



ISSN 1850-2512 (impreso)
ISSN 1850-2547 (en línea)

UNIVERSIDAD DE BELGRANO

Documentos de Trabajo

Facultad de Estudios para Graduados

Estudios sobre el narcotráfico en América Latina
Estudio 2. Apuntes preliminares para una
historia del narcotráfico en Ecuador*

N° 301

Dr. Norberto Emmerich

* El presente estudio es el segundo de tres Documentos de Trabajo. Los mismos fueron elaborados por el Dr. Norberto Emmerich, a efectos del tratamiento de la temática, en el marco de la Jornada "Políticas Públicas para el Combate al Narcotráfico: Actualidad y Perspectivas", organizada por la Facultad de Estudios para Graduados de la Universidad de Belgrano, el día martes 19 de agosto de 2014.

Departamento de Investigaciones
Agosto 2014

Universidad de Belgrano
Zabala 1837 (C1426DQ6)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Argentina
Tel.: 011-4788-5400 int. 2533
e-mail: invest@ub.edu.ar
url: <http://www.ub.edu.ar/investigaciones>

Índice

¿Por qué en Ecuador no hay producción de cocaína?	6
La especificidad ecuatoriana	8
Los setenta en los países andinos	9
Los ochenta: Ecuador entra en escena	10
Los noventa	12
El nuevo siglo	13
La situación actual	14
Bibliografía	17

Estudios sobre el narcotráfico en América Latina Estudio 2. Apuntes preliminares para una historia del narcotráfico en Ecuador

Dr. Norberto Emmerich¹

Esta es la segunda entrega de la serie que, bajo la denominación genérica de “Estudios sobre el narcotráfico en América Latina”, consta de tres Documentos de Trabajo que publica la Universidad de Belgrano.

La primera entrega fue el Documento de Trabajo titulado “Infancia y narcotráfico en México” y la tercera será “Políticas públicas contra el crimen organizado a nivel municipal”.

Estos documentos forman parte del trabajo académico preparatorio de la Jornada “Políticas Públicas para el Combate al Narcotráfico: Actualidad y Perspectivas”, que la Facultad de Estudios para Graduados de la Universidad de Belgrano realizará el día 19 de agosto de 2014.

En varios países latinoamericanos el narcotráfico es una actividad económica ilegal mientras en otros, aquellos en los que aparece como un fenómeno más relevante, se politiza crecientemente. En países como México y Colombia las políticas de guerra contra el narcotráfico obligaron a los carteles, tradicionalmente dedicados a la producción, tránsito y comercialización de drogas, a adoptar estrategias geopolíticas de sobrevivencia e ingresar así en el circuito de la lógica comunicativa de la guerra. La violencia ya no es resultado de conflictos interpersonales de simple carácter policial sino que la “guerra” entre bandas implica la lucha por el control de un territorio determinado. Cuando esa lucha es contra el Estado nacional, necesariamente el narcotráfico se politiza y el control de un territorio determinado (plaza) se vuelve perentorio.

De ser una actividad criminal de venta ilegal de drogas se transforma en un actor político que disputa gobernabilidad al Estado nacional. Este salto de una dimensión económica a una dimensión política se da en virtud de que la venta de drogas necesita control territorial como requisito para la reproducción del mercado. En una etapa económica el control territorial es mínimo y no produce conflictos de gobernabilidad al Estado. Pero cuando se inicia la “guerra” contra el narcotráfico el control territorial se vuelve indispensable para la sobrevivencia de la actividad y también de la organización.

En el caso de Colombia el proceso culminó en una cooptación violenta y parcial del narcotráfico por parte del Estado nacional, cooptación que no incluyó a todos los grupos y dio origen a una segunda vuelta del proceso con el surgimiento de las Bacrim - Bandas Criminales (Emmerich-Rubio, 2014).

En México, fronterizo con Estados Unidos, los carteles se encuentran en pleno proceso de politización, y su lógica de sobrevivencia implica el reforzamiento de las alianzas y una novedosa utilización de las protestas sociales (dentro de las que se incluyen reclamos de sectores burgueses desplazados) como

¹ Doctor en Ciencia Política y Licenciado en Relaciones Internacionales, Investigador Prometeo en la Escuela de Relaciones Internacionales, Instituto de Altos Estudios Nacionales, Quito, Ecuador. Ex becario Conacyt México, Posgrado en Estudios Sociales, Universidad Autónoma Metropolitana. Investigador senior del Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI). Miembro de la Red de Investigadores Parlamentarios de México, miembro de la Junta Directiva de la Asociación Latinoamericana de Investigadores en Campañas Electorales (ALICE). Profesor del Diplomado en Estudios para la Paz, Universidad Autónoma de Querétaro, México.

vehículo de satisfacción de sus propios intereses, como ha sucedido en el proceso de autodefensas en Michoacán (Emmerich, 2014: 3).

En aquellos países donde el narcotráfico es todavía una actividad económica ilegal, o sea que no ha escalado al estadio político, tiende a convertirse en el aglutinador de toda la criminalidad organizada y la agenda de seguridad es monopolizada por el narcotráfico.

Entre los países donde el narcotráfico es incluso un motor esencial de la economía nacional se destacan los países andinos, donde radica el 100% de la producción mundial de cocaína. Allí es donde Bolivia, Perú y Colombia sobresalen claramente como mercados de producción de cocaína.

Por el contrario Ecuador, un país andino por excelencia, no presenta indicadores manifiestos de narcotráfico a una escala que comprometa la seguridad regional y el narcotráfico no es el traccionador de la agenda de seguridad nacional al interior del país.

Este factor de invisibilidad es una de las causas de interés en el tema (FAM, 2013: 60). Todo proceso de invisibilización social, característica clásica del narcotráfico, comienza a exponerse a través de una "historia" que dota de racionalidad, continuidad y contexto al proceso. Como primer paso es importante esbozar los trazos centrales de una historia del narcotráfico en Ecuador.

¿Por qué en Ecuador no hay producción de cocaína?

Para Rivera Vélez y Torres Gorena cuatro son las razones por las cuales Ecuador no es un productor de cocaína.

1. La primera de ellas estriba en **una explicación histórica** que se remonta a la administración colonial "cuando los cultivos para uso ritual y tradicional fueron erradicados en el siglo XVI durante la Real Audiencia de Quito por cuestiones estructurales de la economía colonial" (Rivera Vélez y Torres Gorena, 2011: 2).

En el resto de la región el impacto de la coca la convierte en un recurso nacional que domina todos sus aspectos (Retamales, 2004) y su cultivo estuvo siempre entrelazado en su cultura y no se percibió dentro de ningún contexto negativo.

Por lo tanto la producción de hoja de coca no pertenece específicamente al narcotráfico hasta que no surja el complejo coca/cocaína, pero el largo asentamiento cultural del consumo de coca establece las bases de una explotación agrícola centenaria, cultural y socialmente aceptada y estimulada. Sobre ellas se montará posteriormente la actividad del narcotráfico.

En el caso de Ecuador, los jesuitas desarrollaron ampliamente esta política de erradicación, al sustituir los cultivos ancestrales de coca por cañaverales en las zonas bajas del Valle del Chota, al norte de la actual provincia de Imbabura. Tratándose de explotaciones agrícolas, los jesuitas reemplazaron la coca por el aguardiente. Moreano (2010, 235-261) afirma que la división internacional del trabajo resultante del proceso colonial especializó a la zona geográfica que ahora constituye a Ecuador en la producción agraria y en tejidos para el mercado andino. La erradicación temprana de la coca implicó que los jesuitas reemplazaran la mano de obra indígena por mano de obra esclava africana.

Por el contrario, en Perú y Bolivia la coca se institucionalizó por la necesidad de reproducir la mano de obra indígena en la minería, sobretudo en Potosí (Bonilla: 1991, 14). Thoumi (2005, 51) lo dice con claridad: "mascar coca permitía a los peones trabajar muchas horas en las profundidades de las minas de plata en Bolivia sin otros alimentos [...] La coca se convirtió en la fuente principal de ingresos de las haciendas de Perú y Bolivia que proveían a las minas de plata, y mascar coca también se generalizó entre la fuerza laboral de las haciendas, cuyos salarios se pagaban en parte con hojas de coca".

2. Desde **un punto de vista cultural**, la prohibición colonial sobre la coca nunca fue desmontada, por lo que la ausencia de sectores sociales con tradición de consumo cultural cocalero también ayudó a impedir la posterior aparición de una producción considerable (Rivera, 1991). Bonilla afirma que en Ecuador "a pesar de ser uno de los Estados con mayor densidad de población

indígena, no ha existido desde hace varios siglos consumo ritual o cultural de hojas de la planta, ni tampoco se la ha cultivado para fines de consumo cotidiano” (Bonilla, 1991: 12).

Los indígenas y el campesinado ecuatoriano se dedicaron a la siembra de otros productos agrícolas como cacao, plátano, yuca, papa, maíz, arroz, entre otros, para generar ingresos económicos que aseguraran el sustento de sus familias y comunidades. Esto difiere del campesinado de Putumayo y Nariño, provincias colombianas ubicadas al norte de la frontera ecuatoriana, dedicado a la siembra de cacaos ante la ausencia de proyectos de desarrollo por parte del Estado nacional (Espinoza, 2009).

3. Desde el punto de vista de la **economía política**, se señala que “el proceso de colonización de la Amazonía ecuatoriana corrió paralelo a la extracción petrolera en los años setenta, lo que significó que las tierras óptimas para el cultivo de hoja de coca se poblaron en condiciones de reproducción material determinadas por esta industria” (Núñez, 2008: 16).

En este proyecto nacionalista, colonizador y desarrollista, las Fuerzas Armadas desplegaron un importante dispositivo de seguridad pues el petróleo era un recurso estratégico del Estado ecuatoriano que “impidió que el efecto globo derivado de la erradicación de cultivos en Perú y Bolivia se extendiera hacia Ecuador” (Núñez, 2008: 16).

La cincuentenaria disputa entre Ecuador y Perú por una franja de territorio amazónico, más la presencia militar en la frontera sur, fueron elementos adicionales para que no proliferaran los carteles ni hubiera tráfico de drogas en el oriente y sur del país.

4. Finalmente la **presión estadounidense** en la región andina desde los años noventa, mediante el monitoreo anual realizado por el Departamento de Estado, también desalentó el involucramiento en actividades de narcotráfico.

En consecuencia Ecuador fue el único país andino que, hasta mediados de los años ochenta, desempeñó un papel marginal en la economía política del narcotráfico. Su tardía inserción se dio, en primera instancia, como un minúsculo productor de coca, debido a que no contaba con apoyo de la población que permitiera el cultivo extensivo de la planta (Moreano, 2010; 361-365).

Este conjunto de factores ha motivado que los cultivos de coca encontrados en Ecuador fueran insignificantes.

1. En el año **2001** se registraron 5,5 hectáreas en la provincia norteña de Sucumbíos.
2. En el **2002** se encontraron 20 en lugares aislados en la frontera norte.
3. En el año **2003** se hallaron 5 mil plantas individuales en la misma región (Bonilla y Moreano, 2009; Rivera, 2005).
4. Por su parte, el Departamento de Estado informó que en **2004** fuerzas de seguridad ecuatorianas ubicaron y destruyeron 36 hectáreas de coca en lugares dispersos cerca de la frontera con Colombia.
5. La prensa local reportó que entre **2006** y **2008** se erradicaron cuatro áreas de cultivos ilícitos en la misma zona.
6. Según datos del Consep, en **2009** se capturaron 32 toneladas de coca. Las cantidades encontradas en los operativos policiales no representan una preocupación mayor para las autoridades nacionales ni para los países cooperantes en la lucha contra el narcotráfico, pues resultan ínfimas respecto a las producidas anualmente en Colombia, Perú y Bolivia.

Además la geografía ecuatoriana, a diferencia del resto de países andinos, tiene particularidades que evitan la siembra de cacaos. La más importante es el tamaño reducido del territorio, lo que ha significado que existan pocos espacios en los que “se generen periferias totalmente fuera de la autoridad estatal en donde se podría arraigar el cultivo de coca” (Espinoza, 2009: 138). Sólo se han encontrado cultivos en las zonas fronterizas de Esmeraldas y Sucumbíos, pertenecientes a los campamentos temporales de las FARC.

Estos factores incentivan una visión no histórica del narcotráfico en Ecuador, basada en el razonamiento de que si el hecho no existe no puede tener historia. En consecuencia, el relato histórico se torna necesariamente contrafáctico y consiste en la explicación de por qué no hubo (o no hay) narcotráfico en Ecuador.

Esto obliga a que toda historia del narcotráfico en Ecuador deba definir primero las características nacionales y concretas del narcotráfico, un elemento metodológico que no es necesario en los otros países andinos donde el mercado de producción del narcotráfico se toma como un hecho dado. Por ello una historia del narcotráfico, conveniente en otros casos, es imprescindible en Ecuador.

La especificidad ecuatoriana

Confirmada la especie de que Ecuador no es un productor de cocaína u otras drogas ilegales en cantidades considerables para la exportación y que tampoco ha tenido problemas de gobernabilidad y seguridad por la acción de guerrillas en su territorio, como sí ha sucedido con sus vecinos andinos, queda por definir cuál es el lugar de Ecuador en la división internacional del trabajo del narcotráfico. La mayoría de los investigadores (Rivera, 2011, 2005, 1991; Espinoza, 2009; Moreano, 2009; Núñez, 2008; Páez, 2000; Bonilla, 1993, 1991) consideran que Ecuador es un país de tránsito de drogas. Páez (1991, 144) afirma que geográficamente Ecuador se encuentra situado entre el mayor productor de hoja de coca, Perú, y el mayor refinador y exportador de cocaína, Colombia, por lo que su situación en medio de ambos países lo convierte en un actor privilegiado para cumplir funciones de tránsito y apoyo logístico, como proveer precursores químicos a la industria.

Bonilla y Moreano afirman que Ecuador cumple cuatro funciones fundamentales:

1. Es una vía de paso de la hoja de coca que, cultivada en Perú y Bolivia, es trasladada para su procesamiento en Colombia.
2. Allí se originan varias rutas de tráfico con destino a mercados internacionales de países consumidores
3. Es un mercado donde se contrabandean precursores químicos necesarios para el procesamiento de cocaína y heroína
4. Es una economía con una plaza financiera desarrollada, funcional al lavado de dinero (Bonilla y Moreano, 2009; Rivera, 2005).

Definidas estas cuatro funciones podemos hacer una breve historia del narcotráfico en Ecuador, ya que los primeros procesos datan de poco más de dos décadas atrás.

La coca es acopiada en Colombia, en los departamentos sureños de Nariño y Putumayo, donde hay una fuerte presencia de las FARC. Estos introducen la pasta base de coca a Ecuador a través de la Amazonia.

Desde allí es trasladada hacia la provincia de Esmeraldas para ser procesada y refinada en laboratorios clandestinos. Luego, la droga vuelve a Colombia por Nariño en embarcaciones fluviales o por vía terrestre. También suele ser despachada desde los puertos marítimos de El Oro, Guayas y Manabí o por los aeropuertos de Quito y Guayaquil (Bonilla y Moreano, 2009).

Ecuador lidia con el tráfico de drogas en Colombia, ya que su frontera colinda “con los frentes 13, 29, 32 y 48 de las FARC. A esto se suman la presencia de bandas del crimen organizado² y la falta de presencia del Estado colombiano en sus zonas limítrofes (Moreano, 2011: 361-365). Estas circunstancias se han sumado para configurar una frontera al mismo tiempo lábil e ilegal.

En las localidades fronterizas de Lago Agrio, Mataje, Campanita y San Lorenzo se han descubierto importantes laboratorios para el procesamiento de pasta y base de cocaína (Moreano, 2009).

² A los grupos guerrilleros, paramilitares y narcotraficantes se suman las Bacrim

El reciente período de los años 2005-2008 experimentó un fuerte crecimiento del narcotráfico. Entre los años 1999 y 2003 las capturas de cocaína en Ecuador fueron de un promedio de 8 toneladas anuales, que pasaron a más de 30 toneladas anuales en el período 2005-2008. “Dicho volumen sugiere, asumiendo una tasa de capturas del 20%, un tráfico de por lo menos 150 toneladas al año, las que a un precio de 5.000 dólares por kilo equivaldrían a 750 millones de dólares anuales” (Espinosa, 2009: 139).

También Ecuador es parte importante del tráfico y abastecimiento de varios precursores químicos destinados a la fabricación de drogas en Colombia y Perú.

Dichos insumos son importados directamente desde Europa y, a pesar de los controles y restricciones, terminan abasteciendo parte de las necesidades de la industria de las drogas (Cuesta y Trujillo, 1999).

La historia del narcotráfico en Ecuador tiene entonces dos características: es reciente y es centrípeta. Su verdadero inicio se sitúa en los años 80s y sus características iniciales son más un desprendimiento de la situación y del conflicto en Colombia que un proceso homeostático interno.

Los setenta en los países andinos

En todos los países andinos menos Ecuador, los años setenta se caracterizan por la irrupción abrupta del complejo coca-cocaína, aparición que se explica por algunas circunstancias internacionales.

El “triángulo dorado” (Birmania, Laos, Tailandia), principal proveedor mundial de heroína, se ve afectado por las guerras de liberación. En 1969 también cesa la provisión de heroína desde Turquía. Ante el cierre del mercado mundial la producción andina, con base cultural, se transforma en una producción con fines comerciales, sustentada en los derivados de la coca.

Esta reconversión implica grandes transformaciones sociales, culturales y ambientales. Abarca desde 1970 hasta 1987, cuando Estados Unidos interviene en el Chapare boliviano para aplicar su política de interdicción.

Las principales características de este período son:

1. Desplazamientos poblacionales, por el cambio y extensión de las actividades agrícolas, crisis de la agricultura tradicional por la caída en la producción de papa, maíz y arroz.
2. Cambio en los hábitos de empleo con el fin del tradicional trueque de trabajo por trabajo y la monetización de la cosecha de la coca.
3. Daños ecológicos por el vertido de los componentes químicos en los canales de riego.
4. Corrupción del indio, como pisador o consumidor de pitillo (Bolivia), pastillo (Perú) o basuco (Colombia).

En este período se va construyendo la estructura productiva del narcotráfico, aumenta la mano de obra disponible y se extienden las áreas de cultivo.

El complejo coca-cocaína es un insumo técnico netamente productivo, que permitirá la rápida aparición del elemento comercial.

Si en un comienzo el centro de la actividad residía en un tráfico de droga que era anárquico y residual luego el tráfico dejará de ser paralelo y horizontal para ser monopolístico y vertical, en una organización con división internacional de trabajo (continental) y estructura jerárquica por países.

Colombia se va poniendo a la cabeza y el resto de los países cumple funciones productoras (Bolivia, Perú), de provisión de insumos, lavado de dinero o de tránsito. Sólo México sigue siendo un mercado de tráfico paralelo, situación que luego cambiará en virtud de la relación Colombia-México.

En un primer momento la comercialización es individual. La forma es el contrabando por “mulas”, personas que esconden en su equipaje o en su cuerpo pequeñas cantidades de cocaína y entran a los países por los canales normales de ingreso.

Esta modalidad de transporte declina a partir de 1976 cuando Carlos Lehder Rivas hace su primer transporte en avión.

Esto implica importantes cambios en el narcotráfico: la marihuana cede importancia ante la cocaína, más fácil de transportar, con menor personal y mayor margen de ganancia; se abandonan las fronteras “normales” y se abren nuevas vías de ingreso a Estados Unidos; la mafia colombiana elimina a los cubanos (guerra de la cocaína, Florida, 1978/1979); el narcotráfico tiende a convertirse en una actividad monopólica.

El rápido desarrollo de las vías de comercialización, impulsó al narcotráfico a adquirir características empresariales.

A raíz de ello se constituyen los carteles colombianos: el cartel de Cali (1970) y el cartel de Medellín (1977/82). En 1973 se crea la DEA (Drug Enforcement Agency), dependiente del Departamento de Justicia de los Estados Unidos.

La sola constitución de estos carteles y de la agencia estadounidense es mérito suficiente para establecer una instancia específica de análisis por el surgimiento de un orden organizacional (carteles) que expresa la capacidad de combinar la actividad de varios grupos dispersos.

En 1977 la DEA habla del “sindicato de tráfico de Medellín” mientras que el cartel de Cali seguía manteniendo una estructura de cinco grupos semiautónomos que cooperan entre sí. La organización en carteles significa un salto cualitativo en la capacidad de penetrar los mercados; un manejo de tipo empresarial, con estructuras burocráticas fijas en los niveles altos y móviles en los niveles bajo y medio; el manejo del negocio es por asociación y no por competencia. Ya no habrá grandes guerras por el control de mercados, características de las fases anteriores de acumulación.

En toda esta larga década, el narcotráfico no alcanza todavía la geografía ecuatoriana.

Los ochenta: Ecuador entra en escena

El propio desarrollo y crecimiento del narcotráfico en Colombia convoca la atención de las agencias policiales norteamericanas. A raíz de los embates sufridos por los narcos desde 1984, fundamentalmente en Colombia, se pudo percibir un aumento sustancial del cultivo de coca en las zonas orientales del Ecuador, especialmente aquellas cercanas al Putumayo colombiano, en la provincia del Napo, y en lo que actualmente es la nueva provincia de Sucumbíos, en la zona limítrofe nororiental.

Sólo en **1986** la policía ecuatoriana destruyó 14 laboratorios de pasta de coca situados la mayor parte de ellos en áreas de cultivo (Willoughby, 1988: 26-27).

En **1987** se descubrió en la amazonía ecuatoriana el primer laboratorio para la fabricación de precursores químicos de Sudamérica (Páez, 1989).

Durante **1989**, las capturas de cocaína “más que se doblaron”, estimándose que alrededor de 30 a 50 toneladas métricas de cocaína transitaban por el país hacia Estados Unidos el mismo año (USDS, 1990: 134), (Páez, 1991: 144).

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

PRODUCCION DE COCA 1984-1987				
Cultivo neto por hectáreas				
	1984	1985	1986	1987
Bolivia	37.500	34.000	37.000	40.300
Colombia	17.000	15.500	25.000	25.000
Ecuador	895	1.025	1.350	510
Perú	100.000	95.200	107.500	109.500

Fuente: Willoughby (1988: 6)

La tendencia incremental al cultivo de coca entre los años 1984 y 1986 se ve contrastada por la implementación de una política estatal agresiva para la extirpación de los cultivos, cuyos efectos fueron ampliamente publicitados por el gobierno de aquel entonces, y considerado por el Departamento de Estado norteamericano como un ejemplo a ser seguido por otros países andinos.

La cantidad de cultivos era pequeña y en 1987 se informó que el país había erradicado el cultivo de coca. El optimismo norteamericano era muy perceptible en el sentido de la reducción de la superficie cultivada: de 240 hectáreas en 1989 a 180 en 1990. Y también se asistió a una reducción de las hectáreas cosechadas, de 60 en 1989 a apenas 10 en 1990 (USDS, 1990: c1), en una proporción calculada de 1.5 TM por hectárea (USDS, 1990: 139).

A pesar de ello, a fines de los 80 el país quedó vinculado a los circuitos internacionales del narcotráfico, en algunas de sus diversas fases, y se postulan diversas políticas para combatirlo.

Ecuador quedó inmerso dentro del complejo productivo coca/cocaína del conjunto de la región andina, en su calidad de país de tránsito de precursores y de lavado de dinero proveniente del negocio del narcotráfico (Rivera 2005, 215) pero no como país productor.

La presencia de los grupos guerrilleros y su fuerte vinculación con el tráfico ilícito de drogas en Colombia hicieron que la economía política se sofisticara, dificultando la posición ecuatoriana. Estos grupos pasaron a controlar la fase de cultivo, cosecha y procesamiento, intensivas en mano de obra local. Esto derivó en un crecimiento de la violencia y la aparición de prácticas como el secuestro, el sicariato, la corrupción, etc. Aunque también se generaron actitudes cooperativas de la población ecuatoriana con los insurgentes colombianos (Moreano, 2010: 246). Sea como sea, la peligrosa sensación de “derrame” se fue convirtiendo en realidad.

El tema “drogas” fue incluido en el Plan de Desarrollo Nacional (1984-1988) que postuló una centralidad en las áreas de los “servicios de control, protección y seguridad policial, la prevención del uso indebido de drogas, el control del tráfico ilícito de estupefacientes y psicotrópicos y la rehabilitación de farmacodependientes”. El discurso era retórico, inorgánico, sectorializante y filantropista, al decir de un analista de políticas sociales (Ojeda, 1989: 13). Y además no tomaba en cuenta la verdadera participación del país en la economía política de la cocaína en los Andes: país de tránsito de precursores y de narcolavado.

Esta política de policiamiento del consumo de drogas estaba relacionada ideológicamente con la lucha contra el movimiento AVC, originarios de la clase media, sin ningún lazo social con los productores cocales y con escasa capacidad militar (Páez, 1989). De este modo ambos problemas quedaron identificados, posibilitando una rigidez institucional, con reformas legales que ampliaban la capacidad represiva estatal.

Posteriormente el gobierno del presidente Borja llegó a un acuerdo con AVC, mediante el cual el grupo abandonó las armas e ingresó legalmente a la vida política nacional. Si antes se justificaban las violaciones a los derechos humanos y las actividades represivas internas en aras de la vinculación narcotráfico-guerrilla, ahora se desestimaba tal vinculación.

A pesar del incremento sustancial del tráfico, el gobierno de Borja desestimó toda comprensión del fenómeno nacional como derivado de un proceso internacional del narcotráfico. Su forma de enfrentar el tema ya no se manifestaba de manera retórica y pro autoritaria, pero a cambio produjo un “vaciamiento” del tema, y en definitiva una ausencia de políticas estatales al respecto.

Es decir, en la segunda fase, la “lucha contra el narcotráfico” se redujo al plano de la interdicción estricta. La acción policial dejó de ser centro de atención discursiva de las altas autoridades y se diferenció entre guerrilla y narcotráfico.

En varios aspectos resultó ser una actitud positiva y saludable, al desarticular un discurso esencialmente represivo y autoritario, y los problemas tendieron a quedar circunscriptos a sus ámbitos reales. Sin embargo se desconocieron las repercusiones políticas y económicas del narcotráfico, reduciéndolo a la simple interdicción policial y a un tema exclusivamente legal.

El asesinato de Luis Carlos Galán en 1989 cambió las cosas. Ecuador fue considerado como un probable punto de escape de los narcos colombianos. Fue en este momento cuando se comenzó a hablar de tráfico de precursores, narcolavado y consumo de drogas en el país.

Los noventa

En esta década la lucha contra el narcotráfico queda a cargo del Departamento de Estado que en 1991 captura la mayor parte de los 2.000 millones de dólares de presupuesto para la erradicación de las drogas (Falco, 1996). Reconvierte parte de la industria bélica para utilizarla en la lucha antidroga y evita la pérdida de poder por el desmantelamiento del complejo industrial-militar subsiguiente al fin de la guerra fría. La administración Clinton abandona la política de prohibición / interdicción de Reagan y Bush, que intentaba frenar el ingreso de drogas a los Estados Unidos en las fronteras y favorece una política de desaliento a la producción en los países de origen. Este cambio es muy criticado en el Congreso (con mayoría republicana) y el gobierno retrocede parcialmente.

Lo cierto es que el presupuesto para perseguir el narcotráfico dentro de Estados Unidos no llegaba a fines del gobierno demócrata al 25% del presupuesto destinado a la erradicación de cultivos en los países de origen.

Las presiones norteamericanas sobre Colombia y Ecuador fueron creciendo. Washington convocó a las declaraciones de Cartagena en 1990 y de San Antonio en 1992 buscando generar consenso latinoamericano sobre sus propias visiones de la lucha contra el narcotráfico. Ecuador se alineó inmediatamente con la voluntad de la potencia, e incluso se mostró interesado en contar con un papel más relevante dentro del sistema de premios y castigos que se irían instalando (especialmente en referencia al ATPDEA³) (Moreano, 2010: 247).

En el año 2000 la situación cambia. Mientras Colombia, en virtud del lanzamiento del Plan Colombia, se alinea con la política norteamericana, Ecuador comienza paulatinamente a tomar una postura menos automática. Bogotá opta por un planteo de bilateralidad con Estados Unidos, argumentando la imposibilidad de enfrentar por su propia cuenta y riesgo el problema del narcotráfico y, con el apoyo de Washington, buscó un tratamiento regional del problema.

Hasta 1998, momento en el que Ecuador y Perú firmaron la paz definitiva por el diferendo limítrofe que mantenían desde 1942, Ecuador centró su política exterior en su frontera sur. Con la firma de la paz y el fin de la controversia vino una reestructuración de la agenda de política exterior ecuatoriana, que se volcó a las relaciones colombo-ecuatorianas y a su frontera común.

Para Ecuador la situación era distinta y las presiones sociales internas llevaron a diferir de la política de seguridad colombiana en los siguientes puntos: en primer lugar, con respecto a la protección de las fronteras de la infiltración de guerrilleros y paramilitares, ahora denominados “narcoterroristas”, el Go-

³ Andean Trade Promotion and Eradication Act.

bierno comenzó a adoptar medidas tendientes a evitar el contagio de la violencia; proteger sus áreas estratégicas, como la infraestructura petrolera y de servicios básicos, centrales energéticas, entre otras; y disuadir posibles ataques de estos grupos. En otras palabras, para Ecuador cuidar su frontera norte tenía como objetivo neutralizar las agresiones violentas de las FARC y los paramilitares.

Ecuador buscó mantenerse al margen del conflicto colombiano, por la propia incapacidad del Estado para invertir recursos económicos y políticos en un problema que consideraba ajeno, y por una intencionalidad deliberada de no injerirse en los asuntos internos de otro país (Cancillería del Ecuador, 2006).

Finalmente, tanto las percepciones de amenaza como los intereses de seguridad provienen de los contextos nacionales, y no de los regionales. En este sentido, la orientación se dirige a adoptar políticas de Estado a largo plazo, y así, esta sensación de peligro de Ecuador, en lo que se refiere al conflicto colombiano, está determinada por la incapacidad del gobierno colombiano para controlar su territorio y los actores que operan dentro de él.

En este sentido, la frontera norte es la zona más vulnerable del Estado ecuatoriano, y el objetivo es dar solución a las demandas de las poblaciones limítrofes frente a los problemas que las aquejan, como la alta cantidad de refugiados y desplazados, actividades ilícitas, entre otros.

El nuevo siglo

La geopolítica sudamericana de la primera década del siglo XXI tuvo comienzos ambiguos. Por un lado, en setiembre de 1999, la administración Clinton y el presidente colombiano Andrés Pastrana acordaron ejecutar conjuntamente un “Plan para la paz, la prosperidad y el reforzamiento del Estado”, conocido como Plan Colombia. Y los gobiernos ecuatorianos se mostraron entonces muy dispuestos a alinearse con la Casa de Nariño. En virtud del Plan se otorgó la concesión de una FOL (Forward Operating Location- FOL) en la ciudad costera de Manta, una instalación aeroportuaria para aviones norteamericanos que realizarían actividades de detección y monitoreo antinarcóticos. Estas instalaciones fueron la alternativa norteamericana ante la caída del proyecto del Centro Multilateral Antidrogas (CMA), un fallido intento estadounidense de permanecer en el Canal de Panamá tras la reversión de 1999.

En la imposibilidad de disponer de una gran base militar, se trató de ubicar bases más pequeñas y diseminadas por América Latina en los sitios considerados estratégicamente relevantes. En el caso de Manta, considerado el FOL más importante, podría albergar, previa notificación, a 475 hombres, aunque en períodos normales el número oscilaría entre 250-300 militares.

En Ecuador el acuerdo por la base de Manta fue una medida impopular, que originó varias tensiones sociopolíticas internas, que obligaron a los distintos gobernantes a alejarse de la matriz colombiana de inserción sumisa en la geopolítica estadounidense. Por el contrario, para Estados Unidos el Plan Colombia era una política regional en toda la línea. Y si los países de la región no se incorporaban a la geopolítica derivada del Plan Colombia, Estados Unidos presionaba para que sí lo hicieran.

Finalmente el balance de la década impidió el posicionamiento estadounidense. En consecuencia el convenio concluyó —sin alternativa de renovación— en noviembre de 2009, como estaba previsto en su fecha de vencimiento. Pero nada estaba tan claro en los primeros años del nuevo siglo.

En dirección contraria a ese posicionamiento estadounidense en el subcontinente, en junio de 1999, en un hecho que determinaría toda la geopolítica sudamericana de los siguientes 15 años, los presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay se encontraron en Asunción, Paraguay, y firmaron un acuerdo que muchos periódicos calificaron con algún optimismo como “el Maastricht de América Latina”. La posterior iniciativa de Fernando Henrique Cardoso de convocar a la primera conferencia de presidentes de América del Sur, en Brasilia, el 31 de agosto de 2000 fue un corolario lógico de aquel ‘Maastricht’ sudamericano.

El comunicado oficial brasileño señalaba que la agenda de la cumbre de Brasilia trataría “un número reducido de temas concretos”: democracia, comercio, integración y narcotráfico. Aunque los países de América del Sur ya eran miembros de varios grupos subregionales dedicados respectivamente a temas

comerciales o políticos, la cumbre buscaría crear “un nuevo espacio para América del Sur” para tratar todos los asuntos entre todos los países.

En ese momento se creía que la iniciativa de Cardoso reflejaba el impasse de hegemonía por el estancamiento del proyecto del presidente Bill Clinton de crear un Área de Libre Comercio de las Américas, comúnmente llamada ALCA, para el año 2005.

“Los sudamericanos están avanzando en el camino hacia la integración, sin esperar a Estados Unidos”, dijo Robert Pastor, un ex alto funcionario del gobierno de Carter, siendo ya profesor en Emory University. “Como norteamericano, lamento profundamente que nuestro país esté sentado sobre sus manos”.

El presidente venezolano Hugo Chávez Frías, quien había proclamado con insistencia que “o nos unimos o nos hundimos”, mostró interés por vincular el Pacto Andino con el Mercosur desde que asumió el poder en febrero de 1999 y postuló la búsqueda de nuevas vías para la coordinación entre los países. Más allá del comercio y la liberalización del intercambio, consideraba clave la integración política. El tiempo le dio la razón.

La situación actual

La detención del ex árbitro mundialista Byron Moreno transportando 6 kilos de heroína en el Aeropuerto John F. Kennedy de Nueva York fue un verdadero escándalo nacional en Ecuador.

En aquella ocasión, ante el impacto de la noticia, Teleamazonas afirmaba que “el tránsito interno ha crecido, las cárceles ecuatorianas están llenas de ‘mulas’, el consumo de marihuana y otras drogas sigue creciendo”. Eso fue en el año 2010⁴.

Pocos años después, en febrero de 2014, se incautó casi una tonelada de cocaína en la isla de Puná. Y en mayo de 2013 se habían incautado 470 kilos de cocaína en Tenguel, ambas cerca de Guayaquil.

Según las indagaciones iniciales, los cargamentos pertenecerían a los narcotraficantes del cartel mexicano de la “Familia Michoacana”, un cartel famoso en los años 2011/2012, pero en vías de extinción en México.

Como resultado de los 221 operativos efectuados en los meses de enero y febrero de 2014 fueron detenidas 115 personas y sólo en la provincia de Guayas se incautaron más de dos toneladas de diversas drogas (cocaína, heroína y marihuana). En gran parte de los casos se trató de drogas destinadas al comercio exterior⁵.

El 11 de enero de 2014 la Guardia Civil española incautó 227 kilos de cocaína ocultos en bolsas de deporte en el interior de un contenedor que transportaba bananas procedentes de Ecuador. La droga tenía como destino Arabia Saudita⁶.

“Se ve como una industria. Una empresa donde se fusionan estructuras bien conformadas”. Así ha evolucionado el narcotráfico en Ecuador, según dice al diario El País de España Wladimir León⁷, jefe de la policía antinarcóticos de la provincia de Guayas.

⁴ <http://www.teleamazonas.com/index.php/nuestra-programacion/actualidad/30-plus/231-ecuador-crece-el-narcotrafico>

⁵ Dejan redadas contra narcotráfico 115 detenidos en Ecuador, diario Hoy Tamaulipas, 22 de febrero de 2014, <http://www.hoytamaulipas.net/notas/117349/Dejan-redadas-contra-narcotrafico-115-detenidos-en-Ecuador.html>

⁶ Intervienen en España 227 kilos de cocaína procedente de Ecuador, El Comercio, 11 de enero de 2014, http://www.elcomercio.com.ec/seguridad/Intervienen-Espana-cocaina-procedente-Ecuador-Narcotrafico_0_1064293732.html

⁷ El País, La industria del narcotráfico se expande en Ecuador, Andrea Espinoza, 31 de mayo de 2012, http://internacional.elpais.com/internacional/2012/05/31/actualidad/1338450249_507702.html

Las estadísticas de incautaciones de la Dirección Nacional Antinarcóticos indican un incremento en la actividad ilegal. En 2009, 68 toneladas⁸; en 2010, 18 toneladas; en 2011, 26 toneladas; en 2012, 42,9 toneladas; en 2013, 57.6 toneladas⁹⁻¹⁰.

Sin embargo, incautaciones como las realizadas en 2011 representan apenas el 21,66% de la droga que circula anualmente por el país, según estimaciones del último Informe Internacional de Control de Narcóticos. Pero el volumen de incautaciones del año 2013 ya representa el 52% del volumen de cocaína en tránsito, calculado en marzo de 2013 por el Departamento de Estado norteamericano en 110 toneladas métricas anuales de cocaína¹¹.

El informe perfila a Ecuador como un importante país de tránsito de narcóticos y químicos necesarios para procesar distintas drogas. El elemento facilitador, explica, es la falta de control en sus fronteras. Además de la corrupción y la debilidad de las instituciones locales.

El narcotráfico ecuatoriano ya tiene perfil propio, ya no se trata de un simple país de tránsito ni tampoco es un recipiario inevitable de las consecuencias del conflicto colombiano, que “derramaba” su conflicto sobre el país.

Herrería Bonnet arriesga la idea de un ‘copamiento’ de los problemas de seguridad. “Todos los actos delictivos que ocurren en nuestro país están supeditados al mayor de los crímenes que es el narcotráfico, cuyas redes se inician desde los cultivos de hojas de coca en Bolivia, Perú y Colombia y luego los cárteles utilizan al Ecuador como centro de acopio y reexportación de embarques ilícitos, a fin de evitar los controles que se vienen realizando en las cargas desde los países que producen la droga” (Herrería Bonnet, 2012).

Sin embargo es más plausible la percepción de las propias autoridades policiales, quienes declaran que Ecuador es una “bodega”, un lugar de acopio de droga, o más específicamente, como es nuestra hipótesis, un *hub* de conexión de casi todas las diversas modalidades del narcotráfico (lavado de dinero, precursores químicos, tránsito).

Así lo afirma explícitamente Fernando Carrión Mena: “el narcotráfico le ha posicionado al Ecuador como un *hub* gracias a la reestructuración global del narcotráfico en la región, a partir del Plan Colombia, que abrió nuevas rutas, relocalizó la fase del procesamiento y estableció nuevas alianzas “institucionales”¹².

El afirma que “el Ecuador ya no es un país de tránsito y bodegaje, porque su condición estratégica se forma gracias a las redes de carteles, bandas y mafias a la manera de *holdings* que conforman el *hub*. Esta nueva función se desarrolla por la constitución de redes comerciales de los carteles del narcotráfico, requisito indispensable para la formación del sistema y para la definición del país como un nodo privilegiado (*hub*). En este último tiempo hemos visto el gran trabajo de la Policía Nacional en la detención de importantes personas vinculadas al narcotráfico, lo cual revela la presencia de los carteles mundiales en el territorio nacional; allí están las prisiones de personas provenientes de Rusia, Israel, África (Kenia, Nigeria, Tanzania), México, Colombia y Perú, entre otros”¹³.

Atento a esta situación el viceministro del Interior, Javier Córdova, dijo que “el reciente decomiso de 1.2 toneladas de cocaína que tenía como destino Bélgica y Estados Unidos, muestra el compromiso de Ecuador en el combate al delito en ese frente”¹⁴.

⁸ Ecuador adquirirá nuevos equipos para combatir el narcotráfico, Prensa Latina, 28 de febrero de 2014, http://www.prensa-latina.cu/index.php?option=com_content&task=view&idioma=1&id=2428691&Itemid=1

⁹ Ecuador, sede de países que enfrentan al narcotráfico, El Telégrafo, 2 de octubre de 2013, <http://www.telegrafo.com.ec/justicia/item/ecuador-sede-de-paises-que-enfrentan-al-narcotrafico.html>

¹⁰ Identifican a narcotráfico como una de las amenazas para Ecuador, Yahoo Noticias, 30 de enero de 2014, <http://es-us.noticias.yahoo.com/identifican-narcotr%C3%A1fico-amenazas-ecuador-163952808.html>

¹¹ 2013 International Narcotics Control Strategy Report (INCSR), <http://www.state.gov/j/in/rls/nrcrpt/2013/vol1/204049.htm#Ecuador>

¹² El Ecuador, un “hub” del narcotráfico, Diario Hoy, abril 2012, http://works.bepress.com/fernando_carrion/519/

¹³ Idem

¹⁴ Ecuador evitará convertirse en paso para narcotráfico, Noticias Starmedia, 28 de febrero de 2014, <http://noticias.starmedia.com/narcotrafico/ecuador-evitara-convertirse-en-paso-para-narcotrafico.html>

En el mismo sentido el general Juan Carlos Barragán, Director Nacional de Antinarcóticos, sostuvo que el gobierno busca “que estas organizaciones no tomen cuerpo en Ecuador”¹⁵.

Queda claro, por lo menos en los términos preliminares en que desarrollamos este trabajo, que el gobierno ecuatoriano está llevando adelante una consciente tarea de freno a las posibilidades de que el país se convierta en una bodega, centro de acopio o de tránsito de drogas. Pero la posibilidad de que Ecuador sea un nodo estratégico (*hub*) todavía no parece formar parte de las preocupaciones de las políticas públicas del gobierno ecuatoriano.

Si el narcotráfico ecuatoriano se constituye en Ecuador como un nodo continental de intercambio comercial lo será a través de un régimen aceitado de transacciones financieras en gran escala. En este sentido será más importante analizar el sistema bancario del país que los volúmenes de tránsito de drogas incautados por los operativos de la Policía Antinarcóticos.

¹⁵ Idem

Bibliografía

- Bonilla, Adrián, 1991, *Ecuador: actor internacional en la guerra de las drogas*, en: Bagley, Bruce, Alexei Páez y Adrián Bonilla (eds.) (1991), *Economía política del narcotráfico. El caso ecuatoriano*, FLACSO Ecuador, North- South Center de la Universidad de Miami, Quito.
- Cancillería del Ecuador, 2006, Plan Nacional de Política Exterior, Planex 2020, Quito.
- Cuesta, Salomón y Patricio Trujillo, 1999, *La frontera de las fronteras*. FIAAM. Documento original de Investigación en: Núñez Vega, Jorge, et. al. (2008). *Análisis de la ley de drogas desde una perspectiva socio-política: Diagnóstico de la ley de sustancias estupefacientes y psicotrópicas*. Texto borrador.
- Emmerich, Norberto y Rubio, Joanna, 2014, *Alvaro Uribe el verdadero patrón del mal*, Agencia Paco Urondo, 16 de abril, <http://www.agenciapacourondo.com.ar/secciones/sociedad/14331-alvaro-uribe-el-verdadero-patron-del-mal.html>
- Emmerich, Norberto, 2014, *Corrupción, política y narcotráfico*, Documento de Trabajo N° 293, Departamento de Investigaciones, Universidad de Belgrano, Buenos Aires.
- Espinosa, Roque, 2009, *El enclave cocalero colombo-ecuatoriano*, en Jaramillo, Grace (comp.) (2009), *Construyendo Puentes entre Ecuador y Colombia*, FLACSO Ecuador, OEA y PNUD, Ecuador: Abya Yala.
- Falco, Mathea, 1996, *La adicción al fracaso*, en Revista Archivos del Presente, N° 6, Buenos Aires, pág. 44 y ss.
- Federación Argentina de Municipios – FAM, 2013, *Estudio integral de homicidios dolosos. Aportes para una mirada local en seguridad ciudadana*, Florencio Varela 2011, 2012, 2013, Florencio Varela, Buenos Aires. http://www.osecpba.org.ar/PDF/Homicidios_Dolosos_en_FV.pdf
- Herrería Bonnet, 2012, *Narcotráfico en Ecuador*, Instituto Ecuatoriano de Economía Política, http://www.ieep.org.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=3569:luis-herreria-bonnet&catid=40:economisa-y-derecho&Itemid=101
- Moreano Uriguen, Hernán, 2009, *Frontera Ecuador- Colombia: desarrollo, securitización y vulnerabilidades*. En Jaramillo, Grace (Comp.) (2009) *Construyendo Puentes entre Ecuador y Colombia*. FLACSO - Ecuador, OEA y PNUD, Ecuador: Abya Yala.
- Moreano, Hernán, 2010, *Entre santos y 'traquetos'. El narcotráfico en la frontera colombo-ecuatoriana*, Colombia Internacional 71, 235-261.
- Núñez Vega, Jorge, et. al., 2008, *Análisis de la ley de drogas desde una perspectiva socio-política: Diagnóstico de la ley de sustancias estupefacientes y psicotrópicas*. Texto borrador, Quito, FLACSO Ecuador.
- Paex, Alexei, 1989, *La inserción ecuatoriana en la dinámica andina del narcotráfico*, en *La economía política del narcotráfico. El caso ecuatoriano*, Flacso Ecuador.
- Paez, Alexei, 1989, *Política y narcotráfico. La ambigüedad del Estado*, Documento de Trabajo, Quito: FLACSO.

- Retamales, Jaime; 2004, *Globalización del narcotráfico, narcocultura y narcocorrido*, Universidad de Houston, en <http://www.class.uh.edu/mcl/faculty/zimmerman/lacasa/Estudios%20Culturales%20Articles/Jaime%20Retamales.pdf>
- Rivera Vélez, Fredy y Torres Gorena, Fernando, 2011. *Ecuador, ¿país de tránsito o país productor de drogas?*, Friedrich Ebert Stiftung, Policy Paper 36, julio.
- Rivera, Freddy, 1991, *Campesinado y narcotráfico*, Revista Ecuador Debate, No. 22, Quito, Centro Andino de Acción Popular CAAP.
- Rivera, Freddy, 2005. *Ecuador: untangling the drug war*. En *Drugs and democracy in Latin America: The impact of US foreign policy*, ed. Coletta Youngers y Eileen Rosin. Washington, Boulder: WOLA, Lynne Reinner.
- Thoumi, Francisco, 2005, *El imperio de la droga: narcotráfico, economía y sociedad en los Andes*, Bogotá, Planeta, IEPRI.

