

DEBILIDAD DEMOCRÁTICA Y SEGURIDAD NACIONAL EN COLOMBIA
La Seguridad Democrática del Primer Año de Gobierno de Álvaro Uribe Vélez

MARÍA JOSÉ AFANADOR LLACH

Monografía de grado
para optar al título de Polítóloga

Director GABRIEL MURILLO CASTAÑO
Lectora LARIZA PIZANO ROJAS

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ
2003

DEBILIDAD DEMOCRÁTICA Y SEGURIDAD NACIONAL EN COLOMBIA
La Seguridad Democrática del Primer Año de Gobierno de Álvaro Uribe Vélez

MARÍA JOSÉ AFANADOR LLACH

Director GABRIEL MURILLO CASTAÑO

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
2003

ÍNDICE

	pág.
INTRODUCCIÓN	5
1. DEMOCRACIA Y ESTADO: ENTRE LA ILIBERALIDAD Y LA DEBILIDAD	11
1.1 LOS GIROS DE LA DEMOCRACIA	11
1.2 AUTORIDAD Y AUTORITARISMO	16
1.3 HACIA UN MARCO INTERPRETATIVO	20
1.4 DEBILIDAD - FORTALEZA DEL ESTADO	24
1.5 ESTADO DÉBIL Y DEMOCRACIA ILIBERAL	29
2. ANTECEDENTES	32
2.1 LOS PODERES PRESIDENCIALES Y LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN EN COLOMBIA	33
2.2 COLOMBIA: ENTRE LAS POLÍTICAS DE PAZ Y EL USO DE LA FUERZA	37
2.3 EL GOBIERNO DE ANDRÉS PASTRANA: 1998-2002	43

3. SEGURIDAD DEMOCRÁTICA: ¿UNA NUEVA ALTERNATIVA?	46
3.1 LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE CONMOCIÓN INTERIOR	52
3.2 EL FORTALECIMIENTO MILITAR	59
3.3 BALANCE GENERAL DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA: 2002-2003	61
3.3.1 DERECHOS HUMANOS	61
3.3.2 AUTONOMÍA DE PODERES	67
3.3.3 PAPEL MILITAR	68
4. CONCLUSIONES	73
BIBLIOGRAFÍA	79
ANEXOS	84

INTRODUCCIÓN

El discurso y las políticas del gobierno de Álvaro Uribe Vélez frente al conflicto armado en Colombia sugieren la construcción o reconfiguración de un Estado frente al cual la seguridad aparece como nueva prioridad de la agenda nacional y plantea serios retos para la democracia. El fortalecimiento de las instituciones militares ha sido en Colombia un aspecto central para propender por la seguridad nacional amenazada por la insurgencia, lo cual a su vez se ha traducido en actos represivos por parte de los militares para contener el orden público. Un ejemplo de ello es el gobierno de Julio César Turbay Ayala (1978-1982) donde se “facilitó la estructura del Estado para que los militares se sintieran a su acomodo. Su gobierno fue un simulacro de ‘ocupación’¹ del Estado por parte de los militares”². A los excesos cometidos durante el gobierno de Turbay por parte de los militares le siguió una política alejada de las respuestas represivas iniciada al final del este gobierno, para enfrentar el conflicto armado, iniciándose así una etapa de procesos de paz³. Dentro de esa ola de respuestas al conflicto armado a través de negociaciones de paz se encuentra la iniciativa de diálogos de paz con la guerrilla de las FARC llevada a cabo durante el

¹ Por ocupación me refiero al ejercicio de funciones usualmente atribuidas al control civil o policial que empiezan a ser ejercidas por el estamento militar, actuando así los militares en campos ajenos a su actividad profesional. Leal, Francisco., *La Seguridad Nacional a la Deriva, Del Frente Nacional a la Posguerra Fría*, Bogotá: Alfaomega, Cesó-Uniandes, Flacso-Sede Educador, 2002, p. 15.

² *Ibid.*, p. 26.

³ Turbay (1978-1982) intenta sin éxito al final de su gobierno iniciar diálogos de paz. Belisario Betancur (1982-1986) inicia una política de diálogo con la guerrilla del M-19 que no logra avanza, pero dejó abonado el terreno para que el presidente Barco (1986-1990) hicieran los primeros contactos con el EPL, el Partido Revolucionario de los Trabajadores, Prt, y el Quintín Lame. En 1991 el Prt y el QI acordaron su desmovilización. También se logró la desmovilización del M-19 en 1989, convirtiéndose en un partido político. Durante el gobierno de César Gaviria se inician diálogos con el EPL, el cual tiene parcial éxito al desmovilizarse algunos frentes del EPL.

gobierno de Andrés Pastrana Arango (1998-2002) que culminó sin ningún acuerdo entre las partes. Cabe aclarar que en Colombia no ha existido una política de Estado en torno al tema de la seguridad, y cada gobierno ha moldeado bajo diversas circunstancias sus políticas de seguridad.

Ante el fracaso de las conversaciones de paz, llevadas a cabo durante el gobierno de Pastrana, y frente a una percepción generalizada de la debilidad del Estado en Colombia, la salida al conflicto que propone la administración de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006) con su política de ‘seguridad democrática’, sostenida principalmente en la idea de una guerra frontal contra los grupos insurgentes, motiva diferentes interrogantes acerca de la verdadera naturaleza de la democracia en Colombia y su capacidad institucional para lidiar con el terrorismo sin recurrir a la vía autoritaria y a la militarización de la seguridad nacional⁴.

Así, la política de seguridad del actual presidente, la cual contempla un significativo fortalecimiento del estamento militar, ha generado gran polémica al advertirse los riesgos que implica para la democracia, los derechos humanos y la integridad nacional la adopción de ciertas medidas como la Conmoción Interior donde se pueden cometer excesos y abusos.⁵ Se percibe un cambio en la estrategia del Estado para afrontar el conflicto armado, pasando de una actitud defensiva a una ofensiva que se refleja en unas medidas que buscan ante todo aumentar el pie de fuerza del ejército y obtener mayores ingresos para éste.

⁴ Según Francisco Leal Buitrago la militarización de la seguridad nacional que muchas veces es un problema político consiste en “calificar como militares los problemas políticos y sociales más variados, sustituyendo su solución por medidas generalmente represivas, que con el tiempo agravan esos problemas y tergiversan el ideal democrático”, Op. Cit., Leal, p. 205.

⁵ El decreto de Conmoción Interior fue declarado a solo cuatro días de la posesión del actual presidente Álvaro Uribe Vélez. Éste hace parte de uno de los tres estados de excepción, vigentes en Colombia, a través del cual el presidente tiene poderes de decreto, pudiendo legislar sin el Congreso. La decisión de decretar el Estado de Conmoción Interior respondió a la oleada de ataques terroristas en Bogotá el mismo día de la posesión del presidente.

Por otro lado, los acontecimientos recientes (ataque terrorista del 11 de septiembre de 2001 a Estados Unidos) en el contexto internacional han contribuido a formar una imagen del conflicto armado colombiano donde la amenaza del terrorismo está latente motivo por el cual el discurso actual en torno a las guerrillas se centra en su naturaleza de 'terroristas'. De esta forma, la política del gobierno de Álvaro Uribe Vélez le está apostando en principio a la guerra frontal contra la guerrilla, o según el discurso común actual, hacia el terrorismo y no al diálogo, lo cual es visible en medidas adoptadas por el gobierno tales como el cobro del impuesto sobre el patrimonio para fortalecer a las Fuerzas Militares, las redes de informantes, el decreto de Conmoción Interior, la iniciativa de los soldados campesinos, las zonas de rehabilitación y el contenido del Estatuto Antiterrorista actualmente en discusión en el Congreso de la República.

Este tipo de medidas suscitan interrogantes acerca de los riesgos de un desbordamiento de los límites constitucionales al poder del Ejecutivo y del estamento militar, así como el peligro que corre la conservación de los derechos y libertades ciudadanas. Se pone así en cuestión la sostenibilidad de un pilar esencial que ha acompañado históricamente a la democracia: la libertad.

A partir de un análisis de las diferentes propuestas conceptuales alrededor del tema de la democracia iliberal y el de la fortaleza-debilidad del Estado se pretende esbozar un marco interpretativo que permita situar en la medida de lo posible los cambios que está sufriendo el régimen democrático en Colombia (a partir del tema de la seguridad), y establecer si se trata de cambios estructurales, en la naturaleza misma del Estado, o si se trata más bien de unos rasgos superficiales que está adoptando el régimen para enfrentar la situación de orden público. Lo anterior teniendo en cuenta que no es lo mismo hablar de

forma de gobierno y forma de Estado. Juan Carlos Rey anota lo siguiente con respecto a dicha diferenciación:

“(…) un Estado democrático, basado en el reconocimiento del principio de la soberanía popular, puede estar acompañado de formas de gobierno no democrático, instaurados de manera transitoria, o incluso, permanente”.⁶

Por otro lado, la discusión en torno a los riesgos de un Estado autoritario en la interpretación que a menudo se hace del discurso y las políticas de Uribe ha carecido de una rigurosidad conceptual en tanto existe una ambigüedad respecto a cómo se entiende la noción de Estado fuerte y la noción de Estado autoritario. De esta forma se busca aportar directamente a pensar y repensar versiones renovadas del autoritarismo que pueden ayudar a obtener una claridad conceptual, para esclarecer, tomando como unidad de análisis el discurso de Uribe y las políticas de seguridad del primer año, el devenir posible y real de la democracia en Colombia. De esta forma la propuesta conceptual de este estudio está basada en la revisión de las tendencias neoautoritarias y de la construcción de un Estado fuerte en Colombia.

La hipótesis central de este estudio es que el gobierno de Uribe le está apostando, a través de su política de seguridad, desde el inicio de su gobierno (agosto 2002) y a lo largo del primer año a la inclusión de unas prácticas propias de un régimen político⁷ de carácter

⁶ Rey, Juan Carlos. Problemas de la transición democrática y de la consolidación de la democracia en América Latina. En: Agenda para la consolidación de la democracia en América Latina, Simposio para la consolidación de la democracia en América Latina (1990 Feb.: Caracas) San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1990, p. 358.

⁷ Un régimen político es “entendido como las reglas del juego que determinan quiénes pueden acceder a la competencia por el poder, cuáles son las normas que rigen el acceso y selección de los elegidos y los mecanismos para la toma de decisiones de carácter vinculante”, Dávila, Andrés y Delgado Natalia. La metamorfosis del sistema político colombiano: ¿Clientelismo de mercado o nueva forma de intermediación?.

híbrido⁸, específicamente una democracia iliberal, que se han encaminado a enfrentar el problema de seguridad interna que ha socavado la autoridad estatal desde hace varias décadas. La democracia iliberal en este contexto, se inserta en un Estado débil y formalmente democrático que busca ser fortalecido con el reto de recuperar la autoridad, la legitimidad y el monopolio legítimo de la fuerza en el territorio nacional. Podemos decir que se está pasando de un estado de no – consolidación democrática a uno de ‘hibridización’ del régimen (en este caso una democracia iliberal), con el peligro latente de una regresión autoritaria. La concepción de fortalecimiento del Estado que prima en este contexto es fundamentalmente weberiana en el sentido de la recuperación del monopolio legítimo de la fuerza.

El trabajo estará organizado de la siguiente manera: en el Capítulo I se hace una revisión de los conceptos de democracia iliberal, autoritarismo y la idea de debilidad-fortaleza del Estado y se establece en marco interpretativo que utilizará el estudio. El Capítulo II se centrará en los antecedentes atinentes al fenómeno del autoritarismo en Colombia y al tema de la seguridad así como al contexto previo a la elección del actual gobierno. Los aspectos específicos que dan forma a la hipótesis de trabajo se desarrollan en el Capítulo III donde se hace un recuento de las políticas de seguridad del primer año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez junto con su propuesta de seguridad democrática y un balance de la misma. Por último y a manera de epílogo se construyen unas conclusiones

En: Gutiérrez, Francisco (comp.) Degradación o cambio: evolución del sistema político colombiano, Bogotá: Editorial Norma, IEPRI, p. 329.

⁸ Por régimen de carácter híbrido se hace referencia a aquellos regímenes que combinan elementos democráticos y autoritarios. Se trata de regímenes que no son claramente una democracia pero tampoco son autoritarismos convencionales. Diamond, Larry. Elections Without Democracy: Thinking About Hybrid Regimes, En: Journal of Democracy (April 2002), vol. 13, no. 2, p. 23.

referidas al régimen y la naturaleza del Estado que propone Uribe intentando reflejar algunas perspectivas a futuro.

CAPÍTULO I

1. DEMOCRACIA Y ESTADO: ENTRE LA ILIBERALIDAD Y LA DEBILIDAD

Los estudios más recientes sobre regímenes democráticos, seudodemocracias, democracias iliberales, regímenes híbridos y regímenes ambiguos, entre otros, serán revisados en este estudio como alternativas sugerentes en la aproximación a las formas que viene adoptando la democracia en el mundo desde los años 90 y particularmente en Colombia. Por otro lado, la conceptualización acerca del autoritarismo incluida en este estudio recae sobre unas experiencias históricas en América Latina, por lo cual es de gran importancia revisar esos criterios para establecer qué tanto aportan a la comprensión de las formas que están adoptando los regímenes actuales en Latinoamérica y el mundo. De igual manera se hará una revisión de los rasgos democráticos para así ampliar el concepto de régimen híbrido desde la perspectiva de la política de seguridad del gobierno de Álvaro Uribe Vélez.

1.1 LOS GIROS DE LA DEMOCRACIA

La consolidación de la democracia en los países del llamado Tercer Mundo es un desafío que ha visto perder su rumbo a lo largo de la historia, con la instauración de regímenes de carácter autoritario, o con regresiones a formas de gobierno con rasgos no democráticos. Ciertas características dentro de regímenes elegidos democráticamente, como sobrepasar los límites establecidos constitucionalmente impuestos al ejercicio del poder y

privar a los ciudadanos de sus derechos básicos, dan forma a un fenómeno que se denomina ‘Democracia Iliberal’⁹ (la democracia iliberal es un tipo de régimen híbrido).¹⁰ La libertad a la luz de este concepto no está contenida intrínsecamente en la idea de democracia, por lo cual la libertad y la democracia no siempre van de la mano. Otros planteamientos anotan que la sola aparición de la democracia no trae consigo libertad, igualdad, crecimiento, equidad, seguridad, oportunidad, eficiencia, sensibilidad, autonomía y *accountability*.¹¹ Lo anterior para señalar que la democracia se ve abocada a distintos dilemas por lo cual ésta no siempre funciona como se espera. En palabras de Zakaria:

“Si una democracia no preserva la libertad y la ley, de poco sirve el hecho de que sea una democracia”.¹²

Sumado a esto, Zakaria señala algunos factores que son esenciales para producir la existencia de una democracia liberal como lo es el ingreso per cápita de los países. Aludiendo a este aspecto, reconoce que algunos países pobres se han convertido en democracias, pero cuando hay bajos niveles de desarrollo la democracia usualmente muere. El desarrollo económico según Zakaria produce dos efectos que son fundamentales para el éxito de la democracia liberal. El primero es que permite que sectores clave de la sociedad ganen independencia con respecto al Estado. El segundo es que el Estado tiende a volverse menos ambicioso, a guiarse más por las normas y a ser más receptivo con las necesidades

⁹ Hay todo un espectro de regímenes híbridos dentro de los que se encuentra la llamada democracia iliberal y ésta a su vez se expresa de manera diferenciada de país a país.

¹⁰ Zakaria, Fareed. *The future of freedom: illiberal democracy home and abroad*. New York: W.W Norton & Company, 2003, p. 91.

¹¹ Schmitter, Philippe. *Dangers and dilemmas of democracy*. *En: Journal of Democracy*, (abril 1994), vol. 5, no. 2, pp. 61-62.

¹² Zakaria, Fareed. *El surgimiento de la democracia iliberal*, *En: Ciencia Política*, 1998, no. 49, III-IV Trimestres, p. 106.

de la sociedad. Otro aspecto central para la existencia de la democracia liberal es que exista una sociedad educada, o por lo menos letrada, para el fortalecimiento de un gobierno democrático y participativo. Por último la conservación de los derechos humanos es un pilar central para transitar hacia una democracia liberal.¹³

De esta forma la definición de democracia que se utilizará en este estudio abarca tanto la existencia de elecciones democráticas como la protección de las libertades civiles, siendo la ley el pilar central. Este concepto alude a una democracia “caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen *quién* está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué *procedimientos*.”¹⁴ Para ampliar el concepto podemos decir que la democracia tiene tres dimensiones críticas. La primera se llama según Robert Dahl “competencia”: aceptación de la legitimidad de la oposición política. La segunda es el constitucionalismo: respeto al orden constitucional que encarnan unos documentos o unas prácticas constitucionales. La tercera es la inclusividad o participación: soberanía popular.¹⁵

Retomando el fenómeno de los regímenes híbridos, Philippe C. Schmitter propone diferentes escenarios donde la democracia aparece con distintas gradaciones. Ante la dificultad de calificar el régimen que se está formando en el actual gobierno como una regresión autárquica o una progresión democrática, Schmitter ofrece dos alternativas: un régimen híbrido que combina elementos autoritarios y democráticos, una democracia iliberal; y una democracia persistente pero no consolidada.¹⁶ Así, este tipo de régimen

¹³ Op. Cit., Zakaria, p. 102.

¹⁴ Bobbio, Norberto, El futuro de la Democracia. Barcelona: Plaza y Janés. 1985, p. 4.

¹⁵ Hartlyn, Jonathan y Valenzuela, Arturo. La democracia en América Latina desde 1930. Londres: Cambridge University Press, pp. 12-13.

¹⁶ Ibid., p. 59.

híbrido sería una mezcla entre elecciones y autoritarismo, pero la noción de régimen híbrido que se utilizará en este estudio incluye una definición de democracia que no se limita a la existencia de elecciones. Parafraseando a Larry Diamond: “No se puede igualar la democracia con la existencia de elecciones competitivas multipartidistas”.¹⁷

Asegurar la libertad dentro de un régimen democrático, es posible solo si algunas condiciones se cumplen, pues no es suficiente con tener elecciones periódicas, ni con una división del poder. La democracia liberal implica un sistema político con elecciones libres e imparciales, donde exista un Estado de derecho, separación de poderes y la protección de las libertades básicas.¹⁸ En Colombia el Estado Social de Derecho ha sido débil y su realización ha sido precaria, como se verá más adelante, se cuenta con un sistema de partidos débil, con un legislativo fragmentado, con una relación poco armónica entre las ramas del poder público y con un Estado ‘colapsado’ por la violencia política y por la falta de control sobre todo el territorio nacional. Por otro lado, ha existido un alto índice de abuso en materia de derechos humanos lo cual es incompatible con la consolidación de la democracia liberal. Otro de los factores que ha contribuido a una crisis del Estado social del derecho es la erosión de las prácticas constitucionales, lo cual es visible por el uso reiterado que han hecho los gobiernos de los Estados de Excepción para dar solución a crisis de orden público, o por otros motivos.

El papel de la figura del presidente a lo largo de las últimas décadas en el país ha sido considerable. En palabras de Archer y Shugart: “Es el área de los poderes proactivos donde los presidentes colombianos se han ganado su reputación como principales legisladores –

¹⁷ Op. Cit, Diamond, p. 28.

¹⁸ Op. Cit., Zakaria, The future of freedom, p. 90.

como una fuerza para modificar el statu quo, y no meramente para preservarlo-. Los poderes de decreto del presidente colombiano son extensos, en especial si bajo esta categoría se incluyen los poderes de emergencia”.¹⁹ Dado que el actual presidente de Colombia ha vuelto a hacer uso de sus facultades extraordinarias para controlar la situación de orden público del Estado de Comoción Interior, además de estar intentado convertir en legislación permanente algunos de los decretos acogidos durante la conmoción, y tratando de aprobar la reforma política a través del mecanismo del referendo, cabe preguntarse por el verdadero alcance de las reformas llevadas a cabo con la Constitución de 1991 en cuanto a la armonización de las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo, y qué tanto se modificó o se logró una mejor institucionalización del sistema de partidos. Sería necesario tener un Congreso fuerte capaz de controlar al Ejecutivo en su constante recurrencia a los Estados de Excepción. Para Zakaria es necesario revivir el constitucionalismo: “es un complejo sistema de controles y equilibrios diseñado para impedir la acumulación de poder y el abuso en los cargos. Esto se hace no simplemente elaborando una lista de derechos, sino construyendo un sistema en el que el gobierno no viole esos derechos.”²⁰

La democracia liberal entonces recae sobre un Estado constitucional con limitaciones sobre los gobiernos y con derechos políticos básicos para los ciudadanos. En Colombia la profundidad de la democracia queda en entredicho pues ésta se monta sobre un aparato estatal debilitado. En parte, como lo anota Ana María Bejarano refiriéndose al proyecto de la Constitución de 1991:

¹⁹ Ronald Archer y Matthew Soberg Shugart, El Potencial desaprovechado del predominio presidencial en Colombia. *En*: Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart, *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires: Paidós, 2002, p. 133.

²⁰ Op.Cit., Zakaría, *The future of freedom*, p. 107.

“Hacía falta reconocer que detrás de la débil e incompleta democracia colombiana se escondía un Estado muy precario, incapaz de respaldar las instituciones típicas de la democracia, así como las libertades y derechos que sirven de marco al desarrollo de la sociedad civil.”²¹

En el contexto actual, a unos rasgos de debilidad democrática o inacabada se le suman unas tendencias de regresión democrática para lidiar con el conflicto armado lo cual se ve reflejado en las políticas de seguridad del primer año del presidente Álvaro Uribe Vélez.

1.2 AUTORIDAD Y AUTORITARISMO

La siguiente revisión sobre Estado autoritario y autoritarismo intentará aclarar a qué se alude cuando se habla de los elementos autoritarios que están inmersos en los planteamientos acerca de los llamados regímenes híbridos. A través de una revisión de este concepto surge la pregunta de cómo debe legitimarse el Estado en contextos donde por diversas condiciones de inestabilidad y desarrollo éste se ha visto debilitado. La legitimación del Estado parte de un reconocimiento de su autoridad, y por lo tanto de la obediencia a esta. Pero ¿Dónde se establecen los límites entre el ejercicio de la autoridad (que por derecho le corresponde ser reclamada al Estado) y las prácticas de represión?

El autoritarismo indica un exceso y abuso de autoridad, al respecto Sartori anota lo siguiente: “En realidad indica una autoridad opresiva que aplasta la libertad, mientras que la autoridad equivale al poder que es aceptado, respetado, reconocido, legítimo. La línea que

²¹ Bejarano, Ana María, La Constitución de 1991: un proyecto de construcción institucional, En: Gandour, Miguel y Mejía, Luis Bernardo, ed., Hacia el rediseño del Estado , Bogotá: TM Editores, DNP, 1999, p. 221.

divide a las democracias de los regímenes autoritarios aparece desdibujada por una idea de autoridad demasiado imprecisa y extensa”.²²

La democracia requiere de forma típica que el poder sea autoridad, así en la democracia es necesario que sea una autoridad democrática. La idea de autoridad aparece asociada a la libertad, pues la libertad verdadera acepta la autoridad de la misma forma que la autoridad verdadera acepta la libertad. El autoritarismo niega la libertad, ya que la propia autoridad define la libertad.²³. Así, el autoritarismo es definido como un “sistema político en el que apenas hay sitio, sí es que lo hay, para la libertad”.²⁴ A continuación se realiza una revisión acerca del Estado autoritario donde se podrán identificar los elementos centrales del concepto de autoritarismo.

Desde la perspectiva europea, Max Horkheimer habla de cómo el Estado autoritario surge de un contexto de crisis y aparece de esta forma como un medio por el cual es posible superar situaciones de desorden y su principal estrategia de legitimación inicial no es el uso y abuso de la fuerza, sino el generalizado consentimiento del conglomerado social que busca gobernar”.²⁵ El Estado autoritario, es represivo en todas sus variantes, y a través de este se recortan las libertades, ya que se considera que el marco legal precedente fue insuficiente para superar la crisis. Otro autor que trata el tema es Franz Neumann quien hace un trabajo comprensivo de las dictaduras (sus formas, funciones y sus raíces sociales) comparándolas con la democracia. En su teorización acerca del poder político muestra tres métodos aplicados por aquellos que empuñan el poder y el alcance de sus aplicaciones. Los

²² Sartori, Giovanni. Teoría de la Democracia: El debate contemporáneo, tomo 1. Madrid: Alianza Editorial, 1988, p. 232.

²³ Ibid., p. 236.

²⁴ Ibid., p.237.

²⁵ Mejía, Oscar. Bienvenidos al pasado. En: UN Periódico, no. 38, septiembre 15 de 2002, p. 4.

tres métodos básicos que están a la disposición del grupo de poder son: la persuasión, los beneficios materiales y la violencia. La violencia es probablemente el método más efectivo como un método de corta vida pero poco efectivo como el método principal para mantener el poder a través de largos periodos de tiempo. El más eficiente es la persuasión, pero los tres métodos están siempre presentes en todas las formas de gobierno.²⁶

Otro contexto de estudio del autoritarismo es el de América Latina. El trabajo de Norbert Lechner presenta un análisis alrededor de la aparición del estado autoritario²⁷ en América Latina en la década de los sesenta y los setenta. Con esto, se centra el análisis en el papel de las Fuerzas Armadas en el Cono sur, donde se ve fuertemente amenazada la supervivencia del capitalismo, con la activación política del sector popular que aparecía como una amenaza al orden social establecido, y el desarrollo de una crisis económica. La estrategia autoritaria se define a partir de una “crisis de la democracia” donde: “Se imputa el fracaso de la democracia a un exceso de participación (demandas) que impedirían gobernar.”²⁸ El gobierno autoritario es definido en este trabajo como un gobierno de transición, en tanto “son regímenes que practican la dictadura y la represión en el presente a la par que prometen la democracia y la libertad para el futuro”.²⁹ El tema de la seguridad nacional impregna los móviles de la salida autoritaria, pues se da la identificación de un

²⁶ Neumann, Franz. El Estado democrático y el Estado Autoritario: ensayos sobre teoría política y legal. Buenos Aires: Paidós, 1968.

²⁷ O'Donnel, Guillermo. Las Fuerzas Armadas y el Estado Autoritario del Cono sur de América Latina. En: Lechner, Norbert (ed.), Estado y política en América Latina. Bogotá: Siglo Veintiuno Editores, S.A, 1981, pp. 199-235.

²⁸ Lechner, Norbert. Epílogo. En: Lechner, Norbert (ed.), Estado y política en América Latina. Bogotá: Siglo Veintiuno Editores, S.A, 1981, p. 310.

²⁹ O'Donnel, Guillermo y Schmitter, Philippe. Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas. Buenos Aires: Editorial Paidós, 1991, p. 31.

enemigo interno y externo, que en el contexto actual es el terrorismo, antes el comunismo, el cual debe ser derrotado, según el discurso oficial, con ‘mano dura’ y sin tregua.

Así, el gobierno autoritario se caracteriza por tener una marca esquizofrénica, en tanto a menudo la producción de decretos y de leyes, y la expansión burocrática aumentan su control pero a la vez no son consideradas como disposiciones permanentes, sumado a que los excluidos del régimen están en disposición de reclamar la destitución del régimen autoritario.

Una de las conceptualizaciones que ha estado en boga, es aquella proporcionada por Guillermo O’Donnell del modelo *burocrático autoritario* el cual tiene un carácter no democrático y se relaciona con una visión y realidad extremas en las cuales se da la eliminación sistemática de la competencia electoral (ejemplos de estos casos son: Brasil, Argentina, Chile, Uruguay y México). Según O’Donnell “el autoritarismo burocrático deriva de una compleja red de reacciones a los problemas que surgen cuando se ha completado la fase de sustitución de importaciones”.³⁰ Es decir, este modelo está referido directamente a unas condiciones históricas previas como las que han desarrollado varios países de América Latina. El estado burocrático-autoritario (BA) es un tipo de estado autoritario donde su principal base social es una burguesía altamente oligopolizada e internacionalizada; su base institucional son organizaciones especializadas en la coacción y las que intentan llevar a cabo la ‘normalización de la economía’. Dos grandes tareas que le incumben al Estado BA: la reimplantación del “orden” en la sociedad por medio de la eliminación de la activación

³⁰ Collier, David. El Nuevo Autoritarismo en América Latina. México: Fondo de Cultura Económica, 1985, p. 32.

política del sector popular y la normalización de la economía, por la otra”;³¹ es un sistema de exclusión.

Norberto Bobbio recoge en su libro la explicación de los conceptos de democracia y dictadura: “la gran dicotomía”. En su recorrido por las diferentes teorías del Estado se plantea una pregunta que resulta muy relevante para esta investigación en términos de la legitimación y aceptación del poder político: ¿Será suficiente la fuerza para que el poder político sea aceptado por aquellos sobre los que ésta se ejercita, para inducir a sus destinatarios a obedecerle? El aporte de Bobbio acerca de la dictadura establece que “el dictador ejerce poderes extraordinarios, pero sólo en el ámbito de la función ejecutiva (no de la legislativa)”.³² Estos poderes están bien descritos en lo que son los Estados de Excepción a los que puede recurrir el Ejecutivo, a través de los cuales está habilitado para expedir decretos sin la previa autorización del Legislativo. En Colombia a partir de la Constitución de 1991 se han impuesto límites al recurso de la excepcionalidad constitucional a través de entes como la Corte Constitucional y el mismo Congreso de la República.

1.3 HACIA UN MARCO INTERPRETATIVO

Horkheimer ofrece un marco teórico para explicar algunos de los comportamientos del gobierno actual en materia discursiva. Recobrar la autoridad estatal, aparece como fundamento de la política de seguridad actual y para ello la relegitimación y fortalecimiento

³¹ O’Donnel, Guillermo. *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Editorial Paidós, 1997, p. 75.

³² Bobbio, Norberto. *Estado, gobierno, sociedad. Contribución a una teoría general de la política*. Barcelona: Plaza y Janes Editores, 1987, p. 181.

de la Fuerzas Armadas es un factor crucial. Más allá del discurso, la declaración de la Conmoción interior, es materia poco desdeñable de análisis en la ruta de entender el Estado o la forma de gobierno (es importante hacer una distinción que permita establecer si se está hablando de gobierno o de Estado) que se está construyendo en la coyuntura actual, a la vez que los límites reales de una democracia, dentro de los Estados de Excepción. Por eso se considera importante incluir más adelante el concepto de “Estados de Excepción” como posible canal hacia la experiencia autoritaria y su desarrollo en Colombia.

Pero una pregunta que surge al respecto es, ¿Por qué dentro de la normatividad democrática existen figuras jurídicas, como los Estados de Excepción, donde se imponen límites a los fundamentos democráticos? ¿Por qué la constitucionalidad acepta en cierto momento que es insuficiente en momentos donde está en riesgo la institucionalidad?. Así, en coyunturas como a la que asistimos actualmente en Colombia y el mundo, es imperioso pensar en los límites reales entre autoridad y represión en el ejercicio del poder político, fundamentalmente en materia de seguridad que es lo que atañe a este estudio.

En el caso colombiano, teniendo en cuenta los planteamientos de O’Donnell, la activación de mecanismos de terror por parte de las guerrillas amenaza el orden y la seguridad estatal. Este orden ha sido amenazado reiteradamente a lo largo de varias décadas de existencia de guerrillas. En el actual escenario el Estado busca la implantación del orden y la normalización de la economía: la violencia tiene impactos negativos sobre la economía. El discurso en torno a la seguridad implica necesariamente un fortalecimiento de las Fuerzas Armadas, pero a la vez el discurso contiene la idea de construir un “Estado Comunitario”, que tiene otras dimensiones, no solo ligadas a la seguridad. Por ejemplo, durante el primer año de gobierno y bajo el Estado de Conmoción Interior se buscó

involucrar a la ciudadanía en su propia seguridad (red de informantes). Por otro lado, pareciera que el hilo conductor de todo el discurso de Uribe fuera la ‘seguridad democrática y la mano firme’, ya que se plantean como los fines primeros para avanzar de manera contundente en otras áreas (social, económica y política).

Retomando el aporte de Bobbio, cuando se especula en el desarrollo de la investigación, que el Estado que se está intentando legitimar a través del discurso y las políticas de Uribe tiene un componente muy fuerte de “reclamar” para sí el monopolio legítimo de la fuerza”, se intenta cuestionar la idea de que la única forma a través de la cual el Estado puede legitimarse y fortalecerse es a través de la presencia del estamento militar en todo el territorio nacional y de la militarización de la seguridad. Lo anterior, en vista del accionar del gobierno donde la lucha contra el terrorismo pareciera ser su mayor preocupación muestra que al parecer sin lograr la seguridad no se podrá avanzar en otras áreas.

Algunas de las afirmaciones de O’Donnell, si se piensan a la luz del caso colombiano, pueden explicar la naturaleza de las medidas que ha propuesto Uribe en su discurso. Se puede pensar en una especie de necesidad de un “regreso” al autoritarismo, o en otros términos a un “estrechamiento” del Estado social de derecho, con el fin de enfrentar una situación de orden público donde las instituciones democráticas establecidas se hacen insuficientes. De este modo, un “regreso” parcial o total a instituciones autoritarias, o represivas, podría verse como una opción transitoria. Un riesgo que se corre en esta situación es la existencia de dos tipos de grupos que a menudo existen en los regímenes autoritarios: los “duros”, que ven en la perpetuación del régimen autoritario algo deseable, y se pueden constituir en una traba una vez se inicie la transición a la democracia; por otro

lado están los “blandos” que tienen conciencia de que están ayudando a implantar un régimen democrático y que deben legitimarse a través de un sistema electoral.³³

El marco de interpretación del fenómeno en cuestión tendrá como soporte a la teoría de la ‘democracia iliberal’ (régimen híbrido) ya que se considera que el marco de interpretación conformado por la conceptualización del Estado autoritario desde experiencias históricas de sur América, de la cual Colombia no hizo parte, y de Europa, corresponden a momentos históricos determinados por lo que no dan luces suficientes para analizar la coyuntura que vive Colombia y el mundo. De todas formas se rescatarán algunos de los fundamentos de esas teorías en la construcción del marco interpretativo de este estudio. La idea de una coexistencia entre democracia y rasgos autoritarios parece explicar más claramente el proceso vivido en Colombia, aunque las teorizaciones del autoritarismo y del Estado autoritario han permitido entender su naturaleza.

El estándar de democracia que se utilizará en este estudio no solamente abarca la existencia de elecciones democráticas sino también la protección de las libertades civiles, el mantenimiento del equilibrio de poderes y el reconocimiento de la oposición. De esta manera los rasgos autoritarios sobre los que se hará hincapié en el análisis son: el recorte de derechos y libertades civiles, la recurrencia a los Estados de Excepción, la legitimación inicial sobre la cual se empieza a gobernar y retomando un factor que hoy en día no parece tener mucha preocupación entre los académicos, el fortalecimiento del papel de las fuerzas militares (este aspecto se observará a través de las Zonas de Rehabilitación instauradas como parte de los decretos de la Comoción interior).

³³ Op. Cit., Lechner, p. 312.

A la luz de la revisión realizada queda por preguntarse: en contextos de crisis como el colombiano, ¿vale la pena restringir o suprimir las libertades individuales transitoriamente con el fin de superar la crisis de seguridad actual?, ¿Cómo se está pensando la seguridad en el gobierno de Uribe?, ¿Continúa existiendo en la concepción actual de seguridad una relación entre conservación del orden público y una militarización de la seguridad?

Y por último: si se están sentando las bases para la construcción de Estado autoritario, ¿qué indica que esto pueda pasar? Si al contrario se trata de la construcción de Estado fuerte, ¿Qué es un Estado fuerte y qué uno débil? Esta cuestión se tratará en la próxima sección.

1.4 DEBILIDAD - FORTALEZA DEL ESTADO

En la debilidad de un Estado convergen distintos elementos que generalmente se entienden a la luz de una contraposición entre fortaleza y debilidad estatal. El Estado colombiano tiene la etiqueta de ‘débil’. Pero, ¿cuáles han sido los argumentos que justifican dicha caracterización? En primer lugar se revisarán algunas conceptualizaciones donde se discute la dicotomía fortaleza-debilidad estatal. En segundo lugar, incorporan las distintas nociones sobre la debilidad estatal en Colombia. Por último se cuestiona el marco en el que se ha pensado la debilidad estatal, partiendo de la definición de Estado y proponiendo ampliar su contenido y alcance.

Arlene Tickner establece que los estados débiles a diferencia de los fuertes tienen las siguientes características: “1) ausencia de una conciencia nacional sólida; 2) falta de consenso con respecto a las reglas del juego político; 3) una baja legitimidad del régimen; y 4) capacidades institucionales reducidas en términos del suministro de seguridad y

bienestar”.³⁴ Uno de los principales resultados de esta situación es lo que Brian L. Job denomina el ‘dilema de la seguridad’, que surge de la existencia de competencia entre diversas fuerzas en la sociedad que no reconocen la legitimidad del Estado.³⁵

Ann Mason encuentra una relación entre las estructuras estatales debilitadas y la creciente inseguridad³⁶, que para fines de esta investigación se puede ampliar de la siguiente manera: estructura estatal debilitada – creciente inseguridad – respuesta estatal que recurre a la excepcionalidad dentro de la democracia – profundización de la iliberalidad.

Barry Buzan sugiere que el Estado contiene tres componentes interrelacionados: la idea de Estado (representa la historia, la cultura, la nacionalidad y la ideología); la base física del Estado (territorio, población, recursos, riquezas); y la expresión institucional del Estado (la maquinaria del gobierno y el régimen).³⁷ La existencia de estos elementos no implica la condición de fortaleza del Estado o la existencia del Estado mismo, pues es necesario el reconocimiento internacional y la existencia de una legitimidad mínima, que en regímenes autoritarios no se logra a través de la fuerza, el miedo y la coerción, sino por el apoyo popular. Los estados están caracterizados por las relaciones internacionales en términos de poder, es decir, por su capacidad de defender y llevar a cabo sus objetivos por coerción o por persuasión. La fortaleza del Estado, para los propósitos analíticos de este autor, no se mide en términos militares, sino en la capacidad de dirigir la lealtad, es decir su derecho a

³⁴ Tickner, Arlene. Tensiones y consecuencias indeseables de la política exterior estadounidense en Colombia. En: Colombia Internacional, Bogotá, no. 49/50 (may.-dic., 2000), p. 39-61.

³⁵ Ibid., p. 57.

³⁶ Mason, Ann. La crisis de seguridad en Colombia: causas y consecuencias internacionales de un Estado envía de fracaso. En: Colombia Internacional, Bogotá, no. 49/50 (may.-dic., 2000), p.82-102.

³⁷ Buzan, Barry. People, states and fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1991.

gobernar, extraer los recursos necesarios para gobernar, y proveer servicios, mantener ese elemento esencial de soberanía, el monopolio legítimo sobre el uso de la fuerza en un territorio, y operar en una comunidad política basada en el consenso. La construcción de la legitimidad del Estado es uno de los retos más grandes que afronta Colombia actualmente. Es necesario tener en cuenta la distinción que hace Holsti, entre la popularidad de un gobierno y la legitimidad del Estado. Otro aspecto de la construcción de legitimidad se refiere a la naturaleza de las comunidades sobre las cuales las reglas formales son ejercidas, y las actitudes de estas entre ellas y hacia el Estado que las engloba. En síntesis:

“El Estado debe ganar y mantener su derecho a gobernar a través de la provisión de servicios, incluyendo seguridad, ley y orden, justicia, y un rango variado de medidas de bienestar”.³⁸

Los elementos que han llevado al Estado colombiano a debilitarse, se relacionan con problemas internos como la corrupción, el narcotráfico, la exclusión y la iniquidad social, etc. Así, Colombia se ha visto abocada a un proceso inacabado de consolidación del Estado y profundización democrática.

La debilidad del Estado colombiano se perpetúa como su característica central, según Orjuela, desde una perspectiva estado-céntrica. Dicha debilidad se traduce en una crisis de legitimidad y de liderazgo sufrida por el régimen desde hace varias décadas. El Estado colombiano se presenta como débil por su incapacidad histórica por mantener el balance entre la cooperación y el conflicto dentro de la sociedad. El Estado debe tener cierta autonomía para llevar a cabo su función de mediador. En Colombia el Estado ha sido

³⁸ Holsti, Kalevi Jaakko. *The state, war, and the state of war*. Cambridge, England; New York: Cambridge University Press, 1996, p. 91.

incapaz de llevar a cabo la función esencial de “integrar el territorio nacional y establecer el monopolio legítimo de la fuerza y de la producción de regulaciones”.³⁹ Así, los conflictos y las tensiones sociales son resueltos al margen de la institucionalidad estatal lo cual causa expresiones de *parainstitucionalidad*. Desde la conceptualización de Orjuela un Estado fuerte, en una perspectiva estado-céntrica, es aquel capaz de integrar el territorio nacional, reclamando para sí, con éxito, el monopolio legítimo de la fuerza y de la producción de las reglas del juego dentro de ese territorio. La visión de las funciones del Estado en este estudio incluirá más que su función monopolizadora de la fuerza. Se incluirá la función estatal de provisión de bienes públicos básicos, de defensa, seguridad y justicia.

Marco Palacios alude a una “ostensible incapacidad del Estado para enfrentar los diferentes tipos de criminalidad organizada, violencia privada y violencia política”⁴⁰, pero esta definición de la debilidad estatal hace necesario pensar la definición del “deber ser” de las funciones del Estado en un espectro mucho más amplio que el monopolio legítimo de la fuerza, la capacidad de imponer tributos y de dictar normas dentro de un territorio determinado. El Estado tiene además la función de proveer bienes públicos a sus ciudadanos dentro de los que se destacan: salud, educación, infraestructura, seguridad y recreación. Pensando en el caso colombiano se puede sugerir que el Estado debe cumplir, en miras de hacerse fuerte, con la función de mediar y tramitar efectivamente los conflictos sociales de tal forma que éstos no se traduzcan en manifestaciones generalizadas de violencia sino que pueda realizarse la integración de la sociedad en la nación. Desde este

³⁹ Orjuela, Luis Javier. La debilidad del Estado colombiano en tiempo del neoliberalismo y el conflicto armado. *En*: Colombia Internacional, no. 49-50, Bogotá, (may.-dic., 2000), pp. 103-116.

⁴⁰ Palacios, Marco. Entre la legitimidad y la violencia, Colombia: 1875-1994. Bogotá: Norma, 1995. p. 335.

punto de vista el Estado colombiano ha fracasado, al igual que su articulación con la sociedad, así la democracia también se ha visto debilitada y su fragilidad está latente con la postura del gobierno para superar el conflicto.

El Estado además de cumplir la función de monopolizar la fuerza dentro de un territorio determinado, tiene finalidades y atributos que se enmarcan en una configuración histórica concreta: el Estado social de derecho (ESD). “ (...) hemos de considerarlo (el ESD) como un sistema democráticamente articulado, es decir, como un sistema en el que la sociedad no sólo participa pasivamente como recipiendaria de bienes y servicios, sino que, a través de sus organizaciones toma parte activa tanto en la formación de la voluntad general del Estado, como en la formulación de las políticas distributivas y de otras pretensiones estatales.”⁴¹ Según esta definición el Estado social de derecho se contrapone a un régimen autoritario. El componente del derecho dentro del ESD, se refiere a una limitación del poder del Estado y al mantenimiento de los márgenes de acción dentro de éste.⁴² De esta manera el papel del Estado trasciende la idea de fuerza, al tiempo que la forma de entender su debilidad o fortaleza también se transforma, conteniendo la función de “distribuir mejor y asegurar la vigencia de un sistema económico que, supuesta la escasez, la administre con eficacia y justicia”⁴³ y de mantener el imperio de la ley y la limitación del poder estatal.

⁴¹ García-Pelayo, Manuel. Las transformaciones del Estado contemporáneo. Madrid: Alianza Editorial, 1985, p. 49.

⁴² “Los valores básicos a los que debía servir el Estado de Derecho liberal burgués, a través de su orden jurídico, eran los derechos individuales y, más específicamente, la libertad individual, la igualdad, la propiedad privada, la seguridad jurídica y la participación de los ciudadanos en la formación de la voluntad estatal (...). Otro requisito inicial del Estado de Derecho era la división de poderes íntimamente vinculada a la garantía de la libertad y al imperio de la ley”. Ibid., p. 54-57.

1.5 ESTADO DÉBIL Y DEMOCRACIA ILIBERAL

El Estado colombiano no ha sido capaz de responder a las expectativas de proveer seguridad a todo el territorio, por lo que la recurrencia a la idea de la ‘fuerza’ en el discurso se caracteriza por la excepción dentro de la democracia donde se ve la mezcla entre democracia y autoritarismo dentro del régimen de Uribe. Así, un Estado débil en este sentido se empieza a inclinar hacia una democracia iliberal, para resolver los conflictos internos.

La debilidad puede leerse de distintas maneras, por el aumento creciente en la tasa de homicidios, por los altos niveles de impunidad, los altos niveles de pobreza e indigencia, el precario crecimiento económico, el déficit fiscal, la deuda pública, la incapacidad de proveer seguridad social, la corrupción, la falta de eficiencia para resolver conflictos y la persistencia de actores *paraestatales* en el país.

Un Estado fuerte no es aquel que reclama para sí el monopolio legítimo de la fuerza, esa es una de las funciones que componen un amplio espectro de componentes de la función estatal. Así, un Estado fuerte es aquel legitimado por la ciudadanía, que pueda respuestas institucionales eficaces y “ensanchar los límites de la democracia participativa”⁴⁴. El fortalecimiento no debe centrarse únicamente en lo militar debe incluir a la ciudadanía. Es necesario que la fortaleza de los gobiernos sea para defender los derechos humanos, no para concentrar la mayoría del poder en casos de crisis de orden público. La incapacidad subyacente al Estado colombiano para resolver los problemas de seguridad interna no debe ser una excusa para erosionar la democracia, y para estrechar sus alcances,

⁴³ Ibid., p.82

⁴⁴ Op. Cit., Palacios, p. 335.

es decir, pensar que con tener elecciones es suficiente. La democracia debe pensarse siempre a la luz de la idea de libertad, y con esto me remito a Zakaria cuando aboga por la recuperación del constitucionalismo liberal. Así, la fortaleza estatal debe construirse siempre teniendo en cuenta la preeminencia de la ley y en nuestro contexto debe apoyarse en la defensa del Estado social de Derecho.

Parfraseando a Estanislao Zuleta: “Yo soy partidario de un Estado fuerte, lo que no quiere decir un Estado dictatorial, sino todo lo contrario. (...) Un Estado dictatorial puede ser extraordinariamente débil (...). Cuando hablo de un Estado fuerte no quiero decir más militarista sino todo lo contrario.”⁴⁵

El presente estudio se basa en los aportes teóricos de Zakaria, Horkheimer y Larry Diamond, para afirmar que Uribe le apuesta a la profundización de un régimen híbrido, no una profundización democrática ni un autoritarismo convencional, para enfrentar el problema de seguridad en tanto expresan tres elementos que aparecen con claridad en la coyuntura actual: Estados de Excepción, consentimiento de la población (alta popularidad de Uribe), restricciones a los derechos y libertades civiles, pero a la vez con una mezcla de la idea del comunitarismo, que puede leerse como una forma de populismo donde la población interactúa directamente con el presidente erosionándose la función de mediación de los partidos (Consejos Comunales) y la población se involucra directamente con su seguridad (red de informantes, soldados campesinos). La tendencia a personalizar el poder es visible en la forma de accionar y de relacionarse con la gente del presidente Uribe, al

⁴⁵ ZULETA, Estanislao. Educación y Democracia. Bogotá: Corporación Tercer Milenio y Fundación Estanislao Zuleta, 1995, p.86-87.

igual que la estrategia de medios del actual gobierno que está en sintonía con el slogan de campaña de Uribe de “trabajar, trabajar, trabajar”.

Después de revisar lo relativo a la democracia y el Estado a la luz del fenómeno de la ‘hibridación’ de los regímenes y de la debilidad-fortaleza estatal con el propósito de enmarcar en la actual coyuntura la situación del régimen colombiano a continuación se realizará un recuento de las políticas de seguridad de los gobiernos anteriores al de Álvaro Uribe con el fin de entender el contexto histórico que subyace a la propuesta de seguridad actual.

CAPÍTULO II

2. ANTECEDENTES

El modelo de seguridad nacional en Colombia como política de Estado frente al conflicto armado ha transitado entre dos variantes de solución a éste. En un extremo está la senda política, es decir las negociaciones pacíficas con las guerrillas y los paramilitares, y por la otra se encuentra la vía militar. La ley colombiana con respecto al control del orden público, ha contado con herramientas de excepcionalidad constitucional (Estado de Sitio para antes de 1991 y actualmente el Estado de Conmoción Interior) para afrontar crisis de orden público que se considerase no pudieren ser enfrentadas con la legislación ordinaria. El proyecto de paz o de guerra del actual gobierno de Álvaro Uribe Vélez parece reiterar la vigencia del modelo tradicional de seguridad nacional⁴⁵ combinado con nuevos elementos para solucionar el conflicto.

A continuación se hará una caracterización del presidencialismo en Colombia haciendo énfasis en el uso y desarrollo del Estado de Sitio y de Conmoción Interior como herramientas recurrentes en las políticas de seguridad de la mayoría de los gobiernos desde 1978. Después se hará un breve recorrido por las estrategias de solución al conflicto armado en Colombia a partir del gobierno de Julio César Turbay (1978-1982), con quien se inicia el experimento de una política de paz al final de su periodo, pasando por Belisario

⁴⁵ Francisco Leal Buitrago identifica dicho modelo (identificado como la Doctrina de Seguridad Nacional, creada por los Estados Unidos) como una militarización de la seguridad, donde se busca principalmente un debilitamiento militar y político de los grupos armados ilegales y no se hace un esfuerzo por atacar las causas objetivas de la violencia.

Betancur (1982-1986), siguiendo con Virgilio Barco (1986-1990), César Gaviria (1990-1994) y terminando con el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998). En última instancia se hará un breve recuento del contexto previo a la elección de Álvaro Uribe, es decir, el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002).

2.1 LOS PODERES PRESIDENCIALES Y LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN EN COLOMBIA

La figura jurídica del Estado de Sitio surgió por primera vez en Francia a partir de la Revolución Francesa en 1789. En Colombia el régimen de Estado de Sitio que rigió hasta 1991 fue adoptado por las Constitución de 1886 que en el artículo 121 que definía las circunstancias bajo las cuales el gobierno podía declarar el Estado de Sitio y las atribuciones que se le otorgaban.⁴⁶ El Estado de Sitio se definía entonces como “la facultad que el gobierno tiene de ‘declarar turbado el orden público’, bien sea en la totalidad del territorio o en una parte de él, y de asumir ciertas prerrogativas en miras a su restablecimiento”.⁴⁷ El margen de interpretación para definir si se declaraba el Estado de Sitio era bastante amplio, pues se hacían necesarias dos condiciones: o una guerra exterior o una conmoción interior, la última de estas dos sujeta a una interpretación muy amplia. La utilización de los poderes de excepción se realizaría en momentos en los que la situación de orden público se desbordara de tal manera que con las instituciones ordinarias resultaran insuficientes para superar la crisis. Las normas decretadas a su amparo eran de carácter transitorio, aun cuando en muchas ocasiones se intentó que los decretos expedidos bajo el

⁴⁶ Gallón Giraldo, Gustavo. Quince años de Estado de Sitio en Colombia: 1958-1978. Bogotá: América Latina, 1979, p. 12.

⁴⁷ Ibid., p. 13.

Estado de Sitio o el Estado de Conmoción Interior fueran convertidos en legislación ordinaria.

Durante el gobierno de Julio César Turbay, rigió el Estado de Sitio la mayoría del tiempo.⁴⁸ Bajo esta figura se decretó el Estatuto de Seguridad (1978) por la ocurrencia de homicidios, secuestros, motines y prácticas terroristas. Algunas de las medidas más significativas afrontadas por Turbay para mantener el orden público fueron: La creación de nuevas infracciones, el aumento de penas, las nuevas atribuciones jurisdiccionales a las Fuerzas Armadas, las facultades de Estado de Sitio a autoridades ejecutivas locales y algunas medidas sobre transporte de narcóticos.⁴⁹ El recorte de los derechos humanos junto con la persecución política fueron las prácticas recurrentes bajo el Estado de Sitio de este gobierno al igual que la amplia autonomía de los militares en el tema de orden público.

Belisario Betancur, siguiendo con lo que ha sido tradicional en Colombia, hizo uso de sus facultades para declarar el Estado de Sitio. Aun cuando planteó una estrategia de paz, el aumento de los niveles de violencia terminaron por activar el arma del Estado de Sitio, afirmando una vez más, en palabras de Manuel Iturralde que: “Los estados de excepción eran el único mecanismo de gobierno –y arma de guerra- que estaba a la mano de

⁴⁸ En el contexto de la Guerra Fría, de lucha contra el comunismo, el presidente Turbay decretó el Estatuto de Seguridad para enfrentar a la subversión comunista. El Estatuto quedó en vigencia bajo los poderes de excepción aunque después se convirtió en legislación permanente. América Latina se encontraba en una época de turbulencia después del triunfo de la Revolución Cubana (1959) lo cual “impulsó la formulación suramericana de la Doctrina de Seguridad Nacional.” Este hecho suscitó la elaboración de teorías (marxista-leninistas y maoístas) que la contrarrestaran lo que terminó legitimando movimientos armados en la región. Así, “El comunismo era percibido como la causa principal de la inestabilidad política, y ésta a su vez era considerada como la principal amenaza para la seguridad del hemisferio”. Op. Cit., La Seguridad Nacional a la deriva, p. 9.

⁴⁹ Op. Cit., Vázquez Carrizosa, pp. 133-142.

regímenes políticos inestables y sin norte, que no encontraban apoyo en una sociedad que se debatía entre la apatía política y el miedo que la neutralizaba.”⁵⁰

Los límites al Estado de Sitio desde Turbay hasta Barco (1986-1990) fueron casi inexistentes, y los abusos de poder y las prácticas autoritarias fueron un común denominador en la solución que los gobiernos comprendidos en dicho periodo intentaron darle al conflicto armado con las guerrillas y el narcotráfico.

A partir de la Constitución de 1991 el Estado de Sitio pasó a llamarse Estado de Conmoción Interior. Esta figura se ha utilizado reiteradamente desde entonces. “Como reacción a la crisis persistente, los gobiernos de César Gaviria y Ernesto Samper utilizaron en varias ocasiones los estados de excepción⁵¹ - como una salida de emergencia a la inestabilidad política causada por el contexto de violencia general, encabezada por los últimos coletazos del letal Cartel de Medellín y por una guerrilla fortalecida militar y económicamente, que supo sacar los mayores dividendos de la profunda crisis política durante el gobierno de Samper”.⁵²

En síntesis, “Desde el retorno al orden civil en 1958 y hasta la abrogación de la antigua Constitución en julio de 1991, Colombia estuvo bajo Estado de Sitio, en promedio, durante el 75% de esos treinta y tres años. Los poderes reconocidos al presidente durante el Estado de Sitio son tales que el presidente, si tiene la inclinación, puede aparecer como un virtual “dictador constitucional”.⁵³ Sin embargo, conforme ha pasado el tiempo (y sobre todo con la Constitución de 1991), la utilización de esos poderes se ha ido limitando en la acción de

⁵⁰ Iturralde, Manuel. Guerra y derecho en Colombia: el decisionismo político y los estados de excepción como respuesta a la crisis de la democracia. *En*: Revista de Estudios Sociales, no. 15, junio de 2003, p. 33.

⁵¹ El gobierno de Gaviria decretó la conmoción interior en tres ocasiones y el gobierno Samper en dos oportunidades.

los presidentes pues presentaban grandes riesgos para la democracia, sobre todo en lo referente a la restricción de libertades civiles y derechos humanos y el mantenimiento de la autonomía de poderes.

La Constitución de 1991 puso restricciones a los poderes presidenciales de decreto. La figura de Estado de Sitio fue objeto de varias reformas y pasó llamarse Estado de Conmoción Interior. En primer lugar se estableció que el Estado de Conmoción Interior no podría durar más de 90 días, pero podría extenderse hasta por dos períodos iguales. Se prohibió juzgar a civiles en tribunales militares y se estableció que debían respetarse los derechos humanos reconocidos internacionalmente.

Además, según una ley aprobada en mayo de 1994 los poderes de emergencia tienen restricciones que ejercen los poderes Legislativo y Judicial. El Congreso tiene la facultad de revocar o enmendar cualquier decreto de emergencia en cualquier momento, y la Corte Constitucional puede revocar decretos de emergencia en caso que se atente contra las garantías constitucionales. El rechazo contra el abuso reiterado de la figura del Estado de Sitio es visible en una nueva reglamentación de los Estados de Excepción donde se intenta limitar las posibilidades del Ejecutivo y donde se establece “la prohibición de suspender los derechos humanos y las libertades fundamentales.”⁵⁴

⁵² Ibid., p. 35.

⁵³ Ibid., p. 138.

⁵⁴ García Villegas, Mauricio. La incidencia social de la constitución. En: Revista de Derecho Público, no. 4, noviembre de 1993, p. 17.

2.1 COLOMBIA: ENTRE LAS POLÍTICAS DE PAZ Y EL USO DE LA FUERZA

Colombia tuvo una sola experiencia de dictadura a lo largo del siglo XX, la del General Gustavo Rojas Pinilla, pero ha tenido en otros momentos, como en el gobierno de Turbay Ayala (1978-1982), una intervención inusitada del estamento militar en los asuntos seguridad. El modelo de seguridad nacional persistente durante el gobierno de Turbay es muestra clara de la reproducción de los esquemas de la política de seguridad estadounidense y la doctrina del Cono Sur cuyo núcleo es la participación de los militares en campos de la política ajenos a su actividad profesional y la oposición ‘amigo – enemigo’ en la identificación de las amenazas a la seguridad.⁵⁵

El gobierno de Turbay ejerció una política represiva para enfrentar a las guerrillas comunistas y fue muy criticado por los sectores democráticos debido a su política coercitiva donde la violación de los derechos humanos fue una constante. Durante su gobierno las instituciones militares ampliaron su autonomía en el manejo de los asuntos de orden público de acuerdo con la Doctrina de Seguridad Nacional, desatada a partir del triunfo de la Revolución Cubana, lo que exasperó los ánimos revolucionarios en Latinoamérica. De igual manera la mayoría de su gobierno estuvo bajo el Estado de Sitio, lo cual ha sido recurrente en el país desde los años 50, y contribuyó a un reforzar los poderes de gobierno por decreto del Ejecutivo. Un conjunto de normas represivas contenidas en el Estatuto de Seguridad (1978) sería su arma bandera para enfrentar a la izquierda armada. “El *Estatuto* creó nuevas figuras penales y aumentó las sanciones sobre las ya existentes; amplió la competencia de la jurisdicción militar, y estableció mecanismos

⁵⁵ Op. Cit., Leal, p. 26.

de censura de informaciones de radio y televisión.”⁵⁶ Las violaciones a los derechos humanos por parte del ejército se aumentaron con acciones como las torturas a la vez que grupos de la izquierda armada como el M-19 daban cuenta de la ilegitimidad del Estado.

Tras una gobierno represivo donde el mismo presidente tuvo conflictos verbales con los organismos internacionales defensores de los derechos humanos, al final de su periodo Turbay intentó, sin ningún éxito, suavizar su política hacia las guerrillas a través de la creación de una comisión de paz, mostrando así que la vía represiva no era la única posible.⁵⁷

El presidente Belisario Betancur (1982-1986) inició la etapa de los procesos de paz en Colombia alejándose de los militares en la definición de su estrategia. Así, desde el comienzo las relaciones entre Betancur y los militares fueron conflictivas, por lo cual se afirma que “la política de paz era un claro intento por limitar la autonomía castrense en el manejo del orden público.”⁵⁸

Su periodo comenzó con la presentación de un proyecto de ley al Congreso donde reconoció el carácter político de las guerrillas a través de una amnistía⁵⁹. Sin embargo, “el presidente nunca formuló una estrategia clara para lograr la paz, es decir, el ‘cese al fuego’, y la reinsertión de los alzados en armas a la vida civil y a la política electoral.”⁶⁰ En este contexto el narcotráfico empezó a manifestarse a través del terrorismo, y Estados Unidos ejerció presiones para aplicar un tratado de extradición.

⁵⁶ Op. Cit, Palacios, p. 272.

⁵⁷ Op. Cit., Leal, p. 59.

⁵⁸ Op. Cit., Leal, pp. 61-62.

⁵⁹ Si se quiere conocer más en detalle acerca del gobierno de Belisario Betancur ver: Leal, Algunas consideraciones acerca de la coyuntura política. En: Álvaro Camacho G. (compilador), La Colombia de hoy, Bogotá, Cidse, Universidad del Valle – Cerec, 1986, pp. 43-70.

Betancur tenía una visión particular de cómo se debería alcanzar la paz. Con un replanteamiento de la interpretación del conflicto armado, Betancur veía la paz como el resultado de hechos y reformas concretas que eliminaran las causas objetivas de la violencia.⁶¹ En un reportaje el presidente Betancur señaló lo siguiente: “(...) Es posible que los ejércitos regulares armados pudieran erradicar completamente las guerrillas, pero si no hay una respuesta a los agentes objetivos, otras personas empuñarán los rifles de quienes hayan caído en combate”.⁶²

Muestra del fracaso de la política de paz de Betancur, posteriormente con la ocupación del Palacio de Justicia por parte del M-19 en 1985, los militares recuperaron totalmente la iniciativa en el manejo de los asuntos de orden público dando muestra de la debilidad del presidente frente a los militares. Así, “Durante los nueve meses restantes del periodo presidencial, el proceso de paz entró en receso, en medio de una escalada de acciones militares antiguerrilleras”.⁶³

Por su parte la siguiente administración, la de Virgilio Barco (1986-1990), formuló una política de paz basada en el establecimiento de la Consejería Presidencial de Reconciliación, Normalización y Rehabilitación como una estrategia civil. Entre tanto, el contexto de la violencia se estaba expandiendo y diversificando con los ataques terroristas provenientes del narcotráfico, gran reto político para el presidente y los asesinatos cometidos por grupos paramilitares sobretudo contra el brazo político de las FARC, la

⁶⁰ Op. Cit., Palacios, p. 276.

⁶¹ Vázquez Carrizosa, Alfredo. Colombia entre la Esperanza y la Desesperación. En: Gallón Giraldo, Gustavo, Quince años de Estado de Sitio en Colombia: 1958-1978. Bogotá: Editorial América Latina, p. 76.

⁶² Citado en Vázquez Carrizosa, Ibid., p.79. (Belisario Betancur, reportaje a Bussiness Week, reproducido En: El Mundo, Medellín, 9 de septiembre de 1984).

⁶³ Op. Cit., Leal, p. 63.

Unión Patriótica⁶⁴. Ante estos hechos: “La necesidad gubernamental de responder con ‘pulso firme’ y expeditamente, determinó la necesidad de proclamar el *Estatuto para la Defensa de la Democracia*, una versión más sofisticada del desprestigiado *Estatuto de Seguridad* de 1978. Pero la oleada delictiva no se detuvo.”⁶⁵ De esta forma, la política de seguridad se moldeó como una política de fuerza a la vez que como una política de diálogos.

Por otro lado el M-19 se encontraba debilitado militarmente lo cual desembocó en la reanudación de los diálogos de paz con ese grupo y con la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, estancados durante buena parte del periodo presidencial, y la posterior desmovilización del grupo guerrillero. La línea política de los procesos de paz se recuperó al final del periodo de Barco. Sin embargo en el caso del narcoterrorismo esta tendencia de diálogo no fue plausible y la estrategia a seguir fue a una cruzada contra éste.

En un clima de amenaza generalizada a los dirigentes del país, el inicio del gobierno de César Gaviria (1990-1994) implicó el reconocimiento de una crisis que se tradujo en la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente cuyo resultado fue la Constitución de 1991, a la vez que se inició el proceso de apertura económica en el país. “La nueva Constitución no hizo cambios sustanciales a lo que la Carta de 1886 estableció en materia militar y en lo que se refiere a la seguridad nacional”.⁶⁶

Gaviria propuso en su discurso de campaña la continuación del proceso de conversaciones de paz iniciado al final del gobierno anterior. Pero con la toma a Casa

⁶⁴ La Unión Patriótica surgió a la vida pública en el contexto de los acuerdos de paz firmados durante la administración Betancur con la cúpula de las FARC en la La Uribe (Meta) el 28 de mayo de 1984.

⁶⁵ Op. Cit., Palacios., p. 288.

⁶⁶ Op. Cit., Leal, p. 76.

Verde (centro del mando central de la FARC) “el gobierno subordinó su visión política a los intereses castrenses de corto plazo”⁶⁷, lo que se reforzaría con el secuestro de un exministro que muere en cautiverio. Así, la posición del gobierno con respecto a la guerrilla se endurece lo que se traduce en la confrontación armada directa entre la guerrilla y el ejército. Lo anterior refleja una imposibilidad del gobierno de formular una estrategia de paz integral para tomar medidas diferentes a las militares a pesar de los esfuerzos realizados para este fin.

Como aspecto central de la nueva Constitución se reconoció que los asuntos de defensa y seguridad eran asuntos políticos y no militares a pesar de que su manejo se apoyaba en las instituciones armadas. Se intentó dar coherencia a la política en materia de seguridad para lo cual se implementaron algunos cambios normativos, se creó la acción de tutela como herramienta jurídica para la protección de los derechos fundamentales, al igual que se creó la Corte Constitucional⁶⁸ ente que pondría frenos al uso de la excepcionalidad constitucional, sirviendo de contrapeso en el equilibrio de poderes que en Colombia históricamente había estado inclinado hacia el Ejecutivo.

Con Gaviria se dio un incremento del presupuesto militar en paralelo con los procesos de paz. Gaviria formuló la “Estrategia Nacional contra la Violencia” en la cual integró a distintas instituciones del Estado. “A pesar de su importancia y profundidad (de los cambios normativos sobre seguridad nacional) en las decisiones políticas, el gobierno

⁶⁷ Op. Cit., Leal, p. 87.

⁶⁸ La Corte Constitucional es especializada encargada de la mantener la supremacía e integridad de la Carta Fundamental.

mantuvo la visión castrense sobre la seguridad nacional, y por consiguiente la subordinación de este asunto al campo militar.”⁶⁹

Ernesto Samper (1994-1998) inició su gobierno bajo el escándalo político más sonado de Colombia en los últimos tiempos condicionando de manera permanente a su gobierno.⁷⁰ La seguridad no fue el aspecto emblemático de su gobierno y más bien desató una agravamiento de la situación de seguridad y una recesión económica. De igual manera los costos del conflicto se elevaron y las intenciones de paz del gobierno no se reflejaron en una política consistente de pacificación con unas reglas del juego claras para tratar a la guerrilla.⁷¹

En un intento por integrar a la ciudadanía en su propia seguridad durante el gobierno de Samper se crearon las Asociaciones Comunitarias de Vigilancia Rural (Convivir) pensadas para apoyar las actividades de inteligencia de la fuerza pública. Pero esta iniciativa, como otras más, sufrían de la ausencia de un marco consistente de una política de paz, lo que contribuyó a erosionar las relaciones entre el presidente y las Fuerzas Armadas. “A mediados de 1995, los militares se opusieron a la oferta presidencial hecha a las FARC de desmilitarizar el municipio de La Uribe para adelantar diálogos, desobedeciendo así el mando presidencial”.⁷²

Como resultado de lo anterior, en 1996 los militares le retiraron su apoyo a Samper y lanzaron críticas a su gobierno. Las crisis política junto con la inexistencia de una política

⁶⁹ Op. Cit., Leal, p. 85.

⁷⁰ El escándalo se debió a la financiación de su campaña con dineros del cartel de Cali lo que desembocó en una investigación a varios miembros de su gobierno y al presidente Samper.

⁷¹ Op. Cit., Leal, p. 109.

⁷² Op. Cit., Leal, p. 112.

de paz agudizaron el conflicto donde la violación de derechos humanos por parte de los militares se salió de control⁷³.

2.3 EL GOBIERNO DE ANDRÉS PASTRANA: 1998-2002

El gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) se inició con el firme propósito de llevar a cabo unos diálogos de paz con la guerrilla frente a un panorama de recrudecimiento de la violencia y ante el hecho de que “en el cuatrenio anterior se repitieron algunos vicios políticos que contribuyeron a provocar esa ‘coyuntura de oportunidad’ hacia la paz.”⁷⁴ La paz fue el hilo conductor de su Plan de Desarrollo para lo cual desarrolló su llamada “diplomacia por la paz” buscando respaldo externo para sus objetivos de paz.

El proceso de paz se inició en 1998, no sin antes tener varios tropiezos frente al Congreso, y continuó pese a debilitarse cada vez más por la falta de voluntad política por parte de las FARC, el incremento de la violencia y la recesión económica, lo que contribuyó a desgastar la imagen del gobierno y a la vez a erosionar los diálogos de paz.

Simultáneamente a los reveses sufridos con los diálogos de paz, el presidente Pastrana inició un fortalecimiento y una reestructuración de las Fuerzas Armadas para aumentar la eficacia en las operaciones y su legitimidad. A esto se suma la ayuda estadounidense que empezó a recibir el país bajo el Plan Colombia para combatir el narcotráfico.

⁷³ La situación de derechos humanos en el país se agravó a lo largo del gobierno de Samper. “En 1995, más de 2.000 personas fueron víctimas de homicidios por motivos políticos y en 1996 se registró una cifra similar. Centenares de civiles no combatientes han resultado muertos en el curso de operaciones de contrainsurgencia, (Continuación nota 74)

y miembros de grupos legales de oposición, sindicalistas, maestros, dirigentes campesinos y de comunidades indígenas, así como activistas de derechos humanos siguen siendo blanco de ataques debido a sus filiaciones políticas reales o supuestas”, Amnistía Internacional, Resumen de los motivos de preocupación de Amnistía Internacional relativos a la aplicación por parte del gobierno colombiano del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, marzo de 1997. En: [Internet], <http://www.edai.org/centro/amr/colombia/22301797.html>

⁷⁴ Op. Cit., Leal p. 146.

Aun así, la crisis política se agudizó y el tema de seguridad se convirtió en un propósito urgente, desprestigiándose la salida negociada al conflicto. “Desde mediados del 2001, la profundización de la crítica situación del país, que incluye la recesión económica, legitimó en la opinión pública las soluciones de fuerza, al tiempo que desprestigió la vía política, identificada como el proceso de paz entre el gobierno y las FARC y sobre todo con los desmanes en la zona de despeje ocupada por ese grupo subversivo”.⁷⁵

A lo largo de las conversaciones de paz y en el 2002, tras el fracaso de las negociaciones de paz “El gobierno de Pastrana no declaró el Estado de Conmoción Interior, de una parte, por razones estratégicas pues se encontraba en proceso de negociaciones de paz con las FARC y en acercamientos con el ELN; de otra parte, una vez rotas las negociaciones de paz, porque consideró que la conmoción interior, tal y como estaba diseñada en la Constitución, no tenía suficientes dientes para afrontar efectivamente la situación de orden público”.⁷⁶ Sin embargo, si acudió al Estado de Emergencia Económica, el 25 de mayo de 1999, por medio del decreto Número 908 de 1999.

El anterior recorrido por las políticas de seguridad que han llevado a cabo los diferentes gobiernos desde 1978 y las herramientas más recurrentes en el desarrollo de dichas políticas como lo es la excepcionalidad constitucional, son muestra de las tensiones estructurales dentro del régimen político colombiano que se inscribe en un Estado formalmente democrático, en lo referente a la política de seguridad. La normalización de los Estados de Excepción dentro del régimen político tiende a ir en detrimento de los postulados del Estado social de derecho, al negar el sistema democrático, en el hecho de

⁷⁵ Op. Cit., Leal, Introducción, p. XV.

⁷⁶ Op. Cit., Iturralde, p. 35.

suspender la división de poderes y reemplazarla por un régimen de poderes concentrados en el Ejecutivo, al limitar derechos libertades básicas de la ciudadanía y al poner sobre los militares funciones excepcionales que socavan la autoridad civil.⁷⁷ Haciendo referencia a la persistencia de la violencia en el país y el tratamiento oficial a ésta, la militarización de la seguridad y los Estados de Excepción han sido una constante lo que es muestra de la incapacidad de abordar el problema desde una perspectiva política coherente. Incapacidad que persiste en la propuesta del gobierno de Álvaro Uribe Vélez que será analizada en el siguiente capítulo, donde se evidenciarán prácticas propias de un régimen híbrido. Así se intentará responder a lo siguiente: ¿Cuáles son los recursos políticos oficiales para enfrentar el conflicto con los que cuenta Uribe hasta ahora?, ¿Tiene una política de paz o se trata más bien de una política de guerra?

⁷⁷ Op. Cit., Iturralde, p. 32.

CAPITULO III

3. SEGURIDAD DEMOCRÁTICA: ¿UNA NUEVA ALTERNATIVA?

La llegada de Álvaro Uribe a la presidencia implicó un giro en la política de seguridad interna puesto que desde su discurso de campaña le ha estado apostando a un fortalecimiento de la fuerza pública del Estado y no al diálogo con los grupos armados como lo hizo el gobierno anterior. El empeoramiento de la situación de orden público y la frustración del proceso de paz de Pastrana, legitimaron las soluciones de fuerza, que Uribe Vélez ha venido abanderando.

Álvaro Uribe Vélez fue elegido como presidente con un alto porcentaje de votos que le evitó la segunda vuelta, fenómeno de gran importancia si se tiene en cuenta la trayectoria electoral del país⁷⁷. Su postura radical y firme frente al conflicto armado se reafirmó ante las nefastas coyunturas de violencia del país que, en el fondo, permitían discernir la debilidad que ha caracterizado al Estado colombiano. En referencia a éste último aspecto, se destaca el énfasis que el actual presidente viene haciendo en sus discursos sobre la exaltación del Estado como ente de poder supremo a nivel interno y la consecuente recuperación de autoridad en el territorio nacional, especialmente en aquellas zonas usurpadas por los actores armados. Otro aspecto de gran impacto sobre la opinión pública durante su campaña fue su crítica contra la corrupción y la politiquería. En este contexto de creciente radicalización, por el fracaso del proceso de paz de Pastrana y la agudización del

⁷⁷ Uribe obtuvo el 53% de los votos, es decir 5,862,655 votos, siendo esta última la mayor votación con la que un presidente ha sido elegido en Colombia.

conflicto armado, el gobierno de Uribe presentó su política de seguridad democrática, ante un escenario de evidente fortalecimiento del principal grupo guerrillero del país, las FARC, con la cual busca como fin último restaurar la autoridad del Estado.

A esto se suma un cambio en la estrategia de las FARC durante el 2002, a través de ataques terroristas, haciendo real su amenaza de llevar la guerra a las ciudades. A partir de este momento la integración de la política de seguridad del país a la guerra antiterrorista liderada por Estados Unidos e intensificada a partir del 11 de septiembre de 2001, sería uno de los principales objetivos de Uribe. Así, el presidente ha buscado la ayuda internacional, en consonancia con la política estadounidense en la cual, como continuidad de la Doctrina de Seguridad Nacional, el nuevo enemigo de la democracia es el terrorismo. De esta manera el presidente Uribe continúa con la estrategia de Pastrana de internacionalizar el conflicto colombiano⁷⁸. Otro aspecto que el gobierno va retomar del gobierno de Pastrana con más fuerza que nunca, como se señaló arriba, es la continuación del fortalecimiento de las Fuerzas Armadas (con recursos del Plan Colombia y con presupuesto nacional) como baluarte para recuperar la autoridad y la legitimidad del Estado.

La política de seguridad democrática tal y como está concebida en la Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, establece lo siguiente: “Con el objetivo de defender el ordenamiento democrático y el Estado de Derecho, garantizar la seguridad y la libertad de la población, proteger los derechos humanos e impulsar la prosperidad económica y la equidad social, el Gobierno Nacional implementará un modelo integral de Seguridad Democrática que le

⁷⁸ Vale aclarar que la estrategia de Uribe de internacionalizar el conflicto se inserta en la lógica de la lucha contra el terrorismo. “El 5 de agosto el Congreso de los Estados Unidos había aprobado autorizar la utilización de ayuda del Plan Colombia contra los grupos designados como terroristas con el propósito de recobrar el imperio de la ley y la autoridad en todo el territorio nacional”. Cepeda, Fernando. Poder civil y

permita al Estado recuperar la autoridad con criterios de legitimidad, legalidad y gobernabilidad”⁷⁹. La recuperación de la autoridad, legitimidad y legalidad del Estado son criterios esenciales para la instauración de la política de seguridad democrática. Aun cuando se establecen unos lineamientos generales en materia de seguridad, el capítulo dedicado al tema de la seguridad democrática no señala una estrategia de paz, que incluya aspectos tales como perspectivas de diálogos de paz y mecanismos de reinserción de los actores armados ilegales. Hasta el momento ha surgido una iniciativa de negociación con los grupos paramilitares, se ha estimulado la reinserción de estos actores armados y está en discusión la ley de alternatividad penal.⁸⁰ Sin embargo, éstas iniciativas no hacen parte de un plan estratégico de paz. No se percibe entonces una política estatal de paz de corto, mediano o largo plazo. Lo anterior tiene que ver con la interpretación que el gobierno le da al conflicto armado lo cual le impide entender que la paz no significa únicamente la resolución de uno de los conflictos de país, aun cuando la resolución del conflicto armado sea uno de los requisitos de una sociedad en paz, pero siempre incluyendo la observancia de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.⁸¹ El objetivo de devolverle al Estado la autoridad también da cuenta de la interpretación de lo que debe ser un Estado fuerte y el camino para lograrlo. Restaurar el monopolio legítimo de la fuerza es entonces,

poder militar. En: Cepeda Fernando (ed.), Las relaciones cívico-militares en tiempo de conflicto armado. Bogotá: Embajada de los Estados Unidos de América, Fundación Ideas para la Paz, 2003, p. 21.

⁷⁹ Plan Nacional de Desarrollo, 2002-2006, página 16, capítulo 1 “Brindar Seguridad Democrática. En: [Internet]: www.dnp.gov.co

⁸⁰ La ley de alternatividad penal consiste en estimular la desmovilización de los grupos armados con el beneficio de obtener la suspensión condicional de la pena a través de una pena alternativa.

⁸¹ Garay, Luis Jorge, (coord. general), “Seguridad Democrática para la paz”. En: Repensar a Colombia. Hacia un nuevo contrato social, Agenda Colombiana de Cooperación Internacional, PNDU, 1992, p. 265.

en este gobierno, una prioridad para fortalecer el Estado como una prioridad frente a la amenaza del terrorismo.

La seguridad democrática se construye como propia del Estado Social de Derecho, por lo cual “ya no es ni debe ser comprendida únicamente bajo el concepto tradicional de la seguridad y defensa nacional enmarcado en una óptica de carácter militar, sino que debe apuntar a una seguridad democrática bajo una concepción de cultura cívica en un entorno de tolerancia, solidaridad y respeto a las diferencias, y en el marco de la democratización incluyente en los ámbitos económico, político, social y cultural”.⁸² Como aspecto innovador de la seguridad democrática aparece la participación de la ciudadanía para proveer su propia seguridad como una forma de fortalecimiento de la democracia. Desde esta perspectiva la seguridad debe orientarse mucha más allá del ámbito militar y policivo, siendo la ciudadanía receptora de una responsabilidad más amplia. De esta forma la política de seguridad democrática debe expresar un consenso social.

El *deber ser* de la política de seguridad democrática comprende una relación de confianza entre los militares y los civiles. La legitimación de la fuerza pública pasa por la aceptación de la sociedad, pero a la vez “ (...) se piensa que el centro del esfuerzo debería ser el de fortalecer la capacidad institucional a nivel local para brindar seguridad a la ciudadanía, privilegiándose mucho más el papel de las alcaldías (...)”.⁸³

Sin embargo, existe una percepción generalizada de que la seguridad debe pasar en primer lugar por una estrategia de fortalecimiento de la Fuerza Pública, la inteligencia y la capacidad disuasiva. A continuación se señalan algunos objetivos comprendidos en el Plan

⁸² Ibid., p. 257.

⁸³ Ibid., pp. 271-272.

Nacional de Desarrollo en esta dirección: profesionalización y fortalecimiento de las Fuerzas Militares, profesionalización y fortalecimiento de la Policía Nacional, fortalecimiento de la inteligencia, desarticulación de las finanzas de grupos terroristas y del problema de las drogas ilícitas y fortalecimiento de la capacidad disuasiva frente a posibles agresiones externas. Por otro lado también se incluyen objetivos de participación directa de la población para la provisión de su propia seguridad. Dentro de la estrategia de promoción de la cooperación ciudadana están: las redes de cooperación, los programas de recompensas, el apoyo de los medios y los sistemas de información confiable, entre otros.⁸⁴

El objetivo del Gobierno Nacional es implementar un modelo que le permita al Estado retomar el control definitivo en aquellas zonas con influencia de los grupos armados ilegales y lograr su accionar legítimo en todo el territorio nacional. Se trata de un esfuerzo integral, conjunto y coordinado de recuperación, presencia y consolidación interinstitucional. Este modelo persigue, mediante la acción de las Fuerzas Militares, una recuperación gradual de las zonas afectadas por la violencia, y la presencia efectiva de la Policía Nacional en los municipios donde no la hubiere, para alcanzar finalmente la consolidación de estas áreas mediante la acción de las demás entidades del Estado en un esfuerzo interinstitucional coordinado. El propósito es crear un círculo virtuoso de recuperación, presencia y consolidación del control estatal sobre zonas del territorio donde la actividad armada es menor, para restablecer un clima de orden y seguridad que se extenderá paulatinamente a todo el país.⁸⁵

⁸⁴ Op. Cit., Plan Nacional de Desarrollo, 2002-2006, pp. 24-28.

⁸⁵ Op. Cit., 21.

Sin embargo, a través del recuento, análisis y balance de las políticas de seguridad democrática del primer año de gobierno de Álvaro Uribe, será visible la dificultad del gobierno para abordar el tema de la seguridad de forma más amplia, incluyendo lo político, lo económico y lo social. De igual manera se hará evidente la debilidad que subyace al gobierno para superar la militarización de la seguridad, lo cual demuestra la apuesta a un régimen político de carácter híbrido, donde se está dispuesto a pasar por encima de principios del Estado Social de Derecho tales como la conservación de los derechos y libertades, y la división de poderes para garantizar la seguridad. Esta tendencia hacia la democracia iliberal (con características como sobrepasar los límites establecidos constitucionalmente impuestos al ejercicio del poder y privar a los ciudadanos de sus derechos básicos) no se limita exclusivamente a Colombia. A partir de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, la preocupación por la seguridad se ha globalizado, y la demanda por hacer frente a este problema está redimensionando el papel del Estado desde los asuntos de seguridad. De esta forma la tendencia hacia la democracia iliberal también se globaliza, pues no importa tanto sacrificar principios democráticos en pro de la seguridad. Muestra de lo anterior es la política estadounidense de 'guerra preventiva' en Afganistán e Irak para garantizar su seguridad interna.

El caso del gobierno de Alberto Fujimori en Perú da cuenta de esta tendencia global hacia la iliberalidad. Tras ser electo presidente por medio de elecciones libres, relegó al legislativo y suprimió la constitución; volvió a ser electo para un segundo período y pretendió reformar la constitución saltando por encima de trabas legales para quedarse en un tercer período.

3.1 LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE CONMOCIÓN INTERIOR

Cuatro días después de posesionado Álvaro Uribe, decretó el Estado de Conmoción Interior, bajo el decreto 1837 de 2002, para “enfrentar la situación de orden público, agravada por los actos de terrorismo en las ciudades y el crecimiento del poder ofensivo de los grupos al margen de la ley”.⁸⁶ En el marco del Estado de Conmoción, el gobierno dictó el decreto 2002 del 2002, que constituía la columna vertebral de las herramientas jurídicas para desarrollar su estrategia de seguridad, basada en una ampliación del poder de las Fuerzas Militares para el ejercicio de funciones de Policía Judicial cuando ocurra una "urgencia insuperable y la necesidad de proteger un derecho fundamental en grave o inminente peligro". Por otro lado, se crearon las zonas de rehabilitación y consolidación, como territorios donde se restringieron los derechos de los ciudadanos con el objetivo de recuperar la seguridad.⁸⁷

Las condiciones que llevaron a decretar la Conmoción Interior debieron ser justificadas por el Ejecutivo, con argumentos demostrativos de que la situación de orden público no podía controlarse por medio de las facultades ordinarias de la policía. Desde la Constitución de 1992, el decreto de Conmoción Interior tiene una vigencia de 90 días prorrogables máximo por dos períodos iguales, es decir 270 días. Esta restricción a la medida ha despertado la crítica de algunos sectores del gobierno⁸⁸, pues se cuestionaba el verdadero alcance que podrían tener los decretos declarados bajo el amparo de la Conmoción, que son

⁸⁶ País en Conmoción Interior. En: El Tiempo, Bogotá, 12 de agosto de 2002, página 1-2.

⁸⁷ Para conocer en detalle el decreto 2002 por medio del cual se establecieron las medidas arriba descritas ver Anexo 1: Decreto 2002.

⁸⁸ El Ministro del Interior y de Justicia se refirió a las medidas expedidas al amparo de la excepcionalidad y cuestionó la limitación de tiempo al igual que la dureza de las mismas. “Quiero estado de excepción bien

de carácter transitorio, para buscar salidas al persistente conflicto colombiano en un período de tiempo considerado muy corto.⁸⁹

Desde la declaratoria del Estado de Conmoción Interior, empezaron a manifestarse las diferencias entre el Ministro del Interior, Fernando Londoño, con respecto a las facultades de la Corte Constitucional para revisar el decreto. Londoño señaló: “El decreto que declara la Conmoción no es revisable por la Corte Constitucional (...). Nos parece inimaginable una decisión de la Corte limitando la capacidad de reacción de la sociedad colombiana”.⁹⁰ Sin embargo, el ministro reconoció que los decretos expedidos al amparo de la Conmoción Interior si serán revisados por la Corte, a la luz del respeto de los derechos constitucionales. El decreto de Conmoción Interior fue prorrogado, por petición del Presidente, por primera vez el 8 de noviembre de 2002, después de que el Senado de la República diera concepto favorable. En vísperas del vencimiento de la primera prórroga, el Presidente solicitó al Congreso extender el Estado de Conmoción Interior por un periodo más, empezando a regir a partir del 8 de febrero y hasta el 8 de mayo.⁹¹ El Congreso aprobó la medida, aun cuando la Corte Constitucional consideró que algunas de las medidas adoptadas bajo la excepcionalidad eran inconstitucionales.

El 30 de abril de 2003 la Corte Constitucional tumbó el decreto 245 de 2003 por el cual el Gobierno había hecho la segunda prórroga al Estado de Conmoción Interior. Una de las principales razones argumentadas por la Corte para tumbar el decreto fue por considerar que había vulnerado la autonomía del Congreso quien “debía conceptuar previamente sobre

hechos y armónicos. No llenos de distinciones, de limitaciones, de plazos, como el de 90 días”. Las medidas son demasiado suaves. En: El Tiempo, Bogotá, 15 de septiembre de 2003, página 1-6.

⁸⁹ Los decretos declarados bajo el Estado de Conmoción Interior son de carácter temporal y regirán solamente mientras esté vigente el Estado de Excepción.

⁹⁰ Op. Cit., País en Conmoción Interior.

la necesidad de ampliar el estado de excepción.”⁹² Sin embargo, algunos magistrados arguyeron que “en ningún momento se quebrantó la autonomía del Congreso, pues consideraron que en cualquier momento el Legislativo le podía hacer un control político al Presidente de la República sobre el tema de la prórroga de la Conmoción Interior.”⁹³ De esta forma el gobierno quedó desprovisto de las facultades extraordinarias para afrontar la perturbación del orden público por no haberse cumplido los requisitos que defendieran la autonomía entre los poderes. Esto reflejó el papel de la Corte Constitucional en la defensa del ajuste que debían tener los Estados de Excepción a las normas constitucionales. Lo anterior demostró unas restricciones claras a los poderes de excepción que fueron acatadas por el presidente, y un equilibrio entre poderes, donde al contrario a lo que ocurría bajo la vigencia del Estado de Sitio antes de 1991, la norma constitucional no se dejaba de lado. Pero además demostró una falta de coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo, y una pobre interlocución entre ambas ramas del poder público.

Por otro lado, se puede decir que la independencia entre estas ramas se ve afectada en el momento en el que se tomaron las decisiones, por ejemplo, de carácter judicial al amparo del Estado de Conmoción Interior. En el caso de normas excepcionales, como el endurecimiento de las penas, los allanamientos y las detenciones sin orden judicial,

independencia que debe tener respecto del Ejecutivo.”⁹⁴ La cuestión en general sería ¿Cómo afectan al Congreso y a la Rama Judicial los poderes otorgados al Ejecutivo bajo el Estado de Conmoción Interior? ¿Cuál debe ser la función de dichas ramas en este caso? En el caso del Congreso, la función y actitud que debe asumir es de control político sobre la declaratoria de Conmoción Interior y debe actuar como un contrapeso sobre los poderes ampliados del Presidente.

La primera medida que se estableció bajo la excepcionalidad constitucional fue un impuesto extraordinario del 1.2 por ciento (para recoger 2 billones de pesos) sobre aquellos patrimonios líquidos superiores a los 150 millones de pesos. También se acordó una adición presupuestal para las Fuerzas Militares. Con este impuesto se recurrió al “bolsillo” privado para aumentar el pie de fuerza de las Fuerzas Militares, y se pusieron en cuestión las facultades del presidente para crear impuestos, y la importancia de que el Congreso como órgano de representación por excelencia pueda aprobar éste tipo de medidas y no fueran establecidas por decreto. Con la caída de la segunda prórroga de la Conmoción Interior varios fueron los decretos que quedan en pie, tal fue el caso del impuesto del 1,2% sobre el patrimonio que siguió siendo cobrado como estaba previsto pues la Corte ya había declarado el cobro del impuesto exequible, reglamentado dentro de los primeros 90 días de la Conmoción.

Otra medida que se decretó al amparo de la Conmoción fue la creación de las Zonas de Rehabilitación y Consolidación en regiones afectadas por las acciones de grupos por fuera de la ley, donde se le dieron amplias facultades a las Fuerza Pública para garantizar la seguridad de la población y la gobernabilidad. El Gobierno declaró ciertos municipios de

⁹⁴ Op. Cit. Gallón, p. 41.

tres departamentos, zonas de rehabilitación y convivencia. Fueron 15 de los 24 del departamento de Sucre, 9 de los 45 del de Bolívar y 3 de los 9 del de Arauca, las zonas que estarían bajo el mando de militares.⁹⁵ Las Zonas de Rehabilitación y Consolidación intentaron ser limitadas por parte de la Corte Constitucional al considerarse inexecutable algunos de los apartes que las regían. Los apartes derogados por inconstitucionalidad fueron: que los militares hicieran allanamientos y detuvieran a civiles, que la representación civil en los 27 municipios contemplados en las zonas fuera el Ministro del Interior pues para eso están los gobernadores, lo que significó desconocer que en estas zonas existe una representación civil legítima. Alfredo Beltrán Sierra, ponente del fallo de limitación, declaró que, “para que los militares puedan ejercer funciones de policía judicial, tiene que haber de por medio una reforma constitucional”.⁹⁶ Uno de los principales puntos que quedó en pie del decreto de las Zonas de rehabilitación es que los militares ejercieran el mando en la zona independientemente de la autoridad civil. La evaluación de los resultados arrojados en las Zonas de Rehabilitación, que fueron derogadas con la caída de la segunda prórroga a la Comoción, fue de suma importancia ya que en esas zonas a las Fuerzas Militares se les había otorgado poderes muy amplios por lo que se puede especular para este caso la ocupación de las instituciones civiles por parte de las instituciones militares.

Dentro de la estrategia de seguridad democrática se adoptaron medidas como la red de informantes y cooperantes y los soldados campesinos⁹⁷ encaminadas a que la ciudadanía se viera envuelta en la búsqueda de seguridad, sin que quedara muy clara la naturaleza de ese

⁹⁵ Zonas de rehabilitación en desarrollo. En: El Tiempo, sección noticias, diciembre 4 de 2002.

⁹⁶ Zonas de Rehabilitación en desarrollo. En: Revista Semana, sección noticias, edición 1074, 4 de diciembre de 2002, Bogotá.

⁹⁷ Medida consistente en movilizar a 100.000 colombianos para que denuncien a las autoridades a guerrilleros y autodefensas.

compromiso y los peligros que implica para ésta, pues (...) “En un contexto como el colombiano, la ‘movilización’ de los civiles no está exenta de riesgos. Los paramilitares bien podrían infiltrar tales redes⁹⁸.”

Desde este punto de vista, el concepto de seguridad debe ser repensado como una problemática que no solo le atañe al gobierno central, pues: “El Ejecutivo central no debe tener responsabilidad exclusiva en la formulación de la seguridad, pues tiende a equiparar la seguridad de los gobiernos con la del Estado y, en última instancia, con la seguridad nacional. Distintas instituciones estatales deberían compartir esa tarea, según sus responsabilidades y sus posibilidades dentro de nuevas concepciones de seguridad. También se debería involucrar a diferentes sectores sociales.”⁹⁹ Francisco Leal hace una crítica a la red de informantes, o de cooperantes, en la medida en que esta iniciativa pretende “sustituir la participación activa y voluntaria de la sociedad civil, que podría expresarse mediante acciones de compromiso -inducido de manera política- con una concepción estatal de seguridad”¹⁰⁰. Por otro lado Leal arguye que el Estado no tiene la capacidad suficiente para manejar grandes volúmenes de información por lo cual se impide una evaluación adecuada de ese supuesto enorme potencial. El gobierno buscó, de acuerdo con lo planteado en el Plan Nacional de Desarrollo, fortalecer las medidas de inteligencia

⁹⁸ Al igual que los militares podrían temer la infiltración de guerrilleros en el contingente de ‘soldados campesinos’. Citado en: Pécaut, Daniel. Midiendo fuerzas. Balance del primer año de gobierno de Álvaro Uribe. Bogotá: Editorial Planeta, 2003, p. 99.

⁹⁹ Leal, Francisco. La seguridad: difícil de abordar con democracia. *En*: Análisis Político, no. 46, mayo - agosto de 2002, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia, p. 64.

¹⁰⁰ Leal Buitrago, Francisco. La seguridad durante el primer año del gobierno de Alvaro Uribe Vélez, Ponencia presentada en el foro de celebración de los 25 años de Fescol, Bogotá, 5 de septiembre de 2003, en [Internet], <http://curlinea.uniandes.edu.co/semcrisis/>, p. 20. (Ver Nota 103 en la próxima página)

buscando que la población cooperara con la Fuerza Pública en las tareas antisubversivas.¹⁰¹

De esta forma los civiles ya no dejaban a los militares la autonomía a la cual han estado acostumbrados expresándose la idea del Estado Comunitario, que en este caso no solo involucraba a la ciudadanía en los aspectos sociales sino también en la guerra.

Las opiniones respecto a los alcances del decreto de Conmoción Interior han sido diversas. Actores como Estados Unidos lo aceptaron pero con la salvedad de que éste debería ser ejercido con legitimidad y prudencia; las Federación Colombiana de Municipios considera que la medida le devolverá a los colombianos la confianza en el Estado; el Partido Comunista ha sido muy crítico con el decreto pues consideró que “será la excusa para golpear al movimiento sindical y popular” y además “justificar semejante aberración antidemocrática fortalece al militarismo y a los enemigos de la paz y de la solución política negociada del conflicto.”¹⁰²

Al caerse la segunda prórroga del decreto de Conmoción Interior el gobierno nacional, presentó ante el Congreso un Estatuto Antiterrorista que retomaba algunas de las medidas transitorias de la excepcionalidad constitucional. Anteriormente se había firmado un Acuerdo Nacional contra el Terrorismo entre los partidos políticos.¹⁰³

El Estatuto, que ya pasó los 8 debates en el Congreso, incluye la modificación de los artículos 15, 24, 28 y 250 de la Constitución Política y la inclusión de un nuevo artículo.

¹⁰¹ Op. Cit, Pécaut, p. 93.

¹⁰² Polémica por ‘cortesía’. En: El Tiempo, sección política, agosto 14 de 2003, página 1-5.

¹⁰³ El 17 de marzo de 2003, los representantes del Partido Liberal, el Partido Conservador, el Polo Democrático y la bancada Liberal Uribista, firmaron el “Acuerdo Político Nacional contra el Terrorismo”. “El acuerdo cierra caminos a la solución política negociada del conflicto con los grupos insurgentes. El punto 4 señala: “...declaramos que dicha solución negociada no será posible mientras persista cualquier tipo de acción terrorista, la cual deberá ser abandonada por quienes la practican para que puedan realizarse conversaciones conducentes a la paz”. De acuerdo con esto, quienes recurren a la violencia de las armas para disputar el poder, por definición gubernamental, terroristas y no son interlocutores válidos”. Diego Pérez G. La

Entre los contenidos del Estatuto se destacan las restricciones a los derechos a la vida privada, la inviolabilidad de la correspondencia, la libertad de residencia y movilización y las libertades individuales¹⁰⁴. Estas restricciones quedarían consagradas de manera permanente en la Constitución. No debe perderse de vista que la consideración de las guerrillas de las FARC y el ELN, así como de las Autodefensas Unidad de Colombia como grupos terroristas, encierra un dilema para las perspectivas de una salida negociada al conflicto. La política del gobierno de Uribe en este sentido presenta ambigüedades, pues actualmente se adelantan negociaciones con los paramilitares, pero al mismo tiempo se busca aprobar un Estatuto Antiterrorista, por medio del cual la legislación colombiana reconoce la existencia de grupos terroristas y establece medidas de fuerza para enfrentarlos. Una iniciativa de paz y diálogo en este contexto con las guerrillas sería cada vez más lejana.

Por otro lado, esta reforma constitucional que busca establecer limitaciones de carácter permanente a la vigencia de algunos tratados y convenios sobre derechos humanos internacionales como la Convención de Viena.

3.2 EL FORTALECIMIENTO MILITAR

El proceso de modernización y fortalecimiento de las Fuerzas Armadas se inició desde el gobierno de Pastrana y se ha intensificado a medida que han venido ingresando los

política del terror. Reforma a la constitución y estatuto antiterrorista. En: [Internet], <http://www.nocheyniebla.com>

¹⁰⁴ Proyecto de acto legislativo no. 015 de 2003 senado 223 de 2003 cámara, "Por medio del cual se modifican los artículos 15, 24, 28, 250 y se adiciona un artículo nuevo a la constitución política de Colombia para enfrentar el terrorismo, en [Internet]: <http://www.presidencia.gov.co>. Para conocer el acto legislativo ver Anexo 2: Estatuto Antiterrorista.

recursos del Plan Colombia¹⁰⁵. Uribe continua avanzando en esta dirección para lo cual el incremento del presupuesto militar ha sido una constante a lo largo de su primer año de gobierno. El impuesto al patrimonio fue una medida encaminada en esta dirección.

El gasto público en seguridad y defensa se ha incrementado desde 1991, pasando del 1.6% en 1991 (0.96 billones de pesos) a 3,6% del Producto Interno Bruto (PIB) en 2001 (\$2,2 billones de pesos). Este gasto militar está proyectado a seguir en aumento: “Para el presupuesto del año 2004 se ha considerado llevar el gasto militar a un nivel del 5,2%, más del doble del de 1990”.¹⁰⁶

Es importante subrayar el hecho de que Estados Unidos aportó recursos por cerca del 0,8% del PIB en el 2001, en el marco del Plan Colombia, representados principalmente en material y equipo militar. De acuerdo con las proyecciones del gobierno del Presidente Uribe, en el lapso 2002-2006, el gasto público en defensa y seguridad llegará al 6,4% del PIB y será mucho más si se mantiene la colaboración de Estados Unidos.¹⁰⁷

Además del aumento presupuestal a las Fuerzas Militares para incrementar el pie de fuerza y modernizar equipos, el presidente Uribe ha mostrado que su grado de exigencia de resultados al estamento militar es bastante alto. Ha demandado resultados rápidos en el accionar militar a la vez que ha invitado a los colombianos, provistos de solidaridad, a rodear a las Fuerzas Militares y a confiar en ellas. Sobre las Fuerzas Militares está

¹⁰⁵ El Plan Colombia se planteó para la lucha antinarcóticos con las siguientes prioridades: “desarrollo alternativo, reducción de la oferta, fortalecimiento jurídico e institucional, reducción de la demanda, gestión ambiental y política internacional.” Daniel Pécaut anota: “En teoría, el Plan Colombia no está orientado contra las guerrillas; se propone, ante todo, debilitarlas golpeando su principal fuente de financiamiento. Desde luego que la distinción es tenue, sutil: vistos desde el aire, un guerrillero combatiente y un guerrillero que cuida un laboratorio de procesamiento o una pista clandestina se parecen mucho”. Op. Cit., Pécaut, p. 55.

¹⁰⁶ Op. Cit., Pécaut, p. 95.

¹⁰⁷ Op. Cit., Pérez, pp. 6-7.

recayendo gran parte de la responsabilidad en lo que se refiere a los asuntos de seguridad y el presidente ha sido duro y tajante en la exigencia de resultados.

A continuación se realiza un balance en materia de derechos humanos, autonomía de poderes y del papel militar, de la política de seguridad democrática en su primer año con el propósito de mostrar la tendencia del gobierno de Álvaro Uribe Vélez hacia una democracia iliberal, lo que se expresa en una militarización del tema de la seguridad, en la limitación de los derechos fundamentales y en la transgresión de la autonomía de poderes.

3.3 BALANCE GENERAL DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA: 2002-2003

3.3.1 DERECHOS HUMANOS

El tema de los derechos humanos en Colombia es objeto de la observancia de organismos internacionales. Los informes de organismos como Human Rights Watch, Amnistía Internacional y la ONU acerca de los derechos humanos en Colombia han tenido impacto sobre las acusaciones que los Estados Unidos le han hecho al país. “(...) El 31 de marzo de 2003, (el Departamento de Estado estadounidense) deploraba que el esfuerzo de Colombia en el campo de los derechos humanos fuera tan ‘pobre’ y se refería, además, a los vínculos que mantenían militares y paramilitares, a la persistencia de la impunidad y a la arbitrariedad en las zonas de rehabilitación”.¹⁰⁸

Las críticas de los organismos internacionales a la política de seguridad del gobierno de Uribe se despertaron a partir de la declaratoria de la Conmoción Interior, de las medidas de la red de informantes y de soldados campesinos, y las facultades a las Fuerzas Militares en las Zonas de Rehabilitación. Uribe ha mostrado un malestar hacia los ONG defensoras

de los derechos humanos. Con las siguientes declaraciones Uribe respondió a un informe de 80 ONG –titulado ‘El embrujo autoritario’- que hizo duras críticas contra la política de Seguridad Democrática. "Cada vez que en Colombia aparece una política de seguridad para derrotar el terrorismo, los terroristas empiezan a sentirse débiles e inmediatamente envían a sus voceros a que hablen de derechos humanos". Lo anterior demostró un intento del gobierno por deslegitimar el papel que cumplen algunas ONG defensoras de los derechos humanos en el país.

En un informe realizado por la ONG Amnistía Internacional (AI) en el año 2003 se afirmó que tras las conversaciones de paz fallidas entre el gobierno y las FARC y el intento de negociaciones con el ELN, la situación de derechos humanos en el país se deterioró y los índices de violencia aumentaron. A raíz de la instauración de las primeras medidas de seguridad del gobierno de Uribe, según AI, esta violencia se exacerbó, siendo la población civil la víctima principal de las violaciones de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario. Otras de las preocupaciones centrales de AI se ligan al inicio de conversaciones entre el gobierno y las Autodefensas Unidas de Colombia, en tanto algunas medidas que adoptó el gobierno para buscar la desmovilización de este grupo podrían resultar en impunidad hacia los crímenes cometidos por los miembros de la organización. De igual manera, el anuncio de reformar la acción de tutela, como mecanismo de defensa de los derechos fundamentales, también fue una iniciativa reprobada por las ONG. También reportó que miembros de las fuerzas de seguridad del Estado estuvieron involucradas en

¹⁰⁸ Op. Cit., Pécaut, p. 167.

serias violaciones a los derechos humanos, incluyendo arrestos arbitrarios, torturas, desapariciones y asesinatos.¹⁰⁹

La situación de los defensores de derechos humanos en el país empeoró, según AI, siendo estos víctimas de amenazas, detenciones, desapariciones y asesinato. La limitación del derecho de movilización en las Zonas de Rehabilitación significó que los defensores de derechos humanos no pudieron acceder a varias zonas donde se reportaron violaciones a los derechos humanos, a la vez que a algunos activistas, periodistas y miembros de organizaciones humanitarias fueron interrogados o detenidos arbitrariamente al intentar llegar a zonas aisladas del país. En el informe también se reportaron las violaciones a los derechos humanos llevadas a cabo por grupos paramilitares y por las guerrillas.

El informe presentado por la ONG Human Rights Watch en el 2003 sobre los acontecimientos del 2002 anotó que algunas de las medidas de emergencia adoptadas por el gobierno de Álvaro Uribe para afrontar la violencia “debilitaron la capacidad de las instituciones del Estado para vigilar e investigar las violaciones de los derechos humanos, y autorizaron a las fuerzas de seguridad, en determinadas circunstancias, a practicar detenciones y escuchas telefónicas sin orden judicial”¹¹⁰. El informe resaltó, al igual que el de AI, los ataques contra los defensores de los derechos humanos, especialmente por parte de grupos paramilitares, a quienes se les vincula con sectores de la Fuerzas Armadas.

El desarrollo de las Zonas de Rehabilitación y Consolidación fue seguido de cerca por la Defensoría del Pueblo, quien intensificó su presencia, especialmente en el departamento

¹⁰⁹ El reporte completo de Amnistía Internacional “Annual Report: Colombia 2003” está disponible en [Internet]: <http://www.amnestyusa.org/countries/colombia>

¹¹⁰ Human Rights Watch. Informe Anual: Colombia, 2003. En [Internet], http://www.hrw.org/spanish/inf_anual/2003/colombia.htm#colombia

de Arauca en los municipios de Arauquita, Saravena y Arauca. En un informe publicado por la Defensoría del Pueblo, en marzo de 2003 titulado “Proyecto Apoyo Defensorial en las Zonas de Rehabilitación y Consolidación: Primer informe de actividades”, la Defensoría evaluó la acción estatal en Arauca. El informe anotó lo siguiente: “(...) la creación de la Zona de Rehabilitación, es percibida por los pobladores, como un frente de guerra abierto. Para los habitantes de la Zona, la perspectiva de mejoramiento en sus condiciones de vida no está en las prioridades gubernamentales. Éstas se circunscriben al combate contra los actores armados al margen de la ley. Esto ha significado un recrudecimiento de las acciones bélicas y la degradación de la confrontación armada”.¹¹¹ Es claro, que el objetivo que primó en las Zonas de Rehabilitación fue recuperar el monopolio legítimo de la fuerza, quedando de lado, “un plan integral que incluya aspectos tales como, desarrollo social, inversión económica y social, educación, salud, vivienda, recreación y cultura, entre otros”.¹¹² Así, la presencia de la fuerza pública se fortaleció a la vez que la situación de orden público no mejoró como se esperaba.

La Defensoría del Pueblo ejerció un monitoreo permanente sobre la situación de derechos humanos de los habitantes de estos lugares. Esta vigilancia se fundamentó en el deber de cuidado que supone el desarrollo de las restricciones a los derechos fundamentales bajo los Estados de Excepción. Las instituciones de vigilancia y control requieren de una fuerte presencia para garantizar el equilibrio institucional y el disfrute de los derechos, al menos en su contenido básico, de manera que impida la desnaturalización de los mismos.¹¹³

¹¹¹ Defensoría del Pueblo. Proyecto Apoyo Defensorial en las Zonas de Rehabilitación y Consolidación: Primer informe de actividades. marzo de 2003, Defensoría del Pueblo, en [Internet], <http://www.defensoriadelpueblo.gov.co>

¹¹² Ibid.

¹¹³ Ibid.

La Defensoría evaluó la acción gubernamental: “La acción gubernamental se puede presentar de dos formas, a saber: De un lado, la presencia estatal como institucionalidad, es decir, como manifestación del Estado de Derecho en una red de instituciones reguladas y amparadas en la estructura constitucional. Por el otro, la acción gubernamental reflejada en planes y proyectos con amplias repercusiones sociales.”¹¹⁴ Con respecto a la primera se vio un reemplazo de las instituciones civiles por instituciones militares.¹¹⁵ Con relación a la segunda el informe señaló: “Respecto a la segunda perspectiva, según la información suministrada a la Defensoría del Pueblo por el Gobernador y los Alcaldes de los municipios visitados, no existen proyectos diseñados o para ejecutar con posterioridad a la creación de la Zona de Rehabilitación”.¹¹⁶ El aspecto relacionado con la inversión social fue débilmente establecido lo cual deja ver que el fundamento esencial de la Zonas de Rehabilitación fue el componente militar.

A través de entrevistas hechas a los Alcaldes de Saravena, Arauca y Arauquita el informe estableció varios puntos importantes:

Para el municipio de Arauca el alcalde afirmó estar de acuerdo con la Zona de Rehabilitación, “pero considera que pese al despliegue de Fuerza Pública, se mantiene un ambiente muy tenso que no permite el normal desarrollo de las actividades de la población. Según el mandatario local, “realmente no hay seguridad para los ciudadanos. (...) la inversión social por parte del sector central del Estado ha sido nula. Se han recibido algunos beneficios pero éstos obedecen a programas o proyectos que venían desde antes de la

¹¹⁴ Ibid., p. 8.

¹¹⁵ Ante la renuncia del Alcalde de Arauquita por amenazas de las FARC en octubre de 2002 es nombrado un alcalde militar.

¹¹⁶ Ibid., p. 8.

declaratoria de la Zona de Rehabilitación. Considera el mandatario local que en materia de inversión social, se debe hacer más presencia por parte del Estado.”¹¹⁷.

Para el caso del municipio de Arauquita el alcalde “aseguró que el municipio no ha recibido apoyo del sector central del Estado en cuanto a inversión social”. El alcalde señaló que faltan instrumentos jurídicos que permitan apoyar el accionar de la Fuerza Pública y de Policía, así como de los organismos de inteligencia”.¹¹⁸

El alcalde de Saravena anotó que “la Zona de Rehabilitación no funciona si no va acompañada de una fuerte inversión social. Como en los casos anteriores, los programas del orden nacional que se adelantan, corresponden a proyectos previstos antes de la entrada en vigencia de la Zona de Rehabilitación”.¹¹⁹

Un componente novedoso dentro de la política de seguridad democrática es el de involucrar a la población civil en el problema de la seguridad lo cual es necesario para llevar a cabo una política de paz. “Pero es aquí donde surgen las mayores confusiones, pues se habla de armar a los civiles, promover la necesidad de que la población informe a la Fuerza Pública de lo que ocurre a su alrededor y otras ideas confusas y hasta peligrosas.”¹²⁰ Es importante que la participación de la sociedad civil no ponga en riesgo la diferencia entre combatientes y no combatientes en el conflicto. La participación civil debe realizarse

¹¹⁷ Ibid., p. 9.

¹¹⁸ “Según las cifras de la Personería Municipal de Arauquita, son varias las quejas que se presentan por los abusos de la fuerza pública, especialmente de la Policía acantonada en este Municipio. En especial, se denuncian las retenciones masivas de personas, las cuales son llevadas a la estación de policía, identificadas, fotografiadas y filmadas. Las quejas también se refieren a los registros de las residencias. Cabe señalar que sobre el particular, la Defensoría no ha recibido quejas”, Ibid., p. 9.

¹¹⁹ “Se advierte también, que la comunidad tiene miedo de denunciar hechos violatorios de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, pues sienten temor de todos los actores armados. Esta situación se evidencia con mayor intensidad en los municipios de Tame y Fortul”, Ibid., p. 10.

¹²⁰ Op. Cit., Leal. La seguridad: difícil de abordar con democracia, pp. 71-72.

en el ámbito político más que en el táctico-militar, como lo fueron las medidas de la red de informantes y de soldados campesinos.

3.3.2 AUTONOMÍA DE PODERES

La declaratoria del Estado de Conmoción Interior puso sobre el tapete las relaciones entre las ramas de poder público y la autonomía de poderes. Uno de los aspectos que generó debate fue el otorgamiento de funciones de policía judicial a las Fuerzas Militares. Con esta medida se atentó contra la independencia e imparcialidad de la justicia, autorizando a una de las partes en contienda, las Fuerzas Militares, a investigar a los civiles.

Según la Corte Constitucional, las facultades de policía judicial no pueden ser ejercidas por la Fuerza Pública, pues este hecho es una intromisión en las funciones judiciales que ejercen otros entes como la Fiscalía General de la Nación¹²¹.

Los intentos del ejecutivo por vulnerar la autonomía de la rama judicial fueron tratados en el informe titulado “El Embrujo Autoritario”. El artículo titulado “Hacia un Estado autoritario” señaló: “El gobierno de Álvaro Uribe Vélez, (...) se propone modificar la estructura misma del Estado, incluida la administración de la justicia, afectando los avances constitucionales de la Carta del 91, recortando elementos del Estado Social de Derecho, y buscando colocar, todas las instituciones, incluso a la Rama Judicial, bajo la dirección del Ejecutivo (...) en función de profundizar el conflicto, de involucrar a la población y a todas

¹²¹ El 26 de noviembre de 2002 la Corte Constitucional decretó inexecutable las facultades de policía judicial otorgadas a los militares, tanto en las zonas de rehabilitación como en el resto del país. Es decir, declaró inconstitucionales las capturas, los allanamientos, las interceptaciones y los registros domiciliarios sin orden judicial.

las instituciones en la llamada guerra contra el terrorismo y guerra contra las drogas”.¹²² Se arguye que el proyecto de reforma a la justicia atenta contra el principio de separación de poderes y contra la autonomía de la Rama Judicial. “El proyecto además está orientado a reducir las facultades de control y de garantía de la Corte Constitucional”.¹²³

Otro caso fue la reforma que intentó proscribir el acceso a la acción de tutela.¹²⁴ La medida restringe el acceso de la población a un mecanismo de protección de los derechos económicos, sociales y culturales.

3.3.3 PAPEL MILITAR

Cuando se alude al tema de la seguridad es vital el papel que deben desempeñar las Fuerzas Armadas en el contexto actual del conflicto colombiano. La tarea y el gran reto del gobierno de Uribe consiste sobre todo en proveer la seguridad a la ciudadanía (lo que para muchos se debe resolver a través de la confrontación armada con la guerrilla) sin afectar y *corroer* en el intento las instituciones democráticas y el Estado Social de Derecho dentro de los cuales se debe insertar la política de seguridad. Así, las inquietudes de algunos sectores, como la izquierda democrática, se encaminan hacia las perspectivas y posibles escenarios de resolución del conflicto a través de una negociación y desde la noción de paz y no de

¹²² Colectivo de Abogados José Alvear Resterpo, Hacia un estado Autoritario. En: El Embrujo Autoritario, Bogotá: Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, 2003, p. 17.

¹²³ *Ibid.*, p. 19.

¹²⁴ “ (...) para casos de afectación de derechos económicos, sociales y culturales; de los derechos económicos y del ambiente; de los artículos referidos en el artículo 93 de la Constitución, es decir, los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales que no estén contemplados en la Constitución; y de los derechos a los que hace referencia el artículo 94 de la Constitución, es decir, aquellos que no están reconocidos en la Constitución o en los convenios internacionales vigentes, son inherentes a la persona humana, como el derecho al mínimo vital, mediante el cual se ha protegido en múltiples ocasiones los salarios y las mesadas pensionales en Colombia”, citado en Op. Cit., El embrujo autoritario, p 28.

guerra. Para otros es necesario reconstruir la autoridad estatal y para ello el fortalecimiento de las Fuerzas Militares constituye un elemento central pero que no debe ser el único.

La política de seguridad democrática ha puesto en cuestión el equilibrio entre inversión militar e inversión social. Además, aludiendo al Estado de Conmoción Interior, se presenta el tema de la idoneidad de los mecanismos al amparo de ésta para procurar por la preservación del orden y por la protección de los derechos humanos. Otro elemento en juego son las relaciones entre el poder civil y el poder militar en un contexto de conflicto. Dentro de este aspecto cabe señalar cuáles deben ser los papeles de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional. Según la Constitución de 1991 las Fuerzas Militares tienen como función la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y el orden constitucional (Artículo 216). Por su parte la Policía Nacional como “cuerpo armado permanente de naturaleza civil”, tiene como fin primordial el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz (Artículo 218).

La Constitución establece que las Fuerzas Militares deben defender el orden constitucional, a la vez que señala que debe existir una supremacía civil y el respeto de la carta de derechos (incorporados a tratados y convenios internacionales). De esta forma, la concepción del orden público y de la seguridad debe ser de carácter integral, es decir, que incorpore las dimensiones política, económica, social e internacional. Al contrario de esta visión, en Colombia la política de seguridad del Presidente Uribe se articula con un mayor involucramiento de las Fuerzas Militares y de la inteligencia militar, no solo colombiana sino también estadounidense. La ampliación de facultades extraordinarias a los militares en las Zonas de Rehabilitación y Consolidación, demuestran la visión del Estado donde prima

la función de mantenimiento del monopolio legítimo de la fuerza, que se ha intentado cuestionar a lo largo de este estudio.

Sobre las fuerzas militares empieza a recaer gran parte de la responsabilidad de ganar o perder esta guerra. Como lo muestra el Cuadro 1, el esfuerzo en materia de seguridad de los últimos gobiernos se ha centrado sobre todo en el gasto militar, relegándose otras agencias de seguridad del Estado.

En términos operacionales, se está buscando aumentar la movilidad de las tropas y hacer presencia en puntos estratégicos del territorio nacional, mediante tres acciones principales: batallones de alta montaña y brigadas móviles; ampliación del pie de fuerza; y soldados campesinos.¹²⁵

La solución al conflicto armado en Colombia no está en la acumulación de fuerzas ni en estrechamiento del Estado social derecho. Esta en respetar los límites establecidos al poder y el respeto por los derechos y libertades individuales, los cuales han sido claramente vulnerados en las Zonas de rehabilitación. Es decir, está en el respeto del constitucionalismo liberal y del Estado Social de Derecho. Cuando se recurre a la fuerza como bastión de la seguridad y del mantenimiento del orden democrático, se está poniendo en riesgo la libertad dentro de la democracia, lo cual conlleva un desplazamiento del régimen hacia la iliberalidad. Los Estados de Excepción y la acumulación de fortaleza militar son ejemplos de este desplazamiento, y el recurrente uso de la excepcionalidad es muestra de un Estado débil con una equívoca noción de lo que debe ser un Estado fuerte.

¹²⁵ Informe Nacional de Desarrollo Humano: Colombia 2003. El conflicto, un callejón con salida. Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNDU), Agencia Sueca de Cooperación Internacional (ASCI). p. 161.

Según el Informe Nacional de Desarrollo Humanos 2003 “El modelo contrainsurgente que demostró mejores resultados durante la segunda mitad del siglo XX fue el de los británicos, desarrollado a partir de Malasia y otras experiencias. El rasgo distintivo de este modelo es anteponer lo político a lo militar, en contraste con el enfoque adoptado por Estados Unidos en Vietnam y Afganistán, donde prevaleció el segundo componente”.¹²⁶ Mientras más uso de la fuerza se ejerza como forma de superar el conflicto, los rasgos del régimen tenderán a transitar hacia la iliberalidad. Es necesario balancear las medidas de fuerza con la construcción de confianza y apoyo de la población hacia el Estado. “Si las normas de excepción desbordan el Estado de derecho, el resultado puede ser ahondar la desconfianza en el gobierno y sus agentes (Hoffman y Morrison, 1992).”¹²⁷

En la política de seguridad del presidente Uribe pareciera primar un mayor interés en acumular poder que en limitarlo para enfrentar la situación de orden público. También existe una confusión entre las funciones de las Fuerzas Militares y las funciones de la Policía Nacional. “En las democracias liberales avanzadas, las Fuerzas Militares tienen como función principal y casi única la defensa de la soberanía nacional contra enemigos extranjeros. En el caso colombiano, sin embargo, dice la Constitución que “Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y *del orden constitucional*”. En desarrollo de esta última expresión, las FFMM dedican casi la totalidad de sus esfuerzos a combatir al ‘enemigo interno’.”¹²⁸ Históricamente, en Colombia, se les ha delegado a las Fuerzas Militares el manejo del orden público, sin embargo, la actitud del presidente Uribe como ‘primer

¹²⁶ Ibid. p. 156.

¹²⁷ Ibid., p. 159.

soldado de la nación', su solidaridad con la fuerza pública y estar asumiendo personalmente la conducción de la guerra conlleva un cambio significativo dentro de la concepción de seguridad. No obstante, el pilar central de apoyo en la guerra continúa siendo las Fuerzas Militares y la excepcionalidad constitucional.

¹²⁸ Ibid., p. 159.

CONCLUSIONES

El estudio de una coyuntura como es el primer año de gobierno de Álvaro Uribe, es un ejercicio difícil de abordar ya que existe una proximidad con el objeto de estudio y una muy corta distancia temporal con la ocurrencia de los acontecimientos. El proceso que se intentó reconstruir en este estudio no dura lo que esta investigación cubrió, pues, la tendencia hacia una democracia iliberal en Colombia bien puede intensificarse como atenuarse en los 3 años restantes de gobierno.

A continuación se señalan unas conclusiones con relación al régimen y la naturaleza del Estado, implícitos en la política de seguridad democrática que propone Uribe intentando reflejar algunas perspectivas a futuro.

La naturaleza del conflicto armado colombiano expresa una amenaza latente para la gobernabilidad democrática en Colombia y para el mantenimiento del Estado Social de Derecho. No obstante, otra amenaza está representada en las herramientas de las que se nutre el Estado para hacerle frente al problema.

El estado actual del conflicto y su conjunción con la guerra antiterrorismo en el mundo han resultado en la puesta en marcha de una política de seguridad democrática por parte del gobierno del Álvaro Uribe. Las medidas de emergencia con las que se inició el gobierno de Uribe junto con todo el paquete de seguridad democrática han tenido un sobrepeso en el fortalecimiento de las Fuerzas Militares, incluyendo además el compromiso de la ciudadanía en la procura por la protección y la seguridad. Lo anterior manifiesta que (...)

“La Seguridad Democrática se remite ante todo al uso de la fuerza para garantizar la existencia del Estado.¹²⁹”

La revisión del contexto político en Colombia a partir de 1978 mostró una tendencia de los gobiernos a concentrar los poderes del Estado por medio de los Estados de Excepción dejando de lado sus límites. Esta concentración del poder que a menudo se ejerce en momentos de crisis de orden público suele ser justificada con el argumento de que hace falta un "gobierno fuerte" y un “Estado fuerte” para poder superar los conflictos internos del país.

Uno de los problemas que subyacen a esta concepción es la interpretación del conflicto interno colombiano y del papel del Estado dentro de este donde es recurrente la idea de intentar fortalecer a las Fuerzas Militares como sinónimo de la construcción de un Estado fuerte.

El papel del Estado suele verse principalmente desde la óptica weberiana de reclamar para sí el monopolio legítimo de la fuerza dejando en segundo plano las funciones estatales de provisión de bienes públicos básicos, de defensa, seguridad y justicia. Esta tendencia persiste y es visible en el gobierno de Álvaro Uribe. El reto de la política antiterrorista es que sea eficaz sin llegar a ser autoritaria. La política de seguridad actual impregna al régimen político con características tanto democráticas como autoritarias, es decir un régimen híbrido.

El régimen híbrido que se está profundizando en Colombia tiene las características propias de lo Fareed Zakaria denomina ‘democracia iliberal’. Este fenómeno se expresa así:

¹²⁹ León Atehortúa, Adolfo. El rebusque del Plan de Desarrollo. En: UN Periódico, Bogotá, No. 43, 16 de febrero de 2003, pág. 5.

“Los regímenes democráticamente elegidos, que muchas veces son gobiernos reelegidos o ratificados mediante referendos, están ignorando los límites constitucionales de su poder y privando a los ciudadanos de derechos y libertades básicos”.¹³⁰ La comprensión de este fenómeno pone en evidencia que la democracia y la libertad no siempre van de la mano, es decir, una no implica la otra.

La tendencia del régimen colombiano en la coyuntura del gobierno de Uribe es transitar hacia un sistema que se basa en el voto y la elección pero que quebranta los derechos de sus ciudadanos y los límites establecidos al poder estatal. El centro de gravedad de ese tránsito hacia la iliberalidad está ubicado precisamente en la concepción de la seguridad nacional y de la función estatal. No obstante, en Colombia la profundidad de la democracia queda en entredicho pues ésta se ha montado históricamente sobre un aparato estatal debilitado.

La seguridad nacional se sitúa en un contexto globalizado, donde el terrorismo se perfila como la nueva amenaza mundial. Colombia se alineó en la lucha contra el terrorismo y en ese sentido moldeó una política de seguridad democrática. El régimen democrático enfrenta varios dilemas: “(...) de un lado, los requerimientos de la seguridad pública y privada, y de otro lado, las libertades civiles y las garantías jurídicas.”¹³¹ Según este enunciado cada país necesita encontrar ‘en punto de equilibrio ideal’ entre las exigencias de seguridad y las libertades. Con el gobierno de Uribe ese punto de equilibrio se está desplazando en detrimento de algunos derechos y libertades y a favor de la

¹³⁰ Op. Cit., Zakaria, El surgimiento de la democracia iliberal, p. 89.

¹³¹ Pizarro, Eduardo. Terrorismo y el imperio de la ley. En: Cepeda Fernando (ed.), Las relaciones cívico-militares en tiempo de conflicto armado. Bogotá: Embajada de los Estados Unidos de América, Fundación Ideas para la Paz, 2003, p. 225.

seguridad pública.¹³² Esto refleja que se están retomando elementos centrales de la Doctrina de Seguridad Nacional.

Un conflicto armado como el colombiano no debe ser calificado como solo terrorismo pues esto dificulta una eventual negociación al negársele a los grupos insurgentes un carácter político. Por tal motivo es de vital importancia mirar las causas objetivas de la violencia en Colombia y generar una estrategia de paz a largo plazo buscando una respuesta política, desde el imperio de la ley y lo militar que sea compatible con los principios democráticos, especialmente con el mantenimiento de la ley, el respeto por los derechos humanos y la conservación de la autonomía de poderes dentro del Estado.

Recurrir a herramientas autoritarias no fortalece el poder, antes lo debilita, y la paranoia que se genera dentro de la guerra antiterrorista tiende a que los Estados consideren a la más mínima oposición como sus enemigos. Tal caso se dio con el enfrentamiento verbal que sostuvo el presidente Uribe con las ONG tras la publicación de un informe que criticaba duramente la política de seguridad democrática.¹³³

En últimas, “Colombia necesita legitimar la acción del Estado, pero esa legitimidad no se deriva de la pura aplicación de la fuerza. Esta surge cuando los ciudadanos tienen la certeza y experimentan la dignidad de sus vidas, y sienten que el Estado articula adecuadamente su necesidad de recuperar la legitimidad, con la prevalencia de lo político

¹³² Ibid.

¹³³ Es importante resaltar la posición que adoptó el gobierno colombiano frente al tratamiento que se le daría a ciudadanos estadounidenses que trabajen en cooperación militar con Colombia en caso de que incurran en delitos de lesa humanidad. Por no estar suscrito en la Corte Penal Internacional (CPI), Estados Unidos goza de impunidad judicial en Colombia, y en el caso de una eventual violación a los derechos humanos por parte de ciudadanos estadounidenses el gobierno colombiano no tendría la facultad de enviar los casos a la Corte Penal Internacional.

sobre lo militar y de las garantías y fines sociales por encima de la construcción de aparatos militares”.¹³⁴

La política de seguridad actual refleja un enfoque en el cual se pone al terrorismo como el factor principal a derrotar, lo cual reduce el complejo conflicto colombiano a una problemática de corta duración, visible en medidas tales como el Estatuto Antiterrorista. En esta medida la política actual a futuro no ofrecerá una salida estructural y de larga duración al conflicto. Por otro lado, es poco probable que se den desbordamientos constitucionales en un contexto de reiterada observación de organismos de derechos humanos y un tránsito a un régimen autoritario, pero sí la profundización de una democracia iliberal (coexistencia de elementos autoritario y democráticos). De continuar la política de seguridad como hasta ahora, las restricciones a las libertades serán una constante en este gobierno. Por otro lado, un elemento de análisis que está debatiéndose actualmente es la reelección presidencial, la cual podría conllevar a una perpetuación en el poder y la posibilidad de un tránsito hacia la experiencia autoritaria, de ser aprobada para entrar en vigencia inmediata. De esta manera, queda claro que mientras la política de seguridad democrática tienda a radicalizarse frente al tema del conflicto armado, con la constante de igualarlo al terrorismo, las perspectivas de solución duradera al conflicto se verán reducidas significativamente.

Con la culminación de esta monografía de grado quedan varias puertas abiertas para continuar investigando y rastreando lo referente al desarrollo de la política de seguridad del actual gobierno, y aun más la naturaleza de la democracia en Colombia y la construcción del Estado. En este sentido los retos son múltiples y para posteriores desarrollos sobre el

¹³⁴ Op. Cit., Leal, La seguridad: difícil de abordar con democracia, p. 72.

tema es aconsejable tener en cuenta la articulación entre democracia liberal, Estado social de derecho y seguridad nacional. Por un lado, por que la cuestión de la seguridad nacional en un contexto de conflicto armado debe equilibrarse con el mantenimiento de los principios de la democracia liberal y del Estado social de derecho. Y por otro lado, por que las interpretaciones y soluciones relativas al conflicto pasan por lo que se entienda por democracia, por Estado y por seguridad. Se recomienda entonces seguir pensando y proponiendo marcos de análisis que contribuyan a generar diversos debates que resulten en la proposición de políticas articuladas de paz que detenten el privilegio de ser democráticas y de contener como fin esencial el respeto por los derechos y las libertades individuales.

En general el estudio intentó incluir una revisión rigurosa de los aportes teóricos más relevantes para el tema, al igual que un marco histórico. Para futuros estudios relacionados sería de gran utilidad profundizar más en las estructuras históricas en juego dentro del contexto actual, es decir, revisar en detalle el devenir de las Fuerzas Militares en el país, el desarrollo del conflicto armado y todo el proceso de construcción del Estado y de democratización en Colombia.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

Archer, Ronald y Soberg Shugart, Matthew. El Potencial desaprovechado del predominio presidencial en Colombia. En: Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart, Presidencialismo y democracia en América Latina, Buenos Aires: Paidós, 2002, 316p.

Bejarano, Ana María, La Constitución de 1991: un proyecto de construcción institucional. En: Gandour, Miguel y Mejía, Luis Bernardo, ed. Hacia el rediseño del Estado, Bogotá: TM Editores, DNP, 1999, 319p.

Bobbio, Norberto, El futuro de la Democracia. México: Fondo de Cultura Económica, 1986, 138p.

-----, Estado, gobierno, sociedad. Contribución a una teoría general de la política. Plaza y Janes Editores, Barcelona, 1987, 192p.

Buzan, Barry. People, states and fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1991, 393p.

Cepeda, Fernando. Poder civil y poder militar. En: Cepeda Fernando (ed.), Las relaciones cívico-militares en tiempo de conflicto armado. Bogotá: Embajada de los Estados Unidos de América, Fundación Ideas para la Paz, 2003, pp. 21-68.

Collier, David. El Nuevo Autoritarismo en América Latina. México: Fondo de Cultura Económica, 1985, 454p.

Dávila, Andrés y Delgado Natalia. “La metamorfosis del sistema político colombiano: ¿Clientelismo de mercado o nueva forma de intermediación?”. En: Gutiérrez, Francisco comp. Degradación o cambio: evolución del sistema político colombiano, Bogotá: Editorial Norma, 2002, 401 p.

Gallón Giraldo, Gustavo. Quince años de Estado de Sitio en Colombia: 1958-1978, Bogotá: América Latina, 1979.

Garay, Luis Jorge, (coord. general), Seguridad Democrática para la paz. En: Repensar a Colombia. Hacia un nuevo contrato social, Agenda Colombiana de Cooperación Internacional, PNDU, 1992.

Hartlyn, Jonathan y Valenzuela, Arturo. La democracia en América Latina desde 1930. Londres: Cambridge University Press, pp. 12-13.

Holsti, Kalevi Jaakko. The state, war, and the state of war. Cambridge, England; New York: Cambridge University Press, 1996, 254p.

Leal, Francisco. Algunas consideraciones acerca de la coyuntura política. En: Álvaro Camacho G. (compilador). La Colombia de hoy. Bogotá: Cidse, Universidad del Valle – Cerec, 1986, pp. 43-70.

----- . La Seguridad Nacional a la Deriva, Del Frente Nacional a la Posguerra Fría. Bogotá: Alfaomega, Cesó-Uniandes, Flacso-Sede Educador, 2002, 247p.

Lechner, Norbert. Epílogo, en Lechner, Norbert (ed.), Estado y política en América Latina. Bogotá: Siglo Veintiuno Editores, S.A, 1981, 340p.

Neumann, Franz. El Estado democrático y el Estado Autoritario: ensayos sobre teoría política y legal. Buenos Aires: Paidós, 1968, 277p.

O'Donnell, Guillermo. Las Fuerzas Armadas y el Estado Autoritario del Cono sur de América Latina, en Lechner, Norbert (ed.), Estado y política en América Latina: Bogotá Siglo Veintiuno Editores, S.A, 1981, 340p.

----- y Schmitter, Philippe. Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas. Buenos Aires: Editorial Paidós, 1991, 4v.

----- . Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización. Buenos Aires: Editorial Paidós, 1997, 360p.

Palacios, Marco. Entre la legitimidad y la violencia, Colombia: 1875-1994. Bogotá: Norma, 1995, 386p.

Pécaut, Daniel. Midiendo fuerzas. Balance del primer año de gobierno de Álvaro Uribe. Editorial Planeta, Bogotá, 2003.

Pizarro, Eduardo. Terrorismo y el imperio de la ley. En: Cepeda Fernando (ed.), Las relaciones cívico-militares en tiempo de conflicto armado. Bogotá: Embajada de los Estados Unidos de América, Fundación Ideas para la Paz, 2003, 449p.

Rey, Juan Carlos. Problemas de la transición democrática y de la consolidación de la democracia en América Latina. En: Agenda para la consolidación de la democracia en América Latina, Simposio para la consolidación de la democracia en América Latina (1990 Feb.: Caracas) San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1990, 617 p.

Sartori, Giovanni. Teoría de la Democracia: El debate contemporáneo, volumen 1. Madrid: Alianza Editorial, 1988, 2.v.

Vázquez Carrizosa, Alfredo. Colombia entre la Esperanza y la Desesperación. En: Gallón Giraldo, Gustavo. Quince años de Estado de Sitio en Colombia: 1958-1978. Bogotá: América Latina, 1979.

Zakaria, Fareed. The future of freedom: illiberal democracy home and abroad. New York: W.W Norton & Company, 2003, 286p.

ZULETA, Estanislao. Educación y Democracia. Bogotá: Corporación Tercer Milenio y Fundación Estanislao Zuleta, 1995, p.77-91.

ARTÍCULOS

Diamond, Larry. Elections Without Democracy: Thinking About Hybrid Regimes, En: Journal of Democracy (April 2002), vol. 13, no. 2, pp. 21-34.

García Villegas, Mauricio. La incidencia social de la constitución. En: Revista de Derecho Público, no. 4, noviembre de 1993, pp. 9-29.

Iturralde, Manuel. Guerra y derecho en Colombia: el decisionismo político y los estados de excepción como respuesta a la crisis de la democracia. En: Revista de Estudios Sociales, no. 15, junio de 2003, pp. 29-46.

Leal, Francisco. La seguridad: difícil de abordar con democracia. En: Análisis Político, no. 46, mayo - agosto de 2002, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia.

----- . La seguridad durante el primer año del gobierno de Alvaro Uribe Vélez, Ponencia presentada en el foro de celebración de los 25 años de Fescol, Bogotá, 5 de septiembre de 2003. En: [Internet], <http://curlinea.uniandes.edu.co/semcrisis/>.

León Atehortúa, Adolfo. El rebusque del Plan de Desarrollo. En: UN Periódico, Bogotá, No. 43, 16 de febrero de 2003, pág. 5.

Mejía, Oscar. Bienvenidos al pasado. En: UN Periódico, no. 38, septiembre 15 de 2002, p. 4.

Mason, Ann. La crisis de seguridad en Colombia: causas y consecuencias internacionales de un Estado envía de fracaso. En: Colombia Internacional, Bogotá, no. 49/50 (may.-dic., 2000), p.82-102.

Orjuela, Luis Javier. “La debilidad del Estado colombiano en tiempo del neoliberalismo y el conflicto armado”. En Colombia Internacional, no. 49-50, Bogotá, 2000, pp. 103-116.

Proyecto de acto legislativo no. 015 de 2003 senado 223 de 2003.

PRENSA

El Tiempo, agosto de 2003 a agosto de 2004

El Espectador, octubre 31 de 2002 a diciembre 21 de 2002

ANEXOS

Anexo 1: Decreto 2002, 9 de septiembre de 2002.

Anexo 2: Estatuto Antiterrorista.

CUADROS

Cuadro 1: Presupuesto de entidades del sistema de seguridad y justicia penal.

MINISTERIO DEL INTERIOR

DECRETO NÚMERO 2002

09 DE SEPTIEMBRE DE 2002

por el cual se adoptan medidas para el control del orden público y se definen las zonas de rehabilitación y consolidación.

El Presidente de la República de Colombia,
en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 213 de la Constitución Política y en desarrollo de lo dispuesto en el Decreto 1837 del 11 de agosto de 2002, y

CONSIDERANDO:

Que mediante Decreto 1837 del 11 de agosto de 2002 se declaró el estado de conmoción interior en todo el territorio nacional;

Que los grupos criminales han multiplicado los ataques a la infraestructura de servicios esenciales de energía, de agua potable, carreteras y caminos, cometiendo delitos de lesa humanidad como masacres, desapariciones, secuestros, desplazamientos forzados y destrucción de pueblos indefensos;

Que dentro de los principales soportes de la acción delincencial de tales organizaciones se encuentra, por una parte, la mimetización de sus integrantes dentro de la población civil y el ocultamiento de sus equipos de telecomunicaciones, armas y municiones en las poblaciones y, por la otra, el constante abastecimiento que funciona en los lugares en que permanecen;

Que en las actuales circunstancias de alteración de orden público las autoridades deben adoptar las medidas estipuladas en el artículo 38 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción, como la aprehensión preventiva de personas, la interceptación de comunicaciones y registro de correspondencia, la inspección o registro del domicilio, la comparecencia de extranjeros ante las autoridades, la restricción a la libertad de circulación de personas y vehículos, la utilización temporal de bienes y la prestación de servicios técnicos y profesionales;

Que con el fin de identificar y judicializar de manera eficaz a los miembros de las organizaciones criminales y de prevenir la participación de estas en conductas punibles, es necesario contar además con medidas tendientes a aprehender preventivamente a las personas sobre las cuales se tenga indicio sobre su participación o sobre sus planes de participar en la comisión de delitos relacionados con las causas de perturbación del orden

público;

Que la tecnología y los medios de comunicación con que cuentan los agentes generadores de violencia sirven de soporte para el planeamiento y la ejecución de la acción delincencial de estas organizaciones, por lo cual es necesario, además de establecer controles sobre los equipos de comunicación y su localización, adoptar medidas tendientes a interceptar, grabar o registrar comunicaciones y correspondencia con el fin de buscar pruebas judiciales o prevenir la comisión de delitos;

Que en la preparación y ejecución de las conductas punibles, las organizaciones criminales se valen del ocultamiento de los instrumentos y efectos asociados a la comisión de las mismas, así como de quienes las cometen, por lo cual se hace necesario inspeccionar o registrar domicilios, con el fin de buscar pruebas con fines judiciales o de prevenir la comisión de estos delitos;

Que es necesario evitar la presencia de criminales extranjeros que entrenen, den instrucción o se unan a las acciones de las organizaciones criminales que existen en el país, circunstancia que justifica la comparecencia de los extranjeros ante las autoridades;

Que se hace necesario reglamentar la circulación y permanencia de personas y vehículos que puedan obstruir la acción de la fuerza pública, para facilitar sus acciones en algunas zonas del país, prevenir la ocurrencia de nuevos hechos violentos y permitir la reacción inmediata ante los mismos, garantizando la seguridad de la población civil;

Que dada la extensión del territorio nacional y la inexistencia en algunos lugares de bienes o servicios oficiales que permitan la protección de derechos fundamentales, la garantía del derecho a la vida y la salud de las personas, se hace necesaria, de manera subsidiaria, la prestación de servicios técnicos y profesionales por particulares, así como la utilización de bienes que pertenezcan a los mismos;

Que existen zonas del país especialmente convulsionadas por el accionar de las organizaciones criminales, de manera que se hace necesario delimitarlas en Zonas de Rehabilitación y Consolidación, con el fin de aplicarles medidas específicas para conjurar las causas de perturbación del orden público e impedir la extensión de sus efectos;

Que la suspensión del inciso primero del artículo 294 del Código de Procedimiento Penal se justifica toda vez que los bienes inmuebles no domiciliarios, naves y aeronaves se han convertido en medios indispensables para el actuar de las organizaciones criminales;

DECRETA:

CAPITULO I Control del Orden Público

Artículo 1°. *Funcionamiento coordinado de las autoridades públicas.* La Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación designarán en cada una de las unidades operativas menores o sus equivalentes de las Fuerzas Militares, con dedicación exclusiva, por lo menos un fiscal y una unidad del Cuerpo Técnico de Investigación y un agente especial del Ministerio Público.

Su misión será la de acompañar, en ejercicio de las funciones propias de su cargo, las operaciones de la Fuerza Pública, sin que esto se constituya en requisito para adelantar dichas operaciones.

La Fuerza Pública tomará las medidas necesarias para proteger la integridad física de los funcionarios mencionados que acompañen las operaciones.

Artículo 2°. *Captura.* En ejercicio de sus funciones, la Fuerza Pública, el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, y aquellos organismos que cuenten con atribuciones permanentes de policía judicial, podrán disponer, previa autorización judicial escrita, la captura de aquellas personas de quienes se tenga indicio s obre su participación o sobre sus planes de participar en la comisión de delitos.

Si existiere urgencia insuperable y la necesidad de proteger un derecho fundamental en grave o inminente peligro, bastará la comunicación verbal de la autorización judicial previamente escrita.

Las autoridades judiciales respectivas deberán registrar en un libro especial, que para estos efectos deberá llevar la pertinente orden escrita, la fecha, la hora, el lugar y el motivo que dio lugar a la solicitud de captura, así como los nombres de las personas afectadas con dicha orden, la autoridad que la solicita y quien atiende la solicitud. De igual manera procederá el registro de todas las comunicaciones verbales de la autorización judicial escrita.

En caso de que no se otorgue la autorización de captura o no se apruebe su comunicación verbal, se deberán registrar inmediatamente las razones que motivaron la negativa. Dicho registro deberá ser remitido a la autoridad que solicitó la autorización dentro de las 24 horas siguientes.

Artículo 3°. *Captura sin autorización judicial.* Sin perjuicio de lo establecido en el artículo anterior, procederá la captura del sospechoso sin que medie autorización judicial, cuando

existan circunstancias que imposibiliten su requerimiento, siempre que haya urgencia insuperable y la necesidad de proteger un derecho fundamental en grave o inminente peligro.

La autoridad que proceda a la captura, deberá llevar un registro en un libro especial, indicando la fecha, la hora, el lugar y el motivo que dio lugar a la captura, así como los nombres de las personas afectadas con dicha medida.

El capturado deberá ser puesto a disposición de un fiscal tan pronto como las circunstancias de hecho lo permitan y, en todo caso, dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes, para que aquel adopte la decisión correspondiente en el término de treinta y seis (36) horas.

Cuando la captura se hubiere realizado en los términos que señala el presente artículo, la autoridad que la llevó a cabo deberá informar a la Procuraduría General de la Nación el hecho y las razones que motivaron dicha actuación, mediante la remisión del correspondiente registro.

Artículo 4°. *Registros de capturas.* La Fuerza Pública, el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, y aquellos organismos que cuenten con atribuciones permanentes de policía judicial, llevarán un registro actualizado por entidad, que permita identificar al capturado, así como el lugar, la fecha y la hora en que se llevó a cabo su captura y las razones que la motivaron.

Para tal efecto, cada entidad deberá, en forma diaria, remitir el registro previsto en el inciso anterior al Fiscal General de la Nación, para que la dependencia a su cargo mantenga consolidado y actualizado dicho registro con la información sobre las capturas realizadas por cada organismo, incluyendo la definición de la situación jurídica de los capturados.

Artículo 5°. *Interceptación o registro de comunicaciones.* En ejercicio de sus funciones, la Fuerza Pública, el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, y aquellos organismos que cuenten con atribuciones permanentes de policía judicial, podrán disponer, previa autorización judicial, la interceptación o el registro de comunicaciones con el único fin de buscar pruebas judiciales o de prevenir la comisión de delitos.

Cuando existan circunstancias de urgencia insuperables y sea necesario proteger un derecho fundamental en grave e inminente peligro, bastará la comunicación verbal de la autorización judicial previamente escrita.

La autoridad judicial ante la cual se eleve la solicitud deberá evaluarla de manera preferente y decidir de manera inmediata la procedencia de la misma. En todo caso, la autorización no podrá tomar más de 24 horas.

Las autoridades judiciales respectivas deberán registrar en un libro especial, que para estos

efectos deberá llevar la pertinente orden escrita, la fecha, la hora, el lugar y el motivo que dio lugar a la solicitud de interceptación o registro de comunicaciones, así como los nombres de las personas afectadas con dicha orden, la autoridad que la solicita y quien atiende la solicitud. De igual manera procederá el registro de todas las comunicaciones verbales de la autorización judicial escrita.

En caso de que no se otorgue la autorización de interceptación o el registro de comunicaciones o no se apruebe su comunicación verbal, se deberán registrar inmediatamente las razones que motivaron la negativa. Dicho registro deberá ser remitido a la autoridad que solicitó la autorización dentro de las 24 horas siguientes.

Parágrafo. La autorización referida en el presente artículo permitirá que las autoridades mencionadas intercepten, registren o graben, a través de cualquier medio tecnológico, todo tipo de comunicación, con el objetivo de buscar pruebas para fines judiciales o de prevenir la comisión de delitos.

Las grabaciones serán aportadas como prueba a los respectivos expedientes, cuando ello lo amerite.

Artículo 6°. *Inspección o registro domiciliario y allanamiento.* En ejercicio de sus funciones, la Fuerza Pública, el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, y aquellos organismos que cuenten con atribuciones permanentes de policía judicial, podrán disponer, previa autorización judicial, inspecciones, registros domiciliarios o allanamientos, con el único fin de buscar pruebas con fines judiciales o de prevenir la comisión de delitos.

En todo caso, dichas autoridades están obligadas a levantar un acta de la inspección, registro o allanamiento, en la cual se hará constar la identidad de las personas que asistan, los bienes o elementos incautados y las circunstancias en que concurran. El acta será firmada por la autoridad que efectúe el reconocimiento y por el morador. Si los familiares o vecinos no se encontraren o no saben o no quieren firmar, se dejara constancia en el acta.

Si existiere urgencia insuperable y la necesidad de proteger un derecho fundamental en grave o inminente peligro, bastará la comunicación verbal de la autorización judicial previamente escrita.

Las autoridades judiciales respectivas deberán registrar en un libro especial, que para estos efectos deberá llevar la pertinente orden escrita, la fecha, la hora, el lugar y el motivo que dio lugar a la solicitud de inspección, registro, allanamiento, así como los nombres de las personas afectadas con dicha orden, la autoridad que la solicita y quien atiende la solicitud. De igual manera procederá el registro de todas las comunicaciones verbales de la autorización judicial escrita.

En caso de que no se otorgue la autorización de inspección, registro o allanamiento domiciliario o no se apruebe su comunicación verbal, se deberán registrar inmediatamente

las razones que motivaron la negativa. Dicho registro deberá ser remitido a la autoridad que solicitó la autorización dentro de las 24 horas siguientes.

Artículo 7°. *Inspección o registro domiciliario sin autorización judicial.* Cuando existan circunstancias que imposibiliten la obtención de la autorización judicial, siempre que haya urgencia insuperable y la necesidad de proteger un derecho fundamental en grave o inminente peligro, procederá la inspección o registro domiciliario sin que medie dicha autorización.

En todo caso, deberá informarse a la autoridad judicial y a la Procuraduría General de la Nación inmediatamente o, a más tardar, dentro de las 24 horas siguientes, las causas que motivaron la inspección o el registro y sus resultados, con remisión de copia del acta levantada.

En los casos de flagrancia se seguirán aplicando las disposiciones que rigen la materia.

Artículo 8°. *Inspección o registro no domiciliario.* En ejercicio de sus funciones, la Fuerza Pública, el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, y los organismos con atribuciones permanentes de policía judicial, podrán realizar inspecciones o registros a bienes inmuebles no domiciliarios, naves y aeronaves, con el único fin de buscar pruebas con fines judiciales o de prevenir la comisión de delitos.

Procederá la inspección de todo bien inmueble no domiciliario, nave o aeronave en los que se presuma que se encuentra la persona implicada en la comisión de un delito, o los autores o partícipes en el planeamiento de la comisión de una conducta punible, o las armas, instrumentos, efectos u otro material que permita probar la comisión de un delito o permita evitarlo.

En estos casos se deberá realizar un informe en los términos señalados en el artículo anterior.

En consecuencia, se suspende el inciso primero del artículo 294 del Código de Procedimiento Penal.

Artículo 9°. *Transmisión de reportes.* Todos los reportes, informes, autorizaciones de que trata el presente decreto, podrán ser transmitidos, entre otros, mediante medios electrónicos, ópticos o similares, internet, correo electrónico, telegrama, télex o telefax.

Artículo 10. *Deberes de los extranjeros.* Los extranjeros deberán atender la comparecencia que se les ordene ante las autoridades colombianas, cumplir las normas que se dicten sobre renovación o control de permisos de residencia y observar las demás formalidades que se

establezcan. Quienes contravengan las normas que se dicten, o contribuyan a perturbar el orden público, podrán ser expulsados del país.

La medida de expulsión deberá ser motivada. En todo caso se garantizará el derecho a la defensa.

CAPITULO II

Zonas de Rehabilitación y Consolidación

Artículo 11. *Definición.* La Zona de Rehabilitación y Consolidación será el área geográfica afectada por acciones de grupos criminales en donde, con el fin de garantizar la estabilidad institucional, restablecer el orden constitucional, la integridad del territorio nacional y la protección de la población civil, resulte necesaria la aplicación de una o más de las medidas excepcionales de que tratan los siguientes artículos, sin perjuicio de la aplicación de las demás medidas dictadas con base en la conmoción interior.

permisos especiales otorgados son de carácter temporal, personal e intransferible y no podrán ser retenidos por la Fuerza Pública. Su tenencia no exime al titular del cumplimiento de las reglas generales que se impongan en los términos del presente artículo.

El Gobernador podrá adoptar las medidas que considere adecuadas a las condiciones del territorio donde tenga jurisdicción, señalando las áreas geográficas, lugares, períodos de duración y vías de comunicación en que serán aplicables.

Artículo 15. *Información sobre desplazamientos en la Zona.* El Gobernador podrá, dentro del territorio de su jurisdicción, adoptar medidas para exigir a personas determinadas que comuniquen con una antelación de dos días, ante la primera autoridad civil del municipio y, en su defecto, ante el comandante de estación o subestación de Policía de la respectiva localidad, todo desplazamiento fuera de la misma cuando se trate de su residencia habitual.

Artículo 16. *Desplazamientos no autorizados.* Quien incumpla la obligación prevista en el artículo anterior será objeto de retención transitoria inmutable hasta por 24 horas, siguiendo el procedimiento de las medidas correctivas establecido en las normas del Código Nacional de Policía.

Artículo 17. *Atribuciones en materia de información.* El Comandante Militar de la Zona de Rehabilitación y Consolidación, queda facultado para recoger, verificar, conservar y clasificar la información acerca del lugar de residencia y de la ocupación habitual de los residentes y de las personas que transiten o ingresen a la misma; de las armas, explosivos, accesorios, municiones y de los equipos de telecomunicaciones que se encuentren dentro de dichas áreas; así como de los vehículos y de los medios de transporte terrestre, fluvia l, marítimo y aéreo que circulen o presten sus servicios por ellas en forma regular u ocasional.

Artículo 18. *Deber de informar.* El que se encuentre dentro de la Zona de Rehabilitación y Consolidación deberá informar sobre la tenencia, porte o uso de armas, explosivos, accesorios, municiones o equipos de telecomunicaciones. Quien incumpla este deber podrá ser capturado preventivamente por cualquier miembro de la Fuerza Pública y deberá ser puesto a disposición de la autoridad judicial competente dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes.

El miembro de la Fuerza Pública que realice la captura deberá informar al comandante militar para la suspensión del respectivo salvoconducto, cuando ello resulte aplicable.

Artículo 19. *Suspensión de salvoconductos.* El Comandante militar de la zona, podrá ordenar a las autoridades militares competentes la suspensión de los permisos de porte de

armas de fuego, cuando considere que dicho porte pueda afectar el orden público.

Artículo 20. *Identificación.* En las Zonas de Rehabilitación y Consolidación, la persona que no porte su documento de identificación, será retenida mientras se verifica su identidad y se establece que no es requerida por ninguna autoridad Judicial o de Policía. En todo caso el tiempo de retención no podrá ser superior a 24 horas, después de las cuales será puesta en libertad o a disposición de las autoridades judiciales respectivas.

La Registraduría Nacional del Estado Civil deberá dar respuesta inmediata a los requerimientos que para los fines del presente artículo se le formulen. La no contestación oportuna de manera injustificada se considerará falta disciplinaria grave del funcionario encargado de atender tal requerimiento.

Artículo 21. *Revisión de carga.* Cualquier miembro de la fuerza pública que opere en un área geográfica que se delimite como Zona de Rehabilitación y Consolidación, queda facultado para revisar toda carga que haya sido, sea o vaya a ser transportada por vía terrestre, fluvial, marítima o aérea.

Los conductores y los auxiliares del medio de transporte que ingresa, transita o sale de la Zona de Rehabilitación y Consolidación, podrán ser capturados preventivamente por cualquier miembro de la Fuerza Pública y deberán ser puestos a disposición de la autoridad judicial competente a más tardar dentro de las 24 horas siguientes, siempre que exista indicio que permita inferir que con la carga que transporta se pretende auxiliar a alguna organización delictiva o a sus miembros.

Los elementos utilizados para el transporte y la carga, serán puestos a órdenes de la autoridad judicial, para lo de su competencia.

El funcionario que realice la captura en las condiciones mencionadas, deberá cumplir con la obligación de registro e información de que trata el artículo 3° de este decreto.

Artículo 22. *Tránsito y permanencia de extranjeros.* Previo al ingreso a la Zona de Rehabilitación y Consolidación, los extranjeros deberán informar al Gobernador sobre su intención de transitar o permanecer en la misma. Dicha autoridad, en un plazo que no excederá de ocho días hábiles, teniendo en cuenta las especiales condiciones de orden público, podrá negar o autorizar el tránsito o permanencia.

A sí mismo, los extranjeros que se encuentren en la Zona de Rehabilitación y Consolidación, y deseen permanecer o transitar en la misma, deberán proceder a informar al Gobernador su intención, dentro de los ocho (8) días siguientes a la fecha de declaración de la Zona de Rehabilitación y Consolidación.

Los extranjeros que contravinieren lo dispuesto en la presente disposición, podrán ser expulsados del país de conformidad con el procedimiento legal vigente.

Artículo 23. *Utilización de bienes o servicios de particulares.* Decretada la Zona de Rehabilitación y Consolidación, el Alcalde o Gobernador que tenga jurisdicción en el lugar, podrá autorizar:

- a) La utilización temporal de los bienes particulares, cuando no existan bienes oficiales y estos se requieran para proteger derechos fundamentales o cuando sean urgentes para garantizar la vida y la salud de las personas;
- b) La imposición de prestar servicios técnicos y profesionales a quienes ostenten tal calidad, cuando no existan o sean insuficientes los servicios oficiales y no haya medio alternativo alguno para proteger derechos fundamentales o cuando sean urgentes para garantizar la vida y la salud de las personas.

De manera simultánea, el alcalde o gobernador, o el servidor público autorizado por ellos, levantará un acta que exprese los motivos, la información de las autoridades que ejecuten la medida y de las personas que deben cumplirla, así como la descripción del estado del bien utilizado o del servicio prestado. Copia de esta acta deberá enviarse dentro de los dos días siguientes a la Procuraduría General de la Nación.

En todo caso el Estado responderá por los daños causados a los bienes utilizados mediante su indemnización plena.

Artículo 24. *Concurrencia de jurisdicción territorial.* En el evento que en una Zona de Rehabilitación y Consolidación concurren dos o más municipios ubicados en diferentes departamentos, la adopción de las medidas señaladas en este decreto, que correspondan a los Gobernadores, será de competencia del Ministro del Interior.

CAPITULO III **Disposiciones finales**

Artículo 25. *Responsabilidad civil, disciplinaria y penal.* Las autoridades que hagan uso de las facultades señaladas en los artículos anteriores, sin que se den las condiciones y circunstancias allí previstas, serán responsables civil, disciplinaria y penalmente.

Artículo 26. *Vigencia y suspensiones.* El presente decreto rige a partir de su publicación y suspende el inciso primero del artículo 294 del Código de Procedimiento Penal.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 9 de septiembre de 2002.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro del Interior, Fernando Londoño Hoyos.

La Ministra de Relaciones Exteriores, María Carolina Barco Isakson

El Ministro del Interior encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Justicia y del Derecho,

Fernando Londoño Hoyos.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público, Roberto Junguito Bonnet.

La Ministra de Defensa Nacional, Martha Lucía Ramírez de Rincón.

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, Carlos Gustavo Cano Sanz.

El Ministro de Comercio Exterior encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Desarrollo Económico, Jorge Humberto Botero Angulo.

El Ministro de Minas y Energía, Luis Ernesto Mejía Castro.

El Ministro de Comercio Exterior, Jorge Humberto Botero Angulo.

La Ministra de Educación Nacional, Cecilia María Vélez White.

La Ministra del Medio Ambiente, Cecilia Rodríguez González-Rubio.

El Ministro de Salud encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Trabajo y Seguridad Social, Juan Luis Londoño de la Cuesta.

El Ministro de Salud, Juan Luis Londoño de la Cuesta.

La Ministra de Comunicaciones, Martha Helena Pinto de De Hart.

El Ministro de Transporte, Andrés Uriel Gallego Henao.

La Ministra de Cultura, María Consuelo Araujo Castro.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
Nº 015 DE 2003 SENADO 223 DE 2003 CÁMARA
"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 15, 24, 28, 250 Y SE
ADICIONA UN ARTÍCULO NUEVO A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE
COLOMBIA PARA ENFRENTAR EL TERRORISMO"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

D E C R E T A :

Artículo 1º. El artículo 15 de la Constitución Política quedará así:

ARTICULO 15. Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlo y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en los bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas.

En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución.

La correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables. Sólo pueden ser interceptadas o registradas mediante orden judicial, en los casos y con las formalidades que establezca la ley. Una ley estatutaria reglamentará la forma y condiciones en que autoridades administrativas que ella señale, sin previa orden judicial, puedan restringir este derecho, con aviso inmediato al juez que ejerza las funciones de control de garantías y control judicial posterior dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes, exclusivamente para casos de terrorismo. Dentro del primer mes siguiente al inicio de cada legislatura del Congreso de la República, el Gobierno Nacional rendirá informe sobre el uso que se haya hecho de estas funciones.

Para efectos tributarios o judiciales y para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado, podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale la ley.

ARTICULO 2º. El artículo 24 de la Constitución Política quedará así:

ARTÍCULO 24. Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia.

Por medio de ley estatutaria se establecerá la regulación para llevar un informe de residencia de los habitantes en el territorio nacional, en la misma se incluirán las obligaciones de los ciudadanos, los límites de las actuaciones de las autoridades en dicha materia, las condiciones y las forma en que esas actuaciones se autorizarán así como los controles y recursos previstos para el examen de la legalidad y la no arbitrariedad de la

actuación. Esta información será recolectada, conservada y administrada por los alcaldes municipales en aquellos sitios donde el Gobierno nacional por razones de orden público lo solicite y podrá ser consultada para desarrollar funciones de policía judicial bajo la vigencia de quien haga las veces de Ministerio Público en la respectiva entidad territorial.

ARTÍCULO 3º. El artículo 28 de la Constitución Política quedará así:

ARTÍCULO 28. Toda persona es libre. Nadie puede ser molestado en su persona o familia, ni reducido a prisión o arresto, ni detenido, ni su domicilio registrado, sino en virtud de mandamientos escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley.

Una ley estatutaria reglamentará la forma en que autoridades administrativas puedan realizar detenciones con fines de identificación y registros domiciliarios, con aviso inmediato al juez que ejerza las funciones de control de garantías y control judicial posterior dentro de las 36 horas siguientes, exclusivamente en casos de terrorismo. Dentro del primer mes siguiente al inicio de cada legislatura del Congreso de la República, el Gobierno Nacional rendirá informe sobre el uso que se haya hecho de estas funciones.

La persona detenida preventivamente será puesta a disposición del juez competente dentro de las treinta y seis horas siguientes, para que este adopte la decisión correspondiente en el término que establezca la ley.

En ningún caso podrá haber detención, prisión ni arresto por deudas, ni penas y medidas de seguridad imprescriptibles.

ARTICULO 4º. El artículo 250 de la Constitución Política tendrá un párrafo del siguiente tenor:

PARÁGRAFO. Para combatir la delincuencia y en aquellos sitios del territorio nacional donde no exista una autoridad judicial a la que se pueda recurrir en forma inmediata, o donde el acceso de los funcionarios de policía judicial no sea posible, por excepcionales circunstancias de orden público, la Fiscalía General de la Nación podrá conformar unidades especiales con miembros de las Fuerzas Militares que bajo su dirección y coordinación cumplirán funciones operativas de apoyo, protección y auxiliares a las mismas. Para el desarrollo de las labores propias de esta función, los miembros de la Unidad pertenecientes a las Fuerzas Militares se regirán, sin excepción, por los mismos principios de responsabilidad que los demás miembros de la Unidad Especial.

ARTICULO 5º. VIGENCIA. Las adiciones a la Constitución Política efectuadas mediante el presente acto legislativo empezarán a regir a partir de su promulgación.

En los anteriores términos fue aprobado el presente Proyecto de Acto Legislativo No. 015 de 2003 Senado 223 de 2003 Cámara "Por medio del cual se modifican los artículos 15, 24, 28, 250 y se adiciona un artículo nuevo a la Constitución Política de Colombia para enfrentar el terrorismo" según consta en el Acta N° 35 de la Comisión Primera del Senado, con fecha 5 de Junio de 2003.

PONENTES:

CARLOS HOLGUIN SARDI
Senador

RAFAEL PARDO RUEDA
Senador

JESÚS ENRIQUE PIÑACUE ACHICUE
Senador

HÉCTOR HELI ROJAS JIMENEZ
Senador

AUTORIZADO:

GERMAN VARGAS LLERAS
Presidente Comisión Primera
H. Senado de la República

GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL
Secretario Comisión Primera
H. Senado de la República

Cuadro 1.

Presupuesto de entidades del sistema de seguridad y justicia penal (miles de millones de pesos corrientes)					
Entidad	1999	2000	2001	2002	Aumento 1999/2002
Fuerzas Militares	2.547,9	2.864,2	3.577,6	3.392,9	57%
Policía Nacional	1.879,3	2.060,9	2.347,3	2.443,3	30%
Fiscalía General de la Nación	566,8	602,4	626,2	657,6	16%
Rama Judicial*	734,9	681,6	698,7*	764,9*	4%
Procuraduría General de la Nación	130,5	146,2	158,9	172,6	32%
Defensoría del Pueblo	35,2	35,4	37,5	45,7	31%

* Con excepción de la Fiscalía General de la Nación.

Fuentes: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, leyes de presupuesto general de la nación 2001 y 2001, y cálculos del INDH 2003.