

VICENTE TORRIJOS

EL ORDEN INTERNACIONAL PERFECTO



Centro de Estudios Políticos e Internacionales
Facultades de Ciencia Política y Gobierno y
de Relaciones Internacionales





UR

EL ORDEN INTERNACIONAL PERFECTO

Torrijos, Vicente

El orden internacional perfecto / Vicente Torrijos; prólogo de Andrés Pastrana Arango, presentación de Downie Richard. —Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, Facultades de Ciencia Política y Gobierno, y de Relaciones Internacionales. 2013. 352 p.

ISBN: 978-958-738-330-0 (rústica)

ISBN: 978-958-738-331-7 (digital)

Ciencia política – Colombia / Relaciones internacionales – Colombia / Política exterior – Colombia / Seguridad nacional / Política internacional / I. Universidad del Rosario. Facultades de Ciencia Política y Gobierno, y de Relaciones Internacionales / II. Pastrana Arango, Andrés, prólogo / III. Downie, Richard, presentación / IV. Título / V. Serie

327.861

SCDD 20

Catalogación en la fuente – Universidad del Rosario. Biblioteca

amv

Marzo 04 de 2013

EL ORDEN INTERNACIONAL PERFECTO

VICENTE TORRIJOS



© 2013 Editorial Universidad del Rosario
© 2013 Universidad del Rosario, Facultades de Ciencia
Política y Gobierno, y de Relaciones Internacionales
© 2013 Vicente Torrijos R.
© 2013 Andrés Pastrana Arango, por el Prólogo
© 2013 Richard Downie, por la Presentación

Editorial Universidad del Rosario
Carrera 7 N° 12B-41, oficina 501 • Teléfono 297 02 00
<http://editorial.urosario.edu.co>

Primera edición: Bogotá D.C., marzo 2013

ISBN: 978-958-738-330-0 (rústica)
ISBN: 978-958-738-331-7 (digital)

Coordinación editorial: Editorial Universidad del Rosario
Corrección de estilo: Liliana Gaona
Diseño de cubierta: Miguel Ramírez, Kilka DG
Diagramación: Precolombi EU-David Reyes

Fecha de evaluación: 23 de octubre de 2012
Fecha de aprobación: 14 de noviembre de 2012

Todos los derechos reservados. Esta obra no puede ser reproducida sin el permiso previo por escrito de la Editorial Universidad del Rosario y la Universidad Autónoma Metropolitana

Contenido

Prólogo	ix
<i>Andrés Pastrana Arango</i>	

Presentación	xv
<i>Dr. Richard Downie</i>	

CAPÍTULO 1

LAS BASES DEL SISTEMA: REINTERPRETACIÓN DEL ORDEN POLÍTICO DESDE EL ÁMBITO INTERNO

La política de seguridad y defensa: Una política contundente para construir la paz	3
Dimensión internacional de la política de seguridad democrática.....	11
Periodismo reconstructivo y resiliente. Hacia una arquitectura informativa de paz.....	29
Seis claves para entender la cultura de inteligencia en Colombia (y sus dificultades).....	47
El relevo ministerial en la política colombiana de seguridad y defensa: ¿Nueva agenda? ¿Nuevas amenazas?.....	63

CAPÍTULO 2

DIMENSIONES DE LA SEGURIDAD HEMISFÉRICA: HACIA LA RECONSTRUCCIÓN DEL ORDEN VERTEBRAL

Unidad y cooperación en las Américas: ¿Utopía o realidad?.....	75
Hacia la seguridad convergente: Escenarios de transformación y cambio en la defensa y la seguridad hemisférica y global.....	83

Buenas intenciones: la OEA y los conflictos hemisféricos	99
Nuevas perspectivas en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina	119
¿Detonantes de guerra? La cooperación militar colombo-norteamericana en perspectiva estratégica.....	135
La transformación positiva de la tensión colombo-venezolana	145
¿Nuevos horizontes en las relaciones entre América Latina y los Estados Unidos?	159
<i>Con Juan Sebastián Granada</i>	

CAPÍTULO 3

LOS DESAFÍOS AL ORDENAMIENTO: PROYECCIÓN DE LAS AMENAZAS, DECADENCIA DE LAS UTOPIÁS

Hacia la convergencia estratégica. Retos de un proceso reconstructivo de la seguridad y la defensa.....	181
La legítima defensa en perspectiva. Evolución y tendencias de un fenómeno internacional cada vez más preocupante	187
<i>Con Walter Arévalo</i>	
La estructura aglutinante del poder revolucionario en la Venezuela de Hugo Chávez.....	203
¿Castillo de naipes? Las organizaciones terroristas, su perdurabilidad, naturaleza simbiótica y resiliencia estratégica.....	241
La paradiplomacia de las FARC-EP	267
<i>Con Andrés Pérez</i>	
Estructuras en acción: Las FARC-EP como red de redes.....	297
<i>Con Juan David Otálora</i>	
El autor	329

Prólogo

La obra que el profesor Vicente Torrijos ha escrito sobre el sistema internacional actual constituye un serio, profundo y documentado análisis sobre las tendencias del orden global y el trágico fenómeno que durante cinco décadas ha segado miles de vidas y sembrado de dolor la tierra colombiana.

Constituye, sin duda, un valioso aporte, desde la perspectiva académica, a la titánica tarea de entender las múltiples aristas de un problema de enorme complejidad, cuyas distintas variables disecciona con lucidez el autor.

Muchos de los estudios que se publican en nuestro país sobre el fenómeno de la violencia pecan, en mi opinión, por simplistas.

Se suele tratar de explicar, e incluso de justificar dicho fenómeno, con el argumento de la desigualdad social y de la pobreza extrema en que viven los sectores marginados de nuestra sociedad.

Naturalmente, sería necio negar que, a pesar de los esfuerzos de los distintos gobiernos y de los niveles de crecimiento satisfactorios que se han logrado en los últimos catorce años, Colombia sigue siendo uno de los países con índices más graves de desigualdad social y de inequidad en la distribución del ingreso, lo que desde luego constituye un indiscutible caldo de cultivo para la violencia.

Pero la pobreza y la desigualdad, es decir, las llamadas “causas objetivas”, no son las únicas razones que explican la violencia armada.

La división del mundo en dos grandes bloques, después de la Segunda Guerra Mundial, y el desarrollo de la Guerra Fría, trajeron a los países latinoamericanos un nuevo ingrediente ideológico que fomentó la lucha de clases y generó el surgimiento de movimientos armados de inspiración socialista.

En Centroamérica, Venezuela, Perú, Bolivia, Ecuador, Uruguay, Argentina incluso en Brasil, hubo grupos guerrilleros marxistas que pretendieron tomarse el poder por las armas, como en Colombia.

Pero en todas partes, menos en Cuba y en Nicaragua, en donde los alzados en armas finalmente derrotaron a los ejércitos estatales y se tomaron el poder por las armas, los grupos insurgentes fueron derrotados y terminaron rindiéndose o negociando la paz en condiciones decorosas para ellos. En todas partes, menos en Colombia, en donde después de tanto tiempo y tantas experiencias y expectativas de paz destruidas, aún seguimos bajo el azote de la violencia fratricida.

No es posible comentar el fenómeno de la violencia colombiana, y su persistencia, sin hacer referencia a la incidencia del narcotráfico como fuente de financiamiento y de enriquecimiento de los grupos guerrilleros.

El país conoce de sobra la existencia de insólitas alianzas entre los que podríamos llamar “narcotraficantes puros” y los comandantes guerrilleros, para producir, transportar y comercializar drogas ilícitas.

Ello, indudablemente, constituye una variable que diferencia a las guerrillas colombianas de aquellas que más o menos simultáneamente nacieron en los demás países latinoamericanos, que, de alguna manera, explicaría la supervivencia en nuestro país de esos grupos, aún después de la caída del Muro de Berlín y del fin de la Guerra Fría.

Mientras las demás guerrillas dependían de la financiación que les llegaba desde terceros países, las nuestras se enriquecían, merced al narcotráfico y al secuestro. Esas mismas relaciones con los capos del narcotráfico les han facilitado el acceso al mercado negro de armas en el exterior.

Desde el gobierno del presidente Belisario Betancur, casi todos los que hemos sido honrados por el pueblo colombiano con la investidura presidencial hicimos grandes y sinceros esfuerzos por lograr una paz negociada con los grupos insurgentes.

En varias oportunidades se llevaron a cabo diálogos directos con representantes de las guerrillas, no solamente en Colombia, sino en distintos países que generosamente se ofrecieron como sedes, entre ellos Venezuela, México y Alemania.

Todos ellos fracasaron por distintas causas, pero debo mencionar que en todos ellos existió como factor común la presentación, por parte de la subversión, de condiciones que ningún gobierno podía otorgar sin poner en peligro las estructuras democráticas.

En lo que respecta al gobierno que tuve el honor de presidir, debo recordar que recibí unas Fuerzas Armadas en proceso de desmoralización por las frecuentes derrotas y los dolorosos golpes que por esos días recibían casi a diario de los insurgentes.

La guerrilla hacía presencia permanente en casi todo el territorio nacional. Tanto el Ejército como la Fuerza Aérea y la Armada estaban en un estado lamentable, con equipos obsoletos, dotaciones deficientes e incompletas, mal armados y peor entrenados. Los servicios de inteligencia no tenían como funcionar. Había muy pocos helicópteros, mal equipados. Tampoco la Policía Nacional estaba en mejores condiciones.

Al otro lado teníamos unas guerrillas envalentonadas por sus éxitos y actuando con la arrogancia que suele inspirar el triunfalismo.

En esa angustiada circunstancia, el pueblo colombiano ansiaba desesperadamente la paz. Yo recibí un mandato contundente y claro en las urnas para iniciar con las FARC los diálogos que prometí en mi campaña, dentro del marco de una política integral de paz en el cual las conversaciones y el despeje de una zona geográfica determinada eran elementos importantes, pero no los únicos.

Después, mis críticos, injustamente, me han reprochado la decisión de crear la Zona de Distensión para entablar las negociaciones con el citado grupo insurgente, olvidando convenientemente la trágica coyuntura que vivía el país en ese momento, con una insurgencia avasalladora que sembraba de dolor y sangre el territorio nacional, mientras las Fuerzas Armadas actuaban a la defensiva.

Y olvidando, sobre todo, que muy pocas veces en la historia nacional un presidente ha recibido un mandato tan contundente y preciso como el que yo recibí en las urnas para tratar de conseguir la paz a través de unas conversaciones que se desarrollaron a la luz del sol y sin cartas tapadas por parte del gobierno.

Con la misma intención, mis críticos desconocen que mientras mi gobierno acataba la decisión de dialogar expresada por el pueblo en las urnas, pusimos en marcha el Plan Colombia, tal vez el más ambicioso y exitoso programa de inversión social que se haya realizado en la historia de Colombia en las zonas marginadas del país.

Programas como Familias en Acción, aplicado luego por mi sucesor y promovido por la propaganda oficial como una iniciativa de la administración Uribe, han ayudado a miles de campesinos a superar los umbrales de la pobreza absoluta.

Incluso a pesar de la gravísima situación fiscal que heredé, siempre el Estado hizo presencia con inversión social y en infraestructura en las regiones más golpeadas por el conflicto, mientras fui presidente de la República.

Al mismo tiempo, se puso en marcha el más ambicioso plan para equipar y modernizar nuestras Fuerzas Armadas y de Policía.

Se hizo una gigantesca inversión en compra de armamento y equipo militar, se reentrenaron las tropas, se aumentó el pie de fuerza, de tal manera que cuando se hizo evidente la ausencia de voluntad de paz de las FARC y ordené a las fuerzas armadas recuperar la Zona de Distensión, en unos pocos días —para sorpresa y desazón de los enemigos del gobierno— los guerrilleros fueron desalojados de sus posiciones y huyeron precipitadamente a esconderse en sus refugios en las montañas.

De modo que las Fuerzas Armadas y la Policía que yo le entregué al presidente Uribe eran muy distintas a las que recibí del presidente Samper.

Dejé unas fuerzas armadas vigorosas, bien equipadas, con la moral en alto y a la ofensiva, recuperando los santuarios tradicionales de la guerrilla y combatiendo con éxito en todo el territorio nacional. La Política de Seguridad Democrática, instaurada por el presidente Uribe, no fue más que la continuidad de esa estrategia ofensiva que mi gobierno puso en marcha.

Sin embargo, existen diferencias fundamentales. Mientras que la política que concibió y ejecutó mi administración fue una política de Estado, que involucró a todos los estamentos de la sociedad colombiana y a la comunidad internacional, Uribe personalizó y concentró en el presidente su política de paz, lo que generó constantes polémicas con otros sectores de la comunidad y despertó el rechazo de destacados sectores de la comunidad internacional.

Ello impidió que la Seguridad Democrática fuera interpretada como una Política de Estado, con todas las consecuencias negativas que de aquí se deducen, entre ellas, la de polarizar, en lugar de aglutinar, a la sociedad colombiana.

En el ámbito internacional, mientras mi gobierno sostuvo excelentes relaciones con todos nuestros vecinos, sin alterar los fuertes vínculos que tradicionalmente hemos mantenido con los Estados Unidos, el presidente Uribe, que empezó pregonando a los cuatro vientos que en Colombia no existía ningún conflicto interno, terminó poniendo en riesgo nuestra amistad con países hermanos, Venezuela y Ecuador, por cuenta de ese “conflicto inexistente”.

Estos y otros temas de similar importancia son tratados con la seriedad y la objetividad que lo caracterizan por el profesor Vicente Torrijos.

Con la rigurosidad propia del científico social y con su diestro manejo de las herramientas metodológicas que proporciona la moderna ciencia política, él nos entrega una obra que será de mucha utilidad precisamente en el momento en que el gobierno del presidente Santos inicia una nueva etapa de diálogos con las FARC, esta vez en Oslo, La Habana y Caracas, y bajo circunstancias muy distintas a las que nos tocó vivir en 1998.

Andrés Pastrana Arango

Ex presidente de Colombia

Octubre de 2012

Presentación

El libro que el lector tiene en sus manos y que tengo el honor de introducir es una muestra del talento, el trabajo y el conocimiento desarrollado en América Latina para entender el complejo mundo que nos rodea.

La interpretación no es sencilla en absoluto. No hay suficiente perspectiva histórica, referencias válidas, ni reglas universalmente aceptadas. Ni siquiera con los principios internacionales, que hasta hace relativamente poco creímos firmes y seguros, hay total claridad ni los Estados se pueden permitir no estar obligados a defenderlos. Por esa misma razón, son necesarias nuevas y expertas voces que ayuden a interpretar un panorama internacional con tantas perspectivas como miradas distintas.

Conocí a Vicente Torrijos hace varios años, primero como alumno del Centro Hemisférico de Estudios de la Defensa (CHDS), en Washington, luego como fundador del capítulo colombiano de egresados de la National Defense University y desde entonces hemos sido buenos amigos. Además de su talentosa juventud, lo que más me impresionó de él —y coincidirán conmigo aquellos que lo conozcan bien—, fue esa extraña fusión de resolución y modestia. Resolución que ahora se manifiesta a través del desafío de sentarse frente a la pantalla en blanco del ordenador y modestia para hacer creer al lector que lo que ahí escribe es una sencilla contribución personal. El resultado es una considerable capacidad de persuasión, pues sus ideas permean al lector con la sencillez que la lluvia empapa la tierra en las laderas verdes bogotanas y hablan sin tratar de vender una doctrina.

Decía el gran historiador francés Raymond Aaron, sobre aquellos que no manifiestan dudas, que lo primero que sabemos de ellos es que están equivocados. Este libro muestra grandes análisis, pero también la idea, modesta pero siempre revolucionaria, de que nadie tiene todas las respuestas. Ni los más ricos, ni los

más fuertes, ni los más populares, ni siquiera los más sabios. En consecuencia, cuantas más respuestas positivas se sumen a desentrañar los problemas, mayores serán las posibilidades de conseguir opciones eficientes y eficaces, y soluciones rápidas y funcionales.

Miradas múltiples, perspectivas variadas. Como el contenido de este libro, heterogéneo y dinámico, variado y consecuente. Este no es un manual universitario, ni siquiera un ensayo o el resultado de un gran proyecto de investigación. Esta obra, que reúne los mejores artículos, es una suerte de precoz antología del autor, al que aún le quedan muchas páginas por escribir.

El lector encontrará entre los distintos capítulos que componen esta obra temas tan distintos y a la vez complementarios, como la conceptualización académica de la seguridad y la defensa y el tratamiento desde los medios de comunicación de estos campos; las nuevas perspectivas de las relaciones entre Estados Unidos con América Latina y el análisis sobre el papel de la OEA en los conflictos hemisféricos; el estudio de la cooperación en las Américas y el intento de diseñar una convergencia estratégica de toda la región. Como cabría esperar, el autor dedica una atención prioritaria al escenario colombiano, por ser el más interesante desde el punto de vista académico, pero sobre todo por la necesidad que supone su cercanía, inmediatez y persistente incidencia en la sociedad colombiana. Igualmente, los focos de atención resultan de nuevo tan variados como necesarios: desde el análisis de la Política de Seguridad Democrática (PSD) —realizado desde los ángulos complementarios de los diseñadores y gestores, los objetivos perseguidos y los medios de actuación y las dimensiones internacionales de la PSD—, hasta las relaciones de Colombia con sus socios (Estados Unidos) y vecinos (Venezuela, Ecuador); o bien las dimensiones sectoriales como el análisis de la legítima defensa o el complejo de la inteligencia.

Todos estos artículos resultan independientes cada uno, con un sistema expositivo y foco de dimensión autónomos. Pero en el conjunto de la obra se aprecia una funcional interrelación, fundamentada básicamente en la apreciable labor de edición y la persistencia de unos criterios sólidos en la autoría. De ese modo, capítulos que recogen trabajos de investigación y análisis conviven en armonía con trabajos que vieron la luz de forma puntual en prensa y revistas, produciéndose un diálogo interno entre todas las piezas y cada una con el conjunto. Por tanto, la heterogeneidad de temas y formatos al final adquiere la resonancia de una coral bien armonizada, donde lo más importante no es la brillantez de una voz solitaria sino el preciosismo de un conjunto sintonizado. Este

pendular diálogo entre la diversidad y la unívoca dimensión del trabajo hacen que en realidad la obra muestre una prístina certidumbre, la preocupación del autor por las relaciones internacionales y su empeño por hacernos comprensible su complejidad.

Tal vez sea esta complejidad la que más nos desconcierta en la actualidad. Se le adjudica al ensayista americano Henry L. Mencken la afirmación de que “para todo problema complejo existe una solución directa, sencilla y... probablemente equivocada”. Aquellas explicaciones omnicomprendivas que tratan de buscar soluciones generales para todo tipo de desafíos, o aquellas posturas maximalistas que buscan enervar el ánimo social con propuestas cuanto más sencillas y contundentes mejor, o aquellos discursos populistas con promesas de rápida recuperación ante todo tipo de debilidades estructurales, todas ellas tan comunes en el mundo de hoy —y cada cual deberá visualizar esas manifestaciones en su respectiva realidad nacional—, en el fondo se evidencian como grandes obstáculos para resolver los problemas reales, que no son sencillos, fáciles de conocer, afrontar ni solucionar.

En el conjunto de las Américas, vivimos tiempos de grandes transformaciones, tanto al interior de los Estados como en las relaciones hemisféricas y en la seguridad regional. La emergencia de nuevos liderazgos regionales, el aumento de la actividad extra regional o la consolidación de proyectos comunitarios se solapan con el incremento de las tensiones y antagonismos, la radicalización ideológica y, de forma muy especial, el incremento de las actividades de la delincuencia transnacional, que tienen en los beneficios de los tráfico ilícitos una herramienta extraordinariamente poderosa para erosionar los cimientos de la institucionalidad y la convivencia democráticas. Todo ello produce un vértigo estratégico de difícil contención; resulta muy difícil encontrar explicaciones omnicomprendivas —posiblemente por que no existan— ante el torbellino de cambios y transformaciones, especialmente al haber sido formados en una época de posiciones estáticas y capacidad de previsión y planeamiento a largo plazo.

El general Martin Dempsey —Chairman of the Joint Chiefs of Staff— en su aprobación de la reorganización de la National Defense University, donde está integrado el CHDS, señaló que la misión de la universidad es generar capital humano “que tenga la habilidad de operar y pensar críticamente en un mundo impredecible y complejo”. Lo que en Estados Unidos coloquialmente se suele denominar “*think out of the box*”, elevado a categoría de mandato para la alta educación de la seguridad y la defensa; en otras palabras, preparar a los que de-

berán tomar la decisiones en el futuro para afrontar los nuevos desafíos de una forma autónoma y sin necesidad de referencias respecto a fórmulas dogmáticas, programadas o definidas: formar a los líderes para afrontar lo imprevisto, para lo que no fueron preparados. Ante una realidad cambiante a un creciente ritmo, las posibles referencias se quedan rápidamente obsoletas. Precisamente por eso, el ejercicio prospectivo, basado en análisis rigurosos y libres de dogmatismos apriorísticos, resulta tan valiosos; y esta obra es un buen ejemplo de la necesaria dimensión académica. Pero no es la única razón.

Nos encontramos en una trayectoria hacia una resolución final al conflicto colombiano, que durante más de medio siglo ha lastrado el desarrollo del país, ha llenado de dolor y muerte la sociedad colombiana y ha causado daños de costosa reparación en el sólido edificio de la democracia colombiana. Es muy posible que la finalización del conflicto ideológico no resuelva los problemas de seguridad (como no lo hizo la derrota de los grandes cárteles en la última década del siglo xx, ni la disolución de los paramilitares en la primera del xxi), pero sin duda reducirá la carga de tensión institucional y facilitará la canalización de las capacidades para afrontar otros objetivos más delimitados al ámbito policial. Sin esperar a ese momento, Colombia tiene ya la oportunidad y la responsabilidad de transferir el cúmulo de experiencias y lecciones aprendidas a lo largo de las dos últimas décadas: tanto de experiencias exitosas como de otras fracasadas se pueden extraer valiosas guías para otros países con desafíos similares. En consecuencia, Colombia afronta su responsabilidad de exportar seguridad; de blandir con orgullo los méritos de un triunfo que seguro desea ver reproducidos en otras tierras, algunas de ellas no muy lejanas. La ayuda exterior recibida por Colombia, de forma singular desde Estados Unidos a través de lo que se llamó el Plan Colombia, ahora debe ser capaz de exportarse para ayudar a otros. Y el campo más cercano —y, por lo tanto, con directos intereses estratégicos— es la región mesoamericana. Los países hermanos de América Central se encuentran bajo el fuego cruzado entre el incremento de la delincuencia transnacional y la debilidad institucional; México es escenario de luchas que, con grandes diferencias de fondo, nos recuerdan dramáticos episodios vividos en los valles andinos. Sin duda, la ayuda colombiana será enormemente útil y valiosa para esos países, cuya seguridad también redundará en beneficio del desarrollo de la propia Colombia. Y en este ámbito, el análisis realizado por esta obra es muestra de ese enorme valor acumulado al alcance de los interesados.

Todo lo que es pasado es prólogo, decía Shakespeare. Y este quisiera terminar con una nota de agradecimiento al autor, por brindarnos, desde una perspectiva académica, tan jugosos análisis, y, al pueblo colombiano, por habernos mostrado que la fatalidad no anida en los corazones de quienes afirman con orgullo su voluntad de ser libres. Colombia es un ejemplo para todos, mostrando cómo con resolución, persistencia y sacrificio se puede salir de las más dramáticas situaciones. Que lo diga el profesor Torrijos.

Dr. Richard Downie

Director, Center for Hemispheric Defense Studies

National Defense University

Washington D. C., 1 de agosto de 2012

Capítulo 1
**Las bases del sistema: reinterpretación
del orden político desde el ámbito interno**

La política de seguridad y defensa: Una política contundente para construir la paz*

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 (OAI) —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,

* Publicado en la revista electrónica del Director, Center for Hemispheric Defense Studies. National Defense University (2008, octubre).

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, como la Operación Jaque.

En términos generales, se puede decir 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 se podrían considerar 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

En su dimensión interna, la Política de Defensa y Seguridad Democrática (PSD) se ha convertido en un eslabón fundamental dentro de la recuperación del Estado colombiano frente a la amenaza de las organizaciones armadas ilegales. Parte del éxito de la PSD, que le ha valido convertirse en un factor central dentro del optimismo generalizado de la población colombiana y el discurso de la mayoría de los partidos políticos colombianos, radica en su continuidad en el tiempo. Al sostener durante un periodo significativo una serie de estrategias y principios de acción, se ha logrado reducir al mínimo la improvisación y facilitar la adaptación de las fuerzas estatales a las transformaciones de las OAI.

Algunas consideraciones

1. **La institucionalización de la Política de Seguridad Democrática.** Con independencia de la orientación 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 se pueda afirmar que esta política 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 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, costos marginales. La extradición de algunos jefes paramilitares a EE. UU. también se puede mencionar como ejemplo de esa 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 su excesiva personalización (y, en consecuencia, potencial desinstitucionalización progresiva), 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 su continuidad en el poder. Este elevado nivel de personalización puede resultar, a largo plazo, contraproducente, erosionar la legitimidad de la misma política, dificultar consensos para asegurar su sostenibilidad y deteriorar, 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 parcial

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. 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 son cuatro: su institucionalización, su persistencia de la improvisación en algunas áreas, su excesiva personalización y, por último, la mutación de las amenazas. Estos cuatro elementos deben orientar el ejercicio de constante reinvencción y reformulación de la PSD, del cual depende, en buena medida, la posibilidad de que se sigan derivando de ella resultados positivos y constructivos, tanto en materia de seguridad como en el fortalecimiento institucional, el desarrollo de capacidades gubernativas del Estado y el 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 noventa, 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 OAI, por la vía del desplazamiento forzado, del deterioro de los indicadores en ma-

teria 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, etcétera).

A este proceso de internacionalización de la problemática de seguridad interna del país, en parte forzoso y en parte selectivo, no ha podido ser ajeno en modo alguno la Política de Defensa y Seguridad Democrática (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, se puede afirmar 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 dicha política) y el importante grado de penetración social y política de la diplomacia paralela de organizaciones ilegales como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (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) y 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 por cuenta de la eficacia de la que han dado cuenta algunos 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 extra territorialmente.

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 reducir su capacidad militar, siguen existiendo algunas tareas pendientes. Es necesario reforzar su componente diplomático, 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 imperiosa ahora que empieza a aparecer la información necesaria 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 el “injerencismo” francés, a propósito del tema de los secuestrados, otro de los grandes desafíos y oportunidades en el frente internacional de la PSD es lograr construir y aplicar una estrategia que, al preservar 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 posconflicto, 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 se habrán de enfrentar en el futuro. El Gobierno colombiano debe ir posicionando estos temas en su política exterior y