

Colombia: por la senda del autoritarismo

Jaime Zuluaga Nieto*

* *Profesor Emérito de la Universidad Nacional de Colombia.*

Colombia atraviesa por una coyuntura compleja y paradójica. Compleja, porque afronta una guerra interna que ha generado una aguda crisis humanitaria: es uno de los países del mundo con más grave situación de derechos humanos, es el primer productor de hoja de coca y procesador de cocaína en el mundo, en los últimos seis años (1997-2004) la población en condiciones de pobreza pasó del 55% al 66%, el servicio de la deuda externa absorbe el 34,7% del presupuesto nacional, y la economía, aunque se ha reactivado, no logra recuperarse suficientemente de la más fuerte recesión de los últimos setenta años. Paradójica, porque el actual gobierno, que se inició en agosto de 2002, ha adoptado una serie de medidas que afectan a los sectores medios y populares –tales como la aplicación de reformas tributarias que han aumentado y extendido el IVA a productos básicos– y, para afrontar el creciente déficit fiscal, anuncia nuevas reformas que aumentan aún más el IVA y los impuestos a los asalariados manteniendo fuertes exenciones

tributarias al capital; ha reducido significativamente el gasto social en proporción al aumento que ha experimentado el gasto militar; ha golpeado al movimiento sindical en sectores estratégicos como los de telecomunicaciones y petróleo; ha aplicado políticas de orden público que se han traducido en detenciones masivas de ciudadanos, persecución a dirigentes políticos y líderes sociales en las zonas de conflicto; y adelanta proyectos de reforma constitucional orientados a desmontar algunas de las mayores conquistas democráticas consagradas en la Constitución de 1991. Pese a todo lo anterior el presidente Álvaro Uribe Vélez goza de una fuerte popularidad. Según las encuestas realizadas en las ciudades más grandes, entre el 70 y el 75% de los encuestados lo apoyan y el 60% estaría dispuesto a votar por él para un nuevo mandato. En este artículo explico cómo se llegó a una situación como la descrita y analizo algunas de las medidas gubernamentales que más atentan contra las conquistas democráticas.

El precio de un fracaso

El 20 de febrero de 2002 el entonces presidente Andrés Pastrana anunció al país la ruptura de las negociaciones de paz con las FARC-EP. Su mandato (1998-2002) se había iniciado en medio de fuertes expectativas de paz. Todo parecía indicar que esta vez sí era posible llegar a un acuerdo con las guerrillas para poner término, por la vía de la solución política negociada, a décadas de confrontación armada. Incluso se avanzó en la adopción de una agenda de negociaciones que contemplaba reformas posibles de carácter económico, social y político. Pero las negociaciones no avanzaron. La guerra continuó, pues se había pactado negociar en medio de la confrontación. Las guerrillas, especialmente las FARC-EP, extendieron su acción a nuevas partes del territorio nacional. Los ataques a los poblados y el secuestro de civiles, entre otras acciones, persistieron. Los grupos paramilitares, al amparo de la complicidad activa o pasiva de sectores del Estado y de las fuerzas militares, continuaron con sus crímenes contra la población civil y crecieron a un ritmo mayor que el de las guerrillas, cubriendo buena parte de la geografía nacional. Las fuerzas armadas entraron en un proceso de reingeniería, se modernizaron, y aumentaron y profesionalizaron sus efectivos con los recursos del Plan Colombia, abundantemente dispensados por EE.UU., que colocaron al país como tercer receptor mundial de ayuda militar e hicieron de Colombia el laboratorio de las nuevas formas de intervención político-militar en América Latina. Mientras se hablaba de paz, se hacía la guerra. Los tres años que duraron las negociaciones se caracterizaron por los desencuentros, la improvisación y bandazos del gobierno, y las exigencias excesivas y abusos de la guerrilla.

A pesar de los esfuerzos de la comunidad internacional y de sectores de la sociedad, cada vez más aislados, que propugnaban por salvar las negociaciones, el presidente dio

“Los grupos paramilitares, al amparo de la complicidad activa o pasiva de sectores del Estado y de las fuerzas militares, continuaron con sus crímenes contra la población civil y crecieron a un ritmo mayor que el de las guerrillas, cubriendo buena parte de la geografía nacional”

por terminado el proceso de paz en la fecha arriba citada. Pero desde mucho antes las expectativas de paz se habían desvanecido, y la volátil “opinión pública” que tres años atrás se inclinara a favor de la negociación, ahora lo hacía a favor de la salida militar. Sobre ese nuevo ánimo colectivo el entonces candidato a la presidencia, Álvaro Uribe Vélez, organizó su campaña electoral, ofreció seguridad a una sociedad asediada por la inseguridad, y se comprometió a reducir a las guerrillas por la vía militar. El voto ciudadano le permitió triunfar en la primera vuelta. Este fue el precio pagado por la sociedad por la frustración de sus expectativas de llegar a la paz a través del camino de la solución negociada.

¡Bienvenida la guerra!

La ruptura de las negociaciones de paz colocó al país en la senda abierta de la profundización de la guerra. Desde el 20 de febrero de 2002 los antiguos interlocutores políticos comenzaron a ser llamados terroristas. De hecho, las FARC-EP, en compañía de los paramilitares agrupados en las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), ya habían sido incluidas en la lista de organizaciones terroristas del Departamento de Estado de EE.UU. El nuevo contexto internacional post 11 de septiembre favoreció la inclusión de la guerra colombiana en la “cruzada mundial contra el terrorismo” de la administración Bush.

El gobierno de Uribe adoptó una política llamada de Seguridad Democrática cuyo objetivo central es “reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio, mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática: del libre ejercicio de la autoridad de las instituciones, del imperio de la ley y de la participación activa de los ciudadanos en los asuntos de interés común... La primera condición para cumplir con el objetivo de fortalecer el Estado de Derecho es la consolidación gradual del control estatal sobre la totalidad del territorio. La Fuerza Pública iniciará el proceso de consolidación del control estatal sobre el terri-



© Simone Bruno

torio, asegurando su presencia permanente y definitiva en todas las cabeceras municipales, con el apoyo de brigadas móviles y demás unidades de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional. Unidades compuestas por soldados regulares, soldados campesinos y carabineros de la Policía Nacional asegurarán el mantenimiento del control territorial¹. Esta visión de la llamada Seguridad Democrática tiene poco parentesco con la que, como seguridad ciudadana o democrática, promueven otros gobiernos del continente que estiman que algunas de las mayores amenazas contra la democracia provienen de la pobreza, la inequidad, la corrupción, etcétera². Tal como ha sido formulada, es la vieja Doctrina de la Seguridad Nacional de la época de la Guerra Fría, centrada en la defensa y protección del Estado y la lucha contra el “enemigo interno”. Ello se revela en el tipo de amenazas que identifica: terrorismo, narcotráfico, finanzas ilícitas, tráfico de armas, municiones y explosivos, secuestro, extorsión y homicidios.

Elementos centrales de esta política, que subestima lo social y privilegia lo militar y lo policivo, son: garantizar la presencia de la fuerza pública en todos los municipios, los programas de soldados campesinos, y la red de informantes. Cuando comenzó el actual gobierno había más de ciento cincuenta municipios sin presencia de fuerza pública; hoy todos están cubiertos. Se ha impulsado el programa de soldados campesinos mediante el reclutamiento de jóvenes que reciben entrenamiento militar ligero y fungen de soldados durante el día en sus propios pueblos. Esta es, entre otras cosas, una manera de comprometer a los pobladores con la defensa de los soldados ante un eventual ataque de las guerrillas. Y la red de informantes es un mecanismo a través del cual se busca que la población denuncie ante las autoridades militares y policiales a los “terroristas”, a cambio de recompensas. El programa se funda en el postulado de que los “buenos colombianos”, según la expresión del presidente, deben estar al lado del Estado y de sus fuerzas armadas. Los testimonios obtenidos mediante este mecanismo han conducido a la detención de miles de personas, la mayoría de las cuales han sido dejadas en libertad, después de varios meses de detención injusta, por ausencia de pruebas. Esta es una manera de vincular a la población civil al conflicto y de desconocer el principio de distinción entre combatientes y población civil consagrado por el derecho internacional humanitario.

Al mes siguiente de su asunción, el presidente declaró el Estado de Conmoción Interior previsto en la Constitución para afrontar graves amenazas de orden público, y expidió el Decreto 2002 en virtud del cual se otorgaron facultades de policía judicial a las fuerzas

militares para que las ejercieran cuando existiese una “urgencia insuperable y la necesidad de proteger un derecho fundamental en grave o inminente peligro”. Con estas facultades podían, sin ninguna orden judicial, realizar allanamientos, requisar lanchas, carros o aviones, y capturar personas sospechosas de haber cometido o de tener planes para cometer delitos. El decreto autorizó al presidente para crear las llamadas “zonas de rehabilitación y consolidación”. Se establecieron dos, una en Arauca y otra en el Sur de Bolívar, y en ellas se restringieron los derechos de los ciudadanos con el objetivo de recuperar la seguridad del lugar. Los alcaldes o el gobernador podían decretar toques de queda, establecer retenes militares, exigir permisos especiales para circular o salir del municipio, y utilizar temporalmente bienes de particulares para proteger la vida y la salud de las personas. El gobierno y las fuerzas armadas sostienen que medidas de esta naturaleza son necesarias para facilitar la labor de la fuerza pública, dado que la legislación ordinaria vigente, según ellos, es el mayor obstáculo para combatir a las guerrillas. Pero mientras estuvo vigente el decreto y operaron las zonas de rehabilitación y consolidación, se intensificó la guerra en ellas y aumentaron las violaciones a los derechos humanos. Finalmente la Corte Constitucional declaró inconstitucional este decreto, en sentencia que fue mal recibida por el gobierno.



© Simone Bruno



© Simone Bruno

Seguridad vs. libertades y derechos fundamentales

A fines de los años ochenta Colombia afrontó una crítica situación: altas tasas de violencia, ascenso del movimiento guerrillero, auge de la economía y organizaciones criminales internacionales del narcotráfico y del terrorismo desatado por parte de estas, crisis de legitimidad del régimen político, y adopción del llamado modelo aperturista de la economía como forma de reinserción en la economía-mundo. En esta situación se adelantó el proceso de paz que condujo a la desmovilización de las guerrillas del M19, factor que, articulado a un proceso de insurgencia ciudadana, condujo a la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente en la que, por primera vez, participaron sectores tradicionalmente excluidos: indígenas, afrodescendientes, mujeres,

iglesias cristianas, movimientos de oposición al bipartidismo Liberal y Conservador y ex-guerrilleros. La Asamblea derogó la vieja Constitución vigente desde 1886 y adoptó, en 1991, una nueva que consagró el Estado Social de Derecho y la democracia participativa, amplió el catálogo de derechos y libertades fundamentales, incorporó los económicos, sociales y culturales, e instituyó el derecho de tutela, entre otras conquistas democráticas significativas.

Contra esta Constitución se han movilizado los sectores más retardatarios. En su breve historia ha sido objeto de dieciocho reformas. Pero es el gobierno de Uribe Vélez el que ha propuesto la más integral y regresiva contrarreforma. Su primer logro en esta dirección fue la aprobación por parte del Congreso del Estatuto Antiterrorista, y se propone, además, una profunda reforma a la justicia.

El Estatuto Antiterrorista elevó a la categoría de norma constitucional las facultades de las autoridades para “interceptar o registrar la correspondencia y demás formas de comunicación privada... realizar detenciones, allanamientos y registros domiciliarios... sin previa orden judicial” y limitar la libre circulación por el territorio nacional, y confirió facultades de policía judicial a miembros de las fuerzas militares. En relación con este Estatuto, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos solicitó a las autoridades colombianas que “al adoptar políticas y al elaborar normas presten la debida atención a las obligaciones asumidas por Colombia como Estado parte en los instrumentos internacionales de derechos humanos y de derecho internacional humanitario [y las instó] a no introducir en el ordenamiento jurídico colombiano normas que faculden a los miembros de las fuerzas militares para ejercer funciones de policía judicial”³. Recomendaciones que no fueron atendidas al ser aprobado el Estatuto. Posteriormente, en comunicación del 13 de diciembre de 2003, la Oficina “hizo notar la incompatibilidad entre los tratados de derechos humanos y normas de derecho interno que otorguen funciones de policía judicial a los militares, y asignen permanentemente a las autoridades administrativas competencias para llevar a cabo, sin mandato judicial previo, interceptaciones de la comunicación privada, detenciones, allanamientos y registros. Tales normas podrían abrir el camino a la arbitrariedad [y recordó] nuevamente que toda medida adoptada para contrarrestar la violencia y el terrorismo debe ser respetuosa de los derechos humanos, y confía en que las autoridades colombianas honrarán los compromisos internacionales del Estado en lo atinente a la protección y garantía de esos derechos”.

Además de las Naciones Unidas, las organizaciones de derechos humanos, iniciativas de paz, organizaciones sociales y diversos sectores políticos se opusieron a este tipo de medidas. Finalmente la Corte Constitucional, en sentencia de septiembre de 2004, declaró inexecutable el Estatuto Antiterrorista por vicios de procedimiento y señaló reser-

“El Estatuto Antiterrorista elevó a la categoría de norma constitucional las facultades de las autoridades para “interceptar o registrar la correspondencia y demás formas de comunicación privada... realizar detenciones, allanamientos y registros domiciliarios... sin previa orden judicial” y limitar la libre circulación por el territorio nacional, y confirió facultades de policía judicial a miembros de las fuerzas militares”

vas sobre su contenido. El gobierno se apresuró a manifestar que insistirá de nuevo ante el Congreso con un proyecto de idéntico contenido, en un renovado desconocimiento de las recomendaciones de las Naciones Unidas.

Pero los intentos por desmontar las conquistas democráticas de la Constitución de 1991 no se agotaron con el Estatuto. El proyecto gubernamental de reforma a la justicia se orienta a debilitar la autonomía de la rama judicial y a desnaturalizar su condición de función esencial del Estado para ofrecerla como un servicio público en franco proceso de privatización. Mención aparte merece lo que se pretende hacer con la Corte Constitucional, organismo que se ha erigido en el más firme guardián del espíritu de la Constitución y ha contribuido con sus decisiones a la afirmación del Estado Social de Derecho. La reforma propone limitar sus funciones estableciendo que las sentencias sobre constitucionalidad de los decretos que declaran los estados de excepción se fundamenten exclusivamente en los aspectos procedimentales y no sobre su contenido material. Ello implicaría que la Corte se abstenga de valorar si existen verdaderamente situaciones de emergencia social, económica u otras que justifiquen la declaratoria de un Estado de Excepción, o de alteración del orden público para decretar el Estado de Conmoción Interior. El proyecto de reforma le prohíbe a la Corte reconocer en sus decisiones derechos económicos y sociales que le generen obligaciones económicas al Estado. Este último aspecto tiene particular significación porque una buena parte de las sentencias de la Corte tienen que ver con el reconocimiento de estos derechos. Un ejemplo de ello es la sentencia que obligó al gobierno nacional al aumento de los salarios de los servidores públicos cuando este los congeló ignorando el precepto constitucional que obliga a preservar el ingreso de los trabajadores.

En esta misma dirección se mueve la pretensión de reformar la acción de tutela, al prohibirla para derechos económicos y sociales y dejarla vigente exclusivamente para la defensa de los derechos civiles y políticos. Ante la



negación de estos derechos, bien sea por instituciones estatales o privadas, la acción de tutela es el único instrumento que le queda al ciudadano común para hacerlos efectivos. Desde que fue consagrada en la Constitución de 1991, alrededor del 85% de las tutelas presentadas han sido para exigir el reconocimiento de derechos económicos y sociales

como, por ejemplo, conseguir que las empresas prestadoras de salud asuman los costos de tratamientos de enfermedades como el cáncer y el SIDA.

Como se desprende del análisis de este proyecto, se trata de fortalecer al poder ejecutivo sobre el judicial, y de garantizar la defensa del Estado por encima de los legítimos y constitucionales derechos de los ciudadanos. Tal es la esencia de la política de Seguridad Democrática del gobierno.

Un aliado sospechoso para la administración de justicia

Una de las modalidades más utilizadas para aplicar la política de Seguridad Democrática ha sido la de las detenciones masivas, practicadas por una Fiscalía que muchos sectores estiman dócil a las demandas del Ejecutivo y que, bajo la dirección del actual fiscal general, ha sido duramente criticada por el debilitamiento de la Unidad de Derechos Humanos y su ineficacia para avanzar en acciones concretas contra los paramilitares y oficiales de las fuerzas armadas presuntamente vinculados con ellos. Mediante estas detenciones masivas han sido capturadas más de mil personas en diferentes sitios del país, acusadas de pertenecer a grupos guerrilleros por informantes a los que se les pagan recompensas o desertores de las guerrillas que reciben incentivos por estos señalamientos. Una importante proporción de estas personas son liberadas meses después, pero un número elevado es judicializado sobre la base de estos cuestionables e interesados testimonios. La situación es tan grave que hasta el influyente diario *El Tiempo* editorializa sobre esta práctica: "¿Son culpables los detenidos, o parte de ellos? ¿Los informes de inteligencia o de informantes son suficientes como pruebas que pueden causar años de cárcel a muchas personas? ¿De qué mecanismos dispone la justicia para, sin caer en la caza de brujas, procesar a los culpables? [...] el caso plantea lo difícil que es, en el marco del Estado de derecho, caminar sin desviarse por la fina línea que hay entre la necesidad de dismantelar con efectividad las redes de apoyo

de la guerrilla y el respeto al debido proceso, al buen nombre. Más aún cuando el número de detenidos en este tipo de operaciones se ha incrementado de manera importante. Y, en alto porcentaje, han terminado judicializados”⁴.

Una justicia que no se basa en la solidaridad ciudadana, que introduce estímulos perversos como las recompensas y los incentivos a desertores, es una justicia que convierte al ciudadano en arma de guerra e involucra a la población civil en la confrontación armada. Es congruente además con la posición presidencial que desconoce que Colombia vive una guerra interna de carácter insurgente y que pretende reducir a una contradicción entre “los colombianos y grupos de terroristas ricos financiados por el narcotráfico”. Posición que desconoce el derecho de la población civil a no involucrarse en el conflicto armado tal como lo consagra el derecho internacional humanitario.

Seguridad democrática vs. democracia

Durante los dos años del gobierno de Uribe Vélez ha continuado una tendencia a la reducción de homicidios, debido fundamentalmente a las políticas de formación ciudadana adelantadas por las alcaldías de Bogotá y Medellín. El secuestro, las voladuras de oleoductos y de torres de energía eléctrica, las llamadas “pescas milagrosas” en los principales ejes viales, así como la toma de pueblos, se han reducido significativamente. Las fuerzas militares han tomado la iniciativa y muy probablemente como resultado de la presión las guerrillas se han replegado y aplicado una regla de oro: combatir



© Simone Bruno

solamente cuando las condiciones sean favorables. Sin embargo, como lo ilustran las estadísticas oficiales, la guerra se ha intensificado a través de acciones como hostigamientos, acciones de sabotaje, minado de campos. Actualmente el gobierno desarrolla en el Sur del país el Plan Patriota, la mayor operación contrainsurgente en la historia del país, en la que están comprometidos 18 mil efectivos de las fuerzas militares, con fuerte apoyo norteamericano, que buscan controlar zonas de presencia histórica de las FARC-EP y desarticular sus más fuertes estructuras militares. La primera fase de la operación ofrece, según el gobierno, un balance favorable a las fuerzas estatales. Según las FARC-EP las mayores pérdidas corren por cuenta de las fuerzas militares. El resultado es difícil de establecer, pero todo parece indicar, según los analistas, que las estructuras militares de las guerrillas no parecen haber sido gravemente afectadas.

Los logros de la política de seguridad del gobierno no se pueden desconocer. Lo grave es que estos se han alcanzado al precio de vulnerar derechos y libertades fundamentales y mantener una crítica situación de derechos humanos. En las zonas de conflicto las organizaciones sociales se sienten asediadas, continúan los asesinatos selectivos de sus dirigentes, y se ha creado una situación de temor generalizada debido a las redadas masivas y a la forma en que se está criminalizando la actividad en defensa de los derechos humanos, la defensa de la democracia y la lucha por volver a la solución política negociada.

Colombia no escapa a una tendencia recientemente revelada en América Latina: la gente, al menos la encuestada en los centros urbanos, quiere seguridad y estabilidad aun a costa de la democracia. Hay que reconocer que amplios sectores sociales, sobre todo medios y altos, aceptan un gobierno autoritario con tal de que garantice seguridad. A esa carta le apuesta Uribe Vélez, que además desarrolla un discurso que exalta símbolos como la bandera, se refiere a la patria y no a la sociedad, y destaca a los militares como los defensores de la patria, los adalides de la democracia y los garantes de la seguridad. Con esta política y una estrategia comunicativa de diálogo directo con las comunidades en las regiones a través de Consejos Comunales, ha afianzado su posición de gobernante que toma decisiones, resuelve problemas y encarna la perspectiva de sacar a Colombia de la compleja situación en la que se encuentra. De allí su alta popularidad en las encuestas realizadas en los centros urbanos. Popularidad que le despeja, por el momento, el camino para conseguir que el Congreso reforme la Constitución en el sentido de que se autorice la reelección en períodos sucesivos y pueda presentarse como candidato para el período 2006-2010. Como lo sugiere el título de un libro de las organizaciones de derechos humanos y de paz que hacen el balance de estos dos años del gobierno de Uribe: *el embrujo autoritario continúa*. Entre tanto, el futuro inmediato de la democracia colombiana dependerá, como siempre, de la capacidad de los sectores democráticos para construir una alternativa al guerrerismo del gobierno que ha inscripto la lucha contrainsurgente y antinarcóticos en la cruzada mundial contra el terrorismo del presidente Bush; a las pretensiones de las guerrillas que creen llegar al poder por la vía de las armas, y al modelo neoliberal de desarrollo que mantiene en la exclusión, la pobreza y la inequidad a la mayoría de la población.

Notas

- 1 Documento del Ministerio de Defensa <<http://www.mindefensa.gov.co>>
- 2 Ver a ese respecto la reciente declaración de la Conferencia sobre Seguridad de la OEA realizada en octubre de 2003 en Ciudad de México.
- 3 Recomendaciones de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Bogotá, 2003.
- 4 *El Tiempo* <www.eltiempo.terra.com.co>