

El relevo ministerial en la política colombiana de seguridad y defensa: ¿nueva agenda?, ¿nuevas amenazas? (ARI)

*Vicente Torrijos R. **

Tema: El relevo de Juan Manuel Santos por Gabriel Silva Luján como ministro de Defensa en Colombia abre nuevos interrogantes y desafíos para una política de seguridad que ha sido considerada tan polémica como exitosa.

Resumen: La renuncia de Juan Manuel Santos a la cartera de Defensa en Colombia para lanzarse como precandidato presidencial y su relevo por Gabriel Silva Luján abren nuevos interrogantes y desafíos para la Política de Defensa y Seguridad Democrática implantada en Colombia desde la llegada del presidente Álvaro Uribe. El ministro saliente ha protagonizado éxitos indudables en la lucha contra los grupos terroristas y criminales pero ha dejado abiertos a su sucesor varios retos sobre cómo mantener los progresos realizados, sostener el esfuerzo y las capacidades actuales, cómo reparar los excesos realizados contra los derechos humanos, cómo enfrentarse a los nuevos grupos criminales y cómo mejorar simultáneamente sus relaciones con EEUU y con sus vecinos Ecuador y Venezuela.

Este ARI repasa las circunstancias del relevo ministerial en uno de los países donde el perfil del ministro y la política aplicada desde el Ministerio tienen una mayor repercusión sobre la política interna y regional y donde el conflicto interno experimenta un proceso de transición desde la emergencia hacia la estabilización.

Análisis: Faltando sólo un año para que termine el segundo gobierno del presidente Álvaro Uribe, la renuncia del ministro de Defensa, Juan Manuel Santos, quien se prepara para una eventual candidatura presidencial en Colombia, ha abierto el debate sobre la continuidad o cambio en la Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDSD) que le toca decidir a su sucesor Gabriel Silva, justo cuando el país –y la región– viven un momento de alto contenido estratégico, especialmente en lo relacionado con la sostenibilidad de esa política, la consolidación de la ofensiva contra las organizaciones armadas ilegales tanto tradicionales como mutantes, la estabilidad transfronteriza y el clima intraorganizacional de las Fuerzas Armadas, afectado por una serie de investigaciones sobre conductas impropias.

* *Profesor titular de Ciencia Política y Relaciones Internacionales en la Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia.*

Quizá como pocas veces antes durante los últimos siete años, el cargo de ministro de Defensa Nacional ha sido uno de los más emblemáticos e importantes. A fin de cuentas, a ese Ministerio le corresponde la gestión y orientación de la Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDS), una política que ha sido la bandera del programa del presidente Álvaro Uribe Vélez.¹ El período del último ministro, Juan Manuel Santos, coincidió con el comienzo de la cosecha de los esfuerzos acumulados desde el acceso al poder del presidente Uribe en 2002, sobre todo en materia de contención y neutralización de la amenaza que encarnan las organizaciones armadas ilegales.

Una serie de golpes estratégicos fueron asestados a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), al Ejército de Liberación Nacional (ELN) e, incluso, a las bandas criminales emergentes, tanto las que nunca se acogieron al proceso de negociación y reinserción como aquellas que mutaron para ponerse al servicio del narcotráfico o a las que se reciclaron poniéndose al servicio de cualquiera de las anteriores. Entre tales golpes estratégicos destaca la Operación Fénix, en la que se eliminó a uno de los principales miembros del Secretariado de las FARC, Raúl Reyes, en territorio ecuatoriano, y la memorable Operación Jaque que condujo al rescate de la ex candidata presidencial Ingrid Betancourt y 14 secuestrados –entre ellos varios militares y tres contratistas norteamericanos– que llevaban años sometidos a cautiverio por las FARC.

Cabe decir, sin embargo, que a pesar de estos impactantes logros, la PDS también ha incurrido en costos que deben tenerse en cuenta en la medida en que asuntos como los “falsos positivos” (ejecuciones extrajudiciales), han revelado un fallo en la aplicación de algunos medios para obtener los fines establecidos. Al balance anterior hay que sumar, además, algunos retos de seguridad pendientes o cuestiones que pasaron a segundo plano por la priorización tajante que identificó al saliente ministro y entre los cuales cabe destacar el aumento de la sensación de inseguridad en algunas grandes ciudades durante los últimos años como consecuencia –entre otras razones– de las fuertes oleadas de desplazados por la violencia.

Con la salida del ministro Santos, cuidadosamente sincronizada con las dinámicas políticas internas –tanto en un probable escenario de nueva reelección de Uribe, como en uno sin ella–, la vacante generada en el cargo planteaba ya desde mayo del 2009 una serie de interrogantes relacionados no sólo con el perfil político-administrativo de su sucesor, Gabriel Silva Luján, sino con la agenda que éste deberá desarrollar y que, en principio, debe tener como horizonte temporal el 7 de agosto de 2010 cuando termina formalmente el segundo período presidencial de Álvaro Uribe.

El perfil del nuevo ministro

Una de las lecciones aprendidas con el paso del ministro Santos por el despacho de Defensa tiene que ver con el perfil que debe tener un cargo cardinal y por lo mismo controvertido, sobre todo en la actual etapa de evolución de la dinámica de seguridad y defensa nacionales, tanto en relación con las amenazas internas como externas.

Resulta importante señalar en ese sentido que, a pesar del corto horizonte temporal con el que cuenta inicialmente, el nuevo ministro, Gabriel Silva Luján, tendrá que dejar claro que goza de la mayor envergadura política posible. Tras haberse desempeñado como asesor presidencial con Cesar Gaviria, participado en la elaboración de políticas contra la

¹ Para la PDS, véase http://www.presidencia.gov.co/seguridad_democratica.pdf.

violencia y el narcotráfico y representado a su país como embajador en EEUU se apartó de la vida pública para ejercer durante casi una década como presidente del influyente gremio cafetero. Sin embargo, una amplia corriente de opinión considera que en Colombia ya no se requiere un administrador o un gerente para el sector de Defensa, como en otros momentos, sino un verdadero equilibrista político, con suficiente liquidez personal y ascendiente sobre importantes sectores sociales y, sobre todo, con un capital político propio que le permita actuar como “fusible” en situaciones de crisis, sin desgastarse ni comprometer el capital político del Gobierno en su conjunto.

Al mismo tiempo, el nuevo ministro tendrá que exhibir una serie de herramientas personales, conceptuales y diplomáticas para la proyección internacional que hoy por hoy la gestión de ese despacho conlleva. La prioridad de los objetivos de la PDSD en la agenda colombiana ha llevado recurrentemente a tensiones diplomáticas con los países del entorno y a tensiones institucionales entre el ministerio de Defensa y la Cancillería debido a que en Colombia existe una Diplomacia de Defensa expansiva que tiende a abarcar todo y en función de la cual giran casi todos los aparatos del Estado. Una situación que reflejó esta tensión se presentó en marzo del 2009 cuando el saliente ministro Santos afirmó con respecto a la operación militar colombiana en territorio ecuatoriano desarrollada un año atrás, que “golpear a terroristas que sistemáticamente están atentando contra la población de un país, así estos no se encuentren dentro de su territorio, es un acto de legítima defensa y una doctrina cada vez más aceptada por el derecho internacional”.² De inmediato, el ministro de Exteriores mostró su malestar por considerar abusiva la declaración en la medida en que ignoraba las funciones de cada cartera ministerial y, además, se apelaba a principios universales de manera acomodaticia.

Así que el nuevo equipo ministerial, empezando por el propio jefe de la Cartera, tendrá que mostrar elevadas capacidades negociadoras a escala internacional, no sólo para no crear tensiones interministeriales en Colombia, sino para prevenir tensiones adicionales en un vecindario turbulento, muy marcado por los altibajos (crisis-normalización-crisis) con gobiernos afiliados a la Alianza Bolivariana para las Américas –como Venezuela, Ecuador y Nicaragua– con los que no resultará fácil mantener buenas relaciones al mismo tiempo que se formulan denuncias y fijan posiciones contundentes en relación con los intereses de la defensa nacional. La gira de agosto de 2009 del presidente Uribe acompañado del ministro de Exteriores Jaime Bermúdez por varios países de la región para explicar el uso estadounidense de bases militares en territorio colombiano es un ejercicio de diplomacia pública que tanto los anteriores como el nuevo ministro deberán repetir en el futuro.

La agenda ministerial

El nuevo ministro de Defensa tendrá que concentrar sus energías (con independencia de los vaivenes políticos electorales) en, por lo menos, tres aspectos fundamentales:

- (1) La sostenibilidad financiera de la PDSD, lo cual tiene que ver tanto con la búsqueda de fuentes propias y permanentes de financiamiento (por vía tributaria, por ejemplo), como con la gestión de recursos externos a mediano plazo (con el fin de dejarlos de una vez comprometidos hacia el futuro, y con independencia de la administración siguiente). De hecho, en este campo se espera que el Congreso norteamericano avance en la aprobación de recursos para el mantenimiento de las acciones que

² <http://www.hacer.org/report/2009/03/opinion-soberania-vs-legitima-defensa.html>.

fortalecen la Política de Defensa puesto que, para 2010, se ha propuesto en el Senado la entrega de 509 millones de dólares, al tiempo que en la Cámara se habla de 520 millones adicionales.

Y aunque ya el Gobierno colombiano ha convertido el impuesto transitorio al patrimonio para garantizar la seguridad y la defensa en permanente a mediados de julio de 2009, y aunque el Congreso de EEUU ha aprobado ya las partidas correspondientes al Plan Colombia para este último tramo, no hay duda de que la sistematización del gasto en defensa, la orientación del gasto militar y el ordenamiento de cuentas durante el período de transición hacia el nuevo Gobierno (2010-2014) serán definitivos a la hora de establecer cuán lejos puede llegar la PDS. A diferencia del período anterior, cuando la prioridad de la seguridad en la agenda del gasto era indiscutible y no hubo oposición alguna al establecimiento del “impuesto de guerra” de manera permanente ahora los ciudadanos sólo respaldarán (“relegitimarán”) las inversiones en la PDS si perciben un compromiso real en materia de rendición de cuentas y focalización de los recursos.

(2) La validación de la PDS por su eficacia, justo en un momento de crítica aguda por parte de la oposición. Eso significa que, cualquiera que sea el escenario que a la postre se configure, la PDS del presidente Uribe ocupará un lugar protagónico en el debate electoral de 2010 y, por lo tanto, estará sometida a un bombardeo permanente de interrogantes y dudas orientado, principalmente, a cuestionar su pertinencia y la profundidad del impacto que, realmente, ha podido generar en las condiciones de seguridad del país. Tal impacto podría evaluarse en el debate electoral por medio del análisis de los logros por alcanzar expuestos en los dos planes de desarrollo del Gobierno Uribe: “Hacia un Estado comunitario” y “Estado comunitario: desarrollo para todos”, referentes, principalmente, al fortalecimiento de los aparatos de seguridad estatales, la inclusión de minorías étnicas en los procesos democráticos y la implementación de un sistema judicial y penal que responda a las demandas de la población colombiana.

La campaña electoral convertirá a la PDS en el instrumento para medir hasta dónde ha sido posible la depuración institucional en medio de enormes tensiones políticas generadas por los nexos de buena parte de la clase política con las organizaciones armadas ilegales (tanto de extrema derecha como de extrema izquierda) o por las elecciones que se avecinan para la renovación del Congreso colombiano. Por otra parte, y así como las precandidaturas oficialistas a la Presidencia basan su fortaleza en la continuidad de la PDS, todas las fuerzas de oposición en Colombia basan su discurso, más que en la respuesta asumida por el Gobierno frente a la crisis económica global, en las disfunciones que la PDS ha exhibido, sobre todo, en lo relacionado con la interceptación ilegal de conversaciones, los seguimientos ilegales a miembros de partidos políticos o las Altas Cortes, y las ejecuciones extrajudiciales promovidas por algunos oficiales de la Fuerza Pública para mejorar sus calificaciones personales en la lucha contra la subversión.

Con varios relatores de Naciones Unidas en territorio colombiano, y con evidentes condicionamientos en materia de derechos humanos para lograr la aprobación de los tratados de libre comercio (con los EEUU, la UE y Canadá), el Gobierno y su coalición hacen esfuerzos visibles por destacar la necesidad de convertir a la PDS en una verdadera política de Estado que trascienda las tendencias partidistas, pero, al mismo tiempo, recibe un alud de presiones por reorientar sus procedimientos y mecanismos de acción.

- (3) La liquidación definitiva de algunas fuentes de perturbación del clima de defensa, lo que se refiere, concretamente, a la superación de los escándalos desatados durante el último año por cuenta de asuntos como los llamados “falsos positivos” (las mencionadas ejecuciones extrajudiciales) y otras irregularidades, especialmente nocivas en materia de derechos humanos que se relacionan con demandas más amplias de la población. En efecto, el Gobierno ha tenido que sortear dificultades muy agudas con los pueblos indígenas, principalmente los ubicados al suroeste, que sometieron durante varios meses al propio presidente a un desgaste incesante y al sistema político a duras pruebas mediante el bloqueo de carreteras y poblaciones, o marchas sobre ciudades principales, incluyendo la propia capital de la República. Asimismo, en un clima social marcado por paros y protestas de diversos sectores clave en el funcionamiento del sistema social (desde transportadores a fiscales), la PDS ha tenido que ir ajustándose a las necesidades propias de un país que se encuentra sometido a un complejo conflicto irregular e intraestatal que, por sus efectos, compromete en todo caso a varios países del hemisferio.

Los retos organizacionales

Además de los retos políticos señalados, el nuevo equipo ministerial encargado de gestionar el último año del programa vigente y de elaborar la transición a lo que será el nuevo esquema de Seguridad y Defensa en Colombia, tendrá que abordar una agenda intraorganizacional muy delicada, orientada a optimizar los recursos del sector de Defensa en diversos ámbitos altamente sensibles. En este sentido, cabe identificar al menos tres áreas en las que, durante esta fase de transición estratégica, resulta prioritaria la intervención del jefe de la cartera de Defensa, no sólo como orientador y responsable político, sino como administrador y gerente del sector (bajo la instrucción y orientación del presidente de la República, y con el apoyo y consejo del conjunto de altos oficiales de la Fuerza Pública).

En primer lugar, la consolidación del proceso de reforma a la educación y la formación de los miembros de la Fuerza Pública, con el fin de adecuarla a las nuevas condiciones políticas nacionales, regionales y globales, y especialmente para afrontar los desafíos inherentes al escenario “post victoria” y a las eventuales transformaciones y mutaciones de una amenaza que es al mismo tiempo interna y externa. En este sentido, se hace fundamental la cooperación con EEUU –que, si bien genera tensiones en el vecindario, resulta imprescindible para contener los nexos cada vez más evidentes entre la Alianza Bolivariana (ALBA) y las FARC–, se consolida efectivamente a través de acuerdos complementarios de cooperación para el uso de las bases militares colombianas de Malambo, Palanquero, Apiay, Tolemaida, Larandía y Bahía Málaga, con las que se cubre estratégicamente todo el arco orinoco-amazónico que se extiende desde las llanuras fronterizas con Venezuela hasta las montañas andinas de la frontera con Ecuador, pasando por las selvas que se comparten con Brasil y Perú.

Después, la profundización del proceso de mejoramiento técnico, tecnológico y logístico de la Fuerza Pública, mediante la continuación y escalamiento del proceso de modernización y adaptación de los recursos disponibles, teniendo presentes los nuevos desafíos que se derivan de las tendencias del entorno vecinal latinoamericano y de las adaptaciones y transformaciones que han experimentado las organizaciones armadas ilegales (FARC y ELN) y las bandas criminales emergentes (BACRIM) que, como las denominadas “Águilas Negras”, son herederas de las antiguas autodefensas y, aunque de menor calado que las anteriores, gozan de un elevado potencial de crecimiento. En

cualquier caso, el intercambio constante de información de inteligencia con EEUU, y el fortalecimiento de la inteligencia nacional por medio de la difusión de las estrategias utilizadas anteriormente para alcanzar éxitos como los obtenidos con la operación Jaque, permitirán un afianzamiento respecto de la habilidad para defender los intereses nacionales sin ceder a las amenazas provenientes del escenario hostil planteado por los países de la ya citada Alianza Bolivariana, es decir, Venezuela, Ecuador y Nicaragua, y sus conexiones con las guerrillas de izquierda a las que ya se aludió anteriormente.

Así las cosas, el elevado gasto militar, los avances propios en tecnología para la lucha contrainsurgente, la reorganización de algunos frentes de trabajo en materia de inteligencia estratégica, la adquisición de nuevos equipos y materiales, y el nivel de cooperación con agencias extranjeras y con gobiernos que facilitan la tarea antiterrorista, copan la atención cotidiana de un equipo que en medio de tantas agitaciones debe planear cuidadosamente las líneas maestras de actuación en materia de secuestros de personal de las Fuerzas Armadas, elevado número de víctimas de minas antipersona y la protección de una de las infraestructuras críticas más vulnerables del hemisferio.

En tercer lugar, el reto probablemente más importante será adaptar la estrategia organizacional a una amenaza asimétrica en constante mutación y que encuentra apoyos externos, diseñando e implementando una estrategia integral de anticipación tanto del Estado como de los miembros de la Fuerza Pública. Al operar en red, articulando actores no gubernamentales, pero también de naturaleza gubernamental, las agrupaciones antisistémicas sobreviven gracias al apoyo que reciben desde el exterior y la oxigenación política que les ofrecen diferentes colectivos sociales ideológicamente afines, todo ello en el marco de una refinada coreografía tendiente a convertir a las FARC y al ELN, concretamente, en los factores determinantes de la política colombiana (en la medida en que de ellos dependería la paz en Colombia si se inclinan por una opción dialogante, negociadora y reconciliadora). Ejemplo de esto fue la denuncia realizada por la inteligencia colombiana al encontrar nexos entre el ex ministro de Defensa ecuatoriano, Marcelo Larrea, y el ex colaborador del Gobierno José Ignacio Chauvín con las FARC, o los videos en que la propia comandancia guerrillera informa del apoyo económico a la campaña electoral del presidente Correa del Ecuador, o, por otra parte, la incautación de misiles tierra-aire que, vendidos por Suecia al Gobierno venezolano, les fueron incautados a las FARC en territorio colombiano.

La respuesta organizacional debe tener en cuenta que, además del apoyo recibido desde el exterior, tanto la amenaza asimétrica en Colombia como todas las organizaciones criminales asociadas a ella son altamente creativas, ingeniosas y adaptativas, de tal modo que seguirán siendo una amenaza renovada para la estabilidad democrática en el área. En tal sentido, las amenazas múltiples en Colombia han pasado a ser también multidimensionales (político-militares, internas-externas, gubernamentales-no gubernamentales, tradicionales-mutantes) y, gozando como gozan de los vínculos con el crimen organizado (y el narcotráfico), exigirán a la PDSD ajustes que vayan más allá del concepto de “consolidación” en el que se venía moviendo para pasar al de “anticipación” o “evolución” estratégica.

Conclusiones: En la delicada coyuntura conflictiva que vive Colombia, el nuevo equipo ministerial de Gabriel Silva –que atenderá la fase de transición estratégica hacia el nuevo Gobierno de 2010– tendrá que ajustar la Política de Defensa y Seguridad Democrática de acuerdo con una serie de exigencias entre las que se destacan su sostenibilidad financiera, su validación política en medio del debate electoral que se avecina, el

saneamiento en relación con algunos episodios complejos que han amenazado recientemente la legitimidad adquirida y acumulada por los operadores de seguridad y defensa del Estado y la alta capacidad adaptativa o la mutación de las amenazas asimétricas.

Dicho de otro modo, eso significa, por un lado, la terminación del proceso de reforma de la educación militar, con el fin de generar una masa crítica de oficiales no sólo preparados para asumir sus responsabilidades en el campo de batalla, sino para desempeñar un papel social y político más intenso, menos fracturado y más integrado con la sociedad en su conjunto.

En segundo lugar, la adecuación de los recursos disponibles para afrontar no tanto el idealizado escenario “post victoria”, sino la mutación de las amenazas y la emergencia de un escenario de defensa no necesariamente ofensivo pero sí claramente hostil en que las características internas o externas de la amenaza se funden.

Y por último, la implementación de una estrategia que cree condiciones óptimas (desde la prevención y la anticipación, pero también en términos reactivos), para la seguridad no sólo del Estado sino de los miembros de la Fuerza Pública frente a una eventual avalancha de demandas y denuncias, especialmente ante instancias internacionales, mediante las cuales las organizaciones armadas ilegales pretenderán compensar, en la tribuna de los medios y los estrados judiciales, su innegable debilitamiento militar.

*Vicente Torrijos R.
Profesor titular de Ciencia Política y Relaciones Internacionales en la Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia*