



Nº 29, 1999

EL DISCURSO DE LA SEGURIDAD NACIONAL Y LA GUERRA DE LAS DROGAS

Adrián Bonilla*

Este trabajo tiene un propósito: presentar una lectura desde categorías de las teorías críticas de relaciones internacionales de seguridad nacional, fundamentadas en una visión realista del orden internacional.

La noción de seguridad nacional

El proceso de competencia narrativa como política

Una de las premisas que sustentan la metodología del análisis discursivo es que los signos en sí mismos no producen sentido. Es su funcionamiento textual, su lectura, su contexto, la confrontación entre el mundo emisor y el del preceptor lo que les otorgan "significación"¹. La idea de seguridad ha tenido tradicionalmente múltiples interpretaciones. Es básicamente polisémica. Sus múltiples sentidos pueden ser usados para describir una sensación personal, un conjunto de recursos de la sociedad destinados al bienestar: la seguridad social, o para referirse a la calidad de un Estado dentro del orden internacional.

Pero incluso dentro de esta última lectura, la idea de la seguridad es filtrada por distintos tipos de argumentos (u órdenes discursivos) que al mismo tiempo originan la identidad en referencias distintas, tradiciones de pensamiento o académicas diversas, incluso temas, cuya priorización depende del contexto en que fueron enunciadas y recibidas.

De hecho, la imagen de la seguridad estatal de la guerra fría ha sido complementada y sustituida, en la misma tradición académica anglosajona de las relaciones internacionales, una vez que el contexto cambió luego de 1989 por distintas imágenes que reemplazan la aproximación militar a la seguridad por un énfasis en la dimensión económica, personal, democrática y humana (Bagley y Aguayo, 1990: Introducción; Fitch, 1992: 189-194; 1992: Nef, 1994).

La construcción de la idea de la seguridad, como la del saber, puede ser concebida como la construcción de un relato en donde las normas de esa práctica, la discursiva, son ubicuas del mismo modo que el sujeto, dependiendo del sentido que el narrador otorgue. El estatuto que da la condición de

* Subdirector de FLACSO. Coordina el programa de relaciones internacionales

¹ Esta premisa se encuentra insinuada a lo largo del pensamiento de Foucault. Es parte de un debate largo antiguo de la lingüística, prácticamente desde la exposición de la teoría sobre la economía política de las significaciones de Saussure, y forma parte constituyente de la obra de Roland Barthes. Resúmenes generales de la historia de la formulación de esta premisa pueden encontrarse en trabajos de Pauline Rossenau (1990, Ca. II); y Madan Sarup (1993; Caps. 2, 3 y 7).



verdadero a uno de estos relatos no siempre depende de la capacidad de este de replicar la realidad, porque todos de acuerdo a sus propias normas tienen esa posibilidad, sino de las condiciones que rigen y dan sentido a la aparición de los enunciados en un momento dado y en una cultura determinada (Foucault, 1983: 100).

La multiplicidad de sentidos que la seguridad tiene no ofrece estándares claros que puedan dar cuenta de un proceso ideal de reflejo especular de la realidad, uno de los propósitos de la racionalidad instrumental-formal, hegemónica en occidente. Las políticas que se emanan en nombre de la seguridad de los Estados, en una primera hipótesis, responden a un proceso de interpretación, de otorgamiento de sentido al código lingüístico que se construye alrededor del término seguridad, antes que a un proceso de verificación².

Este tema plantea dos discusiones. La primera tiene que ver con aquello que puede concebirse como “interpretación”, y esto supone varias consideraciones: la primera, el texto siempre está incompleto mientras no sea descifrado por su operador, quien para ello usa su propio “diccionario”. Esto sugiere que siempre el texto es contingente al lector y a los postulados de significación que él lleva consigo (Eco, 1986: 73-74)-

Una segunda consecuencia deviniente del problema de la interpretación implica que para efectos de un análisis del discurso de la seguridad en relaciones internacionales, su deconstrucción necesariamente implicará la contextualización no solamente del texto, de los conceptos en juego, sino también de los lectores y reproductores de esas nociones, mediadas por sus propias razones utilitarias. Por ejemplo, el caso del narcotráfico plantea varias etapas de construcción de significaciones, sucesivamente leídas por decisores e impregnadas en políticas concretas. El concepto convencional de seguridad nacional, que se refiere al conjunto de materias que tratan de la sobrevivencia, bienestar y protección de un Estado (Viotti y Kauppi, 1987: 598), ha sido interpretado por ejemplo, en la Guerra de las Drogas de un modo que le hace extensivo al fuero privado de los consumidores y que no se remite en forma directa a la sobrevivencia del Estado, por lo menos en el caso de los países que constituyen la demanda.

Las prácticas políticas se pueden entender no sólo como el resultado de la interacción de intereses racionales, sino también como la producción de sentido, posición, valores e identidades en el plano simbólico. Esta producción de sentido no está desligada de la competencia por la locación de recursos y la consecución de objetivos, por el contrario, es su base fundante, donde es posible observar y analizar los intereses como construcciones simbólicas histórica y estructuralmente situadas, y no como “intereses” abstractos, permanentes y ahistóricos.

² La idea de contraponer las nociones de verificación e interpretación es de James Der Derian, quien deconstruye los temas del espionaje, el terror, la velocidad en la decisión, como relatos paralelos a la diplomacia. Ver Der Derian, 1992, Cap. I.



Con estos antecedentes, en lo que se refiere a la guerra contra las drogas, el discurso puede ser percibido en tres niveles. Un nivel general que alude al conjunto de imágenes y valores que forman la estrategia antidrogas, y que informan la percepción de riesgo a la seguridad nacional básicamente de los Estados Unidos. Un segundo nivel, de conexión, que articula esas percepciones con las políticas concretas que emanan de ellas: interdicción y militarización, por ejemplo; y un tercer nivel, específico, que se refiere al ámbito de concreción de esas políticas y generación de nuevas realidades. En el caso ecuatoriano, por ejemplo, se trata de las imágenes que posibilitaron la modificación de la estructura de seguridad nacional, de la legislación penal y que crearon nuevos problemas, tales como la excesiva población carcelaria o las contradicciones internas de la policía o las fuerzas armadas.

La competencia textual en el discurso político, que esquemáticamente se refiere al proceso de reconocimiento de los códigos de los enunciados por parte de los reproductores o lectores y sugiere el punto teórico central de este trabajo: sustentar la posibilidad de inferir, a través de la descripción de las nociones de seguridad producidas en el norte industrializado, y de aquellas replicadas en América Latina, particularmente el Ecuador, las diferencias en la lectura del término “seguridad” y desprender, de ahí, las consecuencias políticas inmediatas para sus implicaciones en las relaciones estatales con la sociedad civil alrededor del tema del narcotráfico. Es decir, construir el escenario del proceso político de la competencia narrativa de la seguridad y el narcotráfico, analizar históricamente su política exterior en relación al tema drogas ilegales, dar cuenta de su estructura de seguridad y observar si ésta funciona en una decisión concreta, con los objetivos de esta tesis.

Con estos elementos, este texto puede acercarse al pensamiento instrumental que rodea la producción teórica de modelos de toma de decisiones concebidos como instrumentos de análisis de política exterior para intentar una crítica, no de sus fundamentos, sino de su misma eficacia explicativa, una vez que los objetos mismos que permiten su aplicación como herramientas sistematizadoras de la realidad social, son construidos alrededor de imágenes, valores y percepciones contingentes al narrador, antes que a la idea positivista de “realidad objetiva”.

El escenario del discurso no es otro que el de las prácticas sociales. Tiene una historicidad propia, es por sí mismo una práctica además de ser el vehículo de expresión de otras³. Las prácticas políticas desde las premisas del análisis

³ En *El Nacimiento de la Clínica* (Siglo XXI, México, 1985), Foucault estudia el proceso de asimilación, en la modernidad, de los “enajenados” a las mismas condiciones de exclusión o represión- de los delincuentes. El cuerpo humano y la muerte se desacralizan, y un tipo de discurso científico antropocéntrico, pero más que eso, individualizado, se formará paralelamente, a las necesidades expansivas del capitalismo, el mismo que sustituirá el ritual mágico o religioso que acompañaba a la enfermedad en las sociedades pre-modernas. Esto denota un proyecto social que corresponde a una economía emergente (el mercado) y que se complementa con un discurso utilitario que pregona la eficiencia productiva. Los locos fueron encerrados en cárceles especiales y los minusválidos excluidos, una vez que el proceso de individuación tomó curso u la sociedad orgánica empezó a desintegrarse.



discursivo, no son conspirativas, unitarias y racionales –como en el marxismo o el realismo- ellas por sí mismas no pueden determinar la existencia o el rigor científico de una teoría, pero sí su modo de existencia y funcionamiento, puesto que una forma de sistematizar la realidad, que es el caso de un discurso científico, no deja de ser una práctica social que puede, por lo tanto, revelar el universo en el que fue constituido.

No hay evidencias que sustenten que el discurso antidrogas sea el producto de una conspiración destinada a preservar la hegemonía de los Estados Unidos en Sudamérica, pero en cambio sí es posible trazar un hilo conductor que una la jerarquía internacional de los Estados poderosos con los intereses globales de la sociedad que ellos representan, con las necesidades que la práctica política de sus gobiernos impone. La producción de un tipo de discurso que autorefiriéndose como científico (International Relations Theory) sea funcional a valores concretos y fines políticos contingentes es un tema ampliamente estudiado desde distintas perspectivas teóricas.

La imagen realista de la seguridad nacional

Una primera aproximación al problema de la seguridad, en la argumentación contemporánea –de la fuente hobbesiana-, busca despojar de un origen puramente valorativo-moral a las decisiones y a las normas jurídicas, y se fundamenta en varios supuestos alternativos. La política, al igual que la sociedad, es gobernada por leyes objetivas; hay una distinción entre las opiniones y los razonamientos fundamentados en hechos; si bien hay una tensión entre la significación moral y la ejecución de un acto político, no hay valores morales universales que informen por igual la conducta de los Estados, ni hay tampoco un Estado en particular que los represente (Tucker, 1977: Capl). El interés estatal se define, entonces, como poder y se construye en un código de valores, percepciones y creencias dominante: su discurso legitimador.

Las relaciones de poder abarcarían prácticamente todo el universo de las interacciones entre los hombres e implicarían el control de las acciones de unos hombres o actores por otros (Morgenthau, 1960: 10-35).

El realismo considerado como paradigma se fundamenta en tres premisas: a) Los Estados- nación o sus decisores políticos son los actores más importantes en el sistema internacional; b) Hay una clara distinción entre política doméstica y política exterior; c) Las relaciones internacionales se definen en la lucha por la paz y por la guerra (Vásquez, 1979: 211). Si se lo considera como el conjunto de supuestos de un programa de investigación científica al estilo de Lakatos, el realismo es 1. Estadocéntrico; 2. Los Estados son racionales y unitarios; 3. los Estados tienen como objetivo la búsqueda del poder (Keohane, 1986: 164-165). El ambiente internacional así concebido imagina una situación anárquica, similar al estado de naturaleza original que tenía Thomas Hobbes, en que la seguridad de un Estado depende de su autosuficiencia de medios militares.



La seguridad radica en el poder como posibilidad que un Estado tiene de imponer a su ciudadanos y a otros estados sus propias políticas (Valores y creencias) y objetivos a través del uso potencial de la fuerza. En otras palabras, de la capacidad de ser hegemónico⁴. En este tipo de razonamiento, los Estados nación se ven reducidos a sus propias capacidades, a la “auto-ayuda” o autosuficiencia para conseguir la prosecución de sus intereses, y el primero de ellos es la autopreservación. En tal virtud, los Estados no son iguales entre sí y, puesto que son los usos del poder los que determinan la normatividad, de ello se desprende que la paz dependerá de la estabilidad que se logre a partir de la producción de hegemonías (Tucker, 1977: 19-72).

La funcionalidad del Estado es la de proveer seguridad a sus ciudadanos, para el realismo, pero esa seguridad implica, como en la versión original del contrato hobbesiano, no sólo la cesión de varias dimensiones de la libertad individual, sino también la admisión por parte de la colectividad de las imágenes que legitiman o construyen el consenso sobre el que se erigen las reglas estatales, la normatividad pública. En el caso de las drogas, por ejemplo, esto se ha articulado alrededor de la prohibición de su consumo para prevenir conductas fuera del orden de las cosas⁵.

Drogas, discurso y relaciones internacionales

El discurso a partir de la identidad societal del enunciador; o sea, de la función que este último cumple dentro de la sociedad al producirlo, se refiere al contexto histórico en que es construido⁶. Para Foucault el discurso no revela únicamente las tensiones de la sociedad o las características de un sistema de dominación, sino que también es parte constituyente – integrante- de lo societal, un objeto de poder por sí mismo, algo por lo que se lucha al igual que por el control del Estado, por ejemplo. La relevancia social del discurso se infiere a partir de los límites formas de apropiación de los enunciados, de la identificación de sus propietarios: naciones, grupos sociales, clases, individuos⁷.

Con estos antecedentes, el discurso antidrogas de las administraciones republicanas estadounidenses, puede ser considerado como un objeto social producido en un ambiente histórico y económico específico. En el análisis

⁴ El concepto de Hegemonía párale realismo es distinto del de Gramsci y supone la capacidad de un Estado para hacer prevalecer sus intereses. Esta noción está directamente ligada al concepto de balance de poder (Hume, 1990: 279)

⁵ La idea de “orden de las cosas” expresada aquí se remite a una forma de percibir el mundo y lo que es normal. También a una forma de entender lo que es conocimiento, y a los valores que en la sociedad contemporánea forman las ideas del bien y del mal, que siempre son relativas al contexto histórico en que han sido producidas y por lo tanto arbitrarias (Foucault, 1987, Cap. 1)

⁶ Michael Foucault, El discurso del poder, Siglo XXI, México, 1983, p. 65 y ss.

⁷ Tres supuestos se desprenden de este razonamiento: 1. El discurso tiene existencia propia como producto social; 2. Su análisis para efectos políticos no es relevante a las leyes de su construcción (lingüística clásica) sino a sus condiciones de producción y existencia; 3. Es un referente del campo práctico en que se despliega y no del espíritu del enunciador. (Foucault, 1983, OP.CIT., p.74)



político, independientemente de la forma que adquieren sus contenidos: mensajes presidenciales, informes de la DEA, campañas de propaganda televisiva, es importante tomar en cuenta el clima moral y social en que fue producido, es decir el sistema de valores que informa a la ciudadanía a la que interpela, los intereses de los emisores, en este caso de los gobiernos, el partido republicano y del Estado-nación en la dimensión internacional del análisis, porque al definir las condiciones en que fue producido, sus contenidos expresan una forma de ejercicio de poder. De hecho, es posible plantear la hipótesis (comprobable empíricamente) de que la interpelación prohibicionista atrae la solidaridad del conjunto de los actores relevantes al conflicto de las drogas en el sistema americano, y que la política de poder realista respecto de los Estados-fuente productores de cocaína podría servir, no sólo para legitimar la presencia estadounidense fuera de las fronteras, sino también para que ella sea respaldada domésticamente, y mediante ese apoyo, sea legitimado también el conjunto de la acción política de los enunciadores (Bonilla, 1993: cap 1).

Dentro de la peculiar lógica que rodea a los conceptos de seguridad nacional, se plantea que la interacción entre los valores de la sociedad con el ambiente doméstico e internacional define los intereses de la nación. En el caso de los Estados Unidos estos se han resumido en libertad, sobrevivencia y prosperidad. La seguridad nacional cumpliría el papel de proteger y extender dichos valores en contra de potenciales adversarios⁸. Desde un punto de vista complementario, la seguridad nacional estadounidense descansaría la invulnerabilidad territorial de la nación, en el bienestar económico, en la promoción de un orden mundial favorable, básicamente pacífico, y en sus valores. A partir de estos objetivos se definiría la intensidad de los intereses, su permanencia o transitoriedad, para concluir que ellos son de sobrevivencia, cuando hay la amenaza de destrucción de la nación o de su territorio; vitales, si la amenaza a la sobrevivencia puede gestarse o ser respondida dentro de cierto período de tiempo; mayores, cuando son importantes pero no cruciales y pueden ser negociados, dependiendo del grado de tolerancia que el reto implique, y periféricos, cuando no afectan al bienestar nacional, aunque sí el de intereses privados (Nuechterlein, 8-15).

El combate al narcotráfico percibe una amenaza que difícilmente puede ser considerada un reto a la integridad territorial, tampoco este es un fenómeno premeditado por actor alguno con la capacidad de montar un operativo a largo plazo para desestructurar la sociedad estadounidense, no hay posibilidades de negociar su solución, en tanto el consumo es un patrón de conducta nacional y, aunque afecta los intereses de ciudadanos privados, no obedece a una lógica de interacción con unidades políticas nacionales. Por lo mismo, los intereses en juego no son de sobrevivencia, no son vitales, no son mayores y difícilmente alcanzan la categoría de periféricos. Aun así, la guerra a las drogas es tratada como un problema que merece la intervención de otros estados y la movilización de la inteligencia y de los militares.

⁸ Daniel Kaufman, Jeffrey McKittrick y Leney Thomas (1985: 5-13)



La dimensión otorgada por los gobiernos republicanos ha sido la de una crisis mayor con América Latina, pero los enemigos identificados o son ubicuos, o no existen. El análisis realista falla en la descripción del problema y de los actores, pero el discurso sigue reproduciéndose, prácticamente sin cambios, y alimentando la estrategia antidrogas de los Estados Unidos.

En 1982, cuando el presidente Reagan declaró la guerra de las drogas, incluyó un tema que normalmente se encontraba en el espacio de la salud pública dentro de la agenda de seguridad nacional. Esta declaración se consolidó en 1986 cuando el mismo presidente identificó al tráfico de estupefacientes como “una amenaza a la seguridad nacional y autoriza al departamento de defensa a involucrarse en numerosas operaciones antidrogas” (Romm, 1993: 9).

La lectura del concepto de seguridad nacional en la guerra de las drogas puede entenderse desde la racionalidad de los decisores estadounidenses como un problema por el monto de dinero que significa, o por la violencia relacionada con el tráfico en las grandes ciudades, pero además opera dentro del conjunto de postulados devinientes de un código de valores internalizado, que identificó a las administraciones republicanas de los ochenta como conservadoras. Puede postularse, por otra parte, que responde a una dinámica que involucra a la política exterior de los Estados Unidos desde su imagen doméstica del tema, no necesariamente de las dinámicas internacionales con los países andinos.

La particularidad del discurso político está determinada por las condiciones de producción y circulación del sentido, que son heterogéneas y aluden al proceso histórico, a las circunstancias económicas, a las necesidades de los emisores. De esta suerte, la función del discurso político no es sólo dar a conocer una significación, sino, como se ha dicho, transformarla en acción, en decisiones⁹. En el caso del narcotráfico, el discurso realista no sólo informa a los valores que sustentan la prohibición: peligro para la salud, ruptura de los vínculos familiares y sociales, violencia callejera, que es el lado significativo –su función como valor de uso–; sino que además se intercambia con los valores resultantes de los efectos de esa política en los países andinos. En este último proceso, que relaciona al conjunto de la sociedad adquiere la función de legitimación -o lo que sería para ponerlo en términos reducidos, su valor de cambio-. Al producir decisiones o al legitimarlas, el discurso antidrogas, como otros discursos políticos, sustenta una forma particular de organización de la sociedad, del poder y una forma de ejercicio del mismo. Esto es, la administración republicana que le dio origen.

Bibliografía

⁹ La circulación del sentido se refiere a la emisión y reconocimiento (aprehensión o consumo) de significados, no sólo a la producción y recepción de mensajes, pues el discurso político no solamente es comunicación sino que está dirigido a operar sobre la realidad y transformarla de una u otra forma, de acuerdo a las necesidades, intereses o demandas del emisor. Ver: Veron, Eliseo y Sigal, Silvia (1985: ii y ss)



- James Der Derian, 1992. *Antidiplomacy. Spies, taerror, speed and war.* Cambridge MA: Blackwell Publishers
- Michael Foucault, 1987. *Las palabras y las cosas.* México, Siglo XXI
- Michael Foucault, 1983. *El discurso del poder.* México: Folios ediciones
- Michael Foucault, 1985. *El nacimiento de la Clínica.* México, Siglo XXI
- David Hume, 1990. *The Balance of Power.* En John Vásquez ed. Classics of International Relations. New Jersey: Prentice hall
- Daniel Kaufman, Jeffrey Mckitrick, Leney Thomas, 1985. *US. National Security: A Framework for Analysis.* New York: Lexington Books.
- Pauline Marie Rosenau, 1991. *Postmodernism and the Social Sciences. Insights, Inroads and Intrusions,* Princeton NJ: Princeton University Press
- Madan Sarup, 1993. *An Introductory Guide yo Post-Structuralism and Postmodernism.* Athens GA: The University or Georgia Press
- Eliseo Verón y Silvia Sigal, 1985. *Perón o Muerte. Los fundamentos discursivos del fenómeno peronista.* Barcelona: Legasa