



Serie Documentos de Trabajo

N.º 11, noviembre de 2010

Los enlaces multidimensionales
de la seguridad. Aproximaciones
teóricas sobre planos
convergentes: la situación del
conflicto colombiano y el Ecuador

Fredy Rivera Vélez



Rivera Vélez, F. (2010). *Los enlaces multidimensionales de la seguridad. Aproximaciones teóricas sobre planos convergentes: la situación del conflicto colombiano y el Ecuador*, Serie Documentos de Trabajo, n.º 11, noviembre, Consorcio Global para la Transformación de la Seguridad (CGTS) .

Disponible en: http://www.securitytransformation.org/esp/gc_publications.

Esta publicación fue cofinanciada por nuestros donantes:



Exención de responsabilidad: las opiniones aquí vertidas son de exclusiva responsabilidad del autor del documento y no representan necesariamente el pensamiento del CGTS o de las entidades asociadas a este último

© **Consorcio Global para la Transformación de la Seguridad (CGTS)**

Secretaría: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Chile

Av. Dag Hammarskjöld 3269, Vitacura, Santiago de Chile.

Tel: +562 2900200 / 2900212

securitytransformation@flacso.cl



Los enlaces multidimensionales de la seguridad. Aproximaciones teóricas sobre planos convergentes: la situación del conflicto colombiano y el Ecuador

*Fredy Rivera Vélez**

El último grado de perversidad es hacer servir las leyes para la injusticia.
(Voltaire)

1. Introducción

Desde hace más de un decenio en América Latina los temas de seguridad están muy presentes en las agendas gubernativas y en la vida cotidiana de su población. No existe, hoy en día, con raras excepciones, país que pueda vanagloriarse de no contar con políticas de defensa nacional y planes de seguridad interna para combatir amenazas de diversa naturaleza.

La interpretación de las amenazas ha tenido un largo recorrido. La guerra fría nos brindó la posibilidad de ubicar la doctrina de seguridad nacional como la panacea de varios regímenes que combatieron a distintos enemigos internos y externos sin mayores reparos en el costo humanitario. Las nuevas amenazas, las que provienen de distintos actores, sean estatales o no estatales, asumen una variedad de nombres eufemísticos como *asimetría*, *bandolerismo*, *narcoterrorismo*, *seguridad ciudadana*, *defensa interna*, *seguridad integral*, entre otros, que en lugar de aclarar conceptualmente el objetivo a procesar y posiblemente combatir representan un cóctel discursivo que esconde intereses muy definidos.

En efecto, desde algunos años atrás, los linderos de las concepciones sobre amenazas se han diluido peligrosamente en prácticas políticas vinculadas con la securización, entendida esta como una exageración de las percepciones políticas que se tiene sobre determinada situación o problema social; de hecho, la securización en sí misma se ha convertido en una forma de articular lo interno con lo externo hasta volverse un médium que organiza prácticas, elabora narrativas y construye sentidos que son legitimados por intereses hegemónicos y poderes locales que en coro reproducen nacionalmente retóricas de seguridad nacional.

Esto quiere decir que en determinadas situaciones el Estado manejará restringidamente las decisiones políticas sobre la seguridad y defensa, decidirá con un grupo pequeño de líderes el destino de miles de habitantes, destinará recursos financieros de una manera más rápida y limitará a la población varios derechos básicos que suele proteger bajo condiciones normales. Se hace esto

*Coordinador Programa Relaciones Internacionales, FLACSO-Ecuador (frivera@flacso.org.ec).

cuando surge un peligro que es entendido como una amenaza existencial que requiere medidas de emergencia para no mermar las capacidades de respuesta del Estado.¹

El presente trabajo estudia las vinculaciones existentes de esa articulación securitaria que tiene repercusiones en los órdenes domésticos de la democracia y en los derechos humanos, así como en el sistema internacional en su presentación bilateral y multilateral. El caso ecuatoriano sirve como base de observación para analizar la intersección y tensiones producidas entre el régimen de seguridad y el régimen de protección internacional de los derechos humanos. No existe mejor muestra contemporánea en América Latina para demostrar cómo se conectan:

1. la estrategia de seguridad nacional estadounidense en la subregión andina, en especial las acciones desplegadas desde 1998 dentro de la Iniciativa Regional Andina que sirve como paraguas del Plan Colombia,
2. las políticas de defensa/seguridad interna del Estado colombiano que traslada sus lógicas de conflicto interno fuera de sus fronteras y que ha traído, entre otras consecuencias, la ruptura de relaciones diplomáticas con el Ecuador y la discusión internacional de los problemas humanitarios desatados en torno a la migración forzada de miles de personas en calidad de desplazados y refugiados; y
3. la implementación de políticas antinarco/drogas que el Ecuador ha ejecutado desde 1991 sin mayor evaluación crítica de sus contenidos sobre la base de consensos restringidos sobre el tema “guerra contra las drogas”, que ha priorizado lógicas securitarias en lugar de equilibrarlas con programas preventivos que tienen sustento en procedimientos de reducción de daños. Estas políticas, amparadas en nociones de seguridad nacional, han contribuido para que se debilite parte de la institucionalidad democrática del país, en especial las entidades encargadas de la rendición de cuentas, y se hayan violentado en general los derechos humanos de la población al establecer programas alejados de garantías del debido proceso.

No se trataría entonces solo de una securización de las percepciones, sino de una “colonización securitaria” de los valores democráticos, de los desempeños institucionales y de las agendas de políticas públicas como las de migración, integración, seguridad ciudadana y administración de justicia.

El irresuelto conflicto interno colombiano desde hace más de medio siglo representa un reto importantísimo para la relación de interdependencia que mantiene el Ecuador con su vecino porque supera la potencial amenaza de confrontación interestatal que es parte de las lógicas de seguridad nacional y guerra fría. Esto, porque intervienen nuevas formas constitutivas del conflicto entre actores armados que sobrepasan los linderos de los Estados y vulneran las relaciones bilaterales, así como las normativas establecidas en el marco de los convenios internacionales.

En esta perspectiva, la securización comienza a presentar evidencias de su capacidad omniabarcante y multidimensional. Ya no se trata de responder exclusivamente a los desafíos del exterior como percepción de amenaza,² sino de articular esos desafíos externos con los procesos

¹ En el concepto ampliado propuesto por Buzan, Waeber y De Wilde (1998), en su sentido general, la securización refiere a una situación que está por encima de lo político (Buzan et al., 1998, p. 23).

² Desde el conflicto que hubo con el Perú en 1995 y el proceso de negociación de los acuerdos de paz que culminó en 1998, el Ecuador no había vuelto a debatir sobre serias amenazas externas de tipo estatal. La última década fue prolífica en generar planes de seguridad ciudadana y más bien la reflexión sobre políticas de defensa nacional pasó a un plano menos importante en las agendas gubernativas. Esta situación se modificó substancialmente el

internos. ¿Cuáles son los campos sociales y políticos del Ecuador que están siendo atrapados por la securización? Para responder a estas preguntas se presentan cinco enlaces o ámbitos distinguibles e interconectados de política exterior y política doméstica mirados a la luz de categorías derivadas de las relaciones internacionales, la ciencia política y la comunicación.

- **El primer nivel o enlace** nos remite a un tipo de discusión teórica donde intervienen corrientes constructivistas y realistas que vinculan el estudio de caso con la problemática nacional y regional, pero admite además la posibilidad de incorporar planos convergentes de la ciencia política, la comunicación y las teorías de seguridad porque van de lo doméstico a lo interméstico sin dejar de referirse al plano o contexto internacional o hemisférico.
- **El segundo enlace** articula los atributos conceptuales de la principal noción utilizada —la securización— con los distintos planos que recorre el estudio y que básicamente se concentra en las políticas internas ecuatorianas y cómo la inserción interdependiente del Ecuador respecto al conflicto interno colombiano ha traído secuelas o impactos políticos extranacionales.
- **El tercer** ámbito incorpora la intersección y las tensiones producidas entre regímenes internacionales de seguridad y derechos humanos, o si se quiere, entre las políticas de seguridad nacional implementadas y las tensiones generadas entre políticas de seguridad y sistemas de protección humanitaria. En otras palabras, entre el *ser* derivado del realismo y el *deber ser* proveniente del interdependentismo y constructivismo.
- **El cuarto** incorpora argumentaciones sobre rendición de cuentas y seguridad nacional que incluye vínculos con análisis sobre institucionalidad, sociedad civil y cultura política. El lugar preferente de análisis es el Congreso Nacional y la escasa productividad con respecto a su trabajo de interpelación en torno al tema de narcotráfico y drogas, una suerte de tema tabú que no se menciona o escasamente es juzgado políticamente por parte de partidos políticos o entidades de control. En este caso, el consenso restringido también involucra a la opinión pública.
- **El quinto** segmento observa la manera en que el constructivismo es útil metodológicamente para analizar los medios de comunicación en función de temas de seguridad y derechos humanos. Para el caso que nos atañe nos referimos a la situación que atraviesan los más de 50.000 refugiados colombianos que hay en el Ecuador y el proceso de estigmatización que sufren actualmente debido a que los medios de comunicación entraron en proceso de securización hace seis años.³

1.^º de marzo de 2008 a raíz del bombardeo de las fuerzas militares colombianas en territorio ecuatoriano. Tras ese acontecimiento de clara violación a la soberanía nacional, el tema defensa nacional y la seguridad interna ocupan un sitio crucial en la elaboración de la política de defensa integral del Ecuador. Como dato referencial podemos mirar el presupuesto de Defensa Nacional, que en 2006 era de 922 millones, para el 2008 fue de 1.364 millones y en el presente año llega a los 1.616 millones de dólares que equivale al 9,8 % del Presupuesto General del Estado y constituye el 2,8 % del PIB. Fuente: Ministerio de Finanzas, presupuestos generales del Estado.

³ El éxodo masivo de migrantes forzados colombianos hacia el Ecuador se inicia a principios del año 2000 pero cobra una dimensión significativa en el año 2002 cuando se terminan las negociaciones de paz entre las FARC y el gobierno del ex presidente Pastrana. En ese contexto de conflicto y desplazamiento el número de refugiados pasó de 475 solicitudes en ese año a 11.463 para el 2003, un crecimiento exponencial que nos devela la magnitud de la violencia y la crisis humanitaria que el Ecuador tuvo que sostener porque ha firmado y ratificado todos los instrumentos internacionales sobre protección humanitaria a personas que solicitan asistencia y refugio.

2. Primer enlace: realismos y constructivismos a la carta

Hace mucho tiempo que los temas de seguridad mantienen una fuerte presencia en los distintos campos analíticos de las relaciones internacionales. Asumido como concepto teórico a ser debatido permanentemente o utilizado como referente paradigmático, útil por lo demás para diseñar políticas públicas, lo cierto es que el tratamiento de la seguridad está vinculado a una serie de corrientes interpretativas que presentan afinidades y diferencias, bondades y limitaciones.

Independientemente de discusiones extensas, es importante destacar el peso de la noción estado-céntrica en momentos que se pensaba que iba de retirada para establecer el predominio de la época interdependentista. Nos consta que posteriormente a los acontecimientos del 11/9 del 2001, la categoría *poder* se halla más presente que nunca, y el interés nacional definido en términos de seguridad del Estado resulta primordial para el tratamiento de las violencias y conflictos internos y externos.

Si bien hace más de un decenio y medio apareció la llamada escuela del realismo subalterno o periférico,⁴ que además de criticar el marcado estado-centrismo del realismo cuestionó el énfasis puesto en las grandes potencias en desmedro de las dinámicas de países pequeños como Ecuador y Colombia, en los que se intersectan órdenes nacionales e internacionales, lo cierto es que para el realismo, la obtención de la seguridad nacional debe hacérsela aunque tenga que limitarse la libertad —como ya veremos los DDHH también—, aun a pesar de aumentar los riesgos en la colaboración.

Precisamente en estas características se situaría el caso del conflicto interno colombiano, que tiene más de medio siglo de duración y cuyo desarrollo ha traspasado las fronteras territoriales nacionales, para volverse un problema de seguridad y humanitario a nivel regional. De esa manera, la influencia y presencia hegemónica estadounidense y sus intereses realistas tendrán bajo su espectro a dos países que responderán de acuerdo a sus capacidades particulares y de forma diferenciada a la política regional de seguridad establecida por ese país: el Ecuador será colaborador segmentado de la estrategia establecida y Colombia se identificará plenamente desde 1998 con las políticas unilaterales marcadas por un realismo guiado y supervisado.

¿Hay posibilidad de establecer complementariedades entre el realismo y categorías de la interdependencia y el constructivismo? En términos analíticos, sí, pues nos manda al área de los regímenes de DD. HH. y de seguridad, pero sobre todo al mismo Buzan que amplía el concepto de seguridad al incorporar cinco esferas en ella: militar, política, económica, social y medioambiental, ejercicio que es adecuado porque abre campos segmentados de análisis y, lo más importante, presenta la noción de *complejo de seguridad*, entendida como el grupo de Estados que comparten preocupaciones y percepciones sobre determinados temas o amenazas (Buzan, 1998).

Este espacio conceptual es propicio para introducir tanto a la categoría hegemonía y sus intereses como a la categoría agentes securitizadores porque se relaciona con el caso estudiado, ya que corresponden a Estados Unidos, Colombia y Ecuador, que tienen desempeños diferenciados en la misma región andina.

Desde el lado constructivista, Wendt produce acercamientos a la vida social de los actores, a

⁴ Carlos Escudé menciona el término *realismo periférico* como una propuesta normativa para Estados débiles y como crítica ciudadano-céntrica a la teoría angloamericana. “En suma, el realismo periférico es un tipo ideal de política exterior diseñada para servir los intereses estrechos de las ciudadanía de los estados débiles que no pueden competir por el poder político militar en el sistema interestatal sin un costo extremo para su gente”. (Escudé, 2005, p. 8).

sus identidades y a la manera en que procesan sus intereses; brinda, además, mucha importancia al hecho de compartir ideas sin dejar de oponerse al materialismo,⁵ pues incluye a los poderes emergentes de las estructuras sociales y en esa medida se aleja de los enfoques basados en el individualismo. Motiva también la búsqueda de entendimiento acerca de cómo los actores se construyen socialmente (Wendt, 1999).

3. Segundo enlace: el proceso de segurización

Las acciones y comportamientos de los agentes —Estados—, sus capacidades, preferencias, valores y percepciones serán objeto de atención en el proceso de segurización. ¿Cómo se construye socialmente la seguridad en países diferenciados donde uno de ellos posee capacidad hegemónica e influencia regional?

La seguridad es el resultado de un consenso entre varios actores, y Wendt, desde su perspectiva también constructivista, ya nos advirtió de que las relaciones internacionales son el efecto de concepciones formadas subjetivamente en las mentes de varias personas y grupos de personas que en su conjunto impulsan las acciones de los Estados.

¿Son generalizables estas situaciones? Obviamente el estado de excepción promovido por las amenazas y emergencias de la seguridad no existirá siempre. Si fuese así no tendríamos ningún derecho civil o político. Para salir de este atolladero, el mismo Buzan rompe con una parte de sus antecedentes realistas y propone una visión intersubjetiva de la seguridad que contiene procesos y actores. Esto implica que existe un actor o agente segurizante que intenta establecer un tema o situación como una amenaza grave que debe ser tratada por fuera de la política normal. Cuando el actor segurizante lanza esta convocatoria, existen sectores de distinta índole que están de acuerdo con el actor segurizante y apoyan su creencia de que determinado asunto es en verdad un tema de seguridad.

Pensemos en problemas sociales relacionados con consumo de drogas, tráfico y salud pública o con flujos migratorios que en un determinado momento se convierten en asuntos de seguridad nacional: ¿desde cuándo, por qué razón y cómo se transforman esos problemas sociales en tópicos de seguridad nacional para Estados Unidos, Ecuador y Colombia?

Las percepciones, consensuadas o impuestas, sitúan las amenazas simétricas o asimétricas como un instrumento o bisagra conceptual que da forma a la segurización de determinadas circunstancias; de ahí que para que exista la segurización de un tema es necesario la existencia de argumentos que politicen la amenaza, se la incluya en la esfera y el debate público, se desplieguen medidas desde el gobierno e incluso se preste a maniobras que sirvan a intereses específicos o particulares del actor segurizador (Buzan, 1998, p. 23-29). De esa forma, al haber un agente o actor segurizador también habrá un discurso segurizante que identifique actores, intereses, describa conductas, señale correctivos y exprese posiciones ideológicas en torno a temas en los que, como en el caso estudiado de Ecuador, se entrelazan tópicos de seguridad y derechos humanos en escenarios que conjugan al mismo tiempo órdenes domésticos e internacionales.⁶

Ahora bien, la segurización también incorporara la idea de los efectos o impactos que este

⁵ Por materialista se entenderá la identificación que hace el autor sobre una parte —el realismo clásico— de la obra de K. Waltz *Theory of international politics*.

⁶ El tratamiento del ATPDA entre el Ecuador y los Estados Unidos de América es fiel constatación de lo mencionado.

proceso genera en la sociedad, en la institucionalidad estatal y en la democracia. Bajo estas perspectivas abarcamos planos analíticos convergentes sobre derechos humanos, sociedades y Estados que presenten niveles de securización vinculantes; sin embargo, estos planos requieren ser ampliados por un actor significativo: los medios de comunicación. Dichos medios construyen figuras discursivas e imágenes que se desprenden de las percepciones gubernamentales sobre determinadas identidades —en este caso la colombiana— para mezclarse con las representaciones que se generan en el seno de la sociedad receptora local —la ecuatoriana— y de esa manera construir campos dialógicos que circulan como opinión pública pero que estigmatiza y discrimina a la población refugiada que llega al Ecuador en busca de protección humanitaria.

4. Tercer enlace: regímenes internacionales, DD. HH. y seguridad

Los regímenes internacionales son un conjunto de principios implícitos o explícitos, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones en torno a los cuales las expectativas de los actores convergen en un área determinada de las relaciones internacionales. Los principios son creencias de hecho, de causalidad o de rectitud. Las normas son estándares de comportamiento definidas en términos de derechos y obligaciones. Las reglas son prescripciones o proscipciones para la acción específica. Los procedimientos de toma de decisiones son las prácticas prevaletentes para llevar a cabo y aplicar las decisiones colectivas. (Krasner, 1983, p. 2)

En esa perspectiva se resalta la función de los organismos internacionales que pretenden establecer prioridades en las agendas gubernamentales, es decir, las organizaciones internacionales son entendidas como una clase específica de instituciones que tienen un papel concreto en los procesos de reconfiguración de intereses estatales. Este aspecto, si bien ayuda a la formación de coaliciones que favorecen a los Estados más débiles para obtener recursos en determinado campo, no logra responder a expectativas mayores debido a las tempranas limitaciones de la interdependencia, porque se constató rápidamente la incapacidad de las instituciones para lograr obligatoriedad y compromisos de los Estados que con mayor peso y hegemonía llegaron a imponer sus intereses sobre el resto de participantes.

Se comprobaba entonces que algunas premisas del realismo seguían otorgando mejores explicaciones para entender la política internacional y se entró en una etapa de debate y reflexión que produjo la noción de regímenes internacionales como fórmula integradora de posiciones disímiles.

Los regímenes pueden ser formales por naturaleza o pueden consistir en arreglos informales. Mientras los primeros pueden ser el resultado de la legislación de organizaciones internacionales con sus respectivos consejos que los gobiernan y sus estructuras burocráticas, los segundos pueden estar sustentados en un consenso de objetivos y de intereses mutuos entre los participantes a través de acuerdos *ad hoc*; en suma, el concepto de régimen representa un intento de refinar la teoría realista, pero también un esfuerzo por abordar la base de las estructuras y procesos de colaboración internacional de importancia inmediata (Dougherty & Pfaltzgraff, 1993, pp. 180-184).

Considerando esas perspectivas y limitaciones, ¿se pueden analizar casos de países que contengan dimensiones realistas en sus políticas de seguridad y donde al mismo tiempo existan compromisos estatales derivados del acatamiento de varias reglas que exige el régimen internacional de derechos humanos? Definitivamente, el estudio sobre el Ecuador presenta esas características

porque está inserto o vinculado a las estrategias de seguridad regional que tienen lógicas realistas y a la vez debe cumplir obligaciones contraídas de la ratificación que ha hecho como país de los convenios y tratados internacionales de protección humanitaria sobre asilo y refugio.

Considerando esos puntos de vista e independientemente de que el régimen internacional sea asumido como negociado o impuesto, existen temas casi fundacionales como los derechos humanos que se han mantenido constantes a lo largo de varias décadas y que permanecen vigentes en las agendas de organismos multilaterales y Estados nacionales. De ahí que los espacios internacionales y nacionales donde operan actores estatales y no estatales con lógicas securizadas constituyan un reto para la aplicación de normativas y protecciones humanitarias generadas en el mismo seno del régimen internacional, que mira absorto el apareamiento de tensiones sin resolver en su misma estructura organizativa.

4.1. Las tensiones entre políticas de seguridad y el régimen internacional humanitario

Hace algún tiempo la literatura en relaciones internacionales se preguntó sobre la importancia y la capacidad efectiva del régimen para construir un poder autónomo e independiente sobre los estados que son partícipes, mucho más sobre los que ejercen rectoría en temas cruciales de la agenda (Keating, 1993). Una posible salida a esta interrogante consistió en entender que los regímenes no eran constructos totales sino órdenes parciales, creados *ex profeso* y de alcance regional o mundial, cuyo propósito es sustraer ciertas áreas de la política internacional del ámbito de las prácticas unilaterales para crear expectativas comunes y elevar el grado de transparencia en un ámbito determinado de la política, y así propiciar que los Estados y otros actores trabajen conjuntamente con el fin de alcanzar objetivos comunes y establezcan políticas de cooperación (Hasenclever, Mayers & Rittberger, 1999, p. 502).

¿Resulta ser cierta esa afirmación de sustracción unilateral y transparencia real en un tema tan importante como los derechos humanos, que se analiza en contextos securizados como el caso analizado? Recordemos que los mismos representantes del interdependentismo hace varios años mencionaron que uno de los límites del régimen internacional y su modelo de organización solo tiene altas probabilidades de ser aplicable bajo las condiciones de interdependencia compleja y, aun de esa manera, los resultados esperados pueden ser invalidados por gobiernos decididos a utilizar su poder (Keohane & Nye, 1988).

Bajo esa perspectiva, el derecho internacional y las instituciones existen, pero su habilidad de ser una estructura supranacional se ve cuestionada por las acciones concretas de países que operan bajo premisas ancladas en el interés nacional y el poder material; de ahí que, dada la carencia de una identificación cognitiva positiva sobre la que fundar regímenes de seguridad, la política del poder dentro del sistema consistirá necesariamente en esfuerzos por manipular a los otros para satisfacer los intereses propios (Wendt, 2005, p. 6).

Con los antecedentes desarrollados, ¿se pueden negar los intereses de seguridad nacional estadounidense sobre la región andina a pesar de existir un régimen internacional de derechos humanos en el que participan Ecuador, Colombia y los mismos EE. UU.?

Resulta difícil pensar que el sistema internacional en su intención de preservar la integración y la cooperación deje a un lado el papel de la hegemonía estadounidense, más aún si ésta se

mantiene permanente desde hace varias décadas. La premisa “la paz mediante la ley” se cumple en términos muy relativos en escenarios realistas porque las instituciones que propician la cooperación no ordenan lo que los gobiernos deben hacer (Keohane, 1988), pero si constituyen mecanismos de observación, llamados de atención e incluso juzgamiento y sanciones ante violaciones de normativas internacionales como en el caso de los derechos humanos.

Lo expuesto con anterioridad no implica que se cumpla a cabalidad ese postulado de cooperación en un tema muy complejo como los derechos humanos, ya que en el mismo sistema internacional se producen dinámicas que van más allá de los ámbitos normativos de protección humanitaria, al depender de las interacciones de intereses y juegos de poder. No es lo mismo, por ejemplo, alinear intereses en torno a sanciones relacionadas con violaciones a los derechos humanos producidas por las dictaduras militares del cono sur en los años setenta que establecer acuerdos consensuados sobre los impactos negativos de la guerra contra las drogas en la región andina desde 1998, y que es precisamente un componente importante de este caso analizado.

El dilema existente en torno al respeto de los derechos humanos como exigibilidad y la seguridad como necesidad irrenunciable se concreta específicamente en el combate al narcotráfico y el refugio humanitario, porque en ambos se intersectan lógicas del régimen internacional de protección a los derechos humanos que exige cooperación, aun entre países con distintos niveles de poder y desarrollo por los compromisos adquiridos, y las políticas internacionales de seguridad que vulneran esos mismos derechos en una suerte de lógica perversa que coquetea con realismos e interdependentismos según la ocasión y que oculta los consensos intersubjetivos entre los actores que constituyen las identidades y los intereses tanto de las políticas de seguridad nacional como las del régimen internacional.

5. Cuarto enlace: rendición de cuentas y seguridad nacional

El tema de la rendición de cuentas, que en lengua inglesa se la denomina *accountability*, ha tenido un escaso tratamiento por parte de las relaciones internacionales y la sociología política al momento de vincular analíticamente este concepto con aspectos de seguridad nacional.

En América Latina, con pocas excepciones, las cuestiones relativas a la seguridad nacional se siguen tratando en círculos políticos cerrados, herencia y a la vez presente del peso corporativo militar, y cuando se la refiere como tema de política pública, a más de existir un innecesario secretismo, se la encuentra asociada a procesos limitados de acceso a la información que frena cualquier intento de dotar de legitimidad al sistema político en términos de control y vigilancia sobre sus fuerzas militares y policiales.

Son precisamente este tipo de situaciones las que se presentan de manera recurrente en el Ecuador cuando los temas de seguridad nacional y política exterior se mezclan bajo el manto protector del secreto no justificado; cuando los responsables gubernamentales de las decisiones que impactan negativamente en el país quedan impunes y sin sanciones por falta de voluntad política y cuando las entidades estatales, así como las organizaciones de la sociedad civil que hacen de voceros u observadores sobre los temas de seguridad nacional, evidencian limitaciones para hacer cumplir la rendición de cuentas como valor y procedimientos de la democracia.

Estas situaciones se concretan en dos instituciones que han operado por separado en la esfera pública relacionada con seguridad nacional y derechos humanos. La primera, el Congreso Na-

cional, específicamente la Comisión Especial Permanente de Asuntos Internacionales y Defensa Nacional,⁷ entidad encargada del control horizontal de otras instancias estatales gubernamentales. La segunda, integrante de la sociedad civil, la red de ONG articuladas en torno a OIPAZ que ha asumido el papel de portavoz y vigilancia sobre el accionar estatal en temas de seguridad nacional que impacta en los derechos humanos de la población. Ambas han trabajado, posicionado, evaluado y divergido sobre las consecuencias internas y externas de la inserción ecuatoriana en la estrategia de seguridad regional estadounidense y en los resultados de esta vinculación para las relaciones bilaterales con Colombia.

¿Qué sucede cuando esa rendición de cuentas no funciona, cuando los controles intergubernamentales y la acción de la sociedad civil a través de sus organizaciones no generan estructuras estables que conectan a los representantes con los representados y brindan sentido de inclusión a la población en asuntos públicos como por ejemplo los de defensa, seguridad y política exterior?

En países con reducida eficiencia institucional y ciudadanías de baja intensidad es difícil realizar un proceso activo de rendición de cuentas por las prácticas y culturas políticas existentes, ancladas en juegos informales, en dinámicas clientelistas y corporativas y con lógicas patrimonialistas que reducen la relación democrática entre autoridades y ciudadanía. En efecto, la baja correspondencia entre las normas vigentes y las prácticas políticas conduce a la necesidad de cambios constantes para adaptar los intereses generales a los particulares; de ahí que las instituciones se vean obligadas a adecuarse a objetivos, necesidades, prácticas y procedimientos que les son extraños y que terminan por alterar radicalmente su propia esencia (Pachano, 2002) en un juego político perverso que mezcla prácticas informales con la normatividad formal donde la ley se acoge pero no se la cumple debidamente.

A esa situación se pueden sumar los legados del pasado reciente que heredan las interpretaciones efectuadas sobre amenazas externas e internas elaboradas en la guerra fría a través de percepciones que han sufrido pocas modificaciones. También la continuidad de múltiples intereses corporativos de las fuerzas armadas y estamentos policiales que, utilizando sus propias apreciaciones, han desarrollado una institucionalidad autónoma y con pocos controles públicos desde los años setenta en los que gobernaron al país.

De esa forma, el problema se vuelve contingente porque la rendición de cuentas, producto y valor de las nuevas reglas de juego democrático, debe coexistir no solo con ese legado tutelar y los intereses de las fuerzas armadas sobre temas públicos de seguridad, defensa y economía, sino también con la informalidad y particularismos de los partidos políticos que reducen la legitimidad y transparencia de los mecanismos de control establecidos para el buen funcionamiento de la democracia.

En el discurso de las instituciones estatales y de los partidos políticos, declarar a algo como un problema de seguridad puede tender al abuso de una prohibición de ciertos asuntos, a la marginalización de oponentes ideológicos contrarios a las políticas establecidas por los gobiernos de turno en temas conflictivos como narcotráfico y refugio, y a la limitación de organizaciones de la sociedad civil que, amparadas en la legalidad constitucional de sus derechos ciudadanos, pretenden acceder a la información de la gestión estatal.

De esa manera, el ejercicio teórico y metodológico de establecer vínculos entre categorías

⁷ Esta comisión se llama actualmente Comisión Especializada de Fiscalización sobre Relaciones Internacionales, Integración y Seguridad Integral, que forma parte de la Asamblea Nacional como producto de la reciente Constitución aprobada en el año 2008.

de la sociología política, específicamente los conceptos de rendición de cuentas, institucionalidad, sociedad civil y cultura política, asociados analíticamente a conceptos provenientes de las relaciones internacionales, parte de la necesidad de entender el problema desde varias aristas disciplinarias que frecuentemente no contemplan los estudios de caso. No bastaría, por ejemplo, quedarnos con la noción de seguridad nacional sin relacionarla al desempeño parlamentario que, en su obligación de ejercer controles cruzados a las dependencias y funcionarios estatales, incorpora procedimientos y valores de la democracia; así como tampoco es pertinente dejar suelta a la categoría *informalidad de la política* sin juntarla a las prácticas y los intereses e identidades de los distintos actores sociales que intervienen en la problemática securizada.

6. Quinto enlace: constructivismo y medios de comunicación

Si bien los conceptos de seguridad aparecen en buena medida como resultado de las prácticas discursivas al interior de los Estados y sus portavoces se esfuerzan para hacer coincidir las ideas de amenaza regional o hemisférica con la noción de seguridad nacional,⁸ no deja de ser crucial el papel que cumplen los medios de comunicación para la reproducción social de esas figuras discursivas porque tanto los actos discursivos de las elites gubernamentales como la difusión mediática de esos conceptos securizantes construyen el problema, regulan el debate y definen los tipos de amenazas para la sociedad y el Estado; de hecho, en el proceso de securización que mencioné anteriormente, no solo influyen las percepciones consensuadas que se tenga sobre una amenaza, sino la legitimidad que se logre obtener para combatirla a través de una serie de acciones públicas.

¿Cómo el constructivismo narra o describe la elaboración de políticas de seguridad y la prensa difunde esas percepciones a través del uso de figuras discursivas y representaciones sociales? No olvidemos que el constructivismo reconoce el peso que tiene la identidad y la cultura en las decisiones de un Estado porque, al considerar la importancia de esas dimensiones en el desarrollo histórico de una sociedad, incorpora necesariamente imágenes sobre el mundo en el que interviene e interactúa, llegando incluso a provocar posicionamientos políticos frente a determinados temas, como por ejemplo la inmigración y los peligros que ella podría representar para la población local. Ahí es cuando la legitimidad se obtiene a través del uso de figuras discursivas que apelan al nacionalismo y sus matrices identitarias primordiales que ven al extranjero en general y al inmigrante colombiano en particular como recurso para cerrar el círculo vinculante de seguridad, medios de comunicación e identidades sociales.

Partamos también del postulado constructivista de que la seguridad es algo que definimos y no estrictamente algo externo a lo que respondemos. Incluso, dentro del tema seguridad existen posiciones que señalan la existencia de capas o niveles de ambientes culturales —cultura política— en que los Estados se mueven para concretar sus intereses y desarrollar una cultura de seguridad nacional (Japperson, Wendt & Katzenstein, 1996).

De esa manera, el Estado es portador de un discurso con el que se trata de persuadir al destinatario para aceptar los valores, imágenes y prácticas del mismo. El destinatario lo interpreta y le da sentido dentro de un marco securizante que muchas ocasiones vulnera los derechos humanos

⁸ Para Ole Waever los actos del discurso son parte de las prácticas discursivas. Por definición “algo” es un problema de seguridad cuando las elites así lo declaran como amenaza para el Estado o sociedad (Waever, 1993, p. 54).

de las personas que están real o supuestamente asociadas a los peligros y amenazas al Estado nacional.

Con todos esos argumentos, la pretensión de juntar constructivismo y medios de comunicación no se encamina a realizar un análisis del discurso propiamente dicho en estricto sentido, sino a ubicar la manera en que se establece una relación de construcción securizante entre agentes políticos o gubernamentales y figuras discursivas y representaciones que son dirigidas a la población inmigrante colombiana que vive en Ecuador. Desde luego, un aspecto importante será observar cómo estas figuras discursivas impactan negativamente en la percepción de la sociedad receptora al reproducir estigmas y aspectos negativos, es decir, cómo los actos discursivos se constituyen en problema de seguridad por el simple acto de declarar que algo es una amenaza para la seguridad nacional.

7. Conclusiones

A lo largo del trabajo se ha ido reconstruyendo el proceso por el cual el concepto y las políticas emanadas de la “securización” han ido ampliando sus esferas de influencia a diversos órdenes de la vida política y democrática del Ecuador, así como a sus relaciones internacionales en el plano bilateral y regional. La problemática securitaria incluye las nuevas articulaciones a las que son sometidos los regímenes internacionales de derechos humanos y de seguridad bajo esquemas hegemónicos por efecto de la preeminencia de determinados intereses nacionales que logran posicionarse en el ámbito regional andino.

Los discursos que expresan lógicas de acción y que son, ellos mismos, lógicas de securización, han “colonizado” e invadido las prácticas sociopolíticas del Ecuador desde la ejecución en 1998 del Plan Colombia que es parte de la Iniciativa Regional Andina establecida por los Estados Unidos.

La guerra que libran distintos actores armados contra el gobierno colombiano revela una persistente incapacidad de los sujetos del conflicto para dar solución a un problema que en sus orígenes fue eminentemente político y que actualmente se presenta como multidimensional. Esto es importante para las relaciones bilaterales con Ecuador porque mientras en Colombia existe una soberanía en disputa, en el Ecuador este factor es inexistente; de ahí que la guerrilla y el crimen organizado se conviertan en un actor crucial para el debate político nacional e internacional porque cada uno será objeto de distintas denominaciones según los intereses de cada país.

Bajo esta premisa hemos observado cómo se ha ido configurando un campo de intervención donde la seguridad constituye la razón de ser de la acción estatal en dimensiones y ámbitos que antaño eran abordados desde otras perspectivas y campos institucionales. El combate al narcotráfico, la cuestión migratoria, el rediseño del Estado ecuatoriano y los procesos de cambio institucional han sido permeados hasta quedar discursiva y normativamente subsumidos a los requerimientos de seguridad del Estado. Ello se ve expresado en las tensiones que se presentan entre régimen de seguridad y régimen de protección de derechos humanos donde se entrecruzan políticas públicas nacionales y convenios internacionales.

En efecto, en aras de la llamada seguridad nacional, amplios espacios y acciones que desempeñan los organismos de seguridad quedan fuera del escrutinio no solo público, sino también del control constitucional al que deberían estar sometidos; incluso la misma trama institucional de

la *accountability* presenta limitaciones debido a las prácticas clientelistas y prebendarías, propias de una cultura política que en el Ecuador ha vuelto informal el desempeño gubernativo en varias áreas y ha debilitado el juego democrático de sus actores.

Este tipo de tensiones y contextos complejos expresa bastante bien la contradicción existente entre régimen internacional de protección a los derechos humanos y régimen de seguridad. El caso del Ecuador y su relación con los inmigrantes forzados por la violencia en Colombia constituye la evidencia más palpable de la intersección de órdenes nacionales, regionales y hemisféricos. No hay otra situación en América Latina donde se visualice con mejor precisión el hecho de ser desplazado, refugiado, negado e invisibilizado por las autoridades colombianas, y a la vez ser objeto de discriminación, estigmatización y racismo en un país que procesa de forma lenta la protección humanitaria respecto de los migrantes forzados provenientes de Colombia.

La creciente intolerancia hacia los desplazados muestra cómo la segurización tiene también un efecto corrosivo sobre el tejido social en aras de una supuesta preservación de la identidad y la homogeneidad nacionales. La segurización entonces va más allá de una narrativa porque ha logrado consolidarse como un campo que subsume otras lógicas políticas y sociales bajo su manto. Constituye una catapulta y ayuda a establecer una política exterior exenta de monitoreo nacional porque trata temas de un supuesto consenso regional.

La segurización sin control democrático, rendición de cuentas y transparencia pone en riesgo no solo la soberanía que reclama defender, sino también los procesos de consolidación democrática en el Ecuador. En términos de las relaciones internacionales, los procesos de segurización ponen al país en sintonía con la escalada regional del conflicto colombiano y los requerimientos de seguridad nacional estadounidenses, ambos factores de tensión y fuentes de desestabilización para toda la región andina. Expresa, más que otros casos latinoamericanos, las tensiones entre regímenes de seguridad y de protección a los derechos humanos que forman parte del sistema internacional.

Solo así es posible entender la dinámica de la segurización como formadora y constructora de realidades que afectan al Ecuador contemporáneo.

Referencias

- [1] Buzan, B., Waever, O., y de Wilde, J. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- [2] Dougherty E. James y Pfaltzgraff L. Robert. (1993). *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- [3] Escudé, C. (2005). *El realismo de los estados débiles*. Recuperado de http://www.argentina-rree.com/home_nueva_html
- [4] Hasenclever, A., Mayers, P. y Rittberger, O. (1999). Las teorías de los regímenes internacionales: Situación actual y propuestas para una síntesis. *Foro Internacional* (158), México.
- [5] Jepperson, R., Wendt, A. y Katzenstein, P. (1996). Norms, identity and culture in national security. En: P. Katzenstein (Ed.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. Columbia University Press.
- [6] Keating, M. (1993). Regionalismo, autonomía y regímenes internacionales. *Resercat Dieposit de la Reserca de Catalunya* (Working Paper n.º 66), Barcelona.
- [7] Keohane, R. y Nye, J. (1988). *Poder e interdependencia*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- [8] Krasner, S. (1983). Structural causes and regime consequences: regime as intervening variables, International Regimes. En S. Krasner (Ed.), *International regimes*. Cornell University Press.
- [9] Pachano, S. (2002). *El desafío de la representación democrática*. Ponencia preparada para la conmemoración del vigésimo aniversario de la Fundación Foro de Colombia, Bogotá, noviembre.
- [10] Rivera, F. (2009). Forced migrations and national security. En A. Tobler y M. Viteri (Eds.), *Shifting positionalities. The local and International geo politics of surveillance and policing*. Newcastle: Cambridge Scholars Publishing.
- [11] ———. (2005). Ecuador: Untangling the drug war. En C. Youngers y E. Rosin (Eds.), *Drugs and democracy in Latin America. The impact of U.S Policy*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- [12] Waever, O., Buzan, B. Kelstrup, M. y Kemaitre, P. (1993). *Identity, Migration and the new security agenda*. New York: St. Martin's Press.
- [13] Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- [14] ———. (2005). La anarquía es lo que los Estados hacen de ella. La construcción social de la política del poder. *Revista Académica de Relaciones Internacionales* (1).