

Sección:

Temas Globales

**Modelos de toma de
decisiones como
discurso político:
narcotráfico y
seguridad nacional***

Adrián Bonilla*

Introducción

Este ensayo tiene como propósito reflexionar sobre las posibilidades de análisis de temas relacionados con América Latina, que inspiran las diversas perspectivas poses-estructuralistas y críticas de la teoría de relaciones internacionales. La tensión entre la producción norteamericana de textos sobre relaciones internacionales de América Latina y la propia literatura de la región ha implicado que los temas sobre los que se escribe en Latinoamérica se hayan referido 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. Las argumentaciones han apelado a razones éticas, jurídicas e incluso a sustentos prestados de la perspectiva realista; pero, en general, estas aproximaciones han sido estado-céntricas, independientemente de que hayan priorizado los intereses de los Estados más débiles. Este ensayo argumenta que esa perspectiva estadocéntrica puede

ser rebasada desde las nuevas teorizaciones.

Para ilustrar esta idea, este artículo analiza la imagen de la seguridad nacional y el narcotráfico, utilizando el caso ecuatoriano.

Para comenzar, se partirá definiendo la percepción realista de la seguridad nacional, con el objeto de construir los antecedentes que permitan entender el caso del narcotráfico.

Se plantea en este trabajo que la estrategia antidrogas del Departamento de Estado de Estados Unidos puede ser concebida como un discurso político, y reflexiona sobre las implicaciones textuales que este tipo de temas ofrecen para comprender las formas de la hegemonía en el orden internacional, particularmente en lo que se conoce como sistema interamericano.

Con estos antecedentes se explora en la última sección la capacidad explicativa de algunos modelos de toma de decisiones, relativos al narcotráfico y a la seguridad nacional, que han sido aplicados para estudiar la política ecuatoriana. Las conclusiones, finalmente, construyen dichos modelos como discurso e intentan reflexionar sobre la condición política que supone la imposición de los valores sobre los que ellos están levantados, alrededor de la lectura crítica de tres imágenes: la separación entre orden internacional y política exterior, la consensualidad y la racionalidad, en el estudio convencional de las decisiones.

* Ponencia presentada en el seminario sobre posmodernismo y relaciones internacionales, Bogotá, julio de 1994.

** Investigador Flacso, Ecuador.

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 las decisiones y 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. 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). La aplicación de este conjunto de principios al estudio del conflicto peruano-ecuatoriano vuelve irrelevante, para efectos de seguridad la argumentación a propósito de la legalidad o no de las conductas. Estas circunstancias son el telón de fondo de un conjunto de modalidades de ejercicio de poder que se levantan, a su vez, sobre la base

de la necesidad de orden que deviene de una visión del mundo en particular.

El realismo considerado como paradigma se fundamenta en tres premisas: a) Los Estados-nación o sus decisores políticos son los actores más 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, p. 211). Si se lo considera como el conjunto de supuestos de un programa de investigación científica al estilo de La-katos es 1. Estadocéntrico; 2. los Estados son racionales y unitarios; 3. los Estados tienen como objetivo la búsqueda del poder (Keohane, 1986, pp. 164-165). El ambiente internacional así concebido imagina una situación anárquica, similar a la visión licantrópica de la sociedad que tenía Tomás Hobbes, donde 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 ese tipo de razonamiento, los Estados-nación se ven reducidos a sus propias capacidades, a la "autoayuda" 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, pp. 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 cosas¹.

Drogas, discurso y relaciones internacionales

Un primer acercamiento al análisis de las palabras, como objeto de construcción social, fue provisto por Ferdinand de Saussure. En forma análoga a las teorías del valor de Smith, Ricardo y Marx, el lenguaje funcionaría alrededor de una economía política del signo. Una palabra, al igual que una cosa, pueden ser comparadas con otras de su misma naturaleza. La sociedad genera los valores, que son los significados, y es concebida como la estructura que determina el alcance de los valores. De modo que de la estructura de las palabras (los significantes) se pueden extraer conclusiones necesa-

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, C. 1).

rias para el análisis de lo social, de aquello que otorga el "valor-significado" a los signos, los mismos que, como las mercancías, se intercambian por otros signos (Saussure, 1969).

El sesgo estructural de Saussure es contestado por Roland Barthes² quien plantea que las palabras expresan, además de valores circunstanciales, relaciones causales e historias, distintas racionalidades y mecanismos de aprehensión de la realidad: el lenguaje deja de ser neutro para convertirse en el portador de intereses, usos de poder y representaciones de la sociedad en la dimensión política, lo que tiene que ver con las jerarquías de los hombres.

Estos antecedentes sirven para plantear la manera como se diferencia el discurso a partir de la identidad societal del anunciador; o sea, de la función que este último cumple dentro de la sociedad al producirlo, lo cual se refiere al contexto histórico en que es construido³. 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, individuos⁴.

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 Estadonación 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 sólo para legitimar la presencia estadounidense fuera de las fronteras, sino también para que ella sea respaldada domésticamente, y mediante ese apoyo sea legitimado también el conjunto de la acción política de los enunciadores.

A lo largo de los años ochenta la guerra contra las drogas

se constituye con una agenda propia, no sólo por la dimensión de sus complejidades, el conflicto generado fuera de las fronteras y la cantidad de recursos destinados para su combate, sino porque el fenómeno de la adicción crece en los Estados Unidos y porque los medios de comunicación y la opinión pública ven en el tráfico uno de los puntos centrales de atención para el consumo de información.

Dentro de la peculiar lógica que rodea 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, éstos se podrían resumir vagamente en libertad, sobrevivencia y prosperidad. La seguridad nacional cumpliría el papel de proteger y extender dichos valores en contra de potenciales adversarios⁵. Lo que ha ocurrido en el caso de la guerra de las drogas es que los valores mismos se encuentran en debate dentro del ambiente social doméstico respecto de la libertad, porque en cuanto a sobrevivencia y prosperidad se tendría que hilar muy fino para encontrar una amenaza real.

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

2 *La semiología*, Tiempo Contemporáneo, Buenos Aires, 1972.

3 Michel Foucault, *El discurso del poder*, Siglo XXI, México, 1983, pp. 65 y ss.

4 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 enunciadador. Foucault, 1983, *op. cit.*, p. 74.

5 Daniel Kaufman, Jeffrey McKittrick y Leney Thomas, U. S. *National Security: A Frame work for Analysis*, Lexington Books, 1985, pp. 5-13.

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 sí el de intereses privados (Nuechterlein, pp. 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 alcanzan 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 América 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 es exitoso porque sigue reproduciéndose, prácticamente sin cambios, y alimentando la estrategia antidrogas de los Estados Unidos. Hay una dinámica, entonces, que trasciende a las palabras, que convoca adhesiones, que construye consensos y que sirve para expresar relaciones de poder, no sólo en dirección de América Latina, los gobiernos de los países andinos, las guerrillas y los carteles, sino hacia adentro de la formación social estadounidense.

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 el tráfico de estupefacientes como "una amenaza a la seguridad nacional y autoriza al Departamento de Defensa involucrarse en numerosas operaciones antidrogas" (Romm, 1993, p. 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 años ochenta como conservadoras. Si esa lectura se hace fuera del contexto inmediato de la constelación de ideas que da vida a las percepciones antidrogas, 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.

El análisis del discurso político no es un ejercicio literario solamente, pues, bajo estos razonamientos, no existen planos diferentes, por así decirlo, entre las palabras y los hechos. Ambos pertenecen a la naturaleza de lo social; el discurso existe como una relación autónoma pero al mismo tiempo vinculada al flujo infinitamente posible de otras relaciones sociales, y se articula, como todas las demás, históricamente, en torno a referentes concretos, algunos más evidentes que otros, por ejemplo el Estado o el sistema internacional.

La particularidad del discurso político está determinada por las condiciones de producción y circulación del sentido, que son heterogéneas y aluden al proceso histórico, a las circunstancias económicas, a las necesidades de los emisores. De esta suerte, la función del discurso político no es sólo dar a conocer una significación, sino, como se ha dicho, de transformarla en acción, en decisiones⁶.

La circulación del sentido se refiere a la emisión y reconocimiento (aprehensión o consumo) de significados, no sólo a la producción y recepción de mensajes, pues el discurso político no solamente es comunicacional sino que está dirigido a operar sobre la realidad y transformarla de una forma u otra, de acuerdo con las necesidades, intereses o demandas del emisor. Véase Elíseo Veron y Silvia Sigal. *Los fundamentos discursivos del fenómeno peronista*, Editorial Legasa, Barcelona, 1985, Introducción, pp. II y ss.

En el caso del narcotráfico, el discurso realista no sólo informa sobre los valores que sustentan la prohibición: peligro para la salud, ruptura de los vínculos familiares y sociales, violencia callejera, que es el lado significativo su función como valor de uso, sino que además se intercambia con los valores resultantes de los efectos de esa política en los países andinos. En este último proceso, que relaciona al conjunto de la sociedad, adquiere la función de legitimación o lo que sería para ponerlo en términos reducidos, su valor de cambio. Al producir decisiones o al legitimarlas el discurso antidrogas, como otros discursos políticos, sustenta una forma particular de organización de la sociedad, del poder, y una forma de ejercicio del mismo. Esto es, la administración republicana que le dio origen.

Modelos de toma de decisiones y narcotráfico. Un ejemplo ecuatoriano

El proceso de toma de decisiones relacionado con el narcotráfico en América Latina involucra, como se ha visto, 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 la inclusión de la ciudadanía, así como 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, con 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. De ahí que la pregunta que condujo el debate entre elitistas y pluralistas no tenga la misma relevancia en el tema del narcotráfico, frente a las motivaciones que condujeron a la decisión, a la forma misma en que ésta fue ejecutada y a sus efectos.

El modo de articulación de la política exterior del Ecuador, por ejemplo, con 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 "dependiente", 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 (Ibíd., p. 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 "dependiente" (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, p. 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 ⁷.

Moon (1985, pp. 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 (Ibíd., p. 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, pp. 22 y ss.) llama *compliance* (complacencia).

La emisión de políticas, en la percepción de la tradicional de la dependencia obedece a un ordenamiento económico que liga los intereses de la élite 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 élites nacionales, el ordenamiento de Moon y de Hey no enfatiza las dinámicas estructurales sino que habla de dependencia (*dependencé*) en su dimensión estrictamente política. Las políticas exteriores de los países débiles, en esta visión *Dependencé*, 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.

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 la teoría de Dependencia ⁸.

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 (1933) complejizarían los modelos de política "dependiente" 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 domésticos tiene que compensar decisiones para mantener legitimidad en políticas exteriores antihegemónicas. El caso típico sería el de México antes de Salinas (Hey, 1993, p. 550).

Como elementos por diferenciar en el análisis de deci-

siones sobre política exterior para América Latina, Roberto Russel (1990, pp. 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 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 éstas 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 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 este capítulo se dará cuenta, precisamente, de las dificultades para la extracción de conclusiones relevantes al análisis político de la proposición de Russel.

Para William Walker es posible articular en el análisis de la decisión los tres niveles de Waltz: el sistema mundo, el estado y el individuo, con la literatura instrumental o simple-

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 contradependencia, no significaría riesgo alguno para sus intereses, independientemente de que el propósito de esa conferencia haya sido deslegitimar políticamente la deuda externa.

mente 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, p. 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 eventual-mente 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 racionalidad como elemento de fondo, es decir, si las decisiones son tomadas para maximizar un resultado y minimizar un riesgo, así como la dimensión e influencia de los valores y creencias en las conductas de los decisores.

Dos tipos de argumentación pueden plantearse para resistir 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, p. 75), de la misma manera como puede entenderse la política exterior sin tomar en cuenta el orden mundial.

Por otra parte, si 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. Ros-seanau, 1990, pp. 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 (ídem).

A las preguntas formuladas por estas dos argumentaciones no existen respuestas. Justamente una de las ideas sugeridas por el conjunto de los capítulos 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 sistema internacional, es un proceso histórico no solamente una cadena de eventos, en donde un actor o una coalición de actores logran 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, p. 58).

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 racional⁹.

Efectivamente esa decisión fue tomada para preservar de la penetración del narcotráfico a la sociedad política ecuatoriana y a su Estado, y en ese sentido, para garantizar la seguridad nacional, la decisión fue deliberada y midiendo sus consecuencias. Habría sido racional. De otro lado, los decisores habrían

La seguridad nacional del Estado ecuatoriano con relación al tema de las 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).

actuado de propia voluntad, sin presiones extranjeras, sino porque compartían los objetivos de la estrategia antidrogas del Departamento de Estado (Bonilla, 1994, C. V). El problema es a qué racionalidad se alude, y a qué tipo de consenso. Si ambas características decisionales son construidas en el contexto de procesos sociales y políticos, entonces ambas pueden ser analizadas como discursos.

Reflexión final. Las imágenes y el poder. Modelos como discurso

a) La separación entre política exterior y orden internacional

No parece necesario abundar en argumentos para concebir esta separación metodológica dentro de una estrategia discursiva de supresión. Al excluir la posibilidad de introducir el orden mundial en el análisis de las percepciones o imágenes que un decisor o un gobierno tienen en la emisión de políticas, se transforma la información semántica y se produce un contenido específico. Si el caso es la guerra de las drogas, el resultado en el análisis de políticas exteriores de los países andinos dará cuenta de que la mayoría de las decisiones implementadas en ellos han sido consensuales. Las diferencias entre el mundo andino y los Estados Unidos se establecerían solamente alrededor de los mecanismos para el combate al fenómeno, pues todos los gobiernos y prácticamente el conjunto de la institucionalidad social asumen como elemento de su identidad el rechazo al consumo y tráfico de estupefacientes.

Esta estrategia presume, entonces, que hay una comuni-

dad 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 donde el problema del poder rebasa el control de los actores analizados.

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 a adquirir su perfil contemporáneo sólo luego de que los Estados Unidos declarasen el 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 antidroga es posterior y como respuesta a una política previamente diseñada. El orden internacional marca, por otro lado, los límites de sus iniciativas. La legalización de las sustancias producidas en los países andinos es simplemente imposible en la circunstancia de la guerra de las drogas como una iniciativa de alguno de esos países.

b) La consensualidad

Pero hay otro elemento, que es el proceso de producción de consenso. En el caso relatado, 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. Sin embargo, esta decisión al confrontarse con una imagen dinámica del orden internacional puede ser analizada desde la perspectiva del poder y del discurso.

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 con 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.

En el caso de las relaciones internacionales, un discurso concreto, el realista, informa la política del actor más poderoso en la agenda de la guerra de las drogas, el gobierno estadounidense. A través del análisis del conjunto de percepciones, valores y creencias del mismo, de las circunstancias históricas en que ha sido emitido, de sus funciones de generación de consenso y legitimidad, se pueden describir las relaciones del actor que lo genera con los otros a los que interpela y contradice, a fin de presentar hipótesis sobre las relaciones de poder que lo sustentan y la naturaleza de los intereses, demandas y necesidades que representa.

c) La racionalidad

La racionalidad presumida 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. A manera de ejemplo, y sólo para empezar lo que podría ser una larga lista de significaciones distintas, la imagen de la nación en el Ecuador puede ser construida no desde el Estado, que es el caso de la seguridad nacional, sino de cada una de las 17 culturas e identidades étnicas indígenas que se ven a sí mismas como nacionalidades. Para ellas las ideas de la seguridad nacional ecuatoriana simplemente no hacen sentido.

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 cimenta entonces sobre un conjunto de imágenes que adquieren un nuevo valor en su funcionalidad para la cohesión social, 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 discurso y lo reproduce también.

Bibliografía

Allison, Graham T., 1971. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, and Little Brown.

Ashley, Richard, RBJ Walker, 1990, "Speaking the language of exile: Dissident thought in international studies", en *International Studies Quarterly*, Vol. 34, No. 3.

Bonilla, Adrián, 1991, *En busca del pueblo perdido. Diferencia-*

ción y discurso de la izquierda marxista en los sesenta, Quito, Flacso-Abya Yala.

1993, *Las insospechadas virtudes de lo perverso. Ecuador y narcotráfico en los 90*, Quito, Flacso-North South Center-Abya Yala.

1994, "National Security Decision-Making in Ecuador. The case of the war on drugs", A dissertation to be presented at the University of Miami (Draft).

Cox, Robert, 1986, "Social forces, states and world orders: Beyond international relations theory", en Robert Keohane (ed.), op. cit.

Der Derian, James, 1992, *Anti-diplomacy. Spies, Terror, Speed and War*, Cambridge MA Blackwell Publishers.

Eco, Umberto, 1986, *Lector in Fábula. La cooperación interpretativa en el texto narrativo*, Barcelona, Editorial Lumen.

Foucault, Michel, 1987, *Las palabras y las cosas*, México, Siglo XXI.

1983, *El discurso del poder*, México, Folios ediciones.

---, 1985, *El nacimiento de la clínica*, México, Siglo XXI.

George, Jim y David Campbell, 1990, "Patterns of dissent and the celebration of difference: Critical social theory and international relations", en *International Studies Quarterly*, Vol. 34, No. 3.

Gilpin, Robert, 1986, "The richness of the tradition of political realism", en Robert Keohane (ed.), op. cit.

Hey, Jeanne, 1992, "Compliance, consensus or counterdependence? A review of three foreign policy theories with

an application to Ecuador, ponencia presentada en el XVII Congreso de LASA. Los Angeles, septiembre 1992.

1993, "Foreign policy options under dependence: A theoretical evaluation with evidence from Ecuador", en *Journal of Latin American Studies*, No. 25.

Hoffman, Mark, 1990, "Critical theory and the inter-paradigm debate", en *Millennium*, 16.

Hoffman, Stanley, 1977, "An American social science: International relations", *Daedalus* No. 106, Vol 3.

Kaufman, Daniel, Jeffrey Mckitrick, and Leney Thomas, 1985, *U.S. National Security: A Framework for Analysis*, New York, Lexington Books.

Keohane, Robert, 1986, "Theory of world politics: Structural realism and beyond", en R. Keohane (ed.), *Neorealism and its Critics*, New York, Columbia University Press.

----, 1988, "International Institutions: Two Approaches", en *International Studies Quarterly*, Vol. 32, No. 4.

Mercado Jarrín, Edgardo, 1989, *Un sistema de seguridad y defensa sudamericano*, Lima, Cepei.

Moon, Bruce E., 1983, "The foreign policy of the dependent state", en *International Studies Quarterly*, 27.

1985, "Consensus or compliance? Foreign-policy change and external dependence", en *International Organization*, 39, Spring.

Nuechterlein, Donald E, 1985, *America Overcommitted. United States and National interests in the 80s*, University Press of Kentucky, 1985.

Romm, Joseph, 1993, *Defining National Security: The Non-military Aspects, USA*, Council of Foreign Relations.

Rossenau, James, 1990, "Pre-theories and theories of foreign policy", En John Vásquez, 1990, *Classics of International Relations*, New Jersey, Prentice Hall Inc.

Rosseanau, Pauline, 1990, "Once again into the fray: International relations confronts the humanities", en *Millennium*, Vol. 19, No. 1.

Russel, Roberto, 1990, "Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas", en Roberto Russel (ed.), *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Saussure, Ferdinand de, 1969, *Curso de lingüística general*, Buenos Aires, Paidós.

Texier, Jacques, 1979, "Gramsci, theoretician of the superstructures", en Chantal Mouffe, *Gramsci and Marxist Theory*, London, Routledge and Kegan.

Tokatlian, Juan y Bruce Bagley, (eds.), 1991, *Economía y política del narcotráfico en Colombia*, Bogotá, CEI-Tercer Mundo.

Tucker, Robert, 1977, *The Inequality of Nations*, New York, Basic Books.

Verón, Elíseo y Silvia Sigal, 1985, *Perón o Muerte. Los fundamentos discursivos del fenómeno peronista*, Barcelona, Legasa.

Waltz, Kenneth, 1979, *Theory of International Politics*, Massachusetts, Reading, MA, Addison Wesley, 1979.

Walker, RBJ, 1993, *Inside Outside: International Relations as Political Theory*, G.B, Cambridge University Press.

Walker, William O, 1991, "Decision-making theory and narcotics foreign policy: Implications for historical analysis", *Diplomatic History*, Vol. 15. No. 1.

Washington Office on Latin America, 1991, *Clear and Present Dangers: The U.S. Military and the War on Drugs in the Andes*, Washington, and WOLA.