

Discursos de seguridad

Roque Espinosa¹

1. *Introducción*

Este trabajo intentaba, originalmente, reunir dos series de ideas: una de orden abstracto, por decirlo de algún modo, que tiene que ver un conjunto de enunciados que informan los discursos de seguridad, y otra de orden concreto, que tiene que ver con algunos resultados generales de un análisis y seguimiento de la prensa de circulación nacional en relación a la frontera norte, en el que el tema de seguridad es dominante. Al margen de las intenciones del autor, este texto se ha concentrado en el primer punto, más por cuestiones de tiempo que por otra cosa. Se trata, en todo caso, de un texto preliminar breve que deberá ser motivo de una reflexión ulterior.

2. *Discurso de frontera*

En estricto sentido no hay un discurso de frontera, hay múltiples discursos. No obstante, existen una serie de enunciados² de orden general que están en la base de estos últimos. Conviene referirse a ellos de manera panorámica, a partir del tema de seguridad que es motivo de este seminario.

Para empezar, conviene señalar que la seguridad es un tema pantanoso, muy pantanoso. Existen diversas lecturas de este tema. En la región, se pueden observar al menos dos posturas. Por un lado, Colombia entiende la seguridad como *seguridad democrática*, es decir como una guerra para recuperar el territorio y la sociedad apropiada por ciertos actores violentos. Desde esa perspectiva, se concibe a la seguridad (y así ha sido instalada políticamente en estos últimos años) como una verdadera reconquista en estos dos planos. La idea ha sido acabar con un enemigo interno que afecta a la democracia y que está asociado a los tres azotes contemporáneos de la humanidad: tráfico de armas, narcotráfico y terrorismo. (Dentro de la escatología cristiana, hasta hace no mucho, se decía que los tres azotes de la humanidad eran: *mundo, demonio y carne*. En otro momento, podríamos plantearnos analizar cómo y en qué momento se pasó de una a otra interpretación.)

En Ecuador, al menos al comienzo del actual gobierno, el tema se entendió de otro modo. En el espíritu (de hecho podría decirse en la letra) de la *Constitución 2008* y del *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*, se ha recogido otro concepto de seguridad que, más adelante, fue integrado en el *Plan Nacional para el Buen Vivir, 2009-2013*, incluso, originalmente consta en el nuevo *Plan de Seguridad Nacional*: la idea de seguridad integral que, directa o

¹ Conferencia preparada para el Seminario Internacional *¿Es posible gobernar la seguridad ciudadana en las zonas de frontera?*, FLACSO, Quito, junio 2010.

² En relación del discurso, dice M. Foucault, el enunciado es “una función que cruza un dominio de estructuras y de unidades posibles y que las hace aparecer, con contenidos concretos, en el tiempo y en espacio” (Michel Foucault, *La arqueología del saber*, Siglo XXI editores, 1970, p. 148.)

indirectamente está inspirada en la seguridad humana, propiciada por el PNUD y recogida en cada uno de estos instrumentos. Así el Art. 3, literal 8 de la Constitución, dice textualmente, que es obligación del estado:

Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la *seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre corrupción*.

Se trata de una perspectiva política diferente de la anterior y en la que se apuesta por la “vida plena”, más que por el “bien-estar” de la población, como una condición de la libertad, la igualdad y la inclusión social. Desde esa concepción, la seguridad es un tema vinculado al desarrollo social y económico pero, sobre todo, es una cuestión política de carácter muy distinto del que mencionamos antes, que supone la realización de la ciudadanía en tanto libertad y capacidad de movilización de los ciudadanos en la perspectiva de construir un *porvenir justo*.

Si en la política colombiana se apuesta a la guerra, de hecho, en el caso ecuatoriano, a través de la nueva propuesta se promueve la *cultura de paz* como valor supremo. De ahí que el actual gobierno, en un esfuerzo de grandes proporciones por desmarcarse de la política de seguridad democrática, en oposición del *Plan Colombia* en el que está presente esta nueva (y vieja) concepción de seguridad, generó el *Plan Ecuador*, como apuesta por la paz en las zonas de frontera. De hecho el Plan Ecuador apunta avanzar “Hacia la seguridad humana con paz y desarrollo”.

Por tanto, una primera observación que se debe hacer es que existen diversas concepciones de seguridad que están en mutua tensión y que deben ser tomadas en cuenta al momento de hablar de esta última. Una segunda observación es que la *seguridad democrática* se ha impuesto en la región, a diferencia de lo que ha sucedido con la *seguridad integral*, aunque, al menos en ciertos círculos del gobierno nacional, ésta sigue siendo usada como parte del lenguaje político.

No es el momento de hacer un análisis detenido de estos aspectos pero, en términos generales, se puede decir que la importancia que ha adquirido a nivel regional la *seguridad democrática* está asociada a dos circunstancias históricas: por un lado, al éxito alcanzado por el gobierno colombiano para “quitarse de encima” a los actores armados que han pesado secularmente sobre la escena política de ese país, en especial las FARC; de otro lado (y esto no es menos significativo), al fracaso del gobierno ecuatoriano en generar una efectiva agenda de paz y desarrollo en nuestra frontera norte.

Sin profundizar demasiado en estos temas, podemos afirmar que esto ha traído como consecuencia que la propuesta de *seguridad democrática*, concebida como una política radical de imposición de la fuerza (léase de represión) en todo el territorio colombiano, como condición para construir la democracia, se haya tornado dominante, mientras que la propuesta de desarrollo, en el cual la

paz y el buen vivir son condiciones de la seguridad se haya ido diluyendo, en medio de ciertos avatares político-institucionales.

3. *¿Qué suponen los discursos de frontera?*

De manera amplia se puede decir que la *seguridad democrática* implica la imposición de la soberanía para asegurar el territorio y, con ello, la pertenencia de la sociedad al estado. Esta –la seguridad democrática– se basa en un análisis tradicional en función de riesgos y amenazas (a la soberanía) que convocan ineluctablemente a la defensa. En esta concepción tradicional la seguridad es un tema especializado, que debe ser tratado por actores específicos y que se ubica en el horizonte de “resolver” la guerra o, al menos, los conflictos que pueden desencadenar situaciones incontrolables de confrontación social interna y externa. No se trata, en esta lectura, de un tema político unido a la búsqueda de la paz y en el que aparece como indispensable el desarrollo social o, en la versión ecuatoriana, el *Buen Vivir*. Nada de eso. Se trata de un tema ligado a la guerra o a la posibilidad de que se resuelvan conflictos (cualquiera que fueren éstos) internos o externos que amenazan, supuestamente, al estado. Esta idea se sostiene, por tanto, en la relación siempre precaria entre la seguridad e inseguridad político-estatal.

Esta concepción tradicional de seguridad ha identificado, como todos conocen, actores y factores de riesgo y amenaza. Se trata de actores y factores que son definidos como externos pero que, tienen implicaciones internas, tal como había destacado, hace décadas, la concepción de la *Seguridad Hemisférica*, según la cual se buscaba contener, por cualquier medio, las oleadas (me refiero a OLAS) del comunismo internacional.

Actualmente, como todos conocemos, los actores y factores de riesgo y amenaza han sido identificados –como lo señalé anteriormente– con: 1. traficantes de armas; 2. narcotraficantes; 3. terroristas, que representan categorías amplias y, por decir lo menos, generosas para contener los elementos sociales *inclasificables e indeseables*. No hay que perder de vista, en todo caso, que en esta lectura cada uno de los sujetos así definidos configuran realidades lábiles: no están constituidos de manera autónoma, sino en la mutua implicancia que les reconocen y establecen los enunciados del discurso de la seguridad. Así, los traficantes de armas están vinculados al tráfico de drogas, estos últimos a los terroristas, y éstos, a su vez, al tráfico de armas y de drogas. Se trata de categorías amplias, difusas, oscuras, que tipifican a ciertos actores a partir de un hecho básico: atentan o no contra la seguridad interna e internacional y, por este camino, hacen indispensable la defensa.

En la medida que un actor social resulte ubicado en alguna de estas categorías complejas, se puede decir que representa un riesgo o amenaza para una realidad social concreta. En este marco, una sociedad está afectada por la inseguridad si se pueden constatar que en su territorio se presentan cualquiera de estos actores o factores: narcotráfico o narcotraficantes; tráfico de armas o traficantes de armas; terrorismo o terroristas. En la realidad actual, obviamente, no se puede decir que *ninguna* sociedad permanezca *immune* a alguno de estos factores o actores, es por esta razón que es preciso combatirlos hasta disminuir su relevancia social y, por

consiguiente, el *peligro* que acarrearán. La guerra a las drogas y a los traficantes de drogas, así como la guerra al tráfico de armas y a los traficantes de armas, y al terrorismo y a los terroristas resulta esencial, si una sociedad quiere avanzar hacia la paz y, por consiguiente, hacia la constitución de una sociedad democrática. Es decir, la guerra es la condición para la paz y no el desarrollo o la vida plena integral, como habían supuesto ciertas lecturas alternativas de la seguridad.

En una perspectiva amplia se puede decir, pues, que es necesario combatir cualquiera de estos males, estas plagas sociales, porque permiten enfrentar y destituir otras formas de tráfico o de terror³ asociadas a ellas: tráfico de niños, trata de mujeres, de migrantes, comercio ilegal de órganos. Además, por este camino es posible destituir las formas de inseguridad que éstas crean y a las que se alude cotidianamente, por ejemplo, delincuencia común, violencia social, familiar, etc. También se puede enfrentar los procesos de des-institucionalización social y política que, aparentemente, estos factores generan. Finalmente, se puede combatir las secuelas que generan estas plagas: el miedo, la descomposición social, la imposibilidad de hablar, reunirse, discutir, disentir. En síntesis, el combate abierto a estos males sociales (que representan riesgos y amenazas sociales y políticas), es una *conditio sine qua* non para la consolidación de una sociedad democrática efectiva en la que impere la justicia, la paz y la institucionalidad, pues ellos encierran un peligro real o potencial para esta última.

4. Aún cuando resulta evidente que este discurso surge de una determinada retórica política, es también evidente que cumple funciones concretas: a) ordena los complejos sociales de manera adecuada a los fines de quienes administran el discurso. Así, los terroristas son ubicados en un espacio específico, tienen lógicas sociales particulares y en ellas se inscriben actores que son definidos como exponentes del terror; b) permite generar políticas, estrategias y acciones con la finalidad de conjurar los riesgos y amenazas sociales identificados; c) permite la emergencia de referentes de carácter universal, a partir de los cuales se puede juzgar la realidad social o, para ser más exactos, se puede juzgar a los opositores a esta propuesta, en tanto aliados o enemigos. Es decir, divide el espectro social en amigos o enemigos, aliados u opositores incondicionales. De este modo emerge y se autojustifica el imperativo de liquidar a los unos y de potenciar a los otros⁴.
5. Antes de avanzar, conviene volver sobre nuestros pasos para poder entender el sentido y el alcance de estas funciones. Cuando, a partir de estos enunciados, se habla de seguridad e inseguridad; cuando se habla de riesgos y amenazas, amigos y enemigos, se produce un deslizamiento teórico que clausura su análisis. *Se crea un enunciado sin sujeto*. Si bien el discurso constituye y define a los sujetos narcotraficantes, traficantes de armas y terroristas, de hecho crea una escansión fundamental que se relaciona con su producción. Para entender este punto conviene hacer un rodeo.

³ Es interesante la asociación entre terrorismo y terror.

⁴ Esta serie de ideas cuestionan las enunciadas por Daniel Pecaute, las cuales están inspiradas en una lectura particular de Carl Schmit (desarrollar).

Cuando se habla de seguridad, como lo han destacado otros investigadores que seguramente están presentes en este evento, conviene hacer una pregunta que puede parecer de perogrullo: ¿seguridad de quién? Y esto, por una razón que también ha sido destacada: la seguridad es ciertamente de actores y sujetos que *están siendo amenazados*. En esta perspectiva, la seguridad está asociada a actores que manejan y controlan el poder, en este caso del estado. Expresa, por consiguiente, intereses específicos que son de orden económico y político-estratégico. No se puede, por tanto hablar de seguridad al margen de los sujetos que están amenazados de manera real o potencial por otros actores, y que forman parte del cuadro de relaciones propias de la contienda política, como lo ha destacado C. Tilly, poco antes de morir⁵.

La seguridad, según esta propuesta, se constituye en un marco de relaciones políticas hegemónicas, que alinean de una determinada manera a un conjunto de actores políticos. Si el discurso puede identificar riesgos y amenazas, ello obedece a que afectan los intereses de estos actores. No se puede entender las distintas posturas y lecturas de la seguridad regional al margen de dichos intereses.

Si en la región existen distintas concepciones de seguridad, ello expresa intereses políticos contrapuestos que luchan por tornarse hegemónicos. Se trata de concepciones encontradas que están siendo confrontadas en el marco de realidades políticas regionales. En este contexto, y como lo señaló anteriormente, se puede decir que, al parecer, en la región, la política de seguridad democrática se ha impuesto por sobre la de seguridad integral.

6. Al respecto – y para ir cerrando esta primera intervención- algunas anotaciones complementarias. Si bien al comienzo de la actual administración se habló mucho de la seguridad integral, al cabo de cuatro años, esta postura, que llamó tanto la atención, parece que ha sido definitivamente arrinconada por el propio gobierno, amén de que regionalmente parece menos significativa.

Hasta el momento, no se ha reconocido oficialmente este giro de la política *que ha generado una tensión entre el Ministerio de Defensa, el Ministerio Coordinador de la Seguridad Interna y Externa y SENPLADES*, pero, es indudable, que ello ha dado origen a un acercamiento entre las posturas de los ejércitos de Colombia y Ecuador⁶, los Ministerios de Seguridad y Defensa de ambos países, y los actores políticos que se beneficiaron durante casi una década de la política de seguridad democrática colombiana y de sus derivaciones y repercusiones en nuestro país, es decir, los empresarios y los

⁵ Charles Tilly, *Violencia colectiva*, hacer editorial, 2007; Doug Mc Adam, Sydney Tarrow, Charles Tilly, *Dinámica de la contienda política*, hacer editorial, 2001.

⁶ Las razones, vuelvo a repetir, son el triunfo de la política de seguridad democrática en Colombia y su impacto regional, el fracaso del gobierno ecuatoriano para generar una agenda de desarrollo regional en zonas de frontera y, finalmente, algunos factores subsidiarios.

intereses empresariales que están bogando para que se restablezcan, a cualquier precio, las relaciones bilaterales. Aún cuando, a raíz del ataque de Angostura, las relaciones se hayan tornado precarias y tensas, lo cierto es que en el Ministerio de la Defensa y en el Ministerio Coordinador de la Seguridad Interna y Externa, ha calado muy hondo el discurso de la seguridad democrática propiciado por el Presidente Uribe, y que ha sido llevado a la práctica por el electo presidente Santos durante su gestión ministerial.

En otras palabras, más allá de la retórica inicial, al momento, existe una lectura compartida en la práctica sobre el tema de la seguridad entre Colombia y Ecuador. En uno y otro país se analizan y definen los escenarios políticos y la problemática de la región de manera semejante; en ambos países se han identificado a los factores y actores de riesgo como determinantes en el ámbito de la inseguridad. Al respecto, les invito a conocer y analizar el *Plan de Seguridad* del que ha sido generado y debatido recientemente por el Ministerio Coordinador de la Seguridad Interna y Externa. Éste se estructura en el marco de las premisas anotadas, por tanto crea las condiciones para un acercamiento y entendimiento mutuo entre actores estatales y políticos específicos de ambos países.

Como colofón, un dato importante. En vista de, que en la concepción tradicional, el tema de la seguridad requiere de actores especializados que hagan efectiva la contención o destitución de los peligros identificados, en este caso las fuerzas armadas y la policía, se entiende que este es un tema en el que los actores políticos tienen poco que decir. Más aún, en este tema, la acción del Ministerio de Relaciones Exteriores debe enmarcarse en las posturas trazadas por el Ministerio de la Defensa, a pesar de la serie de tensiones que al interior del gobierno esta posición genera.

En una palabra, ya no es un tema de debate político generalizado, como sucedió con el Plan Colombia o con la base de Manta. Se trata, por el contrario, de un tema de expertos, que debe ser excluido del debate público por las razones que la política de seguridad estatuye y a las cuales apela. Este tema, pues, ha sido confiscado a la sociedad y a los actores políticos: se discute en un ámbito restringido que es adecuado a los intereses regionales hegemónicos y en la trastienda del escenario político, tal como, en su momento, se discutió la deuda externa.

7. Al margen de esta constatación, se pueden hacer un par de observaciones generales. Ante todo, hay que tener en cuenta que, así como hay espacios de seguridad, hay espacios privilegiados de inseguridad. El discurso crea y genera estos espacios. La frontera, en tanto borde exterior e interior del estado, representa este espacio de inseguridad. Voy a detenerme en este aspecto por las implicaciones que tiene para la población de frontera, si bien en este punto retomo análisis realizados en investigaciones anteriores.

- a) La población y la sociedad de frontera no son importantes en el discurso de la seguridad. En el mejor de los casos, esta última es un atributo del discurso. En otras palabras, la población de frontera es concebida como un actor que se vincula o se puede, potencialmente, vincular al tráfico de armas, al narcotráfico o al terrorismo. Se trata de una población que es exponente de una problemática definida en el discurso dominante: está siempre en riesgo y, desde esta perspectiva, debe ser vista y analizada. Por lo demás, la frontera es un espacio vulnerable que debe ser controlado y en ésta, más que en otra región, se deben introducir los recaudos necesarios para destituir las amenazas identificadas y para disuadir, alejar y reprimir a quienes las encarnan.
- b) Si no es importante la población de frontera, sí lo es el territorio. Para el discurso de soberanía, lo fundamental es mantener el territorio libre de amenazas externa e internas. Se trata, pues, de establecer territorios soberanos aún cuando para ello sea indispensable –como en el caso colombiano- vaciarlos. Conviene, en ese sentido, *copar* el territorio con los exponentes y protagonistas por excelencia de la soberanía: las fuerzas armadas y la policía, antes de que potenciales enemigos se “hagan de ellos” y atenten contra esta última. Desde esa perspectiva, incrementar los médicos, los maestros, los programas y planes de desarrollo es una cuestión secundaria. En un primer momento, estas estrategias políticas de carácter civil deben ser sustituidas por estrategias militares de carácter civilizatorio que apuntan –como ya he señalado en otro lugar- a enfrentar a bárbaros modernos que se han apropiado de esos espacios, en los que imperan la fuerza y la violencia.

En este marco de reflexión, esto quiere decir que se debe visibilizar y priorizar el territorio a costa de invisibilizar y precarizar a la población. En estricto sentido, por tanto, el verdadero sujeto de la soberanía no son quienes habitan en los bordes, que se mantienen – como se decía en el siglo XIX- *en un lamentable estado de incivilización y barbarie*, sino el territorio que es parte de la realidad jurídico-política del estado.

- c) Obviamente, por este camino la población y las realidades de frontera son excedentes, no cuentan, son inútiles. La población, las sociedades fronterizas y las dinámicas de frontera, sobre las cuales han llamado la atención los investigadores latinoamericanos son, en el mejor de los casos, subsidiarias para la política de seguridad y para las instituciones que la representan. No tienen estatuto independiente. Por esta razón, terminan siendo no solamente inexistentes. De hecho, son innecesarias.
- d) Hay que insistir en este aspecto: para el discurso tradicional de la seguridad, las fronteras son realidades marginales que deben mantenerse en el margen. En una palabra, la marginalidad de las zonas de frontera ha sido construida por el discurso de soberanía que ha definido un estatuto permanente de exclusión de la población frontera con respecto a la

sociedad nacional y al estado. En este contexto, conviene preguntarse cuando se habla de seguridad ciudadana, qué se quiere decir con ello. ¿Se alude al ciudadano que la soberanía define y cuyo exponente es el militar que defiende o garantiza la seguridad del territorio, o es el ciudadano que, más allá de las restricciones de este discurso tradicional, busca convertirse en un actor, a través de una serie de estrategias específicas de integración política? Hay que decirlo, la ciudadanía no se entiende por sí misma, pues, en torno a ella se juegan diversas concepciones. La ciudadanía adquiere sentido en un marco político determinado, en realidades concretas y en el ámbito de intereses y contradicciones sociales y espaciales concretas. En cualquier caso, tal parece que la lectura liberal sobre la ciudadanía, en *los estudios de frontera*, demuestra sus propias limitaciones, de ahí que convenga situarse por encima estas limitaciones para desentrañar la realidad de la ciudadanía de frontera y con ello la denominada seguridad ciudadana.

- e) Más allá de este tema que, seguramente, ha sido discutido ampliamente en este seminario, conviene decir que un análisis sistemático de la prensa nacional que ha realizado el IAEN, a través de un boletín semanal denominado *Deslindes* refleja pero, al mismo tiempo, redefine aspectos de este discurso de soberanía.

Dicho sea de paso, desde comienzos de la década anterior, los análisis político y académico que circulan con mayor frecuencia en el país, se basan en un discurso tradicional de seguridad. La prensa ha recogido este discurso y lo ha posicionado en los temas que definen la agenda mediática. Uno de los resultados más evidentes es el reforzamiento de la condición de marginación de la población y de las realidades de frontera. Convendría, pues, analizar sistemáticamente dicha agenda para dar contenido a estos supuestos. Sin embargo, este es un asunto que sobrepasa los límites de esta breve intervención, aún cuando quisiera referirme a ellos. Estaré dispuesto, en todo caso, a volver sobre este punto si alguno de los presentes manifiesta algún interés al respecto.

Muchas gracias.