducción de los derechos de los/as detenidos/as y sentenciados/as por delitos de drogas (Torres, 2008: 50).

Ecuador y la Ley 108 es un ejemplo de cómo las políticas antidrogas estadounidenses han sido adoptadas por países en toda América Latina, es decir, “...cómo las políticas, leyes y procesos judiciales de otras naciones han sido teñidas por la guerra internacional contra las drogas y las ramificaciones de su implementación” (Edwards, 2003).

Esta Ley 108 catalogada como draconiana se ha mantenido vigente desde su creación. “Por desgracia el Ecuador mantiene vigente una ley sobre sustancias estupefacientes y psicotrópicas que, desde su publicación en el Registro Oficial No. 523, del 17 de septiembre de 1990, implica el transplante de las ideas y experiencias

norteamericanas, adoptada sin el menor espíritu crítico y reflexivo” (Salgado, 2002: 344).

En síntesis, se puede señalar que la política antidrogas estadounidense ha influido en el marco legal interno ecuatoriano, en principio en la Ley 108, pero también su influencia la ha extendido a través de los convenios de cooperación enfocados a la lucha antinarcóticos que han incluido fondos económicos destinados principalmente a acciones militares y policiales de interdicción. En este marco legal ecuatoriano, influenciado por la política antidrogas estadounidense, también se inscribe la Iniciativa Regional Andina dentro de la cual se estableció la Base de Manta y el Plan Colombia. Según Vallejo tanto la Base de Manta como el Plan Colombia son una muestra clara de la “seguritización” y “militarización” del problema. “...la Base de Manta responde a los condicionamientos de la política estadounidense, aún por encima de las leyes internas...el Plan Colombia, constituye la inclusión de Ecuador en un conflicto ajeno que en un principio respondía únicamente a la lucha antidroga y luego del 11 de septiembre se torno en una lucha en contra del terrorismo” (Vallejo, 2009: 45).

Finalmente y en relación con la década de los noventa se podría indicar que la política ecuatoriana frente al narcotráfico y sus delitos conexos se concretó en la reforma del sistema penal, la modificación de las leyes financieras para controlar el lavado de dinero, la reconstitución de la estructura policial y la concesión de la base aérea de Manta a los Estados Unidos (Bonilla, 2003).

En el periodo de estudio 2000-2008 se destaca que la carencia de una legislación específica para combatir el lavado de activos y blanqueo de capitales provenientes de actividades ilícitas; el uso cada vez más de ingeniosas técnicas y métodos para introducir el dinero ilegal en la economía lícita; la dolarización; el escaso control; la falta de empleo; la corrupción; entre otros factores, crearon un escenario ideal para que las organizaciones del narcotráfico se fijaran en el país como un sitio propicio para blanquear sus capitales producto del delito. Frente a este escenario desfavorable el Gobierno ecuatoriano crea una Comisión Interinstitucional para el estudio y elaboración de un Anteproyecto de Ley de Lavado de Activos (Bonilla, 2003), lo que deriva en la

expedición de la Ley para Reprimir el Lavado de Activos el 18 de octubre de 2005. La Ley 12 declara que el lavado de activos es uno de los mayores flagelos contra la sociedad, por sus nefastos efectos en la economía, en la administración de justicia y la gobernabilidad de los Estados, lo que afecta gravemente a la democracia (Ibíd., 2003).

Política nacional de lucha contra la droga

Ya en la década actual y en el marco de la Ley 108, el gobierno de Lucio Gutiérrez publicó el 24 de diciembre del 2003 el Decreto No. 1180 mediante el cual se establece la “Política Nacional de Lucha contra la Droga”. Este paso es muy importante ya que establece como “Política de Estado” el combate al delito relacionado con la droga, en sus múltiples manifestaciones, como la producción, el tráfico y la comercialización de las drogas; el desvío de sustancias controladas; el lavado de activos; y otros delitos conexos. Esta política atribuye al CONSEP la responsabilidad de elaborar el Plan Estratégico Nacional contra las drogas y hace énfasis en la prevención del consumo de drogas, el tratamiento, la rehabilitación y la reinserción social de los afectados; así como al control de la oferta mediante al combate al delito en todas sus manifestaciones, incluido el lavado de activos. Como estrategias aparecen el enfrentar el problema de manera integral; actualizar la legislación sobre drogas; fortalecer y modernizar al CONSEP; generar recursos y aprovecharlos; contar con un plan estratégico para el combate a las drogas; ampliar la modernización, tecnificación y capacidad de otros organismos del Estado que tienen un rol en la prevención y control; ejecutar programas de rehabilitación y reinserción social; aplicar programas de prevención; y, promover la elaboración, integración y el intercambio de información entre los organismos e instituciones que la producen.²⁰

En marzo del 2004 el gobierno de turno presenta el Plan Nacional de Prevención y Control de Droga 2004-2008. Previo a este Plan el CONSEP en la década de los noventa había elaborado dos Planes Nacionales 1994 - 1998 y 1999 - 2003 en un contexto distinto debido a los cambios políticos y tecnológicos en el ámbito internacional y características de los delitos y del crimen organizado y transnacional como el tráfico de drogas y los que de él se derivan. Según el Plan, Ecuador siempre fue

²⁰ Ver Decreto No. 1180 “Plan Nacional de Lucha contra la Droga” en Registro Oficial No. 239 del 24 de diciembre de 2003.

considerado como un país de tránsito, en torno a la compleja problemática de las drogas, sin embargo, en los últimos años las condiciones se han modificado y de ser un “país de tránsito”, se ha empezado a sufrir los embates de este problema de manera mucho más directa a través de la presencia de campos de producción, generación y tráfico de sustancias químicas controladas, lavado de activos e incremento en el consumo. Estos cambios se producen en un escenario en donde las condiciones socio-económicas son mucho más difíciles lo cual agrava la situación y demanda la precisión de enfoques y la actualización de conceptos con respecto a las políticas públicas de lucha contra las drogas.²¹

El Plan Nacional de Prevención y Control de Droga define varios programas y proyectos, destacándose los programas para la reducción de la demanda de droga (programa para la prevención del consumo de drogas y programa de diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y reinserción social); programas para reducción de oferta de drogas (programa de control y fiscalización de estupefacientes psicotrópicos y químicos controlados, programa de control y represión a la producción, procesamiento y tráfico ilícito de drogas y delitos conexos, programa de control de lavado de activos); y, programa de desarrollo alternativo preventivo. También el Plan Nacional estableció otro tipo de programas de acción transversal como los de fortalecimiento de la planificación del sistema nacional antidrogas, mejoramiento de la cooperación internacional, observatorio ecuatoriano de drogas, fortalecimiento del marco legal de la lucha contra la droga, fortalecimiento institucional del CONSEP, y fortalecimiento del sistema nacional antidroga.²²

En cuanto al programa de control de lavado de activos se señala que este tiene como objetivo el de prevenir y evitar la legitimación de activos provenientes de actividades ilícitas relacionadas con el tráfico de drogas en los distintos sectores económicos del país. El programa hace relación únicamente a proyectos relacionados con la capacitación de los recursos humanos de las distintas instituciones que tiene un papel que cumplir en las tareas de prevención y control de legitimación de activos provenientes de actividades ilícitas, así como la provisión de infraestructuras y

²¹ Ver “Plan Nacional de Prevención y Control de Droga 2004-2008” en www.consep.gov.ec

²² *Ibíd.*

plataformas automáticas y tecnológicas que apoyen de manera más eficiente esta labor.

23

Institucionalidad

Con la promulgación de la Ley 108 en 1990 el gobierno da forma a una institucionalidad para la lucha contra las drogas. Pero ¿Cuál es la institucionalidad que se crea para aplicación de la Ley? En primer lugar, la Ley da vida al Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP) como una institución autónoma y con alcance en todo el territorio nacional, y responsable del cumplimiento y aplicación de la referida Ley, en otras palabras el CONSEP es creado como el ente rector de la lucha contra las drogas. En segundo lugar, se determina la conformación de un Consejo Directivo como organismo rector de la aplicación de la Ley, el cual está presidido por el Procurador General del Estado.

Además el Decreto No. 2145-A, que reglamenta la aplicación de la Ley 108 define las instituciones responsables de ejecutarla, siendo estas el Consejo Directivo del CONSEP, la Procuraduría General del Estado, el Ministerio de Gobierno y Policía, el Ministerio de Educación y Cultura, el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Bienestar Social, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Secretaría Nacional de Comunicación Social (SENAC) y los gobiernos seccionales. La SENAC posteriormente fue suprimida.

En el periodo de análisis 2000-2008 con la publicación de la Ley para Reprimir el Lavado de Activos se crea el Consejo Nacional contra el Lavado de Activos integrado por el Directorio y la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF). El Directorio está integrado por el Procurador General del Estado (quien lo preside), el Superintendente de Bancos y Seguros, el Superintendente de Compañías, el Director del Servicio de Rentas Internas (SRI), el Director de la Corporación Ecuatoriana Aduanera (CAE), el Ministro Fiscal y el Comandante General de la Policía Nacional, o sus delegados. Respecto a la UIF según la nueva Ley realizará actividades de inteligencia con la finalidad de solicitar

²³ *Ibíd.*

y receptor información sobre operaciones o transacciones inusuales e injustificadas para procesarla y analizarla, y remitirla al Ministerio Público, en caso de ser necesario.²⁴

A propósito de institucionalidad las entidades que están representadas en el Consejo Nacional contra el Lavado de Activos vienen a formar el Sistema Nacional Antidrogas, es decir, representan la institucionalidad ecuatoriana para la lucha contra el lavado de activos, en donde cada una de ellas cumple un rol específico, siendo el CONSEP el organismo rector.

Si bien se ha realizado una aproximación general al marco jurídico, a la política y a la institucionalidad ecuatoriana para la lucha contra el lavado de activos, tanto en la década de los noventa como en el periodo de estudio 2000-2008, no se puede dejar de mencionar que desde una perspectiva realista el marco jurídico, la política y la institucionalidad han respondido a los requerimientos estadounidenses frente al tema del narcotráfico y sus delitos conexos, tal y como se evidencio con la cuestionada Ley 108. Este alineamiento histórico de Ecuador con la potencia hegemónica en materia de combate al narcotráfico considerado amenaza para la seguridad nacional de los Estados Unidos también se pone de manifiesto en las declaraciones de la política estatal, las leyes y planes para prevenir y controlar las drogas, en donde se resaltan conceptos como defensa de la democracia y seguridad de la sociedad.

Finalmente, es importante mencionar que la política antidrogas estadounidense también ha ejercido su influencia en el marco institucional interno. Las instituciones de la potencia hegemónica encargada de la aplicación de la Ley como la DEA, el FBI y la Guardia Costera "...se han involucrado con las instituciones ecuatorianas a través de la participación conjunta en actividades de interdicción e investigación, y a través de entrenamiento especializado a policías y militares (Vallejo, 2009: 47).

²⁴ Ver "Ley para Reprimir el Lavado de Activos", en Registro Oficial 127 del 18 de octubre de 2005.

El problema ecuatoriano de la lucha contra el lavado de activos

Se ha mencionado en esta investigación que Ecuador tiene un problema respecto al lavado de activos como delito conexo al narcotráfico, el cual corresponde a la falta de experiencia de su institucionalidad en la lucha contra este fenómeno convirtiéndose por tal razón en vulnerable frente a la acción de las organizaciones criminales. El primer elemento y el más importante de este problema consiste en que el país ha sido exitoso en las acciones de interdicción y control de la oferta de drogas, más no en las acciones de prevención y control del lavado de activos. Ahora bien, ¿Cómo se puede explicar esto? La respuesta debe partir del hecho de que el tema de la lucha contra el narcotráfico y del lavado de activos como delito conexo está íntimamente relacionado con la agenda antinarcóticos Ecuador-Estados Unidos

La importancia internacional del narcotráfico para Ecuador se manifiesta en la posibilidad de mantener relaciones armónicas con Estados Unidos, que en la percepción de los decisores económicos es indispensable para la prosecución de los intereses ecuatorianos. Las políticas antidrogas han sido centrales para el Estado no sólo porque existe consenso en sus elites gobernantes a propósito de los psicotrópicos ilegales y de las estrategias usadas para combatirlos, sino porque esto le ha permitido al Ecuador beneficiarse del sistema de preferencias arancelarias y de otros proyectos de asistencia y ayuda económica emitidos desde el norte para el combate al narcotráfico. Esto se explica porque si bien para los gobiernos ecuatorianos, son prioritarios en la agenda, las relaciones comerciales del país con Estados Unidos y con sus vecinos, para Estados Unidos, el narcotráfico ha sido...el tema guía de sus relaciones con los países andinos, y también con Ecuador (Bonilla, 1998).

En el caso ecuatoriano su posición de mantener relaciones armónicas con Estados Unidos en aras de seguir manteniendo los beneficios dentro del sistema de preferencias andinas y de alcanzar proyectos de asistencia y ayuda económica, aún sigue vigente. Precisamente, el tema del Tratado de Preferencias Andinas ha sido de interés para el Gobierno ecuatoriano y fue uno de los temas que se incluyó para ser tratado en el encuentro binacional Ecuador-Estados Unidos, que se desarrolló en Nueva York el 11 de noviembre de 2009. No cabe duda acerca del objetivo e interés de Ecuador de seguir beneficiándose de este acuerdo regional a través de mostrar resultados en la lucha contra el tráfico de drogas (El Comercio, 11 de noviembre de 2009).

En otras palabras, Ecuador sigue manteniendo armónicamente sus relaciones con la potencia hegemónica, no obstante, ciertas fricciones que se han presentado en los últimos dos años, a raíz de la expulsión de Ecuador de dos funcionarios de la embajada de los Estados Unidos en Quito, por su presunta injerencia en los organismos de inteligencia ecuatorianos. Es decir, independientemente de los roces diplomáticos, para Ecuador siguen primando los beneficios comerciales y la asistencia y apoyo económico para proyectos de interés para el Gobierno ecuatoriano, como históricamente ha sucedido.

Otro aspecto a tener en cuenta es que Ecuador se ha presentado como “actor pasivo” en la emisión y formulación de políticas antidrogas y en cambio se ha mostrado “extraordinariamente receptivo” frente a las iniciativas antidrogas emanadas desde la potencia hegemónica. Esta apertura a las iniciativas estadounidenses

Ha generado transformaciones serias en varias instituciones del Ecuador, alrededor de políticas de control de tráfico de estupefacientes, y de mecanismos financieros para evitar el lavado de dinero, que se han caracterizado por el endurecimiento y ruptura de la tradición penal ecuatoriana en el castigo de delitos, por la reforma de las leyes del sistema bancario y por la inclusión de mecanismos de control en todas las entidades del Estado y del sector privado que eventualmente podrían relacionarse con alguna actividad ligada al narcotráfico (Bonilla, 1998).

El interés y objetivo nacional de mantener unas relaciones armónicas con el principal socio comercial de Ecuador y de obtener los beneficios y ayudas económicas que ello trae consigo, hace que el país se alinee con las políticas antidrogas estadounidenses, acepte el discurso prohibicionista, y enfoque prioritariamente sus acciones a la interdicción y control de la oferta de drogas, en perjuicio de las acciones de control y prevención del lavado de activos.

En este contexto, el alineamiento a las recetas estadounidenses antidrogas ha influido para que “...las medidas antidrogas adoptadas en Ecuador no abordan las dinámicas reales del tráfico de drogas en el país. Estas medidas no tocan a las redes importantes de tráfico ilegal de drogas ni a los mecanismos firmemente establecidos para el lavado de dinero que se encuentran difundidos en la economía ecuatoriana”.

Adicionalmente las medidas antidrogas en Ecuador se concentran en números respecto a cuántas personas se encuentran presas por delitos relacionados con las drogas, el monto de drogas aprehendidas, y la superficie de cultivos de coca erradicados. En otros términos, se establece que las medidas antidrogas en Ecuador “...no han logrado un impacto importante sobre el papel que cumple Ecuador en el tráfico de drogas, ni sobre la cantidad, calidad o precio de las drogas ilícitas que fluyen hacia los Estados Unidos” (Edwards, 2003).

Esta estrategia de números, en el caso de Ecuador, se evidencia por cuanto los Estados Unidos continúan monitoreando el compromiso del país en la lucha contra las drogas. Precisamente el 22 de febrero de 2005 los gobiernos de Ecuador y Estados Unidos firman un convenio en el que se establece que a cambio de una inversión de 15,7 millones de dólares otorgados por la primera potencia para el incremento de la seguridad en Ecuador, el país andino acepta la exigencia de un aumento del 12% en la captura y procesamiento de narcotraficantes y de 10% de incautaciones de drogas, en relación con el año 2004. “Estas exigencias se fundamentan en una preocupación, por parte de los Estados Unidos, de un aparente descenso en los esfuerzos antidrogas en el país y obedece a la ‘lógica de cuantificación’ que predomina en el discurso antidrogas” (Torres, 2008: 51).

El impacto de la política exterior antidrogas estadounidense a través de la estrategia de la “lógica de cuantificación” ha traído consecuencias negativas para las familias y comunidades afectadas. Se advierte que en muchos países latinoamericanos viene tomando cuerpo una legislación antidrogas severa impulsada por los Estados Unidos. En el caso ecuatoriano tal legislación contraviene normas básicas internacionales y estipulaciones del debido proceso, y socava libertades civiles. (Edwards, 2003). Esto explica los cuestionamientos acerca de que las cárceles en Ecuador están llenas de traficantes de “poca monta” expuestos a largas y desproporcionadas condenas, mientras que los capos de las grandes organizaciones ni siquiera son identificados.

El alineamiento de Ecuador a las políticas estadounidenses antidrogas, específicamente a la interdicción y control de la oferta de drogas y al carácter punitivo de las mismas, ha ocasionado que las acciones de las instituciones directamente involucradas con el combate a las drogas, como en el caso de la Policía Nacional a través de la Dirección Nacional Antinarcoóticos, se concentren en la “lógica de cuantificación”, es decir, a mostrar resultados positivos en la aprehensión de drogas e insumos químicos, desmantelamiento de laboratorios, destrucción de cultivos y captura de narcotraficantes, dejando en un segundo plano las acciones de prevención y control de lavado de activos.

Esta “lógica de cuantificación” es la que le ha facilitado a Ecuador sustentar su compromiso con el combate a las drogas a través de mostrar cifras altas de aprehensiones de drogas, especialmente de cocaína, y lo anterior le ha permitido obtener a la Policía el reconocimiento internacional, y al Gobierno el soporte numérico para reclamar ante los Estados Unidos, por un lado, los beneficios del acuerdo regional del Tratado de Preferencias Andinas, y por otro, solicitar el apoyo económico para proyectos de interés del Gobierno de turno.

Estadísticas policiales que se aprecian en la Tabla No. 1 muestran la efectividad de la Dirección Nacional Antinarcoóticos de la Policía Nacional en las tareas de interdicción y control. En el periodo de estudio 2000-2008 fueron aprehendidos 144522,50 kilos de clorhidrato de cocaína, 22772,87 kilos de base de cocaína, 2085,83 kilos de heroína, y 30907,58 kilos de marihuana. También la Policía ecuatoriana indica que el estimado de las pérdidas para los narcotraficantes por toda la droga que se aprehendió entre 1991 y octubre de 2009 fue de dos millones cincuenta y nueve mil dólares (US \$ 2,059,000)²⁵.

²⁵ Ver “Narcotráfico en Ecuador tiene nexos con las FARC” en la separata de periodismo de investigación Blanco y Negro del diario HOY del 23 de noviembre de 2009. Reúne varias notas relacionadas con la relación del narcotráfico con las FARC y señala que no todas las etapas del narcotráfico están plenamente desarrolladas en el país.

TABLA No. 1

APREHENSIONES DE DROGAS A ESCALA NACIONAL					
CIFRAS DESDE 1991 HASTA OCTUBRE DE 2009, EN KILOS					
TIPOS DE DROGA					
Años	Clorhidrato de cocaína	Base de cocaína	Heroína	Marihuana	Total
1991	830,68	243,90	0,00	61,00	1135,58
1992	3619,08	273,07	0,00	132,31	4024,46
1993	888,64	306,59	24,48	175,71	1395,42
1994	1609,96	179,98	2,32	160,93	1953,19
1995	4086,40	198,04	34,96	13945,96	18265,36
1996	8900,56	633,40	80,98	175,24	9790,18
1997	1779,92	1605,26	34,82	224,17	3644,17
1998	3165,21	689,02	58,25	17734,70	21647,18
1999	9237,96	925,87	80,56	2976,91	13221,30
2000	1707,59	1600,83	108,72	18263,36	21680,50
2001	10921,14	1321,18	253,64	3079,52	15575,48
2002	10318,62	897,26	352,18	1896,97	13465,03
2003	6246,34	624,20	286,28	2673,36	9830,18
2004	3783,58	995,18	288,25	624,08	5691,09
2005	39589,10	1505,17	238,44	522,81	41855,52
2006	27054,46	7194,64	233,41	1030,30	35512,80
2007	17634,95	7668,32	180,84	848,77	26332,87
2008	27266,72	966,09	144,07	1968,41	30345,30
2009	51489,32	1012,31	131,50	2649,57	55282,70
Fuente: Policía Nacional					

Las estadísticas en mención demuestran que Ecuador ha sido exitoso en las tareas de interdicción y control de la oferta de drogas, pero no así en la lucha contra el lavado de activos, pues en el periodo de estudio la operación más relevante fue la denominada “Torres Gemelas” que permitió desarticular una bien organizada red de lavado de activos liderada por Hernán Prada. No obstante, el éxito de la operación policial lo cierto es que un análisis del caso puso al descubierto deficiencias en las entidades de control que validaron la hipótesis de que Ecuador a pesar de que tiene una Ley que considera las actividades de lavado de dinero como un delito “...en la práctica dichas actividades son muy difíciles de rastrear, toda vez que el país no cuenta con una

institución fuerte, con personal entrenado y capacitado en el tema, además de la falta de recursos económicos” (Andrade, 2008: 66). Esto es una muestra que la institucionalidad ecuatoriana para el control y prevención del lavado de activos aún presenta deficiencias.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que la ayuda antinarcóticos que ha recibido Ecuador por parte de Estados Unidos está dirigida esencialmente a las actividades de interdicción y control de drogas

Los programas de asistencia estadounidense están dramáticamente sesgados hacia actividades militares y policiales de interdicción...Casi la totalidad de los US \$ 36,6 millones de asistencia militar y policial recibidos por Ecuador en 2003 fueron asignados a programas antidrogas. Por añadidura, de un total de US \$ 46 millones en asistencia económica y social proporcionada a Ecuador el mismo año, US \$ 16 millones fueron canalizados a través de la Oficina de Control Internacional de Narcóticos del Departamento de Estado (Edwards, 2003).

En relación con lo mencionado por Edwards es preciso mencionar que en el caso particular de las FF.AA., durante el periodo 2001 – 2008 el apoyo económico recibido de los Estados Unidos ascendió a US \$ 45,912,627 (Tabla No. 2). Esta ayuda financiera y logística “se focalizó en la vigilancia de la frontera norte, acorde al Plan Colombia y al Plan Patriota que pretenden terminar con la guerrilla y el narcotráfico en Colombia” (El Comercio del 22 de septiembre de 2008). Los recursos se destinaron para el mejoramiento de los recintos militares, equipos de comunicación y movilización, equipos individuales y raciones para los soldados que patrullan la zona, y capacitación de 37 militares del Ejército, la Marina y la FAE en Estados Unidos (Ibíd.).

Así mismo, Robert Gaddis, comandante del Grupo Militar de Estados Unidos, confirma que la cooperación bilateral entre las Fuerzas Armadas ecuatorianas y los Estados Unidos en el control de drogas no se ha detenido y que continúa. “La cooperación se ha mantenido. Solamente con la Policía se suspendió hasta que se firmó un nuevo convenio” (El Comercio del 3 de enero de 2010). Según el militar estadounidense desde 2001 Estados Unidos ha invertido más de US \$ 80 millones en apoyo a las Fuerzas Armadas y la Policía representados en dinero, capacitación, infraestructura, equipos y hasta canes de rastreo de drogas. La cooperación financiera y

logística ha permitido realizar 24 proyectos del Ejército como los destacamentos militares de Sansahuari y Villamar, en Sucumbíos, para el control de la frontera norte. Además la construcción de un muelle para el Bimlor, en San Lorenzo; las barracas para el Ala 31 de la FAE, en Nueva Loja, entre otros proyectos. Es decir, que la ayuda financiera y logística estadounidense que recibe Ecuador tiene como objetivo principal mejorar el control de la frontera norte y realizar operaciones de interdicción y control de la oferta de drogas.

TABLA No. 2

APORTE DE EE.UU A LAS FF.AA.	
2001 - 2008	
(en millones de dólares)	
AÑO	APORTE
2001	6,000,000
2002	6,000,000
2003	6,175,999
2004	1,200,000
2005	6,394,548
2006	5,970,732
2007	12,812,739
2008	1,358,609
TOTAL	45,912,627

Fuente: Elaborada por el autor según datos periódico El Comercio del 22 de septiembre de 2008, Sección Judicial, página No. 6.

Para explicar aún más el comportamiento del destino del apoyo económico de la potencia hegemónica a Ecuador para la lucha antinarcóticos se coloca como ejemplo lo que ocurrió en 2004. En ese año la cooperación financiera ascendió a US \$ 19,933,000 Según la Tabla No. 3, el aporte que se recibió dentro del acuerdo firmado el 29 de septiembre de 2004 entre Ecuador y los Estados Unidos comprendía los siguientes proyectos:

TABLA No. 3

APORTE DE EE.UU A ECUADOR	
ACUERDO 29-09-2004	
(en millones de dólares)	
PROYECTO	APORTE
Operaciones de policía	8,313,000
Construcción infraestructura policial	3,565,000
Entrenamiento antidrogas	1,000,000
Control de químicos y lavado de dinero	150,000
Prevención	150,000
Proyectos militares	6,000,000
Apoyo de investigaciones	500,000
DEA iniciativa andina	40,000
Proyecto control migratorio	15,000
Proyecto de investigación de cacao	200,000
TOTAL	19,933,000

Fuente: Elaborada por el autor ²⁶

Para Rosa Vásquez, los proyectos de operaciones de policía, construcción de infraestructura policial, y proyectos militares que son los mayores beneficiarios lo que comprueba es que “la asistencia norteamericana al Ecuador se da mayoritariamente en términos de represión hacia los sectores policiales y militares, quienes se fungen en los administradores de esta ayuda” (Vásquez, 2005: 200). Como se puede apreciar en la tabla No. 3, el monto destinado para el proyecto de control de químicos y al lavado de activos es tan sólo del 0.75% del total de la cooperación financiera, es decir, priman los proyectos de carácter militar y policial.

En síntesis, el análisis del primer elemento nos permite entender el impacto de la política antidrogas estadounidense que se traduce en su influencia para que la política anti-narcóticos en Ecuador esté enfocada esencialmente a la interdicción en puntos de entrada y salida, la erradicación manual de coca en la frontera norte, el “desarrollo preventivo” en la frontera norte, el combate contra las mafias, y la detención de minoristas y mulas, en detrimento del control y prevención del lavado de activos. Así

²⁶ Tabla elaborada según datos que aparecen en el documento “El narcotráfico en la agenda de seguridad del Ecuador”, de Rosa Vásquez de Messner.

mismo, esta influencia de la política antidrogas estadounidense hace que la ayuda económica de la potencia hegemónica sea invertida, especialmente en las actividades de interdicción y control de la oferta de drogas. Por lo anterior y en relación con el primer elemento tratado se puede afirmar que “La estrategia anti-narcóticos actual de Ecuador está fuertemente moldeada por la guerra contra las drogas norteamericana. Se basa en la filosofía prohibicionista, sigue los lineamientos de la D.E.A. y depende del financiamiento de la asistencia anti-narcóticos norteamericana” (Espinosa, 2009).

El segundo elemento por el cual la institucionalidad ecuatoriana no tiene experiencia en la lucha contra el lavado de activos es la falta de controles a ese tipo de actividad. Históricamente las acciones de control de lavado de activos han estado enfocadas al sector financiero ecuatoriano. La Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, la Superintendencia de Bancos y Seguros (SBS) y la Junta Bancaria (JB) han establecido “Normas para la prevención de lavado de activos proveniente de actividades ilícitas” y que obligan a las instituciones controladas por la SBS. Precisamente la JB emitió el 17 de julio de 2008 la Resolución No. JB-2008-1154 con el fin de ajustar las normas de prevención de lavado de activos a las disposiciones de la nueva Ley para Reprimir el Lavado de Activos y las cuarenta recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional sobre el Blanqueo de Capitales (GAFI).

Según la Resolución de la JB “Las instituciones controladas por la Superintendencia de Bancos y Seguros están obligadas a adoptar medidas de control apropiadas y suficientes, orientadas a evitar que, en la realización de sus operaciones, puedan ser utilizadas como instrumento para realizar actividades de lavado de activos”. De igual manera se exige que las instituciones deben elaborar el Código de Ética, el Manual de Control Interno para la Prevención de Lavado de Activos, designar al Oficial de Cumplimiento, establecer las políticas de “Conozca a su empleado” y “Conozca su cliente” y reportar a la UIF las transacciones financieras inusuales, entre otras exigencias.²⁷

²⁷ Ver Resolución No. JB-2008-1154 del 17 de julio de 2008, emitida por la Junta Bancaria

Además de lo anterior se agregaban al sector financiero las disposiciones de la Unidad de Procesamiento de Información Reservada (UPIR) que pertenecía al CONSEP y recientemente incorporan las de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) que con la nueva Ley para Reprimir el Lavado de Activos, pasó a reemplazar las actividades de la UPIR, pero de manera independiente del CONSEP.

En este contexto, cabe preguntar ¿Además del sector financiero hay alguno otro que esté siendo realmente controlado? La respuesta es no. Apenas en el 2010 tanto la SBS como la UIF ejercerán el control a las compañías del sector de los seguros y para ello han iniciado las actividades de coordinación y emisión de disposiciones. Ser el sector financiero el único realmente controlado implica que la institucionalidad ecuatoriana tiene experiencia de prevenir y controlar el lavado de activos en este sector más no en otros muy sensibles. La falta de control a esos sectores antes señalados presenta un desconocimiento de las técnicas y métodos que podrían estarse utilizando, lo cual vuelve al país vulnerable a la acción no tan sólo de las organizaciones del narcotráfico sino de otras organizaciones criminales.

Precisamente, la CICAD a través del Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM), realizó la evaluación del progreso de control de drogas 2005-2006. En el informe y en relación con el lavado de activos registra que Ecuador "...no prevé en su legislación controles administrativos para prevenir el lavado de activos en sectores tales como casinos, abogados, notarios e inmobiliarias ni las figuras procesales de los agentes encubiertos, informantes, y entrega vigilada como técnicas especiales de investigación".

²⁸ Si bien el informe del CICAD menciona unos pocos sectores hay otros que también son de preocupación como el sector turístico, casas de cambio, courriers, farmacéutico, transporte, construcción, exportador, importador, entre otros.

El tercer elemento del problema sobre la falta de experiencia de la institucionalidad de Ecuador para la lucha contra el lavado de activos lo constituye el

²⁸ Ver el informe sobre Ecuador "Evaluación del Progreso de Control de Drogas 2005-2006), emitido por el Mecanismo de Evaluación Multilateral de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas – CICAD. En el informe se hace un amplio análisis sobre la situación de las drogas en Ecuador tanto desde el lado de la oferta como de la demanda de drogas.

hecho del desconocimiento que se tiene en el país acerca del impacto de la economía ilegal del narcotráfico.

Uno de los aspectos que nos ayuda a explicar este elemento es que la Ley 108, que aún rige la lucha contra las drogas, establecía que para que una persona pueda ser procesada y posteriormente condenada por el delito de lavado de dinero debía probarse antes que el dinero ilícito era producto de actividades asociadas al narcotráfico. En otras palabras, sino había drogas de por medio no se podía configurar el lavado de dinero, lo cual contribuyó en parte al desconocimiento del impacto de la economía ilegal, pues el dinero ilícito proveniente de otras actividades criminales prácticamente no fue objeto de persecución. Antes de la promulgación en el 2005 de la Ley para Reprimir el Lavado de Activos el CONSEP advertía en relación con la Ley 108 que “...varias de las disposiciones legales y reglamentarias ya no corresponden a las condiciones actuales, en la medida en que la ley data de una época en que la incidencia del tráfico de drogas y los índices de consumo tenían otras manifestaciones y magnitudes. Muestras de esto, son los vacíos en cuanto al control a la legitimación o lavado de activos...”.²⁹, y hacía un llamado sobre la imperiosa necesidad de reformas legales sustanciales para contar con un marco legal compatible con legislaciones de otros países y con los convenios internacionales. Finalmente, en el 2005 se promulga la ley mediante la cual se tipifica el lavado de activos y se considera como un delito autónomo.

Desde el punto de vista de la institucionalidad también podemos encontrar una explicación. El CONSEP es el organismo rector encargado de liderar la lucha contra las drogas, sin embargo, se convierte en la mayor debilidad de la institucionalidad ecuatoriana para lucha contra las drogas. Varios factores contribuyen a esta percepción como la multiplicidad de responsabilidades; presupuestos sistemáticamente reducidos; deterioro de imagen por actos de corrupción; suspensión del acceso a la asistencia técnica y cooperación internacionales en los últimos años; escaso seguimiento, evaluación y control por parte de CONSEP a instituciones y proyectos relacionados a las drogas; ausencia de una política integral de autogestión institucional; inadecuado

²⁹ Ver “Plan Nacional de Prevención y Control de Drogas 2004 - 2008”, en www.consep.gov.ec

aprovechamiento de ofertas y convenios internacionales; excesiva centralización; y, concentración de funciones, entre otros aspectos.³⁰

Esta debilidad de la institucionalidad para la lucha contra las drogas representada en parte por el CONSEP se traduce en otras debilidades como la deficiente coordinación interinstitucional con relación al control y fiscalización de estupefacientes, psicotrópicos y químicos controlados, y con relación al control de la producción, procesamiento y tráfico ilícito de drogas. También se plantea como debilidades la existencia de recursos dispersos entre las entidades involucradas y la debilidad estructural de las instituciones públicas llamadas a involucrarse en el campo de las drogas.³¹ Rivera nos ayuda a entender la situación del CONSEP cuando hace la siguiente apreciación

El CONSEP, por lo menos en teoría, es la agencia estatal encargada de dictar las políticas del país en el campo de las drogas y de realizar tareas en las áreas de prevención, tratamiento y rehabilitación, control y fiscalización, administración de bienes en depósito, y asesoría técnica y asesoría jurídica. No obstante, la estructura institucional encargada de todo lo concerniente al combate contra las drogas no sólo es muy compleja sino también ineficaz y poco eficiente. La situación se ve aun más complicada dado el papel de las fuerzas armadas y la policía en tareas de interdicción y otras actividades antinarcóticos. Estos factores impiden que el CONSEP asuma el liderazgo de la lucha antinarcóticos en Ecuador, sumado a la falta de capacidad política para administrar las numerosas políticas relacionadas con el control de drogas. De ahí que el CONSEP funcione como una institución paraguas encargada de canalizar información hacia mecanismos de evaluación internacional y la opinión pública (Rivera, 2005: 315).

Otro aspecto de interés es que los recursos propios y de la cooperación internacional disponibles han sido destinados principalmente a los programas de prevención del consumo, control y represión a la producción, procesamiento y tráfico ilícito de drogas y delitos conexos y programas de desarrollo alternativo, y en menor medida a otros, como es el caso del lavado de activos. Según la CICAD en Ecuador se invierten anualmente 15 millones de recursos ecuatorianos y 115 millones de recursos extranjeros en la guerra contra las drogas.³²

³⁰ Ver "Plan Nacional de Prevención y Control de Drogas 2004 - 2008", en www.consep.gov.ec

³¹ *Ibíd.*

³² www.usembassy.org.ec/Espanol/Ecuador, Ecuador, Evaluación del Progreso de Control de Drogas, 2005.

TABLA No. 4	
PLAN NACIONAL DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE DROGA	
2004 - 2008	
PROGRAMAS PARA LA REDUCCIÓN DE LA DEMANDA DE DROGAS	
1. Programa para la prevención del consumo de drogas	29,950,000
2. Programa de diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y reinserción	12,800,000
PROGRAMAS PARA LA REDUCCIÓN DE OFERTA DE DROGA	
3. Programa de control y fiscalización de estupefacientes, psicotrópicos y químicos controlados	5,780,000
4. Programa de control y represión a la producción, procesamiento y tráfico ilícito de drogas y delitos conexos	108,580,000
5. Programa de control de lavado de activos	750,000
6. Programa de desarrollo alternativo preventivo (Fase 1)	24,000,000
PROGRAMAS DE ACCIÓN TRANSVERSAL	
7. Programa de fortalecimiento de la planificación del Sistema Nacional Antidroga	360,000
8. Programa de mejoramiento de la cooperación internacional	850,000
9. Programa de investigación e informaciones estadísticas: Observatorio Ecuatoriano de Drogas.	2,350,000
10. Programa de fortalecimiento del marco legal de la lucha contra la droga	6,210,000
11. Programa de fortalecimiento institucional del CONSEP como ente rector del Sistema Nacional Antidroga.	5,250,000
12. Programa de fortalecimiento del Sistema Nacional Antidroga.	16,450,000
Total inversión del Plan Nacional de Prevención y Control de Drogas.	213,330,000

Fuente:

Tabla elaborada por el autor según datos del Plan Nacional de Prevención y Control de Drogas 2004 - 2008

Según la información que aparece en la Tabla No. 4, dentro del Plan Nacional de Prevención y Control de Droga 2004 – 2008 se contempló la realización de una serie de programas antidrogas con una duración de cinco años. Se puede apreciar que dentro del Plan se destina US \$108,580,000 para el Programa de Control y Represión a la Producción, Procesamiento y Tráfico Ilícito de Drogas y Delitos Conexos, es decir, esta actividad representa el 50,89% del total de la inversión. De los US \$108,580,000 se destinan US \$85,560,000 para el Subprograma de Fortalecimiento Institucional de la Policía Antinarcoóticos. Le siguen el Programa para la Prevención del Consumo de Drogas con US \$29,950,000 (14,03%); el Programa de Desarrollo Alternativo en su fase 1 con US \$24,000,000 (11,25%); y, el Programa de Fortalecimiento del Sistema

Nacional Antidroga con US \$16,450,000 (7,71%). En cambio, para el Programa de Control de Lavado de Activos se destinan US \$750,000 apenas el (0,35%) del total de la inversión, sin duda, una diferencia significativa, pero que evidencia el enfoque de la política antidrogas de Ecuador hacia la reducción de la oferta de droga, tal y como ha sido el interés y preocupación de la política exterior estadounidense en su lógica de la “Guerra contra las Drogas”.

En términos generales se puede señalar que el CONSEP se ha desarrollado en medio de una debilidad estructural desde su creación. El tener a su cargo múltiples responsabilidades le ha sido difícil cumplir con todas, entre ellas la del control del lavado de dinero y ahora del lavado de activos, lo cual ha influido en que por parte del organismo rector de la lucha contra las drogas no se tenga una aproximación del impacto de la economía ilegal del narcotráfico.

Tampoco la UIF tiene una aproximación del impacto de la economía ilegal del narcotráfico. Esta unidad que es una parte importante de la institucionalidad de Ecuador para el combate al lavado de activos, por su reciente creación aún no tiene la capacidad operativa para afrontar sus responsabilidades. Precisamente el informe de evaluación relacionado con el progreso de Ecuador en el control de las drogas de la CICAD recomienda “Implementar la capacidad operativa de la Unidad de Investigación Financiera (UIF) de acuerdo con los estándares internacionales. El informe revela que durante el periodo de evaluación 2005-2006, la UIF no estaba cumpliendo sus funciones porque no se encontraba operativa en su totalidad.”³³

Como se indicó en el Capítulo III son diferentes las sumas que se manejan en el país en relación con el dinero ilícito que posiblemente se estén lavando en el país. Mientras que para el Secretario Ejecutivo del CONSEP, Domingo Paredes, se podrían estar lavando unos 7000 millones de dólares anualmente por narcotráfico y otros 3000 millones de dólares más por corrupción y demás actividades ilícitas, para Diego

³³ Ver el informe sobre Ecuador “Evaluación del Progreso de Control de Drogas 2005-2006”, emitido por el Mecanismo de Evaluación Multilateral de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas – CICAD. En el informe se hace un amplio análisis sobre la situación de las drogas en Ecuador tanto desde el lado de la oferta como de la demanda de drogas.

Zapater, ex director de la UIF la suma llegaría a 624 millones de dólares. Lo delicado en este punto es que la discrepancia en los montos proviene de funcionarios que han estado relacionados con dos de las más importantes instituciones de Ecuador para la lucha contra el lavado de activos, el CONSEP y la UIF.

No obstante lo anterior, se ve como positivo la decisión de Ecuador de dialogar con los Estados Unidos para reorientar los acuerdos antidrogas. El 25 de agosto de 2009 ambos países suscribieron tres acuerdos contra el narcotráfico. El primer acuerdo está relacionado con las Unidades de Investigación Anticontrabando y Tráfico Ilícito como la trata de personas; el segundo relacionado con las Unidades de Investigaciones Sensitivas (SIU) antidrogas para la investigación de casos de narcotráfico a nivel internacional. Este programa será implementado por la D.E.A., en coordinación con la Policía ecuatoriana a través de la Sección de Investigaciones Antinarcóticos (SIAN); el tercero relacionado con la cooperación para controlar la producción y tráfico de drogas consiste en la actualización del acuerdo que se había firmado el 24 de septiembre de 2002. Según este acuerdo los Estados Unidos apoyarán el fortalecimiento de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), capacitará a policías, jueces, fiscales, dará equipos y asistencia técnica a los Correos del Ecuador, entre otros apoyos. Los acuerdos son producto de transparentar la relación de cooperación entre ambos países y refleja el interés de Ecuador para que se haga énfasis en las actividades de prevención del consumo y en el control de lavado de activos considerado este último como preocupación mundial (El Comercio, 4 de septiembre de 2009). Además, le permite a Ecuador recibir de parte del Gobierno estadounidense el aporte de casi US \$ 7 millones exclusivamente para el combate contra las organizaciones delictivas involucradas con el narcotráfico (El Comercio, 26 de agosto de 2009). Para la embajadora de los Estados Unidos en Ecuador, Heather Hodges, los convenios “Son un símbolo de compromiso entre Ecuador y Estados Unidos, como amigos y socios” (Ibíd.). En cambio, para el ministro ecuatoriano de Relaciones Exteriores, Fander Falconí

Las negociaciones con el gobierno de los Estados Unidos para la suscripción de estos convenios...se basan en una complementariedad para la consecución de los objetivos previa y libremente acordados, y se fundamentan en el respeto a los intereses del pueblo ecuatoriano, que implican evitar cualquier posibilidad de injerencia de otros estados, así

como una visión horizontal de las relaciones entre estados, con independencia, igualdad jurídica, cooperación negociada y no impuesta, transparencia de información, soberanía para tomar decisiones y autodeterminación de los gobiernos.³⁴

Conclusiones

Ecuador históricamente ha estado influenciado por los Estados Unidos en temas relacionados con el narcotráfico. Esto hace que abordar las temáticas del narcotráfico y del lavado de activos como delito conexo al mismo, debe realizarse teniendo en cuenta la política exterior de la potencia hegemónica.

La política exterior de Ecuador en relación con los Estados Unidos ha sido de complacencia y aceptación consensual como resultado de una débil estructura institucional y de la carencia de agendas estables. Entender esa posición exige tener en cuenta modelos de clasificación de política exterior que estudian relaciones de dependencia, complacencia/sumisión y conflicto. Según estos modelos Ecuador se enmarca, por un lado, en una posición de complacencia por cuanto se ha alineado con las preferencias de la potencia hegemónica y mantiene una relación asimétrica en capacidades militares y económicas, y sus intereses son distintos. Por otro lado, el país frente a la insuficiencia de la posición de complacencia para explicar el patrón de las relaciones de Ecuador y los Estados Unidos ha mantenido en el tema del narcotráfico una política cooperativa y consensual, ya que para ambos países el fenómeno del narcotráfico se ha convertido en una amenaza a la seguridad nacional.

Ecuador ha aceptado la visión prohibicionista estadounidense respecto a las drogas y su estrategia para la lucha contra las drogas ha estado focalizada principalmente a las actividades de interdicción y control de la oferta de drogas. Desde esta perspectiva el país ha diseñado el marco jurídico, la política y la institucionalidad para el combate al narcotráfico y sus delitos conexos.

En relación con el marco jurídico en el Ecuador aún está vigente desde 1990 la Ley 108 conocida como Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, siendo el

³⁴ “Canciller Falconí ratifica la voluntad del país para combatir la producción, el tráfico y el consumo de drogas ilícitas”, www.ecuadorinmediato.com, consultada el 25 de agosto de 2009.

instrumento legal para combatir y erradicar la producción, oferta, uso indebido y tráfico ilícito de ese tipo de sustancias. Se reconoce en esta ley la influencia de los Estados Unidos por la forma en que fue redactada y aprobada, en otras palabras, la ley significa el trasplante de las ideas y experiencias norteamericanas antidrogas, adoptadas en el caso ecuatoriano, sin que haya existido un análisis crítico y reflexivo.

En el periodo de estudio 2000-2008 se producen hechos importantes en Ecuador respecto a la lucha contra las drogas. El primero, está relacionado con la promulgación en el 2003 de la “Política Nacional de Lucha contra la Droga” la cual es de vital importancia pues establece como “Política de Estado” el combate a las drogas en sus múltiples manifestaciones. El segundo, consiste en que la misma política estatal ordena al CONSEP que como órgano rector de la lucha contra las drogas elabore el respectivo plan nacional estratégico lo que se cristalizó a raíz de la elaboración del plan para el periodo de 2004-2008. El tercero, considerado como muy importante para la lucha contra el blanqueo de dinero, es la promulgación en el 2005 de la Ley para Reprimir el Lavado de Activos, que convierte al lavado de activos en un delito autónomo, pues ya no asocia este fenómeno únicamente al narcotráfico sino que lo asocia a todo tipo de actividad criminal. Así mismo, la Ley crea la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) independiente del CONSEP. Estos hechos en conjunto fortalecen el marco jurídico, la política y la institucionalidad ecuatoriana para combatir al narcotráfico y en consecuencia al lavado de activos.

No obstante lo anterior, Ecuador respecto a la lucha contra el lavado de activos sigue siendo vulnerable a la acción de las organizaciones criminales en especial las dedicadas al narcotráfico, por cuanto su institucionalidad no tiene experiencia en el combate de ese tipo de fenómeno. Seguir las directrices de la política exterior de los Estados Unidos ha implicado que el marco jurídico, la política e institucionalidad sean diseñados para la lucha contra las drogas con énfasis en las actividades de interdicción y control de la oferta de drogas en detrimento de la efectividad en la prevención del consumo y del lavado de activos. Por esta misma razón, tanto los presupuestos internos como el apoyo internacional se dirigen más a actividades militares y policiales. Además, el CONSEP como órgano principal para el combate a las drogas se ha convertido a nivel

de la institucionalidad en la principal debilidad dado que adolece de una serie de problemas de tipo estructural y económico que limita el cumplir con sus responsabilidades de liderar dicho combate. La UIF por su parte aún requiere de ser fortalecida para que cumpla el rol que le corresponde.

La reorientación que el Gobierno ecuatoriano actual está realizando sobre los acuerdos antidrogas con los Estados Unidos es importante debido a que se percibe un mejoramiento de las relaciones con la potencia hegemónica; se asegura la asistencia técnica y económica para el combate a las drogas; y, se cambia de estrategia en el sentido de enfocar los esfuerzos en la prevención del consumo y del lavado de activos. Si bien hay una redefinición de la política exterior ecuatoriana respecto al narcotráfico lo cierto es que Ecuador seguirá necesitando del apoyo externo en especial de los Estados Unidos para luchar de manera efectiva contra las drogas y sus diversas manifestaciones entre ellas el lavado de activos.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El narcotráfico organiza e impone una división regional e internacional del trabajo, es decir, que dentro del circuito internacional de las drogas los países cumplen un rol. En el caso de Ecuador este cumple un rol secundario, pues es considerado como un país refugio para narcotraficantes, país de tránsito de drogas y estación de lavado de dinero. Con una economía dolarizada propicia para las actividades de lavado de dinero y por estar enclavado en una zona considerada altamente cultivadora, procesadora y comercializadora de drogas, Ecuador se convierte en un país de interés para los Estados Unidos.

Con esta premisa el propósito de la presente investigación -al abordar la temática del lavado de activos- ha sido el dar respuesta a la pregunta rectora de la misma ¿Cuál ha sido el impacto de la Política Exterior de los Estados Unidos en la lucha contra el lavado de activos en el Ecuador? Para ello se recurrió a relacionar el caso de estudio desde la perspectiva del realismo.

Desde la perspectiva de la teoría realista se puede señalar que el tema del narcotráfico, a partir de la década de los ochenta, se ha convertido en un problema de primer orden para la seguridad nacional de los Estados y es parte integral de la agenda internacional de los mismos. En el caso particular de los Estados Unidos ha existido la percepción de que el narcotráfico es una amenaza asimétrica para su seguridad nacional y asume que el consumo interno y la demanda de drogas en la potencia hegemónica es un problema externo.

Frente a esta situación los Estados Unidos enfocan su política antidrogas prohibicionista bajo la lógica de que para eliminar el consumo hay que atacar la oferta, es decir, aplicar la estrategia de la supresión de la fuente que se encuentra principalmente en los países andinos. En concordancia con lo anterior, la potencia hegemónica ubica espacialmente la lucha contra este fenómeno, en los países de producción, procesamiento y tráfico de drogas. En consecuencia, la guerra contra el narcotráfico y sus diferentes manifestaciones como el lavado de dinero pasan a ser un

tema fundamental para la política exterior estadounidense, motivo por el cual los Estados Unidos toman el liderazgo en la implantación de regulaciones internacionales en materia del narcotráfico, concretamente a partir de la década de los ochenta, dado su carácter de Estado hegemónico que le permite ejercer su influencia y capacidad hegemónica sobre los países andinos, incluido Ecuador.

Para desplegar esa influencia y capacidad hegemónica los Estados Unidos, teniendo como sustento el concepto de seguridad nacional y desde una lógica realista, han recurrido a varios mecanismos como por ejemplo: la participación de sus efectivos militares en el combate a las drogas; el proceso de certificación en donde la potencia hegemónica de manera unilateral evalúa a los países respecto al combate al narcotráfico; la Iniciativa Regional Andina y el Plan Colombia como mecanismos para regionalizar la lucha contra las drogas; y, la presencia e influencia en los países fuente de los organismos estadounidenses que participan activamente en ese combate.

Esta imposición de la hegemonía también ha sido aplicada a Ecuador respecto a su lucha contra el narcotráfico y el lavado de activos, lo cual ha incidido para que Ecuador se haya adherido firmemente a los requerimientos de la potencia hegemónica frente a las drogas, en otras palabras, el país ha permanecido bajo la influencia de las políticas antidrogas estadounidenses, y ha seguido los diagnósticos y exigencias de los Estados Unidos.

La presente investigación planteó que Ecuador tiene un problema en relación con el lavado de activos y es la falta de experiencia de su institucionalidad en la lucha contra este fenómeno, que convierte al país en vulnerable a la penetración de los dineros ilegales de las organizaciones internacionales del narcotráfico. Esto se puede explicar desde un enfoque teórico del realismo por cuanto la relación de Ecuador con los Estados Unidos es asimétrica tanto económica como políticamente, lo que implica que la política exterior de Ecuador sea vulnerable frente a la de los Estados Unidos, pues este último puede impactar las estrategias y prioridades de la agenda ecuatoriana en materia de seguridad y concretamente en la del narcotráfico y el lavado de activos.

En este contexto, el primer elemento y el más importante que explica la falta de experiencia de la institucionalidad ecuatoriana en la lucha contra el lavado de activos consiste en que Ecuador ha aceptado históricamente el discurso prohibicionista estadounidense y enfocado prioritariamente sus acciones a la interdicción y control de la oferta de drogas, más no así al control y prevención del lavado de activos. Esto se explica por cuanto la vulnerabilidad de la política exterior ecuatoriana y el interés y objetivo nacional de mantener unas relaciones armónicas con su principal socio comercial, los Estados Unidos, y de obtener los beneficios y ayudas económicas que ello trae consigo, ha originado que el país se alinee con las políticas antidrogas estadounidenses, es decir, que el país ha permitido que estas políticas impacten su forma de combatir al narcotráfico y al lavado de activos asociado al mismo.

El alineamiento a las recetas estadounidenses antidrogas ha influido para que las medidas antidrogas adoptadas en Ecuador no aborden las dinámicas reales del tráfico de drogas en el país. Estas medidas no atacan a las redes importantes del narcotráfico ni a los métodos y técnicas establecidos para el lavado de activos que se insertan en la economía ecuatoriana. Más aún en las medidas antidrogas en Ecuador predomina “la lógica de la cuantificación” respecto a cuántas personas se encuentran presas por delitos relacionados con las drogas, el monto de drogas aprehendidas, y la superficie de cultivos de coca erradicados. Así mismo, los recursos propios y los provenientes de la ayuda internacional se han dirigido en un alto porcentaje a las actividades de interdicción y la reducción de la oferta de drogas en perjuicio de las actividades de prevención del consumo de drogas y del lavado de activos, por consiguiente en el caso específico del lavado de activos no se adquiere una mayor experiencia en el combate de este fenómeno.

También se identificó en esta investigación que un segundo elemento que nos ayuda a entender la falta de experiencia de la institucionalidad ecuatoriana para la lucha contra el lavado de activos está relacionado con el hecho de que el control del lavado de activos se ha dirigido especialmente al sector financiero, siendo éste el único que realmente es controlado. Esto implica que la institucionalidad ecuatoriana tiene experiencia de prevenir y controlar el lavado de activos en este sector más no en otros

muy sensibles como los sectores turístico, inmobiliario, farmacéutico, transporte, exportador, importador y de otras actividades como las de los casinos, casas de cambio, y mensajería nacional e internacional. La falta de control a esos sectores sensibles presenta un desconocimiento de las técnicas y métodos que podrían estarse utilizando, lo cual vuelve al país vulnerable a la acción no tan sólo de las organizaciones del narcotráfico sino de otras organizaciones criminales.

El tercer elemento que explica la falta de experiencia de la institucionalidad ecuatoriana para la lucha contra el lavado de activos está relacionado con el desconocimiento que se tiene en el país sobre el impacto de la economía ilegal del narcotráfico. En relación con este elemento cabe mencionar que las instituciones de Ecuador para la lucha contra las drogas no han abordado de manera eficaz el tema de lavado de activos. Desde el marco jurídico la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (Ley 108), que aún rige la lucha contra las drogas, penaliza las actividades de lavado de dinero solamente en conexión con el tráfico ilícito de drogas, es decir, es un instrumento legal inadecuado para la lucha contra el lavado de dinero.

Por su parte, el CONSEP como organismo rector encargado de liderar la lucha contra las drogas ha sido históricamente la mayor debilidad de la institucionalidad de Ecuador para librar ese combate, no siendo capaz de articular a las instituciones que cumplen un rol en el mismo. Además las prácticas de la institucionalidad y de la política antidrogas ecuatoriana han estado dirigidas a la interdicción y control de la oferta de drogas, lo cual coincide con las prácticas y los discursos realistas de la potencia hegemónica en materia de drogas. Los aspectos anteriormente han incidido para que no haya una dimensión real del impacto de la economía ilegal del narcotráfico tal y como se explicó en el Capítulo III.

Como se puede apreciar la investigación ha permitido analizar teórica y académicamente el fenómeno del lavado de activos en Ecuador y ha evidenciado la influencia de las políticas antidrogas estadounidenses en el país en lo relacionado con el narcotráfico y al lavado de activos como una actividad criminal asociado al mismo. El problema planteado acerca de la falta de experiencia de la institucionalidad ecuatoriana

en la lucha contra el lavado de activos exige que haya una real voluntad política por parte del Estado ecuatoriano, para afrontar este fenómeno a través de varias acciones como el fortalecimiento del CONSEP de tal forma que esta institución realmente asuma el liderazgo de la lucha contra las drogas; el fortalecimiento de la UIF para aumentar su capacidad de análisis de la información que sobre presuntas actividades de lavado de activos le llegan; ampliar los controles de lavado de activos a los sectores que aparte del financiero, se consideran como muy sensitivos; compartir un diagnóstico común que permita a las instituciones tener una idea más clara de la dimensión del lavado de activos en el país; mejorar el intercambio de información entre las mismas; expedir una Ley de Extinción del Dominio; y, cumplir con los compromisos adquiridos con organismos como el GAFI y otros relacionados con el narcotráfico, el lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

Bibliografía

- Andrade, Jessica (2008). “Lavado de dinero en el Ecuador: El caso Prada”. Tesis de Maestría, FLACSO – Sede Ecuador.
- Arroyo, María Belén (2009). “El cartel nuestro de cada día”. Revista Vistazo No. 1012 del 22 de octubre de 2009. Ecuador.
- Attina, Fulvio (2001). *El sistema político global*. Barcelona: Editorial Paidós.
- Barreiro, Catalina (2002). “La agenda de política exterior Ecuador-Estados Unidos”. En *Orfeo en el infierno: una agenda de política exterior ecuatoriana*, ed. Adrián Bonilla, 231-328. Quito: FLACSO - CAF - ACADEMIA DIPLOMÁTICA.
- Bonilla, Adrián (1991). “Ecuador: actor internacional en la guerra de las drogas”. En *La Economía política del narcotráfico, el caso ecuatoriano*. Bagley, Bruce., Adrián Bonilla., Alexei Páez (1991). Quito: FLACSO Sede Ecuador y North-South Center, Universidad de Miami.
- Bonilla, Adrián (2003). “Conflicto en la región andina: inestabilidad política, y crisis colombiana. Percepciones de la amenaza”. En *El conflicto colombiano y su impacto en los países andinos*, ed. Álvaro Camacho, 223-250. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Bonilla, Adrián (2003). “Seguridad Nacional en el Ecuador Contemporáneo”. Ponencia presentada en el XXIV Congreso de LASA, marzo 2003, en Dallas, EE.UU.
- Bonilla, Adrián (1998). Entre el aburrimiento y la rutina: relaciones Ecuador y Estados Unidos. FASOC, Año 13, No. 2, abril-junio, 1998.
- Bonilla, Adrián (1993). *Las sorprendentes virtudes de lo perverso. Ecuador y narcotráfico en los 90*. Quito: FLACSO Sede Ecuador, ABYA – YALA, North South Center University of Miami.
- Camacho, Álvaro (2003). “El Plan Colombia y la Iniciativa Regional Andina: los avatares de la política”. En *El conflicto colombiano y su impacto en los países andinos*, ed. Álvaro Camacho, 81-101. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Chávez, Nashira (2008). *Cuando los mundos convergen: terrorismo, narcotráfico y migración post 9 / 11*. Quito: FLACSO Sede Ecuador y Ediciones ABYA – YALA.

- Cimadamore, Alberto (1997). *La Política antidrogas de Estados Unidos. Condicionantes internos y efectos intra-hemisféricos*. En Cuadernos Nueva Sociedad, 2 semestre 1997, 17-37. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Del Cid, Juan (2007). *Blanqueo internacional de capitales, cómo detectarlo y prevenirlo*. Barcelona: Ediciones Deusto.
- Del Olmo, Rosa (1994). *Las Relaciones Internacionales de la Cocaína*, Caracas: Revista Nueva Sociedad, No. 130: 126-143.
- Dougherty, James y Robert Pfalzgraff (1993). *Teorías en pugna en las Relaciones Internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Espinosa, Carlos (2009) “Una Amenaza silenciosa: el narcotráfico en Ecuador”. Revista Polémica, Año 1, No. 1, julio de 2009, Universidad de San Francisco de Quito.
- Gilpin, Robert (1990). *La Economía Política de las Relaciones Internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Gomes, Vitor (2005). *Guerra en Los Andes*. Quito: Editorial ABYA YALA.
- Hobson, Jhon M. (2000). *The State and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Keohane, Robert O. y Joseph S. Nye (1988). *Después de la Hegemonía*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Long, Guillaume (2001). *Con el pretexto de la droga...la nueva cruzada de los EE.UU. en América Latina*. Quito: Sur Editores.
- Miño, Wilson (1991). “Lavado de dólares y macroeconomía en Ecuador”. En *La Economía política del narcotráfico, el caso ecuatoriano*. Bagley, Bruce., Bonilla, Adrián., Páez Alexei (1991). Quito: FLACSO Sede Ecuador y North-South Center, Universidad de Miami.
- Montufar, César (2003). “El Ecuador entre el Plan Colombia y la Iniciativa Andina: del enfoque de los `efectos´ a una perspectiva de regionalización”. En *Turbulencia en los Andes y Plan Colombia*, ed. César Montufar y Teresa Whitfield, 205-234. Quito: Centro Andino de Estudios Internacionales, Universidad Andina Simón Bolívar - Corporación Editora Nacional.
- Naim, Moisés (2006). *Ilícito*. Barcelona: Editorial Debate

- Páez, Alexei (1994). "Violencia y Narcotráfico". En *Violencia en la Región Andina, el caso de Ecuador*, ed. Julio Echeverría y Amparo Menéndez-Carrión, 167-191. Quito: FLACSO Sede Ecuador.
- Petras, James (2004). "Imperio y narcotráfico en América Latina". En *América Latina de la globalización a la revolución*, 93-100. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- Rivera, Fredy (2005). "Ecuador: los bemoles de la guerra contra las drogas". En *Drogas y democracia en América Latina, el impacto de la política de Estados Unidos*, ed. Youngers, Coleta Youngers y Eileen Rosin, 287-323. Buenos Aires: WOLA Editorial Biblos.
- Rojas, Francisco (2006). *El crimen organizado internacional: una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe*. San José: FLACSO.
- Rossi, Adriana (1996). *Narcotráfico y Amazonía Ecuatoriana*. Quito: Ediciones ABYA YALA.
- Salgado, Manuel (2002). *Drogas, Terrorismo e Insurgencia, del Plan Colombia a la Cruzada Libertad Duradera*. Quito: Ediciones La Tierra.
- Santana, Adalberto (2004). *El narcotráfico en América Latina*. México: Siglo XXI Editores.
- Soderberg, Nancy (2005). *El mito de la superpotencia: uso y abuso de poder*. Buenos Aires: Editorial Ateneo.
- Strange, Susan (2001). *La Retirada del Estado*. Barcelona: Icaria Editorial.
- Suárez, Luís (1993.) "Narcotráfico" y subdesarrollo en América Latina y el Caribe: algunas reflexiones". En *Economía Política de las Drogas. Lecturas Latinoamericanas*, comp. Roberto Laserna. Cochabamba: CERES-CLACSO.
- Tokatlian, Juan (2000). *Globalización, narcotráfico y violencia*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Tokatlian, Juan (2003). "Guerra interna, inseguridad regional e intervención externa". En *El conflicto colombiano y su impacto en los países andinos*, ed. Álvaro Camacho. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Torres, Andreina (2008). *Drogas, cárcel y género en Ecuador: la experiencia de mujeres "mulas"*. Quito: FLACSO Sede Ecuador y Ediciones ABYA YALA.
- Uprimny, Rodrigo (1993). "Búsqueda de un 'Narco' Teórico: elementos para una economía política del narcotráfico como forma específica de mercado y de

- acumulación”. En *Economía Política de las Drogas. Lecturas Latinoamericanas*, comp. Roberto Laserna: Cochabamba: CERES-CLACSO.
- Vallejo, Gabriela (2009). “La política ecuatoriana de lucha contra la droga en el período 2003 – 2006”. Tesis de Maestría. FLACSO – Sede Ecuador.
- Vásquez, Rosa (2005). “El narcotráfico en la agenda de seguridad del Ecuador”. En *La seguridad de Ecuador, del 11 de septiembre al Plan Patriota*, ed. Javier Ponce Leiva, 191-216. Quito: ÁGORA, FLACSO, CEI, ABYA-YALA, AFESE.
- Youngers, Coletta A. (2006). “Drogas, narcoterrorismo y relaciones entre Estados Unidos y América Latina”. En *Narcotráfico: Europa, Estados Unidos, América Latina*, ed. Alvaro Camacho, 107-136. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Watson, Adam (1992). *The evolution of international society*. Londres: Editorial Routledge.

Artículos de Revistas y Periódicos

- Diario Hoy (23 de noviembre de 2009). Separata Blanco & Negro, “Operativos antidrogas”, página No. 5, Ecuador.
- El Comercio (3 de enero de 2010). “EE.UU. mantiene su apoyo antidrogas”, Sección Judicial, página No. 5, Ecuador.
- El Comercio (11 de noviembre de 2009). “El comercio es eje de la cita con EE.UU.”, Ecuador.
- El Comercio (4 de septiembre de 2009). “Un giro al acuerdo antidrogas con EE.UU.”, página No. 6, Ecuador.
- El Comercio (26 de agosto de 2009). “El apoyo a Ecuador no acabará con el FOL: H. Hodges”, Sección Judicial, página No. 4, Ecuador.
- El Comercio (22 de septiembre de 2008). “El aporte de EE.UU. creó dependencia”, Sección Judicial, página No. 6, Ecuador.
- El Expreso (2 de diciembre de 2009). “Autoridades desarticularon una red de lavado de dinero” en <http://www.expreso.ec/ediciones/2009/02/12/generales/autoridades-desarticularon-una-red-de-lavado-de-dinero/default.asp?fecha=2009...>, consultada el 24 de diciembre de 2009.
- El Universo (25 de diciembre de 2009). “Antinarcóticos halla otro laboratorio de droga en el Guayas”, Sección Seguridad, página No. 5, Ecuador.

El Universo (24 de diciembre de 2009). “Policía confiscó 67,9 toneladas de droga en 2009”, en <http://www.eluniverso.com/2009/12/24/1/1447/policia-confisco-toneladas-droga.html>..., consultada el 26 de diciembre de 2009.

Vanguardia (2009) “La guerra contra la plata sucia”. No. 215 del 17 al 23 de noviembre de 2009. Ecuador.

Documentos Electrónicos

Bonilla, Adrián (1991). “Teoría de las relaciones internacionales como discurso político: el caso de las guerra de las drogas”. En Revista Colombia Internacional, No. 15, julio-septiembre de 1991. Bogotá, Universidad de los Andes. Ver en www.colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/117/1.php Consultada el 20 de noviembre de 2008.

Edwards, Sandra G. (2003). “Políticas y Prisiones para el Control de Drogas Ilícitas: El Costo Humano”. En www.wola.org/media/Ecuador/ddhr_ecuador_memo4_esp.pdf visitada el 30 de septiembre de 2009.