



UNIVERSITY OF MIAMI.  
NATIONAL SECURITY DECISION-MAKING IN ECUADOR.  
THE CASE OF THE WAR ON DRUGS.

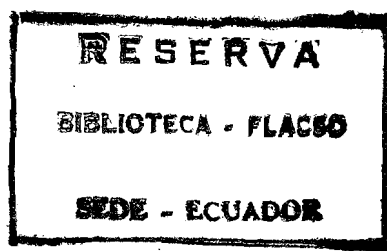
By  
Xavier Adrián Bonilla

A DISSERTATION

Submitted to the Faculty  
of the University of Miami  
in partial fulfillment of the requirements for  
the degree of Doctor of Philosophy

Coral Gables, Florida

October, 1992



UNIVERSITY OF MIAMI

A dissertation submitted in partial fulfillment of  
the requirements for the degree  
of Doctor of Philosophy

NATIONAL SECURITY DECISION-MAKING IN ECUADOR  
THE CASE OF THE WAR ON DRUGS

Xavier Adrián Bonilla

Approved:

\_\_\_\_\_  
Bruce M. Bagley  
Associate Dean of the Graduate School  
of International Studies  
Chairperson of Dissertation  
Committee

\_\_\_\_\_  
Jo Anne Hecker  
Interim Dean of the  
Graduate School

\_\_\_\_\_  
William C. Smith  
Professor of International  
Studies

\_\_\_\_\_  
Steve Stein  
Professor of History

\_\_\_\_\_  
Richard Weisskoff  
Professor of International  
Studies

\_\_\_\_\_  
Amparo Menéndez-Carrión  
Director  
Facultad Latinoamericana  
de Ciencias Sociales  
Sede-Ecuador

BONILLA, XAVIER ADRIAN

(Ph.D. International Studies)

National Security Decision-Making in Ecuador. The Case of the  
War on Drugs. (October, 1994)

Abstract of a doctoral dissertation at the University of  
Miami.

Dissertation supervised by Professor Bruce M. Bagley

No. of pages in text: 399

Esta disertación estudia las relaciones internacionales del Ecuador en relación al fenómeno del narcotráfico, y la forma que tiene la estructura institucional del Ecuador para procesar decisiones en materias de seguridad nacional. El texto sitúa primero algunas categorías teóricas, de las corrientes críticas en la teoría de relaciones internacionales, con el objeto de construir la estrategia antidrogas del Departamento de Estado como discurso político. Con estos elementos se describe la política exterior del Ecuador en relación al tema drogas a lo largo del siglo XX. La tesis hace una lectura de las imágenes sobre el narcotráfico, y sobre los países fuente, que informan la política exterior norteamericana, para describir luego las instituciones de la seguridad nacional ecuatoriana. Finalmente, se analiza un proceso de toma de decisiones: la desarticulación de la mayor organización ilegal ecuatoriana, vinculada al narcotráfico, con tres tipos de modelos referidos al nivel del Estado, del individuo, y de la política exterior y orden internacional.

## INDICE

<b>INTRODUCCION</b>	1
Propósitos	2
Relevancia del tema	3
Proposiciones generales	6
Estructura del texto y metodología	9
<b>CAPITULO I.</b>	
<b>NARCOTRAFICO. SEGURIDAD NACIONAL. DISCURSO POLITICO Y MODELOS DE TOMA DE DECISIONES</b>	20
Relevancia de las aproximaciones críticas	21
Fundamentos para una crítica del realismo	21
La noción de seguridad nacional	31
Competencia narrativa como política	31
La imagen realista de la seguridad nacional	37
Modelos de toma de decisión y narcotráfico	44
Política exterior y orden internacional	44
Modelos a aplicarse en esta tesis	51
Conclusiones.	55
<b>CAPITULO II</b>	63
<b>EL ROL DIFERENCIADO DEL ECUADOR EN EL SISTEMA DE PRODUCCION DE DROGAS.</b>	
Antecedentes	64
Descripción sumaria de la producción de Coca en los Andes	66
Economía política de la extinción de la Coca en el Ecuador	73
Conclusiones	85
<b>CAPITULO III</b>	
<b>LA POLITICA EXTERIOR ECUATORIANA Y LA GUERRA DE LAS DROGAS</b>	92
El Ecuador y la dimensión internacional del narcotráfico en el siglo XX	93
Las décadas iniciales	93
Los años sesenta y setenta	103
Drogas y política exterior ecuatoriana	108
La adopción del discurso	108
La guerra de las drogas en el Ecuador	110
La nueva estructura institucional	118
Actitudes de la sociedad ecuatoriana	123
Política exterior en los noventa	131
Las "victorias" en la guerra de las drogas	140
Conclusiones	151
<b>CAPITULO IV</b>	
<b>LAS IMAGENES DEL NARCOTRAFICO Y LA SEGURIDAD NACIONAL</b>	163

Introducción	164
Las imágenes estadounidenses	165
Los Estados Unidos y la política de control e interdicción	165
De Cartagena a Clinton	174
La estrategia antidrogas y los países fuente	183
La imagen estadounidense del caso ecuatoriano	194
Conclusiones	207
<b>CAPITULO V</b>	
<b>LA SEGURIDAD NACIONAL EN EL ECUADOR. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL</b>	<b>221</b>
Introducción	222
La idea de la seguridad nacional en el Ecuador	223
Descripción de las instituciones de la seguridad nacional	227
El ámbito de las Fuerzas Armadas	227
El Consejo de Seguridad Nacional	227
Las jerarquías en las Fuerzas Armadas	231
Las funciones del Presidente	234
El CSN, la Secretaría General y los Frentes de Acción	238
Las áreas bajo control civil	251
El Ministerio de Gobierno	251
La Policía Nacional	258
El Consejo Nacional de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP)	275
Conclusiones	281
<b>CAPITULO VI</b>	
<b>ANÁLISIS DEL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES: LA OPERACION CICLON</b>	<b>293</b>
Introducción	294
La Operación Ciclón: Reconstrucción	295
La Guerra de las drogas y las instituciones estatales en la Operación Ciclón	314
El nivel ejecutivo de la decisión	326
La motivación	326
Los participantes	332
Análisis de la decisión respecto de los modelos	343
El nivel del Estado. Los modelos de Allison	343
La ejecución. El nivel del individuo	349
Política exterior y orden internacional. Modelos consensuales y de disenso	352
Conclusiones	354
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>368</b>
Acerca de las proposiciones generales	368
Implicaciones relativas a la formulación de políticas	371
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>385</b>

## INTRODUCCIÓN

## INTRODUCCIÓN

### I. PROPÓSITOS

El eje articulador de los distintos capítulos de esta disertación es entender el procesamiento del fenómeno del narcotráfico por parte de las instituciones estatales ecuatorianas de la seguridad nacional, en el contexto de las relaciones políticas internacionales producidas por el tráfico ilegal de sustancias psicotrópicas. El tema ha sido trabajado desde cuatro perspectivas analíticas: a) La descripción de la inserción del Ecuador, como actor internacional en la llamada "Guerra de las Drogas", así como de su política exterior<sup>(1)</sup>; b) La construcción discursiva de las imágenes del narcotráfico y de los retos a la seguridad nacional estadounidense y de los países andinos, por parte de la estrategia antidrogas del Departamento de Estado; c) La descripción de la estructura institucional de seguridad nacional ecuatoriana; y d) El análisis del proceso de toma de decisiones en el Ecuador en materias relacionadas al narcotráfico.

El propósito teórico general es analizar la imagen y el discurso de la seguridad nacional y el narcotráfico, contenidas en las decisiones ecuatorianas sobre este tema, al mismo tiempo que discutir la validez de las premisas realistas que informan la estrategia antidrogas estadounidense, asumida por la política exterior ecuatoriana. Propósitos específicos son: 1. Usar categorías de las teorías postestructuralistas de

relaciones internacionales para hacer una lectura de las políticas antidrogas; 2. establecer un marco de análisis económico e histórico del contexto internacional del Ecuador ante el fenómeno del narcotráfico; y 3. aplicar tres tipos distintos de modelos de análisis de toma de decisiones al caso ecuatoriano, como instrumentos de reconstrucción de políticas exteriores y de sistematización de datos que den cuenta de la naturaleza -y de la jerarquización- del ordenamiento internacional en donde el Ecuador se inscribe. Una finalidad subsecuente es comprobar si estos modelos en sí mismos pueden ser leídos también como discurso político.

## II. RELEVANCIA DEL TEMA

Los temas relacionados a la seguridad nacional en el Ecuador han sido escasamente tratados en la literatura académica. Si bien hay cierta producción sobre todo en los espacios de formación superior de las fuerzas armadas ecuatorianas, el énfasis de estos estudios ha estado ligado a las necesidades específicas de la oficialidad, antes que a finalidades relativas al análisis político<sup>(2)</sup>. De otro lado la escasa literatura académica sobre el tema mas bien ha hecho relación a la naturaleza del rol de las fuerzas armadas en el contexto del ordenamiento político ecuatoriano<sup>(3)</sup>.

En el plano de las relaciones internacionales, la producción bibliográfica ecuatoriana se ha levantado



fundamentalmente sobre temas que aluden a la diplomacia, en donde han sido predominantes los asuntos limítrofes, los ámbitos de la soberanía y el comercio exterior<sup>(4)</sup>. El tratamiento común otorgado a estos tópicos tradicionalmente ha sido una perspectiva atravesada por el derecho<sup>(5)</sup>. En estos trabajos la dimensión política del orden internacional y el uso de categorías de las teorías de relaciones internacionales, incluso de la vertiente más conocida, el realismo de poder (power realism), no aparecen sino en forma eventual. De otro lado la literatura reciente sobre las relaciones internacionales del Ecuador y relaciones internacionales, producida en los Estados Unidos ha sido escasa<sup>(6)</sup>, y no ha tratado como preocupación central el problema de la seguridad nacional.

El tema del narcotráfico en el Ecuador ha tenido varios acercamientos en los últimos años aunque ellos han estado dirigidos mayoritariamente a describir los patrones de consumo internos y a prevenir la drogadicción. A pesar de que existe una extensa literatura producida en América latina y fuera de ella sobre los casos de Colombia, Perú, Bolivia, y en menor medida Venezuela, en el Ecuador el estudio de las dimensiones políticas del narcotráfico ha sido escaso. Existen, sin embargo, algunos trabajos en varios de los cuales el actor de esta disertación ha participado, y que han servido como antecedente al presente texto<sup>(7)</sup>. Estos trabajos, como aquellos que hacen relación a los efectos sociales domésticos

del narcotráfico, deben ser leídos en el contexto del tráfico de drogas como dinámica económica y política internacional, que ha tenido profunda influencia en los escenarios políticos de los países andinos, ligado a dinámicas que aluden tanto a la sociedad civil como al Estado, que ha generado procesos altamente conflictivos aún no resueltos en estas sociedades.

La relevancia política del narcotráfico en las naciones vecinas al Ecuador ha dimensionado este problema en el propio territorio ecuatoriano. A esto hay que sumar el hecho de que el tema del narcotráfico desde mediados de los años ochenta, durante una década, ha estado en el tope de la agenda estadounidense hacia estos países. Puesto que los Estados Unidos son el principal socio comercial e históricamente han tenido una importancia política determinante para la agenda exterior de las naciones latinoamericanas, esta circunstancia le atribuye una importancia central a este tema, independientemente de que para los gobiernos de todos los países andinos, incluido el Ecuador, problemas relacionados con la exportación de sus productos, la deuda externa y el comercio exterior sean prioritarios. El narcotráfico, y los resultados de las políticas de control, interdicción o erradicación, han sido indicadores fundamentales de la naturaleza armónica o conflictiva de las relaciones internacionales de las naciones andinas con los países consumidores y especialmente con los Estados Unidos.

De otro lado, el procesamiento del tema del tráfico de

drogas ilegales como parte de la agenda de seguridad nacional de los Estados Unidos, ha implicado una la formulación de una estrategia continental que alude o interpela a su vez, al conjunto de instituciones estatales de seguridad en el lado de la oferta. No solamente la policía, sino las fuerzas armadas y las entidades de inteligencia de los países "fuente" han tenido que asumir el tema del narcotráfico con una perspectiva estratégica e internacional. Esto ha significado en todos los países andinos, y también en el Ecuador, no solamente la presencia de asesores extranjeros y la readecuación de sus estructuras de seguridad, sino reformas profundas también en el sistema judicial y en la tradición penal. Es decir, significativas dinámicas políticas domésticas alrededor de un tema que se procesa también en la agenda internacional. Por estos antecedentes, el estudio del impacto del narcotráfico en las instituciones de seguridad nacional ecuatoriana y las modificaciones que ellas han sufrido para acoger al tema es una de las tareas de esta disertación.

### III. PROPOSICIONES GENERALES

3.1. El acercamiento teórico al narcotráfico parte de la suposición que reconoce a este fenómeno como un hecho transnacional cuya dinámica supera tanto la institucionalidad, cuanto la voluntad política y la capacidad de decisión de los Estados involucrados en él, porque da cuenta de una relación

económica, un mercado en el que se representan intereses, valores y percepciones que rebasan los espacios locales y aún regionales. Por ello, aunque el Ecuador no sea un país productor de hoja de Coca, ni exista un consumo tradicional que se funcionalice para el mercado externo, ha sido incluido dentro de la estrategia antidrogas del Departamento de Estado y su condición dentro del ordenamiento internacional, hacen de él un país vulnerable a la política exterior estadounidense.

3.2. La estrategia estadounidense ha sido predominante en la forma de enfrentar al narcotráfico en la región andina. Esta estrategia parte de supuestos realistas y concibe el enfrentamiento con los narcotraficantes como un conflicto que se resolverá de acuerdo a los recursos de seguridad de las partes involucradas. Una de las características de las decisiones ecuatorianas, a lo largo de su historia, en materias de tráfico de drogas y estupefacientes, ha sido la admisión permanente de las iniciativas antidrogas de carácter internacional, sobre todo de aquellas originadas en los Estados Unidos. La política exterior ecuatoriana reciente, de otro lado, ha sido también excepcionalmente consensual en el contexto de los países andinos. El Ecuador no ha tenido prácticamente una política exterior de iniciativa propia en el tema drogas, sino que ha asumido la del Departamento de Estado.

3.3. La estrategia antidrogas del Departamento de Estado puede ser leída como discurso político. Está informada por un

conjunto de imágenes sobre las drogas y de percepciones de la amenaza a la seguridad, que se remiten a valores dominantes en la sociedad Americana, enunciados en un contexto en donde las condiciones de producción y circulación del sentido hacen que el tema del narcotráfico aluda tanto al nivel doméstico cuanto internacional de la política estadounidense. La producción de consensos internacionales, es decir de imágenes comunes del conflicto y su solución, denotaría no sólo la coincidencia de objetivos de los actores interpelados, sino también de la naturaleza hegemónica de la asimetría de las relaciones entre los Estados Unidos y el Ecuador.

3.4. La proposición dominante en las doctrinas de la seguridad nacional en América Latina es que los valores nacionales son la expresión del Estado el mismo que da sentido a la sociedad y crea, en definitiva, a la nación. La hegemonía de tales valores no se establece como resultado de la competencia entre distintas perspectivas ideológicas, sino como la emanación obligatoria de la idea de nacionalidad que es interpretada oficialmente por los organismos permanentes del Estado.

3.5. El proceso de toma de decisiones en materias de seguridad nacional en el Ecuador es extremadamente centralizado, abarca prácticamente todos los recursos del Estado y elimina posibilidades de participación de la sociedad civil, y por lo tanto de emitir políticas que controlen sus potencialidades conflictivas desde los mismos actores

interpelados por él.

#### IV. ESTRUCTURA DEL TEXTO Y METODOLOGÍA

4.1. El capítulo primero de este texto discute la literatura teórica que se usa para analizar las imágenes de la seguridad nacional y del riesgo político provocado por el narcotráfico que inspiran la estrategia antidrogas del departamento de Estado y la política ecuatoriana sobre el tema. Este capítulo tiene dos objetivos a) argumentar sobre la relevancia de las teorías posestructuralistas, concretamente de la perspectiva del discurso político, para hacer una lectura crítica de los fundamentos realistas de la noción de la seguridad nacional y de la Guerra de las Drogas; y b) Discutir los fundamentos conceptuales de tres modelos de toma de decisión que se emplean en el el capítulo final de esta disertación.

4.2. El segundo capítulo de la disertación examina las dimensiones históricas y estructurales de la erradicación de la Coca en el Ecuador, y argumenta acerca de las dificultades de su implantación contemporánea. Su objetivo es situar el papel de este país en el complejo de producción de coca-cocaína, con el fin de establecer un marco general que provea antecedentes al conjunto de temas que se analizan en esta disertación.

Para presentar la explicación histórica, el texto

describe el momento económico que permitió que en los siglos XVI y XVII, la coca fuera erradicada del espacio geográfico que hoy constituye el Ecuador. Este análisis postula que fue la división regional del trabajo antes de las reformas borbónicas, la circunstancia estructural que permitió que la Coca se implantase definitivamente en las sociedades boliviana y peruana, mientras que en el norte del Virreinato de Lima ella fue erradicada. La relevancia de este punto tiene que ver con el hecho de que esa temprana erradicación otorga ahora al Ecuador un rol distinto al de sus vecinos en la economía política internacional de las drogas ilegales.

Los datos que sustentan el capítulo se basan en fuentes históricas secundarias que confrontan la economía de los siglos XVI y XVII con la forma de organización de la producción y los roles que correspondían a cada región. Para poder ilustrar el caso ecuatoriano, este capítulo hace además una lectura comparativa del Ecuador con la evolución de la estructura agraria de Bolivia y Perú, en relación a los cultivos de Coca, hasta mediados del siglo XX.

4.3.A pesar de encontrarse en medio de dos de los países que han sufrido con mayor intensidad las consecuencias del narcotráfico, el Ecuador no es un país fuente, si bien es un importante eslabón en el sistema de producción de coca-cocaína que cumple roles básicamente de intermediación, y en menor medida de estación de lavado de dinero (Bagley, et.al. eds. 1991: Introducción). Con estos antecedentes, el tercer

capítulo tiene por objeto describir y analizar la evolución de la política exterior ecuatoriana relacionada al tema de las drogas a lo largo del siglo XX, con especial énfasis en la década de los ochenta hasta principios de 1994. En esta descripción, por una parte se presentan ordenadamente los principales eventos y acuerdos internacionales suscritos por el Ecuador; y por otra se relacionan esos datos con los propósitos de las políticas antidrogas de los Estados Unidos. Las conclusiones apuntan a evaluar críticamente la eficacia de estrategias y políticas en relación a los efectos sociales provocados en las naciones productoras de hoja de Coca, y en el Ecuador específicamente.

Una primera parte del capítulo III se refiere a las décadas que corren de los años treinta hasta principios de los setenta y pretende ubicar históricamente los orígenes del discurso que alimenta la percepción de que el consumo de drogas en las sociedades industrializadas es un problema internacional, que alude, por tanto a actores fuera del espacio geográfico donde éste se realiza. Esta primera parte, por otro lado, intenta aportar datos para entender la preeminencia de la idea de seguridad nacional(\*), como eje discursivo de las políticas estatales contra el consumo y tráfico de sustancias psicotrópicas.

Este capítulo describe también los compromisos internacionales más importantes del Ecuador, en relación a políticas sobre narcóticos, de los años sesenta y setenta a



manera de introducción al escenario de la Guerra de las Drogas, que se libra desde 1982. Con estos elementos, el capítulo analiza la agenda y la estrategia antidrogas del Departamento de Estado de los Estados Unidos en relación a la región andina, y específicamente al caso ecuatoriano. Confronta, describe y evalúa las respuestas del Ecuador e inscribe las mismas dentro del contexto político más amplio de la sociedad ecuatoriana.

4.4. El capítulo IV se plantea el objetivo de analizar la estrategia antidrogas de los Estados Unidos, su fundamento teórico realista, y las políticas exteriores hacia los países andinos que se han desprendido de ella, en el plano del discurso político.

Desde estas perspectivas, los "intereses" son construcciones específicas, resultado de la combinación de circunstancias histórico-estructurales, que se condensan en percepciones que se expresan discursivamente. La definición de los "intereses" no emana de una objetividad pura y simple, plenamente transparente, sino que debe ser reconstruida desde los procesos y los valores que informan a los distintos actores.

Para efectos de este capítulo se reconocen tres niveles de producción discursiva relevantes a la imagen de la seguridad en la Guerra de las Drogas, en cuya lectura se avanza para extraer conclusiones acerca de las políticas concretas de los Estados Unidos frente a Ecuador en lo que a

la Guerra contra las Drogas hace referencia: un primer nivel (general), el de las imágenes norteamericanas globales frente al problema; un segundo nivel (de conexión) que articula las políticas concretas en los países andinos que emanan del primer nivel, y un tercer nivel (específico) donde se expresan los resultados de aquellas políticas en el espacio nacional. En este caso, en el Ecuador.

El capítulo cuarto se subdivide en dos secciones, y un apartado de conclusiones. La primera parte argumenta en torno a las visiones globales que informan el discurso norteamericano sobre la guerra contra las drogas. La segunda parte alude a los niveles de conexión entre este nivel general y su concreción en políticas específicas en los Andes, y una tercera sección observa los efectos de ese discurso en el Ecuador.

Las fuentes usadas para este capítulo han sido esencialmente documentos oficiales norteamericanos provenientes del Departamento de Estado, la Casa Blanca, la Cámara de Representantes, el GAO, así como de algunas instituciones no gubernamentales y trabajos académicos sobre el tema.

4.5. El objetivo del capítulo V es describir la estructura institucional ecuatoriana encargada de procesar los temas y emitir las políticas de seguridad nacional, así como la idea de seguridad nacional predominante en ellas. El capítulo V tiene dos ejes de acuerdo a las funciones bajo control

directo civil y militar de las instituciones del Estado: el primero, relacionado con el Consejo de Seguridad Nacional, contiene los ámbitos de acción de las Fuerzas Armadas, las atribuciones del Presidente de la República y el conjunto de secretarías de Estado que conforman la administración gubernamental; el segundo, que se encuentra bajo el mando directo de autoridades civiles, abarca el Ministerio de Gobierno, la Policía y el Consejo Nacional de Estupefacientes y Substancias Psicotrópicas.

El capítulo tiene cinco secciones. La primera describe el ámbito de las fuerzas armadas, y las atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional y del presidente de la república. La segunda sección especifica la concepción de la seguridad nacional en el Ecuador y la forma de articular todas las entidades públicas y privadas a su Consejo de Seguridad Nacional. La tercera sección profundiza en la descripción de las áreas bajo control civil: el ministerio de gobierno y la policía. La cuarta parte compara el estatus político de las fuerzas armadas y de la policía en el Ecuador; y finalmente la quinta parte describe las atribuciones del Consejo Nacional de Substancias Estupefacientes y Psicotrópicas.

Este capítulo se elaboró con fuentes primarias y secundarias de las instituciones de seguridad, entrevistas a personajes clave, y mediante un estudio político de la legislación ecuatoriana en materias de seguridad.

4.7. El capítulo VI tiene por objeto analizar una decisión

del gobierno ecuatoriano del presidente Borja (1988-1992) relacionada a materias de seguridad nacional y narcotráfico: la desarticulación de la organización ilegal más poderosa de la historia del Ecuador. Este proceso se conoció con el nombre de "Operación Ciclón". Esta decisión es analizada en tres niveles analíticos que son: a) el contexto internacional en que se inscribe la política antidrogas ecuatoriana, que alude al orden y las imágenes dominantes que informan procesamiento de un tema de seguridad nacional; b) el Estado y a las instituciones que participan (o son excluidas) en la decisión; y c) la ejecución, que alude al tipo de unidad decisional y las motivaciones y percepciones de los decisores.

Bajo esa perspectiva, el capítulo VI ordena los antecedentes, datos, influencias y eventos que rodearon a la decisión gubernamental con el objeto de construir un caso en que se pueda analizar la participación de las instituciones estatales y de los decisores en el contexto de un proceso político que se refiere no al ámbito doméstico y a la política exterior ecuatoriana. El texto describe los acontecimientos que rodearon al operativo, y relaciona la política exterior ecuatoriana con la reforma de las instituciones estatales y los mecanismos formales de acción contra la droga que crearon el sistema normativo en que el narcotráfico es abordado por el Estado ecuatoriano en los noventa.

Para complementar los elementos relacionados con el nivel del Estado y su contexto internacional, una finalidad

adicional es la descripción del proceso de toma de decisiones en la Operación Ciclón en el nivel de su ejecución, que implica una reflexión sobre las motivaciones y los participantes, estos últimos analizados a la luz de las razones que posibilitaron la expresión de influencias o la exclusión de las instituciones que aparentemente operan en los temas de seguridad nacional del Ecuador.

Finalmente, el trabajo propone obtener conclusiones sobre la naturaleza del proceso de toma de decisiones en seguridad nacional del Ecuador a través de la comparación teórica con los modelos de análisis de decisiones enunciados para otros temas por la literatura académica reciente sobre el caso Ecuador.

El establecimiento de los niveles de análisis se ha elaborado sobre la base de la discusión las corrientes teóricas que han informado los trabajos contemporáneos sobre casos de procesos de toma de decisiones en el Ecuador y en la guerra de las drogas. Esta discusión se plantea en el capítulo teórico. El nivel del Estado será analizado con los modelos de Allison; el de la ejecución con los modelos de "unidades de decisión última"; y el de la política exterior y orden internacional con modelos que indagan en la consensualidad y el disenso.

La reconstrucción de los antecedentes y eventos que rodearon a la Operación Ciclón se ha elaborado con documentos oficiales, fuentes primarias de carácter periódico,

entrevistas a protagonistas e informes y reportes de los organismos de seguridad relativos al operativo. Los datos fueron ordenados a través de dos tipos de variables: una referida al desenvolvimiento cronológico de los acontecimientos, y otra a las entidades estatales y actores políticos que participaron en el caso.

4.7. Las conclusiones finales están destinadas a confrontar las proposiciones generales presentadas en esta introducción con los datos y argumentos aportados por la investigación; y a hacer una reflexión sobre las implicaciones políticas del tratamiento de seguridad nacional que atraviesa las estrategias antidrogas de los Estados Unidos y de los países andinos.

## NOTAS

1. La Guerra de las Drogas se refiere al conjunto de relaciones políticas y económicas establecidas entre distintos actores internacionales, estatales, transnacionales y subnacionales, producidas especialmente entre los Estados Unidos y los países andinos, luego de que en 1982, el presidente Ronald Reagan declarara al problema del narcotráfico como un asunto de seguridad nacional estadounidense.

2. Los textos relacionados a la seguridad nacional se tratan básicamente en dos instituciones. La Academia de Guerra, en donde los oficiales de las fuerzas armadas hacen cursos de ascenso de mayor a teniente coronel; y el Instituto de Altos Estudios Nacionales, en donde se admite personal civil, pero en donde también la mayoría de los trabajos tienen un énfasis jurídico (Ver por ejemplo todos los textos citados en esta disertación editados por el IAEN).

3. Ver los trabajos de Fernando Bustamante, Samuel Fitch, por ejemplo.

4. Un texto en donde se revisa este tipo de producción, y que pertenece a la misma tradición es el de Francisco Carrión Mena, 1989.

5. Un exhaustivo estudio de la naturaleza de la diplomacia ecuatoriana, sus formas organizacionales y su peso social se encuentra en la disertación de Raúl Carrera (Cap.III).

6. Ver: Hey, 1991, 1992, 1993; Carrera, 1993.

7. Buena parte de estos trabajos han sido producidos en el marco de un proyecto conjunto del North South Center de la Universidad de Miami y el Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes. El autor de esta disertación fue el coordinador del grupo ecuatoriano, cuya filiación institucional pertenecía a FLACSO-Ecuador, en donde además de él participaron Xavier Andrade, Pablo Andrade, Raul Carrera y Alexei Páez. Para tener una idea panorámica de la producción ecuatoriana sobre narcotráfico, ver el apéndice.

8. Hay numerosas definiciones de seguridad nacional. Algunas de ellas han sido tratadas en el capítulo teórico y serán profundizadas en el capítulo VI de esta disertación; sin embargo en términos convencionales la seguridad nacional denota el conjunto de temas que tratan de la sobrevivencia, el bienestar y la protección de un Estado (Viotti y Kauppi, 1987:598).



CAPITULO I.

NARCOTRAFICO, SEGURIDAD NACIONAL, DISCURSO POLITICO Y  
MODELOS DE TOMA DE DECISIONES



## INTRODUCCION.

Este capítulo tiene dos propósitos: 1. Presentar una lectura desde categorías de las teorías críticas de relaciones internacionales de las nociones de seguridad nacional, fundamentadas en una visión realista del orden internacional, que informan la estrategia antidrogas del Departamento de Estado sobre; y 2. Discutir los fundamentos conceptuales de tres tipos de modelos de toma de decisión que se emplean para analizar la "Operación Ciclón" en el capítulo final de esta disertación. Estos modelos aluden a los niveles del Estado, del individuo o unidad última de decisión, y al del orden internacional y política exterior.

### I. RELEVANCIA DE LAS APROXIMACIONES CRITICAS PARA EL ESTUDIO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES EN AMERICA LATINA.

#### 1.1.- Postestructuralismo y Teoría Crítica: fundamentos para una crítica contemporánea al Realismo de Poder en la Guerra de las Drogas.

El uso de proposiciones postestructuralistas o críticas para analizar un caso de política exterior ecuatoriano es inédito, y su relevancia se fundamenta en la tensión entre la producción norteamericana de textos sobre relaciones internacionales de América Latina y la propia literatura de la región. Los temas sobre los que se escribe en Latinoamérica se

refieren generalmente al estudio de las condiciones de la asimetría entre los Estados Unidos y el subcontinente, y hayan insistido en estudios que promueven la equidad y la igualdad en las relaciones de diversos países<sup>(1)</sup>. Aquí se argumenta que esa perspectiva estadocéntrica puede ser rebasada.

En este contexto, independientemente de su origen, las percepciones postestructuralistas permitirían la elaboración de una crítica que alude no sólo a las condiciones de la hegemonía o la dominación, sino también a las visiones teóricas que se construyen como resultado de la preeminencia norteamericana. Tradicionalmente, en la región andina por ejemplo, la producción en relaciones internacionales se ha entronizado alrededor de temas jurídicos, y cuando el tópico a discutirse era política, normalmente los temas han sido planteados alrededor de debates sobre la hegemonía (real o supuesta) de los Estados Unidos. Los textos más difundidos en el extranjero de origen peruano incluyen con la más alta frecuencia reflexiones sobre la seguridad nacional<sup>(2)</sup>; en el Ecuador el problema territorial es una obsesión, aunque los temas sobre integración y comercio exterior son cada vez más frecuentes; mientras que en Colombia aproximaciones teóricas ancladas en la teoría de la interdependencia han marcado hitos en la producción académica (Tokatlían y Pardo, 1990; Tokatlían y Bagley, 1991).

La Teoría de las Relaciones Internacionales ha sido concebida, por varias de las aproximaciones

postestructuralistas -y convencionales-, como el producto histórico de la condición de gran potencia de los Estados Unidos (Hoffmann, 1977), o como teoría política (Walker, 1993, Cap I; Ashley RBJ. Walker, 1990). Precisamente, una de las fundamentales contribuciones de las teorías críticas en relaciones internacionales es haber posibilitado la formulación de un orden interpretativo distinto para la evaluación de los instrumentos analíticos de las ciencias políticas en la región.

Los elementos mencionados permiten proponer que lo que ha ocurrido con la producción latinoamericana en ciencias sociales, relativas a las relaciones internacionales, es la puesta en marcha de un proceso narrativo a partir de una doble representación. Por un lado se ha replicado el instrumental analítico que, al mismo tiempo de ser resultado, sostiene la hegemonía que critica; y por otro reproduce a través de él una lectura similar de la realidad que intenta transformar.

Desde el punto de vista crítico, la representación como concepto es mas bien la ejecución de un acto de poder. No solo que supone la imposición de un sentido mandatorio a las cosas, que siempre es más o menos arbitrario, el mismo que puede ser concebido como "científico" simplemente por consensos en la comunidad científica: esta es la visión relativista de la ciencia, expresada en la teoría de los paradigmas de Kuhn; sino que se legitima sobre la idea de asumir los valores construidos dentro de un colectivo imaginario (Cfr.

P. Rosseau, 1990:91-92). El primero es el caso del discurso científico "Relaciones Internacionales" producido en América Latina; y el segundo, es la presunción de la existencia misma de ese subcontinente, como unidad heurística, que es relativa al mundo de la hermenéutica de los sentidos e interpretaciones y no necesariamente al de las "verdades".

Un recurso nuevo aportado desde estas teorías es que el problema de la asimetría estatal en el orden interamericano puede no ser fundamental para la agenda latinoamericana. Las visiones postmodernas de la realidad internacional vuelcan nuevamente a la sociedad, y específicamente al individuo, aquello que se encontraba bajo la soberanía estatal: el problema de las relaciones internacionales puede ser visto como un problema de valores.

Algunas inferencias resultan de esta aproximación, temas sobre los que no ha habido exploración y que han pertenecido al espacio de lo que los enfoques teóricos convencionales han "invisibilizado". Un ejemplo puede dar cuenta del complejo potencial, liberador y conflictivo- de estos temas: la hipótesis del etnocentrismo en las visiones realistas o neorrealistas. La indagación sobre este tópico supera el mero debate sobre la capacidad explicativa de las teorías, introduciendo simplemente otro universo interpretativo, nuevos códigos para el estudio de los viejos cuerpos de conceptos, en los cuales su objeto autoreferido -el análisis de las jerarquías del orden mundial-, sería irrelevante, aunque

seguiría aludiendo a relaciones de poder.

Los discursos sobre los "objetos", antes que basarse en ellos, en realidad los construyen. Las prácticas sociales, las políticas de seguridad también pueden ser concebidas en esta dimensión discursiva: no son meras respuestas a desafíos de una exterioridad dada, sino que edifican también la imagen de la realidad en su diagnóstico, postulación, creación y consecuencias. Este proceso, que puede aparecer como el resultado de una aproximación racional se encuentra, como las demás imágenes de la vida social, determinado también por valores, provenientes del largo plazo de la cultura y por la acumulación de prácticas de aquellos valores, que los redefinen y alimentan, se puede encontrar accesos válidos para el análisis e interpretación de hechos políticos que, como la guerra contra las drogas, se encuentran atravesados por dimensiones axiológicas y percepciones morales que legitiman prácticas específicas.

El pensamiento postestructuralista se basa en raíces intelectuales de distintas vertientes, provenientes de la lingüística tardía, pasando por reappropriaciones de la filosofía de Nietzsche, de ciertos elementos de la sociología weberiana, así como de reflexiones provenientes de la Escuela de Frankfurt y la Teoría Crítica, hasta llegar a los "Nuevos Filósofos", Foucault, Derrida y Habermas (George y Campbell, 1990:272-275) (Rosenau, 1993:12-14).

Una extensa literatura ilustra lo que se ha llamado el

"tercer debate" en la Teoría de Relaciones Internacionales (3), que de la discusión epistemológica ha pasado a cuestionar las formas de constitución discursiva de identidades en los más diversos niveles(4): política, instituciones, cultura, fundamentando de esa manera las prácticas y políticas específicas de los Estados, organismos de seguridad y los diversos actores relevantes en la arena internacional.

En el campo de las Relaciones Internacionales estas aproximaciones implican la posibilidad de leer y concebir como discurso al conjunto de perspectivas teóricas que hacen la disciplina. De hecho la literatura contemporánea en este terreno de cuenta desde el cuestionamiento de algunos supuestos básicos sobre los que se han fundamentado escuelas como el Realismo de Poder, hasta el análisis de las formas de construcción de espacialidades y periodizaciones, así como de las complementariedades entre las teorías y los intereses estatales del contexto en donde fueron producidas.

En el caso del tema Drogas y Seguridad la relevancia del análisis discursivo viene dada por el hecho de que el discurso se realiza socialmente cuando es consumido y actúa como mecanismo de interpelación, agregando voluntades y relacionando a los diversos actores, unificándolos en torno a determinados valores, representaciones de la realidad y enunciados, de los que emanan intereses, demandas y objetivos implícitos y explícitos que constituyen las prácticas



políticas concretas<sup>(5)</sup>.

Por ello, las políticas estatales se implantan sobre dispositivos discursivos consensuales, que articulan el conjunto de actores e intereses relevantes en un orden social dado (en este caso el sistema internacional) bajo los objetivos del actor o coalición de intereses dominante o hegemónica<sup>(6)</sup>, imponiendo una racionalidad específica al conjunto de participantes en el proceso político.

Al respecto, la actitud de la sociedad en el lado de la demanda desde la década de los ochenta frente al consumo de psicotrópicos, sufrió una profunda mutación respecto a la de los años sesenta, cuando la posibilidad de consumo de sustancias psicoactivas encontró algunos espacios de tolerancia. La actualización de valores conservadores de las administraciones republicanas implicó la actualización también de un discurso intolerante hacia el consumo de drogas, que coincidió con fenómenos extendidos de adicción y violencia relacionada a las drogas en las ciudades estadounidenses (Bustamante, 1987;1-3).

Otros acercamientos, alimentados por nociones provenientes de la Teoría Crítica, han enfatizado las funciones políticas -no solo culturales- de esta transformación, en tanto el discurso antinarcóticos y la políticas antidrogas posibilitó la generación de hegemonía (entendida como liderazgo intelectual y moral) al interior de los Estados Unidos, todo ello en base a las consecuencias

emanadas desde las percepciones del Realismo de poder, que fue el discurso teórico dominante que definió las prácticas del gobierno norteamericano respecto al problema de las drogas (Gensen, Gerber y Babkoc, 1992; Bonilla, 1993:39-45).

De esta manera, al discurso realista en el caso concreto de la guerra de las drogas se le han atribuido funciones de legitimación de ciertas formas específicas de ejercicio del poder en un contexto "interméstico", es decir de un tema que interpela tanto a nivel de la política exterior como interna de los Estados Unidos. El acercamiento que se propone en este capítulo para analizar la relación entre Seguridad y narcotráfico parte del supuesto de que el carácter de la teoría realista -autodefinida como objetiva y científica- se inspira sobre percepciones y valores y propone una hermenéutica que la ha constituido en un instrumento de poder, independientemente del valor analítico que la perspectiva teórica proporciona ( Der Derian, 1993; RBJ Walker, 1993; Bonilla, 1993: 20).

La visión del mundo postulada por el Realismo posibilita y legitima un conjunto de prácticas en relación al narcotráfico que aluden a la noción de "Seguridad nacional", sustentando decisiones específicas, como son el envío de tropas, la búsqueda de un creciente involucramiento de las Fuerzas Armadas -norteamericanas y andinas- en la lucha contra las drogas, la instalación de de aparatos de control aéreo, operaciones navales de interdicción, controles

fronterizos (Bagley, 1991; WOLA, 1991). Los protagonistas de esta guerra son hombres armados. Las drogas y su consumo, sin embargo, podrían ser imaginadas también como un problema de salud pública, y esto cambiaría radicalmente las políticas, las asignaciones presupuestarias y la naturaleza de las decisiones. Este hecho ilustra las implicaciones de la prevalencia de un discurso dominante como telón de fondo del proceso de toma de decisiones y de emisión de políticas estatales.

La particularidad del discurso político se encuentra situada en la intersección de distintos elementos, que son heterogéneos y aluden al proceso histórico, aspectos estructurales económicos, necesidades de los emisores, valores de los receptores, campos semánticos compartidos: su función analítica por ello no se limita a dar a conocer una significación determinada, sino que da cuenta del contexto en donde se producen acciones concretas y decisiones (7).

El Realismo de Poder no solamente informa de los sesgos axiológicos sobre los que se sustenta el prohibicionismo: que las drogas son un peligro para la salud, que destruyen los vínculos familiares y sociales, generando la violencia callejera (lo que se constituye en su dimensión significativa), sino que interactúa con los resultados concretos de las políticas basadas en ese discurso sobre los países andinos, y en este punto es donde se presenta su función legitimadora, que sustenta una forma particular de organización social, del

poder y de sus modos de ejercicio válido.

En lo que respecta a las relaciones internacionales en el tema drogas, el discurso que informa, convoca y agrega voluntades (o que al menos pretende hacerlo) es aquel proveniente del actor más poderoso en la agenda, esto es, del gobierno estadounidense. Mediante el análisis de las percepciones, creencias y valores, así como de las condiciones históricas en que el discurso ha sido producido y emitido, de sus virtualidades para la generación de consenso y agregación de voluntades y de las modalidades de su recepción interactiva, esto es, de los impactos de retorno en la forma de los otros discursos subordinados y/o contradictorios se pueden presentar hipótesis sobre las relaciones de poder que sustentan las prácticas políticas de la guerra contra las drogas y la naturaleza de los intereses, demandas y necesidades que expresa.

Con estos elementos, el discurso antidrogas norteamericano que se ha caracterizado por priorizar la cocaína, y por lo tanto por construir el escenario en el mundo andino, será analizado en su potencialidad de legitimar políticas y de construir un patrón de relaciones internacionales que evidencian recursos asimétricos entre los distintos estados involucrados en este proceso.

Aparte de los objetivos internalizados por estas teorías como propios: demostrar lo inadecuado de las aproximaciones positivistas a la sociedad; la imagen de la ciencia

autosustentada y fuera de los contextos de sus productores; y la necesidad de enfatizar la dimensión lingüística de la construcción de la realidad (George y Campbel, 1990:270), el acercamiento con una metodología discursiva a un tema de relaciones internacionales da cuenta de las relaciones de poder y de las implicaciones concretas para quienes son el objeto de la emisión de políticas. De hecho el postestructuralismo parte de la premisa de la existencia de varias racionalidades, y entiende a la razón instrumental positivista como una lectura o un conjunto de imágenes, un discurso posible sobre la realidad (P.Roseanu, 1990), antes que como la sistematización científica (y por lo tanto excluyente) de la misma.

Esta argumentación propone, entonces que el proceso de la competencia narrativa en la lectura del discurso de la seguridad, tanto de aquel emitido en el norte, como del ejecutado por parte de los estados latinoamericanos, es un proceso político. Ha implicado la producción de una práctica significativa cuyo sentido se ha concretado en instrumentos de poder que han subsumido la sociedad civil dentro de los aparatos del Estado. El caso del narcotráfico, por ejemplo, da cuenta de cómo ese instrumental ha funcionado violentamente.

## **II. LA NOCION DE SEGURIDAD NACIONAL.**

### **2.1. 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 del emisor y el del receptor lo que les otorgan "significación" (\*). 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 o 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 verdadero a uno de estos relatos no siempre depende de la capacidad de éste 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 verificación(<sup>9</sup>).

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.

Con estos antecedentes, en lo que se refiere a la guerra contra las drogas, el discurso puede ser percibido en tres niveles, como hace el capítulo IV de esta disertación. Un nivel general, que alude al conjunto de imágenes, y valores que informan 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 fuerzas armadas, que se tratan en los capítulos V y VI de esta disertación.

La competencia textual en el discurso político, que esquemáticamente se refiere al proceso de reconocimiento de los códigos de los enunciadores por parte de los reproductores o lectores y sugiere el punto teórico central de este capítulo: 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, lo que implica situar el rol del Ecuador en la economía política del 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, que son 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 contruidos 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 societales. Tiene una historicidad propia, es por sí mismo una práctica además de ser el vehículo de expresión de

otras<sup>(10)</sup>). Las prácticas políticas desde las premisas del análisis 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 en Sudamérica de los Estados Unidos, 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.

## **2.2.La Imagen realista de la seguridad nacional.**

Una primera aproximación al problema de la seguridad, en la argumentación contemporánea -de la fuente hobbessiana-, 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: Cap I). 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 mas importantes en 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 Tomás 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 sus 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 hegemónico<sup>(1)</sup>. En este tipo de razonamiento, los Estados nación se ven reducidos a sus propias capacidades, a la "auto-ayuda" o auto-suficiencia 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 hobbessiano, 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 cosas.<sup>(12)</sup>

### III. 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 construido <sup>(13)</sup>. 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 y formas de apropiación de los enunciados, de la identificación de sus propietarios: naciones, grupos sociales, clases, individuos<sup>(14)</sup>.

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 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 actores relevantes al conflicto de las drogas en el sistema interamericano, y que la política de poder realista respecto de los Estados-fuente productores de cocaína, podría servir, no solo para legitimar la presencia estadounidense fuera de las fronteras, sino también para que ella sea respaldada domésticamente, y mediante ese apoyo, sea legitimada 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 adversarios<sup>(15)</sup>. Desde un punto de vista complementario, la seguridad nacional estadounidense descansaría en 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 el bienestar nacional, aunque si 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 afectan 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 alcanza la categoría de periféricos. Aun así, la guerra a las drogas es tratada como un problema que merece la intervención en otros estados y la movilización de la inteligencia y de los militares.

La dimensión otorgada por los gobiernos republicanos ha



sido la de una crisis mayor con America Latina, pero los enemigos identificados o son ubicuos, o no existen. El análisis realista falla en la descripción del problema y 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 declara la Guerra de las drogas, incluye un tema que normalmente se encontraba en el espacio de la salud pública dentro de la agenda de seguridad nacional. Esta declaración se consolida en 1986 cuando el mismo presidente identifica al tráfico de estupefacientes como "una amenaza a la seguridad nacional y autoriza al departamento de defensa 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 esta 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 solo dar a conocer una significación, sino, como se ha dicho, de transformarla en acción, en decisiones<sup>(16)</sup>. En el caso del narcotráfico, el discurso realista no solo 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 significante -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 seria 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.

#### **IV. MODELOS DE TOMA DE DECISIONES Y NARCOTRAFICO.**

##### **4.1. Política exterior y orden internacional.**

El proceso de toma de decisiones relacionado con el narcotráfico en América Latina, involucra al conjunto de

aparatos estatales aludidos por el tema de la seguridad y puede dar pistas para reflexionar a propósito de las características de los regímenes políticos, de las formas de inclusión ciudadana, así como de los sistemas de participación y representación.

En el caso del narcotráfico, sin embargo, la naturaleza del proceso de toma de decisiones atraviesa varios factores, entre ellos la presencia de varios actores cuyos intereses, en relación al tema, se constituyen no sólo económicamente, sino en forma valorativa, atravesados además por una dinámica internacional que va más allá de las fronteras ecuatorianas y de la eventual capacidad de los propios gobernantes para controlar el problema.

Como elementos a diferenciar en el análisis de decisiones sobre política exterior para América Latina, Roberto Russel (1990:255-257) propone una metodología para la región sustentada en varias premisas: diferenciar el campo de las políticas exteriores de aquel de las relaciones internacionales; separar, además, la estructura de las decisiones -integrada por actores domésticos- de los procesos decisorios en donde intervienen múltiples influencias y actores dentro y fuera de las fronteras; conviene también en distinguir entre la formulación y la ejecución de una política, dinámica que implica sucesivas negociaciones a nivel micro, y finalmente que debe resaltarse el marco decisorio, que da cuenta del contexto.

Los elementos señalados, en sí sustentan la mayoría de metodologías contemporáneas de análisis de política exterior, a partir de lo cual se plantean sucesivas tipologías a propósito de decisiones que cumplan o no las condiciones del autor eventual. Este acercamiento tiene, sin embargo, la dificultad de obviar, por su marcado carácter institucional, la valoración de las tensiones que producen o generan los discursos que son legitimados por las decisiones, y elude discutir la existencia de determinaciones o condicionamientos a veces básicos devinientes del contexto sistémico, o relativas al orden que la naturaleza de las hegemonías (cualesquiera que estas sean) imponen, que son elementos que no siempre pueden perfilar una decisión pero que inevitablemente tienen que ser tratados.

De otro lado, es tanto difícil cuanto arbitrario diferenciar claramente el espacio de la política exterior y el de las relaciones internacionales. Esta diferenciación podría lograrse al costo de eludir la significación política así como el contexto que rodea precisamente a la emisión de una política exterior, la misma que no es sino una expresión de un nivel que la contiene y que son las relaciones internacionales. Por sí mismo el análisis de las políticas exteriores no cobraría sentido si no da cuenta de las relaciones de poder entre distintos actores, ni siquiera sería suficiente para medir el grado de eficiencia institucional de los aparatos administrativos de un Estado.

En segundo término, la estructura de las decisiones es contingente al proceso decisorio, al menos en las disciplinas que se acercan analíticamente a las relaciones internacionales o a las políticas exteriores, como prioridad y no al Derecho. Finalmente Russel no brinda elementos que ayuden a sistematizar el contexto en que una política ha sido formulada, solamente lo enuncia. En esta tesis se dará cuenta, precisamente, de las dificultades para la extracción de conclusiones relevantes al análisis político de la proposición de Russel.

Dos tipos de argumentación pueden plantearse para discutir la idea de que es inevitable hacer una diferenciación metodológica entre el ámbito de las relaciones internacionales y el de la política exterior. Ambas visiones pertenecen a una aproximación sistémica de la realidad internacional y en ese sentido están hermanadas en la imagen científica que persiguen con las proposiciones convencionales que analizan la política exterior. Una de ellas plantea que es imposible entender la política mundial simplemente mirando dentro de los Estados (Waltz, 1979:75), de la misma manera cómo no puede entenderse la política exterior sin tomar en cuenta el orden mundial.

La otra argumentación propone que el análisis de políticas exteriores no se remite únicamente a las técnicas de recolección de datos, y a la exploración de las conductas de los distintos actores o decisores, puede establecerse esta diferencia entre ambos ámbitos bajo la afirmación de que seres

humanos singulares son las causas eficientes de los procesos internacionales ( J.Rosseau, 1990:164-165)). Hay, pues una desconexión entre la forma de constitución del orden mundial, que determina la jerarquía de los actores y el universo de las percepciones y valores levantado sobre los intereses y necesidades de esos actores? La reacción en contra de las teorías deterministas, precisamente pudo haber causado que el discurso convencional del análisis de políticas exteriores haya deliberadamente construido una realidad para desarrollarse en un contexto aparentemente despojado de teorías (Idem).

A las preguntas formuladas por estas dos argumentaciones no existen respuestas. Justamente una de las ideas sugeridas por el conjunto de las secciones de este texto es que el discurso antidrogas surge en un contexto de poder determinado, el orden internacional contemporáneo, e informa las decisiones y la política exterior ecuatoriana. La hegemonía, que es una característica de cualquier orden político, y eso es el orden internacional, es un proceso histórico no solamente una cadena de eventos, en donde un actor o una coalición de actores logra extender su visión del mundo al conjunto de actores y procesos que hacen el orden donde opera. Supone, pues, una conjunción de consensos y de dispositivos de coerción (Texier, 1979:58).

Para William Walker es posible articular en el análisis de la decisión los los tres niveles de Waltz (1959): el

sistema mundo, el estado y el individuo, con la literatura instrumental o simplemente técnica que se ha producido en la evaluación y análisis del proceso de toma de decisiones. El primer nivel, es el contexto, de carácter sistémico y general. La premisa aquí, es que los límites de la estructura del sistema mundo (Waltz, 1979:65), perfilan la conducta de los decisores y construyen el espacio en donde se formulan las opciones.

Un segundo nivel asumido por Walker es el nacional, o de política doméstica; en donde es posible aplicar la abundante literatura a propósito de modelos, o de las maneras burocráticas u organizacionales en que pueden clasificarse eventualmente las dinámicas decisorias. De hecho el primero de los niveles no alude directamente a la decisión, ni a los actores, ni a las unidades o entidades estatales en donde ellas se toman. El tercer nivel de análisis, que alude al individuo, remite a la naturaleza de los actores y plantea la cuestión de la personalidad y percepciones del decisor.

Esta disertación asume la proposición de Walker(1991) como fundamento metodológico para analizar la "Operación Ciclón" (Ver Cap. VI) y adopta los modelos de Allison(1971) para el nivel del Estado; los modelos sobre consensualidad y disenso (Hey, 1992, 1992 B,1993; Moon, 1983, 1985) para el nivel del Orden Internacional y la política exterior; y los modelos para el análisis de unidades de decisión última(Hermann, Hermann y Hagan, 1987) para el nivel del

individuo, sobre la base de la siguiente discusión.

La admisión de modelos para el análisis de políticas exteriores, entendidos estos como abstracciones de la realidad o como representaciones de algún problema del mundo real (Murray, 1986:13), tiene la facultad de permitir describir en forma sistemática el proceso de toma de decisiones en el primero y segundo nivel mencionados por Walker y tomados de Waltz. Pero frente al caso ecuatoriano, se evidencian algunas dificultades que pueden referirse a su vez al de otras naciones del tercer mundo, estos modelos son siempre relativos a los intereses del investigador antes que a la realidad que pretenden interpretar.

En la mayoría de naciones que no pertenecen al Occidente industrializado, la posibilidad de encontrar patrones persistentes de decisiones se enfrenta, como ocurre en el Ecuador, al hecho de la existencia de sociedades institucionalizadas en forma distinta, en medio de formas también diferentes de socialización, con ambientes económicos y relaciones políticas lejanas de los tipos ideales postulados por la tradición weberiana. De ahí que siempre resulta arbitrario la aplicación de modelos, y necesariamente ellos se refieren a escuelas y tradiciones distintas de pensamiento social (Korany, 1986:58-59).

De hecho, el análisis de políticas exteriores en sí mismo no es sino un insumo para la reflexión epistemológica. Su calidad de ciencia, sobre todo desde el apareamiento de la



teoría crítica, puede cuestionarse como puede cuestionarse en realidad el edificio ideológico de los sentidos de todas las teorías de relaciones internacionales. Distinta es la apreciación de la metodología. La práctica analítica ha tenido un uso meramente instrumental de ella. Por ejemplo en el caso de buena parte de la literatura producida acerca de modelos. Precisamente, el debate acerca de las virtudes de unos métodos sobre otros, parece haberse vuelto irrelevante. Ellos simplemente se usan (Rosenau, 1987:5-6). De ahí que académicamente puede ser legítimo usar distintas variables, extraídas de distintas percepciones teóricas, las mismas que construyen otros tantos discursos, para analizar un mismo hecho o conjunto de prácticas.

#### **4.2. Modelos a aplicarse en el estudio de caso de esta tesis.**

El modo de articulación de la política exterior del Ecuador, en relación a la de los Estados Unidos, dentro del orden internacional es explorado por Jeanne Hey (1992), en un trabajo donde plantea varios modelos de política exterior para un Estado "dependente", que servirá de base para reflexiones posteriores en donde amplía sus esquemas originales. Hey operacionaliza una visión realista del mundo para ubicar el interés nacional (Ibid:35), a partir del cual construye las relaciones de poder internacionales que definirán si una política específica, en el caso ecuatoriano, se debe a la presión de afuera -básicamente estadounidense- o a

motivaciones autónomas de los decisores.

La fuente teórica que inspira el trabajo de Hey es Bruce E. Moon(1983;1985), quien plantea como condición del estado "dependente" (al que identifica también como débil) el que su política exterior refleje, mediante diferentes niveles de acuerdo o disenso los intereses de los Estados más poderosos (Moon, 1983:316). El proceso mediante el cual esta dinámica ocurre, sin embargo es extremadamente complejo, y se diferencia fundamentalmente de las teorías clásicas de la dependencia, en las cuales hay una articulación estructural entre las sociedades de las naciones hegemónicas y las dependientes que impide que estas últimas tengan procesos autónomos de formulación de políticas<sup>(17)</sup>.

Moon (1985:298-305) plantea varias posibilidades: el modelo de negociación, que le lleva a definir lo que es un Estado débil y uno poderoso. El primero debe tener preferencias de política que compelan a uno débil a disponer recursos para su cumplimiento; debe tener además herramientas condicionantes que induzcan una conducta al débil, las mismas que tienen que ser flexibles (Ibid:299). El estado débil tendrá una contrapartida para cada una de estas condiciones de modo que la negociación pueda existir. A esta forma de inducir políticas Hey (1992:22 y ss) llama compliance (complacencia).

Un segundo modelo imaginado por Moon (1985) es el de "consenso dependiente", algunas de cuyas características son contenidas por el modelo anterior. En esta forma de

sistematizar la política exterior se supone la existencia de una serie de lazos comunes entre las naciones débiles y la nación dominante, que interpelan -ahí sí- a la teoría de la Dependencia. (18)

A los trabajos de Moon, Jeanne Hey añade un tercer modelo, el de "Contradependencia", que explicaría políticas dirigidas contra el centro hegemónico. Las condiciones de definición de este modelo giran alrededor de reducir la dependencia política o económica del Estado débil. Posteriores reflexiones de Hey (1993) complejizarían los modelos de política "dependente" de su disertación. El de "complacencia" (compliance) y el de consenso, se unirían en una sola clasificación: "Alineamiento de política exterior". Plantea, también una categoría de "política exterior divergente", que supone el modelo de contradependencia, producido precisamente por las condiciones de dependencia que eventualmente la nación débil quiere romper, y el de "compensación", que es aquel que motivado por procesos domésticas, tiene que compensar decisiones para mantener legitimidad en políticas exteriores antihegemónicas. El caso típico sería el de México antes de Salinas (Hey, 1993:550).

La aplicación de los modelos de Moon y Hey a la política exterior pueden aplicarse desde esta visión instrumentalista a analizar el nivel del Estado, y necesariamente se confrontan con los clásicos modelos de Allison (1971). La representación de estos modelos en la política exterior ecuatoriana,

concretamente su aplicación al caso más importante que este tema ha ofrecido: la desarticulación de la organización ilegal más poderosa de la historia del país, dan como resultado una decisión consensual con la agenda del departamento de Estado, y de carácter estrictamente racional<sup>(19)</sup>.

Bajo estos antecedentes, elementos para dar cuenta del tercer nivel para el caso de la Operación Ciclón, el individual, pueden extraerse del acercamiento denominado "unidad de decisión última"-Ultimate Decisions Units- (Hermann y Hagan, 1987). Las premisas de esta conceptualización suponen que si bien existe un conjunto de influencias políticas tanto adentro, cuanto fuera de las fronteras de un país, ellas son canalizadas por un aparato estatal en particular y finalmente son resueltas, en cualquier sentido, por una o varias autoridades que perfilan la substancia de la conducta en política exterior(Ibid:309).

La naturaleza del proceso de toma de decisiones es construida por estas unidades que se clasifican en tres tipos de instancias decisoras: Unidades señaladas por la presencia de un líder predominante, en donde una sola persona tiene el poder de representar al conjunto del gobierno en una decisión; unidades constituidas por un Grupo Exclusivo (Single Group), en donde existe un conjunto de personas que intercatúan activamente entre ellas para poder decidir, al estilo de los comités políticos de la antigua Unión Soviética; y, finalmente unidades de decisión constituidas por múltiples actores

autónomos, cuya descripción tiene cierto parecido al patrón burocrático de Allison, aunque el objeto de estudio sea distinto. Se trata de grupos en donde ninguno por sí mismo puede alcanzar una decisión a menos que pueda comprometer los recursos de otros. La referencia más parecida es un régimen parlamentario.

**V. CONCLUSIONES. IMÁGENES, HEGEMONÍA Y NARCOTRAFICO. MODELOS COMO DISCURSO.**

a) La separación entre política exterior y orden internacional.

Esta separación metodológica puede concebirse dentro de una estrategia discursiva de supresión, evade introducir el orden mundial en el análisis de las percepciones o imágenes que un decisor o un gobierno tienen en la emisión de políticas. Cuando esto ocurre se transforma la información semántica y se produce un contenido específico que descontextualiza la decisión, priorizando la valoración de las percepciones del decisor aunque ellas se despojan también de una historicidad propia.

En el caso del narcotráfico el análisis de la política exterior, cuando está separada del contexto del orden internacional, supone forzosamente una comunidad de objetivos e imágenes respecto del narcotráfico por parte de todos los actores involucrados en este fenómeno, con excepción de aquellos que se encuentran fuera de la ley, y elude dos

aspectos fundamentales: el primero, que el problema de la producción coca-cocaína es social y no responde a voluntades individuales exclusivamente; y segundo, que las decisiones gubernamentales se producen en un contexto o en un orden asimétrico y hegemónico, en donde las percepciones y valores se articulan también a sentidos de poder. La guerra de las drogas aparece como un fenómeno histórico en un contexto de asimetría entre los Estados Unidos y los países andinos. Las políticas antidrogas de esos países de hecho empiezan a formularse y ha adquirir su perfil contemporáneo sólo luego de que los Estados Unidos declarasen al problema un tema de seguridad nacional. En el caso de todos esos países, y concretamente del Ecuador, la existencia misma de una planificación y de una estrategia antidrogas es posterior y en respuesta a una política previamente existente.

b) La consensualidad.

El proceso de producción de consenso es parte de una relación hegemónica en el caso de la Guerra de las Drogas. En el caso analizado en el último capítulo de esta disertación, se presume que la decisión de desbaratar el cartel ecuatoriano fue una práctica que demostraba el acuerdo básico del gobierno ecuatoriano con la estrategia antidrogas; el punto, sin embargo es descubrir la génesis social y política de la coincidencia en los objetivos de la política exterior.

Efectivamente, La función del discurso en el proceso de

legitimación del poder político se realiza alrededor del "efecto ideológico", que es la condición de producción de la creencia, el momento -por así decirlo- en que el discurso se realiza socialmente, es decir cuando es consumido y actúa como mecanismo de interpelación, relacionando a unos actores con otros respecto de intereses demandas y objetivos. La dimensión de lo ideológico designa un conjunto de enunciados, representaciones de la realidad y valores que se constituyen de acuerdo a la ubicación de los emisores (en este caso los actores políticos) dentro de la sociedad o del escenario en el que actúan, por ejemplo, el sistema internacional.

La ideología de un actor hegemónico, en el proceso de construcción del consenso, que supone la articulación del conjunto de actores relevantes a un proceso político bajo los objetivos del actor o coalición de intereses dominante, tiene que "interpelar", es decir, convocar, admitir o incluir demandas de los actores subordinados. La construcción de la hegemonía implica, por lo mismo, el uso de instrumentos consensuales, y entre ellos indispensablemente la emisión de un discurso que imponga una racionalidad específica al conjunto de participantes en el proceso político.

c) La racionalidad.

La racionalidad tiene como componente de base una serie de nociones que construyen la idea de la seguridad nacional, pero las palabras seguridad nacional, a su vez dan cuenta de una imagen que se sustenta sobre valores e intereses, aunque es

hegemónica y está vinculada al poder. Esta imagen puede no ser única.

Para que esa racionalidad sea asumida, de otra parte, hay un conjunto de valores que tienen que asumirse también, por ejemplo, valores relativos a la forma de organización de la sociedad política: democracia, institucionalidad legal, etc. Valores relativos a la forma de organización social: ideologías políticas. Valores relativos al uso de las sustancias y a una imagen de lo normal y lo perverso. La racionalidad se cimienta entonces sobre un conjunto de imágenes que adquieren un nuevo valor en su funcionalidad para la cohesión política de un Estado-nación, pero que además son propuestos como un conjunto de creencias obligatorias para quienes viven dentro de los límites de ese Estado, cuya disidencia puede ser incluso castigada físicamente, sobre todo en el tema de las drogas. El sentido mandatorio, la imposición del "diccionario" oficial para el uso de los términos seguridad nacional y narcotráfico, es un acto de poder. El proceso de competencia narrativa, finalmente, es una práctica política. La hipótesis de racionalidad en los modelos de toma de decisiones, supone, entonces, la asimilación de un discurso que le da sentido. El análisis modélico, en esta perspectiva, no es sólo instrumental sino que se asienta sobre un orden determinado de sentidos que implican relaciones de poder y forma parte también de su reproducción.



## NOTAS

1. Una revisión de los temas que se publican en el anuario de PROSPEL, la publicación de política exterior latinoamericana probablemente más conocida, sustentan esta afirmación.

2. Por ejemplo, la editorial más difundida en temas internacionales del Perú, el CEPEI, incluye siempre este tipo de temas en sus publicaciones. Ver Ferrero Costa, 1986, A. Deustua, 1990, Carlos Amat et.al. 1991; Mercado Jarrín, 1989.

3. El primer debate se dio en los momentos fundacionales de la disciplina, entre Realismo e Idealismo; el segundo debate ronda cuestiones metodológicas, mientras que el "tercer debate" se remite a la irrupción del post-positivismo, post-estructuralismo y post-moderno, y a profundas críticas a los supuestos epistemológicos en que se asienta la disciplina (Lapid, 1989: 236-237)

4.- La Teoría Crítica cuestiona al realismo en tanto este último supone al mundo (u Orden Mundial) como un hecho dado, por su parte, la Teoría Crítica anota las funciones de legitimación (funciones ideológicas) donde ciertos intereses son realizados mediante discursos concretos (Hoffman, 1989:72), lo cual implica también retos en miras a la integración de las Relaciones Internacionales con la Teoría Social y Política contemporáneas (Ibid:78-79). Por lo demás, desde los enfoques "perspectivistas" (Lapid, 1989:242-243) se entiende la necesidad de nuevos accesos para realizar relecturas de algunos textos clásicos, como los modelos de toma de decisión de Allison, que podrían ser fundamentados mejor desde una perspectiva hermenéutica y buscar maneras de evitar la anarquía epistemológica (Ibid: 249), ya que el problema de la inconmensurabilidad de paradigmas no es el de equiparar todos los discursos -o paradigmas- sino buscar y establecer parámetros y campos que permitan la comparación relativa a través del tiempo y los espacios sociales. Pero desde la tradición realista no hay posibilidad de comparación crítica dadas sus posiciones "objetivistas, neutrales, atóricas y (supuestamente) no-normativas (George y Campbell, 1990; 275).

5. Esta definición de las funciones del discurso político se fundamenta en los trabajos de Laclau (1976), que integra categorías postgramscianas de hegemonía al análisis estructural marxista y desconstituye la percepción de reduccionismo clasista del poder.

6.- Dominación y Hegemonía no son lo mismo; la primera enfatiza el componente coercitivo, mientras la segunda noción pone especial acento en los factores de unidad y liderazgo intelectual y moral de un determinado grupo social, de intereses (o, en el Orden Mundial,

de Estados) sobre el conjunto de los participantes en el sistema. Recuperando una noción Gramsciana, Hegemonía es "consenso acorazado de coerción", en el corazón de todo proceso hegemónico se encuentran los elementos consensuales. La dominación, o control coercitivo solo alude al aspecto puramente físico-material de un poder para compeler a otros poderes a comportarse de una u otra manera. Una discusión interesante, en la que se presenta un análisis de la noción hegemonía y sus usos en la Teoría Crítica de las Relaciones Internacionales se puede encontrar en Cox (1986; 204-254)

7.- La circulación de sentido se remite a los modelos de emisión y reconocimiento (aprehensión o consumo) de significados y no meramente a la producción y recepción del mensaje, ya que el discurso político no es un hecho puramente comunicacional, sino que también se constituye como un dispositivo destinado a operar sobre la realidad y transformarla en uno u otro sentido, de acuerdo a las necesidades, intereses, demandas y percepciones del emisor (Veron y Sigal, 1985; 11 y ss)

8. 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 los trabajos de Pauline Rossenau (1990, Cap. II); y Madan Sarup (1993; Caps. 2; 3; y 7).

9. 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.

10.. 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 formara, 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 societal que corresponde a una economía emergente (el mercado) y que se complementa con un discurso utilitario que pregonaba la eficiencia productiva. Los locos fueron encerrados en cárceles especiales y los minusválidos excluidos, una vez que el proceso de individuación tomó curso y la sociedad orgánica empezó a desintegrarse.

11.El concepto de hegemonía para el realismo es distinto del del 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).

12.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. I)

13.Michel Foucault, El discurso del poder, Siglo XXI, México, 1983, p. 65 y ss.

14..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).

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

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

17.La emisión de políticas, en la percepción tradicional de la Dependencia obedece a un ordenamiento económico que liga los intereses de la elite local dominante a los de la nación más poderosa. Aunque la versión más sofisticada de esta percepción, la del desarrollo dependiente y asociado, contempla la posibilidad de autonomía de las elites nacionales, el ordenamiento de Moon y de Hey, no enfatiza las dinámicas estructurales sino que habla de Dependencia (dependence) en su dimensión estrictamente política. Las políticas exteriores de los países débiles, en esta visión Dependence, se refieren en primer lugar a decisiones concretas, y no a formas de organización de la sociedad y de distribución del excedente, como en la Dependencia, las mismas que son finalmente

irrelevantes para esta aproximación. Con estos elementos, entonces, se formulan modelos a propósito de una política particular o una serie de políticas.

18. El caso que presenta Hey para analizar el modelo de compliance en el Ecuador es la promesa que el presidente Hurtado (1981-1984) tuvo que hacer a los acreedores de que su convocatoria a una reunión de la Conferencia Económica Latinoamericana, que es presentada en la disertación de la autora como un ejemplo de contra dependencia, no significaría riesgo alguno para sus intereses, independientemente de que el propósito de esa conferencia haya sido deslegitimar políticamente la deuda externa.

19. La seguridad nacional del Estado Ecuatoriano en relación al tema drogas, ha sido estudiada por el autor de este ensayo con una aproximación teórica convencional: interdependencia y análisis del proceso decisional. El caso analizado es precisamente la decisión del gobierno ecuatoriano de apresar a los miembros de la familia Reyes e incautar todas sus propiedades. Esta familia habría controlado una organización de exportación de narcóticos y poseído una fortuna cercana al billón de dólares, según datos oficiales (Bonilla, 1994).