

“Los datos concretos dan cuenta de un efectivo mejoramiento de la situación de seguridad, al cabo de ingentes esfuerzos orientados a fortalecer la capacidad de anticipación y disuasión del Estado, la coordinación de los operadores de seguridad, el direccionamiento político del esfuerzo de contención puramente militar, y el aseguramiento de un flujo constante de recursos de diversa índole para suplir los requerimientos de la lucha contra las organizaciones armadas ilegales”.

La Política de Seguridad y Defensa. Una política contundente para construir la paz

▪ Vicente Torrijos R.

*Profesor Titular de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Universidad del Rosario*

Introducción

De alguna manera, intentar una evaluación de la Política de Defensa y Seguridad Democrática, PSD, equivale a intentar una evaluación de los seis años de gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez, quien a fin de cuentas construyó su plataforma electoral con base en la creciente expectativa de recuperación de la seguridad y la autoridad del Estado que caracterizaba a la opinión pública en 2002, y una vez en el poder, hizo de la seguridad y la lucha contra las organizaciones armadas ilegales -de conformidad con los lineamientos de su plan de desarrollo, "Hacia un Estado comunitario"- el elemento transversal de la acción del Estado.

La mejor prueba de los logros obtenidos la constituye su incontestable reelección como presidente en 2006. Pero adicionalmente, los datos concretos dan cuenta de un efectivo mejoramiento de la situación de seguridad, al cabo de ingentes esfuerzos orientados a fortalecer la capacidad de anticipación y disuasión del Estado, la coordinación de los operadores de seguridad, el direccionamiento político del esfuerzo de contención puramente militar, y el aseguramiento de un flujo constante de recursos de diversa índole para suplir los requerimientos de la lucha contra las organizaciones armadas ilegales.

Dentro de este balance cabe destacar, naturalmente, la desmovilización de las estructuras de las autodefensas ilegales, y el impacto creciente en la capacidad operativa y ofensiva de las demás organizaciones armadas al margen de la ley, especialmente de las Fuerzas Armadas





Revolucionarias de Colombia, Farc. Estas últimas, en particular, se han visto duramente afectadas este año, como consecuencia no sólo de la pérdida de varios miembros del Secretariado (Reyes, Marulanda, Ríos), sino como resultado de sucesivas operaciones que han erosionado su capital de chantaje y presión política así como su capacidad de visibilización y proyección internacional (v.gr., la Operación "Jaque").

En términos generales puede decirse que en Colombia se viene cumpliendo el principio clásico según el cual el término de eficacia de los esfuerzos contrainsurgentes, una vez se ha tomado la decisión política de convertirlos en prioridad de la acción del Estado, es de ocho años. De ahí que a la PSD se le haya dado ahora un perfil de consolidación y profundización que está orientado a mantener la presión sobre las organizaciones ilegales y a desarrollar nuevas capacidades institucionales para dar un paso adelante en el control territorial y en la optimización del funcionamiento del Estado.

A continuación se presentan algunos elementos que bien podrían considerarse como constitutivos del legado de la PSD a la fecha, a partir de los cuales sería posible empezar a diseñar escenarios y estrategias futuras.

Primera Parte: la dimensión interna

Algunas consideraciones

[1.] La institucionalización de la Política de Seguridad Democrática. Con independencia de la orienta-

ción partidista, las élites políticas del país han tomado conciencia de la importancia (y la necesidad) de contar con una política de Estado (y no simplemente de gobierno) en materia de seguridad. La implementación de la PSD (unida al impacto positivo de la reforma que permitió por una sola vez la reelección presidencial inmediata), ha permitido subsanar una de las deficiencias históricas más notables en la respuesta del Estado frente a las organizaciones armadas ilegales: la falta de continuidad y sostenibilidad en el tiempo. De ahí que pueda afirmarse que la PSD ha alcanzado un importante grado de institucionalización, reforzado además porque la opinión pública, en el futuro inmediato, será sumamente refractaria a cualquier insinuación o gesto que pueda ser interpretado como desmonte o reversión de los esfuerzos realizados durante los últimos ocho años en materia de seguridad.

[2.] Persistencia de la improvisación. Sin embargo, si bien la PSD ha contribuido a resolver el problema de la continuidad y la sostenibilidad, aún hay importantes problemas derivados de la improvisación con que se abordan y gestionan algunos problemas. Esta improvisación es especialmente notoria en el campo diplomático e internacional, en donde en más de una ocasión se ha subestimado el impacto de las acciones emprendidas, o se han asumido posiciones al fragor de los acontecimientos sin un adecuado cálculo de trayectorias posibles, costos y beneficios probables, y sobre todo, de costos marginales. La extradición de algunos jefes paramilitares a Estados Unidos también puede mencionarse como ejemplo de esa

“La implementación de la PSD (unida al impacto positivo de la reforma que permitió por una sola vez la reelección presidencial inmediata), ha permitido subsanar una de las deficiencias históricas más notables en la respuesta del Estado frente a las organizaciones armadas ilegales: la falta de continuidad y sostenibilidad en el tiempo”.

arraigada tendencia a la impulsividad en la toma de decisiones.

[3.] La excesiva personalización de la PSD. Con el paso del tiempo se ha venido produciendo un fenómeno cuyo impacto en la legitimidad y la propia sostenibilidad de la PSD debe ser evaluado con detenimiento. Se trata de la excesiva personalización (y en consecuencia, potencial desinstitucionalización progresiva) de la PSD, en la figura del presidente de la República, Álvaro Uribe. Esta personalización se basa en la falsa suposición de que sólo el presidente Uribe estaría en capacidad y disposición de mantener el esfuerzo que el Estado ha venido haciendo en materia de seguridad, y por lo tanto, tiende a igualar la continuidad de la PSD con la continuidad del presidente Uribe en el poder. Este elevado nivel de personalización puede resultar a largo plazo contraproducente, erosionar la legitimidad de la misma PSD, dificultar consensos políticos para asegurar su sostenibilidad deteriorando, en términos generales, la propia institucionalidad estatal.

[4.] La mutación de las amenazas y su diversificación. Como resultado del impacto de la implementación de la PSD, y prueba de su efectividad, las amenazas han sufrido o están sufriendo un proceso de mutación y recomposición. Las organizaciones guerrilleras pueden estar empezando a derivar en puras organizaciones terroristas a medida que se vean forzadas cada vez más a usar el terrorismo no como una táctica sino como su estrategia dominante. Tendencias centrífugas que afloran en esas mismas organizaciones pueden incrementar la tendencia a la criminalización de las mismas, mientras experimentan un proceso de atomización y fragmentación creciente. Y el peso de las llamadas “bandas emergentes” empieza a su vez a ser cada vez más notorio en la problemática de seguridad interna.

Conclusión

El balance que dejan seis años de implementación y aplicación de la PSD es altamente positivo. Se ha logrado recuperar la capacidad del Estado para enfrentar y anticipar la amenaza encarnada por las organizaciones armadas ilegales, y la capacidad operativa y ofensiva de las mismas se ha debilitado sustancialmente. Cuatro son los principales elementos de juicio que resultan de la evaluación de los logros obtenidos y el clima de seguridad generado con los esfuerzos que el Estado ha articulado alrededor de la PSD: la institucionalización de esta política, la persistencia de la improvisación en algunas áreas, la excesiva personalización de la misma, y por último, la mutación de las amenazas. Estos cuatro elementos deben orientar el ejercicio de constante reinversión y reformulación de la PSD, del cual depende, en gran parte, la posibilidad de que se sigan derivando de ella resultados positivos y constructivos tanto en materia de seguridad como en materia de fortalecimiento institucional, desarrollo de capacidades gubernativas del Estado, e incremento de la legitimidad del mismo.

Segunda parte: la dimensión externa

Hace ya tiempo que el conflicto irregular colombiano no es un asunto puramente interno. Por el contrario, ha venido adquiriendo progresivamente, por lo menos desde los años 90, una dimensión internacional cada vez más importante.

Este proceso de “internacionalización” de la problemática de seguridad es consecuencia tanto de la propia evolución de la problemática (que condujo a la transnacionalización del impacto de algunos de sus componentes, ya fuera por la vía del empleo de las zonas de frontera como santuario por parte de las organizaciones armadas ilegales, OAI, por la vía del

“El balance que dejan seis años de implementación y aplicación de la PSD es altamente positivo. Se ha logrado recuperar la capacidad del Estado para enfrentar y anticipar la amenaza encarnada por las organizaciones armadas ilegales, y la capacidad operativa y ofensiva de las mismas se ha debilitado sustancialmente”.

desplazamiento forzado, del deterioro de los indicadores en materia de Derechos Humanos, o del uso de ciertas estrategias en la lucha contra el narcotráfico, para citar sólo algunos ejemplos), como de la adopción de algunas estrategias políticas orientadas a obtener en la comunidad internacional algún tipo de respaldo (Plan Colombia, participación internacional en el fallido proceso del Caguán, mesa de donantes, Mapp-Oea, etc).

A este proceso de internacionalización de la problemática de seguridad interna del país, en parte forzoso y en parte selectivo, no ha podido ser ajena en modo alguno la PSD, con la que el Estado colombiano ha venido intentando, con notable éxito en términos generales, recuperar la gobernabilidad de la seguridad para todos los ciudadanos.

A continuación se intenta una valoración del estado actual del posicionamiento de la PSD de cara a la comunidad internacional y se señalan algunas debilidades y oportunidades significativas en esa dimensión de su proyección e implementación.

Algunas consideraciones

[1.] **La legitimación mediante la eficacia.** En términos generales puede afirmarse que no ha sido fácil presentar y validar ante la comunidad internacional la PSD. La carencia de una estrategia diplomática coherente y sostenida, la tozudez con que el Gobierno mismo ha manejado algunos debates como el de la

calificación de la problemática interna de seguridad del país, la improvisación inicial (antes de que estuviera confeccionado el documento de la PSD), y el importante grado de penetración social y política de la diplomacia paralela de organizaciones ilegales como las Farc, en escenarios como el europeo, son algunos de los factores que podrían contribuir a explicar estas dificultades. En efecto, la PSD ha sido percibida en muchos sectores del ámbito internacional como excesivamente militarista (incluso, represiva), como poco social, carente de una dimensión humanitaria, entre otros defectos (algunos reales y otros producto de la desinformación y de la propaganda del adversario y sus idiotas útiles).

Sin embargo, en los últimos meses se ha producido una paulatina legitimación de la PSD gracias a la eficacia de los golpes más espectaculares asestados por la Fuerza Pública colombiana a las OAI, y en particular a las Farc. Ello es así, incluso a pesar del déficit de legalidad que haya podido tener la operación "Fénix" ejecutada extraterritorialmente.

"Empieza a ser oportuna la construcción de un modelo de política exterior 'post-conflicto', que vaya anticipándose a los desafíos persistentes (en materia humanitaria, por ejemplo), a los desafíos emergentes (transformación de la amenaza), y a los desafíos de sostenibilidad (financiamiento del proceso de desmilitarización + reinserción) que habrán de enfrentarse en el futuro".

[2.] Necesidad de intensificar la guerra política en el frente internacional. Por otro lado, en el frente internacional, que ha venido adquiriendo cada vez más relevancia a medida que el adversario ha visto reducirse su capacidad militar, siguen existiendo algunas tareas pendientes. Es necesario reforzar el componente diplomático de la PSD, especialmente a través de una estrategia de diplomacia pública que permita afectar, de modo favorable a los intereses del Estado, diversas audiencias altamente influyentes, especialmente en el escenario europeo. Esta estrategia se hace tanto más necesaria ahora que empieza a aparecer la información suficiente para identificar las redes de apoyo transnacional de las Farc, como consecuencia del análisis de los datos obtenidos de los computadores incautados por las autoridades colombianas. De lo contrario, los esfuerzos por desarticular dicha red podrían ser presentados (e interpretados maliciosamente) como intentos por “internacionalizar” una presunta persecución política.

[3.] Autonomía + cooperación. Con la experiencia acumulada por cuenta de la fallida mediación de Chávez y la “injerencia” del gobierno francés a propósito del tema de los secuestrados, otro de los grandes desafíos/oportunidades en el frente internacional de la PSD es lograr construir y aplicar una estrategia

que preservando la autonomía del Estado colombiano en la gestión de su problemática de seguridad interna (y de las problemáticas asociadas a ella) -y por lo tanto, evitando todo riesgo de perforación o de reducción significativa del control de las dinámicas propias del enfrentamiento militar y político con las OAI-, permita obtener el grado adecuado de involucramiento y participación de la comunidad internacional como agente cooperador y validador de los esfuerzos del Estado en la materia.

[4.] Anticipar escenarios. Por último, empieza a ser oportuna la construcción de un modelo de política exterior “post-conflicto”, que vaya anticipándose a los desafíos persistentes (en materia humanitaria, por ejemplo), a los desafíos emergentes (transformación de la amenaza), y a los desafíos de sostenibilidad (financiamiento del proceso de desmovilización + reinserción) que habrán de enfrentarse en el futuro. El Gobierno colombiano debe ir posicionando estos temas en su política exterior e ir construyendo los canales de interlocución y la convicción política necesarias para obtener el apoyo requerido en la comunidad internacional.

Conclusión

En definitiva, el posicionamiento de la PSD en el escenario internacional ha sido y seguirá siendo un proceso de alta complejidad. La improvisación, la ventaja que tomaron las OAI al colonizar algunas audiencias, la falta de una estrategia diplomática comprehensiva, explican en buena medida estas dificultades.

Recientemente, sin embargo, el éxito obtenido en algunos operativos y la evidente reducción del potencial ofensivo de las OAI ha contribuido a crear algún volumen de legitimación por eficacia a nivel internacional, que es necesario capitalizar. La guerra política es hoy por hoy uno de los más importantes imperativos estratégicos, en especial en el frente internacional.

Por último, hacia el futuro parecen perfilarse dos grandes desafíos: el de combinar óptimas dosis de autonomía y cooperación internacional, y el de allanar el camino mediante la anticipación de escenarios futuros en los que el involucramiento de la comunidad internacional parece ser tan necesario como deseable. 🐦



Vicente Torrijos R. Profesor Titular de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario. Politólogo con doctorado en Relaciones Internacionales y catedrático en el área además de Ciencia Política. Director del Laboratorio de Transformación de Conflictos en la Universidad del Rosario y profesor de Paz y Conflictos de la Universitat Oberta de Catalunya. Adicionalmente, es Miembro del Consejo Asesor de la Revista Internacional de Conflictología de Barcelona (España). El concurso de su trayectoria le ha permitido ejercer como Consejero de Paz del Departamento del Caquetá; Miembro de la Junta Directiva de la Sociedad Económica de Amigos del País del Instituto de Estudios para la Democracia y el Desarrollo y Miembro del Consejo Nacional de Acreditación Académica de Colombia.