

# La seguridad: difícil de abordar con democracia\*

## Francisco Leal Buitrago

*Profesor titular de la Universidad de los Andes y profesor honorario de la Universidad Nacional de Colombia.*

*\* Con este número —ya es el 46— Análisis Político cumple 15 años de vida ininterrumpida, 15 años en los que la constante ha sido el trasegar a través de una prolongada cadena de situaciones nacionales críticas, interrumpida por momentos que reviven la esperanza de revertir el deterioro del país, los cuales sin embargo tienden a extinguirse. Este ensayo es un homenaje a este aniversario de nuestra revista, que mediante sus análisis ha permitido comprender mejor la compleja realidad nacional.*

AUNQUE NO ES NECESARIAMENTE EL problema más grave que enfrenta el país, la seguridad constituye el más sentido por la ciudadanía y quizás el que requiere afrontarse con mayor prontitud. Esto le sirvió al nuevo presidente para subir en forma vertiginosa y sorpresiva en las encuestas de intención de voto, sobre la base de la escalada de la violencia guerrillera. También influyó en ello la descomposición de los partidos y su consecuente efecto de adquirir mayor importancia en esa intención la imagen de los candidatos. Detrás de la bandera ideológica del Presidente electo de dar prioridad al principio de autoridad frente al de libertad, con fines de recuperar la seguridad, se observa un ambiguo modelo de gobierno fuerte ratificado con pretensiones como la de reformar la Constitución, con el objetivo de remover los obstáculos jurídicos que se supone impiden confrontar con éxito a la subversión.

La riqueza que exhibe nuestra Carta fundamental en materia de derechos es una expresión explícita de la utopía que orienta los anhelos de democracia, así estén ellos lejos de nuestro alcance debido a las distorsiones en el ejercicio político y a la precariedad de medios con que contamos para mantener vivos tales anhelos. Al ser las libertades ciudadanas, con derechos y deberes definidos, el fundamento del paradigma moderno de democracia liberal, no hay que caer en la contradicción de que éstas constituyen una traba, así sea transitoria, para dar un paso adelante en el cumplimiento de los objetivos democráticos. Si bien es cierto que la autoridad es la esencia misma del modelo de Estado-nación que concreta ese paradigma, para mantener vigente su legitimidad es necesario el acatamiento de una voluntad general que no transgreda los principios en que se sustenta, en especial el de la libertad. La autoridad debe salvaguardar los medios disuasivos y punitivos, mediante su regulación por parte de las instancias correspondientes, de acuerdo con la naturaleza de las faltas contra la convivencia ciudadana. En

síntesis, la democracia requiere el ejercicio firme de la autoridad, pero sin abandonar la meta permanente del bienestar colectivo de la sociedad.

Pero, ¿es posible seguir estos lineamientos abstractos, cuando la complejidad creciente de una guerra corroe al país y golpea con zaña a la población civil? ¿No vale la pena ordenar la casa a como dé lugar, para luego sí poner en práctica esos principios y enrumbar al país por el camino de la democracia? ¿No ha sido ya demasiado el costo por no haber puesto en práctica con firmeza el principio de autoridad? ¿No estamos entonces en un momento clave en el que si no se toman las medidas adecuadas para confrontar a los violentos perdemos la que quizás sea la última oportunidad de enderezar el rumbo que nos lleva hacia el abismo?

Tales interrogantes guían este trabajo, así sus respuestas tengan carácter provisional. Comienzo con un recuento de lo que ha implicado la seguridad para el país, en especial la que se conoce como seguridad nacional, para luego mirar si es posible diseñar una política de seguridad que sea compatible con los anhelos democráticos. Para ello, hago comentarios puntuales al aporte sobre seguridad democrática del programa de gobierno formulado por el presidente Uribe en su campaña electoral. Finalmente, señalo algunos lineamientos generales que pueden servir de guía para la compleja tarea de elaborar una política de seguridad sin alterar los logros democráticos.

#### LA SEGURIDAD NACIONAL Y SUS IMPLICACIONES<sup>1</sup>

La concepción moderna de seguridad nacional fue un producto destacado de la Guerra Fría, que militarizó las relaciones internacionales y afectó a numerosos países del antiguo Tercer Mundo. Surgió de políticas estadounidenses, como el Acta de Seguridad Nacional –promulgada en 1947– y la estrategia de contención frente a la Unión Soviética –puesta en práctica a partir de ese mismo año. Tuvo su expresión particular en América Latina desde la elaboración de la rígida macroteoría militar del Estado y del funcionamiento de la sociedad, conocida como Doctrina de Seguridad Nacional, y en particular desde el comienzo de su aplicación con el golpe militar de 1964 en Brasil. En Colombia, el desarrollo de la seguridad nacional se dio a la par con el Frente Nacional. Mediante la afirmación del anticomunismo, base ideológica de

esta nueva concepción política, el concepto de seguridad nacional desplazó en importancia al de defensa nacional. La seguridad nacional supone una permanente amenaza de fuerzas nacionales e internacionales vinculadas al comunismo, a diferencia de la defensa nacional, cuyo móvil era la tradicional salvaguardia de la soberanía, principalmente frente a los países vecinos. La defensa nacional se convirtió en el medio para garantizar la seguridad, y de esta forma quedó involucrada también en la lucha anticomunista.

La adopción de la concepción de seguridad nacional como directriz ideológica militar y la adquisición de autonomía relativa de las instituciones armadas en el manejo del orden público, terminaron con la prevención militar de adoptar posiciones políticas frente a la confrontación bélica. Esto se confirmó con el inicio de los procesos de paz en 1982. La consideración de las guerrillas como problema político y el inicio de negociaciones con ellas por parte del gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) despertaron la oposición soterrada de los militares. Éstos nunca reconocieron el carácter político de la subversión. La combinación del tratamiento militar permanente con negociaciones intermitentes se prolongó hasta que la finalización de la Guerra Fría y la coyuntura crítica de 1989 a 1991, inducida por el narcotráfico, provocaron que el gobierno de César Gaviria (1990-1994) buscara cambiar las tendencias de tratamiento del problema militar.

No obstante haber desaprovechado la oportunidad brindada por la nueva Constitución para hacer cambios en la institucionalidad militar, el gobierno de Gaviria adelantó reformas importantes en materia de defensa y seguridad nacional. Este gobierno sustrajo esos temas por primera vez de la responsabilidad política castrense, que la dirigencia política había evadido por desconocimiento, despreocupación o ineptitud. Buscó cambiar la relación de los militares con las instituciones civiles del Estado y desarrolló una novedosa estrategia de seguridad, denominada Estrategia Nacional contra la Violencia. También nombró un ministro de Defensa civil luego de que esta cartera la ocuparan por 38 años generales en servicio activo. No obstante los esfuerzos que se hicieron, la inexperiencia política civil en estas materias y otras circunstancias, como la ruptura de las conversaciones con la guerrilla y la fuga del capo Pablo Escobar de una cárcel llamada de máxima

<sup>1</sup> La mayor parte de las ideas de este subtítulo son extractadas de mi libro *La seguridad nacional a la deriva. Del Frente Nacional a la Posguerra Fría*. Bogotá: Alfaomega Editores – Cesó, Departamento de Ciencia Política - Universidad de los Andes - Flacso Sede Ecuador, 2002.

seguridad, dieron al traste con este experimento, único en la historia contemporánea del país.

El fracaso de la llamada guerra integral, adelantada contra guerrillas y narcotraficantes del cartel de Medellín durante la segunda mitad del gobierno de Gaviria se hizo evidente con la ofensiva guerrillera al final de su mandato. Esta situación facilitó que el nuevo presidente planteara una política distinta. El gobierno de Ernesto Samper (1994-1998) mostró su disposición para adelantar negociaciones con la guerrilla, pero su desgaste originado en la financiación de su campaña presidencial por parte del cartel de Cali lo impidió. Aunque indirecto, el mayor efecto de esta situación política sobre los militares fue una serie de descalabros frente a las guerrillas a partir de 1996. Así, los militares pasaron de eventuales árbitros de la crisis del gobierno a víctimas de ésta. En ello influyó la visión esquemática e ideológica que sustentan los principios de la seguridad nacional adoptados por las instituciones militares y la consecuente reducción de su capacidad para enfrentar con eficacia a guerrillas y paramilitares, fuerzas que se fortalecieron de manera significativa durante ese gobierno.

En el cuatrienio de Andrés Pastrana (1998-2002), la incompetencia política del gobierno –en particular frente al manejo de la zona desmilitarizada y al denominado proceso de paz– contrastó con la recuperación operativa militar, que contó con la ayuda de Estados Unidos y ha logrado disminuir la tendencia de expansión de las guerrillas. Sin embargo, la subversión alcanzó una cobertura significativa, amparada por la autonomía financiera lograda mediante su participación en el narcotráfico y prácticas bandoleriles. El rápido crecimiento de los paramilitares ha sido facilitado por la ausencia de voluntad de la Fuerza Pública para contenerlos, por la brutalidad guerrillera que los estimula y también por su participación en el narcotráfico. La reacción negativa de la población frente a la agresividad de la subversión ha estado acompañada por el apoyo a los paramilitares por parte de quienes han detentado por largo tiempo privilegios poco democráticos. El empeoramiento de la crítica situación del país legitimó en la opinión pública las soluciones de fuerza, al tiempo que desprestigió la vía política, identificada con las conversaciones entre el go-

bierno y las FARC y sobre todo con los desmanes cometidos por esta organización en la zona de despeje. Esta zona estuvo ocupada militarmente de manera exclusiva por este grupo subversivo hasta el 20 de febrero de 2002, cuando se rompió el llamado proceso de paz.

Pero, ¿qué políticas de seguridad estuvieron detrás de estas cuatro décadas de historia nacional? Aunque numerosas, las políticas formuladas al respecto han sido desarticuladas e inoperantes y poco trascendentes. Las escasas directrices políticas del papel militar en la sociedad no fueron revisadas ni actualizadas<sup>2</sup>, por lo cual los altos mandos asumieron su diseño en forma improvisada. Para ello, se guiaron por sus percepciones de las situaciones de orden público, orientadas por los planteamientos anticomunistas, la concepción político-militar norteamericana y la Doctrina de Seguridad Nacional. De manera excepcional, los militares adelantaron planes de importancia y las orientaciones con pretensiones estratégicas fueron elaboradas para fines concretos y de corta duración. Sólo hubo críticas a estos planes y orientaciones cuando los consideraron incompatibles con los objetivos electorales del bipartidismo.

Durante el Frente Nacional y la vigencia –hasta los años noventa– del sistema que éste engendró, la dirigencia política se ocupó principalmente de construir y consolidar maquinarias para la reproducción electoral del bipartidismo coaligado. La protesta social no encontró mayor receptividad institucional en la clase política, máxime cuando el régimen no contemplaba espacios de oposición. Por ello, esta protesta se convirtió en asunto de orden público manejado por militares y policías, casi siempre bajo el amparo del estado de excepción constitucional. Además de las guerrillas, el sistema convirtió en enemigos potenciales o reales a quienes tan sólo pretendían oponerse por medios pacíficos.

La mayor parte de las numerosas normas sobre seguridad fueron dictadas a la sombra del estado de sitio, que fue la excepción constitucional permitida por la Carta de 1886. Cuando éste se levantaba, esas regulaciones eran seleccionadas y agrupadas para convertirlas en ley de la República. Tal fue el caso, por ejemplo, del llamado Estatuto de Seguridad, promulgado en 1978 por el

<sup>2</sup> En particular la llamada doctrina Lleras Camargo, formulada por el presidente electo luego del frustrado intento de golpe contra la Junta Militar el 2 de mayo de 1958, que postuló que así como los militares no debían intervenir en asuntos partidistas, los políticos tampoco interferirían en materias militares.

presidente Julio César Turbay (1978-1982), que fue el ejercicio más visible de la Doctrina de Seguridad Nacional en Colombia. Entre las normas expedidas durante la vigencia de la Guerra Fría se destaca el Decreto-Ley 3398, llamado Estatuto para la Defensa Nacional, expedido a fines de 1965. Esta norma fue particularmente importante porque no hubo ninguna otra directriz militar con pretensiones estratégicas durante el resto del siglo XX. Este estatuto señala las atribuciones del presidente y del ministro de Defensa en relación con la defensa nacional, y las funciones del comandante general de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional. Hace, además, precisiones sobre las medidas para la movilización y la defensa civil, y la requisición y la ocupación de bienes y servicios. El gobierno reglamentó esta norma, mediante el Decreto 893 de 1966, en lo concerniente a definición, clasificación y porte de armas. Al permitir el porte de armas de uso privativo de los organismos del Estado a organizaciones de defensa civil, abrió el camino a un prolongado problema que se acrecentó a partir de los años ochenta con la proliferación de grupos de autodefensa y paramilitares financiados por el narcotráfico. El Estatuto para la Defensa Nacional fue incorporado en la Ley 48 de 1968, mediante el procedimiento mencionado de revisión y selección de normas en momentos en que se requería levantar el estado de sitio, más por circunstancias políticas que por cambios en el orden público. Todas las normas posteriores relacionadas de manera directa con la defensa y seguridad fueron desarrollos de esta ley, formulada con los criterios militares propios de la Guerra Fría.

Una vez terminado el “equilibrio del terror”, como se le llamó a este período de la historia del siglo XX, el gobierno de Gaviria presentó al Congreso un proyecto de ley sobre defensa y seguridad nacional, como parte de la reforma militar. Luego de haberse discutido en varias legislaturas, este proyecto fue retirado en 1994 por el Ministro de Defensa Nacional, Rafael Pardo, debido a que se le habían hecho modificaciones que reflejaban los intereses de los narcotraficantes. En el gobierno siguiente, el de Samper, también se intentó reemplazar la Ley 48 de 1968. El proyecto de ley sobre la materia —elaborado bajo la coordinación del Ministro de Defensa Echeverry Mejía— se frustró al no culminarse su trámite. Sin embargo, al igual que el proyecto anterior, adolecía de notorias deficiencias, pues se apoyaba en los mismos principios orientados por una visión de seguridad con predominio militar.

Parte de la reforma militar adelantada durante el gobierno de Pastrana también se encaminó a sustituir la vetusta ley promulgada más de 30 años antes. En uso de las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso, el Presidente creó la Comisión de Reforma y Modernización de las Fuerzas Militares, que a su vez conformó un comité de militares y civiles para la elaboración de un proyecto de ley de defensa y seguridad. Sobre la base del proyecto redactado durante el gobierno anterior, la comisión escribió una propuesta que presentó a fines de 1999 al Ministro de Defensa Nacional. El ministro la entregó al senador Enrique Gómez Hurtado, quien utilizó la propuesta de otro senador para modificarla. La versión de Gómez Hurtado fue presentada al Senado a mediados de 2000. El trámite del proyecto y la polémica nacional e internacional desatada al final de las discusiones en el Congreso, ya en 2001, mostraron la polarización causada por el agravamiento del conflicto armado y la falta de resultados concretos del proceso de paz.

El proyecto cumplió el último trámite en el Congreso en junio de 2001, con el apoyo del Ministro de Defensa Nacional, Gustavo Bell y los altos mandos militares. La demora en la sanción presidencial indicó la sensibilidad del asunto en la opinión pública internacional vinculada al tema de los derechos humanos. La Ley 684 de agosto de 2001 recoge los aspectos básicos de los decretos 3398 de 1965, ya mencionado, y 1573 de 1974 (norma importante pero poco operante, que clasificó la documentación relativa a la planeación de la seguridad nacional y señaló por primera vez de manera específica el concepto de seguridad nacional), los cuales junto con la Ley 48 de 1968, fueron las normas rectoras de la seguridad nacional hasta la aprobación de esta nueva ley. También incorpora avances de la Estrategia Nacional contra la Violencia del gobierno de Gaviria y apartes de los frustrados proyectos elaborados por los dos gobiernos anteriores.

Esta ley ignora realidades de la Posguerra Fría y sobre todo no busca una distribución equilibrada de responsabilidades institucionales. Tiene un sesgo militar en los conceptos, la nomenclatura y el lenguaje del planeamiento y la ejecución. En el Ministerio de Defensa y sus dependencias operativas recae el grueso de la responsabilidad de las funciones de la defensa y la seguridad. En los llamados teatros de operaciones, contemplados para situaciones particulares de desorden público, se subordinan las autoridades civiles a

las militares. La participación en el problema de la seguridad de instancias estatales distintas al Ejecutivo es simbólica: se las menciona en lo que se denomina el Sistema de Seguridad y Defensa Nacional, se incluyen los presidentes de las comisiones segundas del Congreso en el Consejo Superior de ese Sistema y se señalan funciones – que son regulares– al Consejo Superior de la Judicatura. Al Presidente de la República le corresponden funciones abstractas, como dirigir los campos de poder nacional. También debe aprobar planes y documentos, que de cualquier manera son su responsabilidad constitucional. El ingrediente político y estratégico, esencia de la seguridad y la defensa nacionales, es ajeno a su incumbencia. Así, los militares quedaron responsables de diseñar la política sobre el tema más urgente de la crisis nacional. Y la conducción de la paz por parte del Presidente quedó como rueda suelta del engranaje de las políticas de seguridad.

La polémica desatada con la aprobación de la ley y la presión nacional e internacional para que el Presidente no la sancionara se centraron en los artículos 58 y 59, sobre flagrancia y policía judicial, que corresponden a procedimientos operacionales. Estas disposiciones fueron suavizadas en las discusiones, en el sentido de que la captura fuera en flagrancia y que sólo se otorgaran facultades de policía judicial, transitorias y precisas, a un grupo exclusivo debidamente capacitado de las Fuerzas Militares, por atribución del Fiscal General de la Nación. Aun con estas salvedades, el problema de las medidas radica en que quienes las ejerzan van a ser a la vez juez y parte. Los que defienden estas medidas sostienen que su necesidad obedece a una situación de guerra; pero es este hecho el que las hace peligrosas.

Esta ley está muy lejos de servir de punto de partida para la construcción de una política integral de seguridad, ya que contempla en esencia aspectos militares. La pretensión de sus promoto-

res de encontrar el rumbo para la solución del conflicto armado reflejó la falta de visión política y de liderazgo del gobierno, la dispersión de las instituciones del Estado y la desconexión entre éstas y la llamada sociedad civil. En este sentido, las disgregadas políticas en materia de defensa y seguridad no representan una visión que amerite el calificativo de seguridad para la Nación. Además, dado el agravamiento de la crisis, el papel de directriz estratégica de la seguridad de esta clase de normas se agotó. Para ser eficaz, una medida de este tipo tendría que ser parte de una política global de Estado, que incorpore en forma activa y pacífica a la sociedad civil, y busque una participación internacional que facilite un proceso de solución de la situación. Y dicha política no existe. En otras palabras, la tradicional seguridad nacional, cualquiera que sea su definición, quedó desbordada como estrategia para la solución del conflicto armado del país.

La Ley 684 inició su desarrollo con la presentación al Congreso por parte del Gobierno Nacional de un proyecto de estatuto antiterrorista, que era parte obligada de su articulado. Sin embargo, su implementación real comenzó una vez que el gobierno dio por terminados, el 20 de febrero de 2002, la zona desmilitarizada asignada a las FARC y el proceso de paz que la justificaba. La creación de un teatro de operaciones, bajo el mando de un general –en 19 municipios, cuyo epicentro eran los cinco que constituyeron la zona desmilitarizada–, fue el soporte jurídico-operativo con que se pretendió agilizar la recuperación militar del área conocida por la opinión pública como el Caguán<sup>3</sup>. Sin embargo, la Corte Constitucional declaró inexecutable esa ley en el mes de abril, con lo cual quedó sin piso jurídico la figura del teatro de operaciones y en general toda la norma<sup>4</sup>. Este hecho explica el propósito expresado por el Presidente Uribe Vélez, en su campaña electoral, de presentar un proyecto de reforma constitucional que le permita a las Fuerzas Militares recuperar

<sup>3</sup> “La pelea es peleando”. En: *Cambio*. N° 454, marzo 4 al 11 de 2002. “Mando militar en seis zonas”. En: *El Tiempo*. 1 de marzo de 2002. pp. 1 y 1-2.

<sup>4</sup> Corte Constitucional. *Sentencia C-251*. Bogotá, 11 de abril de 2002. En un extenso texto, la Corte plantea, en las consideraciones finales, que “El examen precedente ha mostrado que el sistema de seguridad y defensa previsto por la Ley 684 de 2001 vulnera la Carta, no sólo porque su pilar –la figura del poder nacional– es incompatible con los principios constitucionales más básicos, que defienden la naturaleza democrática del Estado colombiano, sino además, porque muchos de los instrumentos específicos que desarrolla –como la concesión de facultades de policía judicial a las Fuerzas Militares o la regulación del teatro de operaciones– también desconocen numerosos preceptos constitucionales. La única decisión posible, desde el punto de vista constitucional, era entonces declarar la inexecutable total de la ley”.

prerrogativas jurídicas de un pasado nada democrático –como fue el período de vigencia del estado de sitio–, para supuestamente combatir con éxito a la subversión. No obstante, el asunto no es solamente de orden constitucional, sino que también obedece a los principios democráticos que el desarrollo de las relaciones internacionales ha impuesto a los miembros de su comunidad. Sobre el particular, en la última parte de las Consideraciones Finales, la sentencia que declaró inexecutable la ley de defensa y seguridad dice lo siguiente:

La Corte destaca que esa decisión no implica, empero, que haya desaparecido la obligación del Estado colombiano de garantizar la convivencia pacífica. (...), pues la Carta busca el fortalecimiento de las instituciones para que éstas puedan cumplir efectivamente su misión constitucional de asegurar la convivencia pacífica perturbada por grupos armados que actúan al margen de la ley (...). Nada se opone entonces a que la ley establezca un sistema de seguridad y defensa para que las autoridades, y en especial la Fuerza Pública, sigan cumpliendo con su ardua tarea de proteger a la población. Pero es claro que cualquier sistema que sea diseñado debe ser compatible con los principios democráticos y con el respeto a los derechos humanos, no sólo porque así lo ordena la Constitución sino, además, porque así lo imponen las obligaciones internacionales asumidas por el Estado colombiano en materia de derechos humanos.

Ante la nueva situación, a comienzos de mayo, el gobierno de Pastrana emitió la directiva presidencial denominada “El camino hacia la paz y la estrategia contra el terrorismo”, que pretendió compensar la pérdida de capacidad jurídica militar frente a la subversión. Las tres estrategias planteadas en el documento para frenar el incremento de la guerra son: reducir la acción de grupos al margen de la ley, fortalecer la capacidad de castigo a esas organizaciones, y sensibilizar a la comunidad internacional contra el terrorismo en el país. Sin embargo, sectores militares criticaron la nueva medida, al argüir que desorganizaba lo que estaba funcionando con respaldo constitucional. Además, agregaban que esa estrategia la había establecido el gobierno dos años antes. Otras fuentes indicaron que la norma tenía el propósito de crear un hecho político pero no agregaba ni resolvía nada. Tam-

bién se afirmaba que el déficit económico de la Fuerza Pública, de más de 1.7 billones de pesos, ponía en entredicho la ampliación del pie de fuerza en 20.000 efectivos, ya que la norma requiere 294.000 millones de pesos adicionales<sup>5</sup>.

#### ¿HACIA UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA?

La seguridad nacional continúa como factor destacado de militarización de la política en los planos nacional e internacional. Pese a la finalización de la Guerra Fría y la crisis conceptual que este hecho representó para la seguridad, por diversas razones, como la necesidad de sostener la economía de guerra que se creó durante ese período y la unipolaridad militar de Estados Unidos en el mundo, la militarización de los asuntos de seguridad se resiste a cambiar. También ha contribuido a la permanencia de ese modelo la inestabilidad desatada en varios países por los cambios en las relaciones internacionales surgidos del fin de tal guerra. La seguridad nacional suele absorber varias de las dimensiones de la seguridad en general, como es el caso de la seguridad ciudadana o la seguridad humana.

Desde que terminó la Guerra Fría se han buscado definiciones alternativas a la tradicional sobre seguridad nacional. Aunque hay avances conceptuales, en la práctica no ha habido cambios significativos debido a que ellos no se han aplicado. Esta situación incide en la dificultad para solucionar la diversidad de problemas que con frecuencia se inscriben en las agendas de seguridad. Los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos complicaron aún más el asunto. Antes que fortalecer la cooperación internacional, como guía de nuevas alianzas frente a la amenaza de actos terroristas, tales acontecimientos fomentaron la desconfianza de los países del Norte con respecto a los ciudadanos de los países del Sur. Esto sirvió para disminuir las libertades, los derechos civiles y los logros alcanzados por el desarrollo de la democracia. La calificación subjetiva de terrorismo, una categoría amplia, ambigua y hasta etérea, ha servido entonces para justificar desmanes y fortalecer y reubicar intereses en el plano internacional, poco coincidentes con las conveniencias democráticas de muchas sociedades.

La seguridad debería ser una tarea política con agenda limitada, que exceda las obligaciones de las fuerzas armadas y del Estado, y penetre en la sociedad. La labor de los militares debe limitarse a

<sup>5</sup> *El Espectador*. 5 de mayo de 2002, p. 3A.

la implementación de la defensa nacional, con el fin de abolir la identificación que hacen las instituciones castrenses de sus intereses corporativos con los de la Nación. 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 deben compartir esa tarea, según sus responsabilidades y sus posibilidades dentro de nuevas concepciones de seguridad.

También se debe involucrar a diferentes sectores sociales. La sociedad civil, expresión organizada de la sociedad, no sólo debe participar, sino sobre todo ejercer labores de fiscalización. El Estado no es ahora el único agente proveedor de seguridad, y las expectativas de la ciudadanía exceden las posibilidades estatales, disminuidas por los ajustes exigidos por los organismos rectores de la economía mundial y las reglas del mercado en la nueva fase de globalización.

Uno de los conceptos alternativos al de seguridad nacional es el de seguridad democrática. En Colombia, un grupo de expertos auspiciado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, adelantó una reflexión colectiva durante un año, conocida como Talleres del Milenio<sup>6</sup>. En su capítulo V, "Seguridad democrática para la paz", la publicación producto de tal reflexión desarrolla ese concepto. Plantea que la seguridad debe tener un carácter de "bien público fundamental", que trascienda la concepción de seguridad exclusivamente como defensa y seguridad. Añade que la seguridad democrática no se basa esencialmente en la capacidad de coacción, de intimidación o de penalización por parte del Estado sobre la sociedad, sino que se fundamenta en el perfeccionamiento de una cultura de convivencia ciudadana en términos de tolerancia, solidaridad, respeto a las diferencias, y en un ambiente igualitario en el que prevalezcan criterios, postulados y principios básicos de justicia distributiva. Agrega que los principios rectores de una estrategia de seguridad democrática son: afirmar el Estado de derecho y reconocer el papel que le cabe a la sociedad en la definición del pacto social; garan-

tizar la seguridad para la población y de manera complementaria para el Estado; aplicar políticas de seguridad que no sólo sean legales sino también legítimas y éticamente válidas; vindicar a la Fuerza Pública como un órgano con una capacidad deliberante sobre asuntos fundamentales y los propósitos colectivos de la sociedad. Entre las políticas de seguridad menciona la restauración de nuevas doctrinas de seguridad y defensa nacional; el replanteamiento de la visión de las Fuerzas Militares; la institucionalización de la participación de la comunidad en la seguridad ciudadana, y la modernización, profesionalización y reingeniería de la Fuerza Pública.

Estos postulados, precisos y bien elaborados, que difícilmente alguien con mínimos criterios democráticos se atrevería a rebatir, constituyen materia para una política de Estado de largo aliento. En tal sentido, sería necesario jerarquizarlos y desarrollarlos según su viabilidad y conveniencia para enfrentar de manera progresiva el reto a que se halla abocado el país en materia de seguridad, pero más que todo habría que definir los instrumentos idóneos para aproximarse a los propósitos expuestos en ese amplio contexto. Con el objetivo de iniciar su concreción política, a continuación se hace el ejercicio de examinar a la luz de esos postulados lo expuesto sobre el tema de seguridad por el Presidente electo en su campaña electoral, como parte de los 100 puntos que constituyen su "Manifiesto democrático"<sup>7</sup>. Sin embargo, no hay que ceñirse del todo a este texto, pues varias de esas ideas expresan lo que muchos electores querían escuchar del candidato<sup>8</sup>.

Los puntos 26 a 40 del Manifiesto señalan lo que en el programa del Presidente Uribe se titula "Seguridad democrática". En seguida se transcriben de manera sucesiva esos puntos, con el fin de hacerles comentarios puntuales. Punto 26: "Colombia sin guerrilla y sin paramilitares. La autoridad legítima del Estado protege a los ciudadanos y disuade a los violentos. Es garantía de la seguridad ciudadana durante el conflicto y después de alcanzar la paz". Este punto es amplio y no presenta problema alguno, pues es acorde con

<sup>6</sup> Talleres del Milenio (coordinación general por Luis Jorge Garay). *Repensar a Colombia. Hacia un nuevo contrato social*. Bogotá: PNUD - ACCI, 2002.

<sup>7</sup> "Los 100 puntos de Uribe. Manifiesto democrático". Contracarátula del afiche distribuido por la campaña Uribe Presidente, Mano firme, corazón grande, 2002.

<sup>8</sup> Un asesor de la campaña Uribe Presidente manifestó que en diversas reuniones el candidato había tomado atenta nota de lo que el electorado quería como política de su eventual gobierno, para luego incorporarlo en su programa de los 100 puntos. "Conversatorio sobre el resultado de las elecciones del 26 de mayo". Bogotá: Universidad del Rosario, 29 de mayo de 2002.

el contexto expuesto en la publicación mencionada y producida por los Talleres del Milenio (en adelante TM). Punto 27: "La seguridad será democrática. Para proteger a todos, al trabajador, al empresario, al campesino, al sindicalista, al periodista, al maestro, frente a cualquier agresor". Este es otro punto general que no tiene discusión. Punto 28: "Enalteceré la profesión de soldado y policía. Que la comunidad los valore y respete. Que ellos se esmeren por merecer respeto y admiración. Que reciban formación técnica y su esfuerzo sea premiado con becas de estudio y altas calificaciones. Con más policías y soldados, nuestra Fuerza Pública sufrirá menos bajas, será más respetada y el pueblo vivirá más tranquilo". Aunque menos amplio que los anteriores, en principio este punto no tendría contradicción con TM, no obstante la relación mecánica y discutible que afirma que a más soldados y policías, menos bajas, más respeto ciudadano y más tranquilidad. El factor cuantitativo, sin duda importante, requiere cotejarse con aspectos cualitativos, como por ejemplo la capacitación y el marco normativo en que se desenvuelve.

Punto 29: "Eliminaremos el servicio militar obligatorio cuando hayamos completado 100.000 soldados profesionales. Éste se ha prestado para discriminar a trabajadores y campesinos y no es indicado para enfrentar curtidos grupos violentos. Habrá la alternativa de la docencia obligatoria. Todos los jóvenes recibirán entrenamiento militar como los profesionales de la reserva y serán colaboradores permanentes de la Fuerza Pública. Cuando digo todos es porque se acabará la discriminación". Sobre este punto, hay que señalar que el llamado desmonte del servicio militar obligatorio fue planteado por el Ministro de Defensa del gobierno de Pastrana, Rodrigo Lloreda, desde el inicio de ese cuatrienio, y en alguna medida se ha cumplido con el aumento significativo del número de soldados profesionales. También está de acuerdo este punto con lo expuesto en TM. Además, la discriminación en el servicio militar es una realidad y su eliminación sería un avance democrático y una forma de asumir responsabilidades por parte de sectores sociales que lo han evadido. La alternativa de la docencia obligatoria es un complemento positivo.

Punto 30: "El Presidente dirigirá el orden público como corresponde en una sociedad democrática en la cual la Fuerza Pública respeta a los gobernantes de elección popular. En la Gobernación de Antioquia fui el primer policía del Depar-

tamento. En la Presidencia seré el primer soldado de la Nación, dedicado día y noche a recuperar la tranquilidad de todos los colombianos. Al final de esa gobernación el secuestro había descendido en 60%, las carreteras eran transitables y el homicidio había bajado 20%. Los empresarios pudieron volver a trabajar en Urabá, regresó la tranquilidad para los trabajadores y cesaron las masacres". Como postulado general, este punto no tiene discusión alguna y concuerda con TM, al igual que los puntos iniciales. Otra cuestión es la manera como el Presidente logró los avances que señala en su gestión como gobernador. ¿Se hizo a costa de la privatización de una supuesta seguridad? ¿Se desplazó la inseguridad a otros departamentos?

Punto 31: "Un país sin droga. Apoyar y mejorar el Plan Colombia. Que incluya interceptación aérea para que no salgan aviones con coca y regresen con armas. Pediré la extensión del Plan para evitar el terrorismo, el secuestro, las masacres, las tomas de municipios. Necesitamos nuevas formas de cooperación internacional contra la violencia: que Naciones Unidas envíe una misión humanitaria a uno de nuestros municipios en donde nuestra ciudadanía sufre de represalias guerrilleras por la resistencia civil a nuevos intentos de toma. Que esa misión humanitaria para proteger a la comunidad tenga el apoyo de soldados colombianos avalados por Naciones Unidas para disuadir a los agresores. Este tipo de soluciones son jurídicas, pero no convencionales. Un conflicto de la magnitud del nuestro necesita soluciones atípicas. Demandamos la cooperación internacional porque este conflicto se financia con el narcotráfico, negocio criminal internacional, y se apoya en armas fabricadas afuera. La comunidad democrática internacional no puede ser indiferente al sufrimiento del pueblo colombiano. Proyectos de sustitución de cultivos ilícitos que sean sostenibles. Un acuerdo con 50.000 familias campesinas, cocaleras y amapoleras, para que erradiquen la droga, cuiden la recuperación del bosque y reciban una remuneración de \$5 millones familia por año".

El objetivo general de este punto de eliminar la droga es indiscutible. Su consideración como problema internacional y la necesidad de cooperación en tal sentido van en la misma dirección y obedecen a uno de los logros del gobierno de Pastrana: la aceptación de la corresponsabilidad en el problema de las drogas por parte de la comunidad internacional. Pese a las distorsiones producidas –que luego

se mencionan—, hay avances logrados por ese gobierno en el objetivo de mostrar al mundo las características del conflicto armado colombiano y evitar imágenes que no corresponden a la realidad. En tal sentido, apelar a Naciones Unidas para que contribuya a solucionar este conflicto es un elemento positivo, ya que la participación de un tercero que garantice la seguridad y los pactos ha sido un recurso indispensable probado en numerosos conflictos armados internos a nivel mundial, entre 1940 y 1992<sup>9</sup>. Pero la eventual tarea de Naciones Unidas no debe ser sólo humanitaria, ni menos para constatar la criminalidad guerrillera, sino —como lo propuso el mismo Presidente electo, una vez que ganó la contienda electoral<sup>10</sup>— que si acude al llamado sea para iniciar su aproximación como un tercero con la legitimidad requerida, no con una propuesta unilateral — como se intuye en la idea de Uribe como Presidente electo—, sino como parte de una política nacional e integral de Estado, que articule la paz con la guerra y que defina el papel de la comunidad internacional para contribuir a la solución de la crisis. No obstante, éste fue un buen inicio de propuestas de gobierno, frente a las expectativas de autoritarismo que despertó en algunos sectores nacionales e internacionales durante la campaña<sup>11</sup>. Igualmente positiva es la propuesta de erradicación de la droga por parte de familias campesinas, siempre y cuando haga parte —como se mencionó— de una política amplia e integral, ya que el tratamiento del problema de las drogas no debe estar fraccionado. El dilema central que surge entonces es si esa política se formula solamente a partir de una concepción de seguridad o más bien como parte de una política global de desarrollo social.

El asunto del Plan Colombia merece comentario especial. La particular presión de Estados Unidos desde el gobierno de Gaviria para que se ejecutara la política trazada por ellos sobre el

tema de las drogas, se acentuó durante el gobierno de Samper, que cumplió más que ningún otro hasta ese momento con las expectativas norteamericanas derivadas de su política prohibicionista y represiva frente a ese problema. El gobierno de Pastrana continuó con esta pauta, pero dentro de su afán de recuperar la imagen y el apoyo al gobierno por parte de la comunidad internacional y en particular de Estados Unidos. Por su parte, la crisis de su gobierno hizo que el Presidente Samper le prestara poca atención al problema de seguridad. Después, la incapacidad del gobierno de Pastrana de suplir este vacío, mediante una política sobre el particular, lo llevó a supeditar éste y otros problemas del país a su idea inicial llamada “Fondo de la Paz”. Se trataba de buscar que la comunidad internacional colaborara con fondos —a manera del Plan Marshall— para reconstruir el país y lograr la paz. Este tema, rebautizado luego como Plan Colombia, no fue claro, pues el Presidente en su “diplomacia por la paz” no propuso participaciones, responsabilidades, ni metas concretas a los diferentes gobiernos y entidades con que se entrevistó. Ese plan se concretó, finalmente, tras la exigencia y la asesoría del gobierno de Estados Unidos, y fue presentado por éste al Congreso de su país, el cual lo aprobó como ayuda a mediados de 2000<sup>12</sup>.

La falta de concreción política en materia de seguridad dejó el camino libre para la profundización de la injerencia externa. La estrategia adoptada por el Plan hace parte de la concepción de seguridad de Estados Unidos para el hemisferio, en la que el narcotráfico es considerado como la amenaza principal (luego de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos puso mayor énfasis en el terrorismo) y que se limita a tratar el problema de las drogas solamente con coerción. Por eso, la mayor parte de la ayuda del plan a Colombia (otra parte se destinó a países de la región y a agencias antidrogas y de inteligencia estadounidenses) se dirigió a apoyo militar (60,4%) y asistencia a la Policía Nacional

<sup>9</sup> Véase Walter, Barbara F. *Committing to Peace. The Successful Settlement of Civil Wars*. Princeton: Princeton University Press, 2002.

<sup>10</sup> “ONU estudia mediación”. En: *El Tiempo*. 29 de mayo de 2002, pp. 1-10. “Mensajes sorpresivos”. En: *Semana*. No. 1.048, junio 3 - 10 de 2002.

<sup>11</sup> Este inicio presenta, sin embargo, un error de aproximación al organismo multilateral —como se verá en el subtítulo siguiente—, pues la Secretaría General condensa intereses diversos, en especial de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, los cuales habría que abordar antes para generar un ambiente propicio que posibilite la mediación de ese organismo.

<sup>12</sup> Sobre este proceso, véase *El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto*. Bogotá: Editorial Planeta - IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, 2001.

(14,3%)<sup>13</sup>. Esta militarización de la confrontación con el narcotráfico es una estrategia ajena que no necesariamente corresponde a la lucha que debe o puede librar Colombia de acuerdo con sus problemas, recursos y prioridades, y que ha bloqueado las opciones de redefinir las políticas relacionadas con la seguridad<sup>14</sup>. Además, es grave el hecho de que el eje de la estrategia del aporte estadounidense al Plan Colombia sea la erradicación química de cultivos de coca y amapola, medio que ha fracasado. Pese a la fumigación, hasta el inicio del Plan Colombia, en menos de 20 años se habían quintuplicado esos cultivos. Y en 2002, las mismas autoridades estadounidenses reconocieron el aumento de cultivos en el país<sup>15</sup>.

La idea formulada en el Punto 31, de pedir la extensión del Plan para evitar el terrorismo, el secuestro, las masacres y las tomas de los municipios, se enmarca dentro de la petición del gobierno de Pastrana a los Estados Unidos, de levantar las restricciones para el uso de los recursos del Plan Colombia en tareas no relacionadas directamente con el narcotráfico<sup>16</sup>. Fuera de esta eventual concesión y la idea de enfatizar la interceptación aérea – también formulada en el Punto 31–, que parece ser un medio más eficaz y sin los daños que causa la fumigación, es bien difícil que se altere la rígida e ineficaz política estadounidense frente a las drogas. Además, los recursos, los equipos y la estrategia militar para confrontar guerrillas y paramilitares no corresponde necesariamente a lo que ofrece el Plan Colombia, máxime si su uso en esta confrontación queda supeditado a los fines de combatir la droga. De hecho, la militarización de la represión

contra las drogas ha distorsionado la lucha antiterrorista del Estado –para no hablar de la lucha contra el paramilitarismo– y la ha limitado en sus logros. En este sentido, ha sido más eficaz la estrategia antiterrorista de las Autodefensas Unidas de Colombia, AUC, pero con un alto costo de legitimidad para las Fuerzas Militares y el surgimiento de un grave problema muy complejo de manejar. Aparte de lo mencionado, es también grave la falta de financiación para los costos económicos y sociales en que incurrirá el país a raíz de la dinámica generada por el Plan Colombia (confirmada por la aprobación por parte del Senado de Estados Unidos de la Iniciativa Regional Andina, extensión del Plan para 2003) y la profundización de las distorsiones macroeconómicas producidas por los gastos en seguridad. En síntesis, sobre el Punto 31, la idea de Uribe de continuar con el Plan refuerza una inercia que de por sí es difícil de alterar y que tiene demasiados problemas, susceptibles de aumentar las grandes incertidumbres que existen sobre la seguridad en el país. Por esta razón, no concuerda con los postulados de TM.

Punto 32: “Oralidad en la justicia penal para agilizarla con transparencia. Acuerdos con consultorios jurídicos para descongestionar despachos”. La justicia penal entró a formar parte de la agenda de seguridad a partir del gobierno de Gaviria. La adopción de la política de sometimiento a la justicia por parte de ese gobierno y su incorporación posterior a la administración de justicia de la naciente Fiscalía, hicieron más problemático el tratamiento del problema del narcotráfico, sobre todo

<sup>13</sup> Fuera de los 860 millones de la parte del Plan Colombia financiada para el país por Estados Unidos, no hubo claridad sobre la composición del Plan, puesto que las cifras y los rubros de su presupuesto variaron al ritmo de las reacciones de la comunidad internacional y la disponibilidad de los recursos nacionales. Las expectativas del gobierno siempre fueron mayores que los aportes extranjeros recibidos, y buena parte de los fondos del país no estaban destinados originalmente al Plan. Las cifras se ajustaron mediante cambios nominales de programas existentes, incorporación de programas futuros, asignación al Plan de créditos diversos, además de los recaudos de los llamados bonos de paz. Descontando la ayuda aprobada por Estados Unidos, las donaciones internacionales fueron pocas debido a la identificación que varios países hicieron entre los planes de lucha antidroga de Estados Unidos y el Plan Colombia. La mayoría de estos recaudos son créditos, hacen parte de programas de ayuda externa establecidos con anterioridad o no son apoyos explícitos al Plan Colombia.

<sup>14</sup> Una consecuencia relevante del Plan Colombia fue la militarización de la confrontación contra el narcotráfico, con lo que se relevó a la Policía Nacional de buena parte de las funciones que cumplía en este campo. Este hecho implica la asignación de funciones ajenas a los militares y el reforzamiento de un tratamiento represivo que ha demostrado ser ineficaz.

<sup>15</sup> “Examen al Plan Colombia”. En: *El Tiempo*. 9 de junio de 2002, pp. 1-16. “Se ‘solló’ el DANE”. En: *El Espectador*. 16 de junio de 2002, pp. 9B y 10B.

<sup>16</sup> El 4 de julio de 2002, fecha de terminación de este trabajo, la eliminación de esas restricciones había sido aprobada en el Congreso de Estados Unidos solamente en la Cámara.

con la injerencia creciente de Estados Unidos. Se volvieron más frecuentes las reformas a los códigos, como parte del fetichismo normativo que ha caracterizado al país y que pretende cambiar la realidad. Las improvisadas y largas cadenas de normas sólo han logrado crear irregulares colchas de retazos, sin mejorar los altos índices de impunidad. Por eso, la propuesta de Uribe es conveniente y concuerda con el ideal de TM. Sin embargo, mientras no se lleven a cabo en forma integrada ésta y otras reformas fundamentales a la justicia, los juzgados continuarán reproduciendo las desigualdades sociales, pues el acceso a ella, el tratamiento de los casos y aun los fallos son discriminatorios.

Punto 33: “Necesitamos un estatuto anti-terrorista que facilite la detención, la captura, el allanamiento. A diferencia de mis años de estudiante, hoy violencia y terrorismo son idénticos. Cualquier acto de violencia por razones políticas e ideológicas es terrorismo. También es terrorismo la defensa violenta del orden estatal”. Ya se indicó la amplitud y ambigüedad que encierra el concepto de terrorismo, además de la mediación que ejerce la subjetividad y los intereses unilaterales en su calificación. Los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 convirtieron al terrorismo en el lente a través del cual se observa –y se distorsiona– la seguridad. Esta situación se aprecia en la ligereza y confusión con que el candidato Uribe define el terrorismo. Ligereza porque equipara cualquier acto de violencia, así sea por razones ideológicas y políticas, con terrorismo. Confusión porque desconoce el uso legítimo de la fuerza por parte del Estado en la defensa de un orden constitucional establecido. Por estas razones, es difícil acudir a un estatuto antiterrorista, sobre todo con el fin de detener, capturar y allanar, sin que se respete el actual orden constitucional, pues las críticas del nuevo Presidente al fallo de la Corte Constitucional al declarar inexecutable la ley de defensa y seguridad van en esa dirección. No se trata de excluir la utilidad de un estatuto que haga más eficaz la labor de la Fuerza Pública, pero no a partir de la ambigüedad que encierra la definición de terrorismo, ni pasando por encima de los derechos fundamentales y la libertad inherentes a la democracia como valor supremo, como podría derivarse de la adjetivación propuesta.

Punto 34: “Agravar penas para delitos como el robo de vehículos o porte ilegal de armas. Más severidad con el menor delincuente de alta peligrosidad”. Son tres los aspectos destacados que encierra este punto. En primer lugar, el aumento de penas no necesariamente cumple su papel de disuadir, sobre todo cuando la impunidad es el problema que facilita y hasta estimula el delito. Mientras no se encare este factor de manera integral, como eje de los problemas de la justicia, cualquier medida adicional tenderá a ser inoperante. En segundo lugar, el problema no es que se porten armas con o sin salvoconducto. El problema es el porte de armas en sí mismo. Si bien es cierto que las penas por porte ilegal de armas deben ser más severas, armar legalmente a los ciudadanos contrarrestaría esa medida, pues lo que se ha visto es que creó mayores problemas<sup>17</sup>. Es un sofisma que el derecho a defenderse se traduzca en la legalización del porte de armas a los ciudadanos de bien. Fuera de aumentar la ya grave incapacidad estatal de monopolizar el uso legítimo de la fuerza, en una sociedad donde las armas median casi todo acto de la violencia, buena parte de la violencia común se ejerce con armas amparadas con salvoconductos. Estados Unidos –como se ha argumentado también– no es ejemplo a seguir, pues además de que el contexto social es muy diferente, los fuertes intereses de los fabricantes y comerciantes de armas interfieren cualquier comparación. Aunque, quizás, la industria militar y su comercialización legal de armas sean un remedo de esos poderosos intereses en Estados Unidos, con el agravante de que, dada la discriminación que caracteriza las relaciones sociales en Colombia, muchos salvoconductos se otorgan a quienes no deberían portarlos. La política de desarme ciudadano es la que más conviene a la situación nacional –Bogotá es ejemplo destacado al respecto–, más aún si se tiene en cuenta la controvertida idea de Uribe de armar gran cantidad de ciudadanos para que colaboren con las autoridades y la extensión del radio de acción del ya numeroso ejército de empresas de vigilancia privada. Finalmente, en tercer lugar, en una sociedad donde la exclusión social ha sido una constante, al esgrimir mayor severidad con los menores delincuentes se ataca la consecuencia más visible de ese marginamiento, pero no sus

<sup>17</sup> Este asunto fue claro en las críticas de las autoridades de Bogotá al proyecto de ley que permite a los civiles el porte de armas de uso privativo de la Fuerza Pública para su defensa. El proyecto fue archivado en las discusiones adelantadas en el Congreso el pasado mes de junio.

causas. No se ve, pues, concordancia entre lo planteado en este punto y lo expuesto en TM.

Punto 35: "Impulso al arbitramento y a la justicia de conciliación en lo civil, comercial, administrativo y de familia, para acelerar y descongestionar". Sin duda, este punto va en la misma dirección de las características de la seguridad democrática fijadas por TM. Colombia se ha caracterizado por su constante legalismo desde el inicio de la República. La importancia de los doctores-abogados a lo largo de la historia nacional contribuyó a esta situación. El país ostenta una de las tasas más altas de abogados por habitante en el mundo. Esto se refleja en la enorme cantidad de demandas, pleitos, expedientes y negocios que atiborran los juzgados. Comenzar a desmontar este enredo, al fomentar –dentro de una política integral de seguridad en el campo de la justicia– instrumentos alternativos de conciliación, es un gran avance hacia el ideal democrático.

Punto 36: "Ensayar cárceles privadas. El Estado pagará por interno. Las cárceles deben formar en principios y en un oficio técnico. Como Gobernador de Antioquia instalé una fábrica de gaviones en la cárcel de Bellavista. Exensión tributaria para los empresarios que produzcan en las cárceles". Sobre este punto, es bien conocido el grave problema y la tragedia de las cárceles en el país. Por eso, es asunto de la mayor importancia enfrentarlo con prontitud y eficacia. Las privatizaciones no son buenas ni malas en sí mismas; dependen del contexto en que se den. Tampoco son expresiones a ultranza del neoliberalismo, como lo afirman muchos críticos. Las políticas neoliberales tienen aspectos positivos de eficacia administrativa, así como también graves falencias sobre todo en el plano social y en el beneficio a las empresas trasnacionales en aras de la eficacia. Si el Estado es incapaz de abordar de manera directa este problema con la rapidez y la tecnificación que se requieren –como parece ser la situación–, vale la pena diseñar una propuesta adecuada de concesiones a la empresa privada, siempre y cuando tenga un estricto control estatal y se integre dentro de una política general de reforma a la justicia. En este sentido, el objetivo sería disminuir la impunidad y el delito, para que el Estado pueda reasumir en forma directa sus funciones carcelarias en un plazo prudencial, y la pretendida solución no sea la sola ampliación de las cárceles. En principio, esta medida no riñe con los postulados expuestos en TM.

Punto 37: "Eliminar el Consejo Superior de la Judicatura. Es muy costoso: \$60.000 millones. Con ese dinero podemos financiar 10.000 viviendas sociales por año. Que la autonomía de la justicia la administren las altas cortes con apoyo del Ministerio". Uno de los problemas derivados de la Carta de 1991 han sido los conflictos entre cuatro cortes ubicadas al mismo nivel en la cúpula del poder judicial. Este hecho podría tener relación con la seguridad, en razón de que la justicia ha sido incorporada en su agenda y requiere mayor eficacia. Sin embargo, no es claro el sentido de su relación. Lo que no guarda vínculo alguno con el tema es el papel de administración autónoma que cumple el Consejo Superior de la Judicatura, aunque es posible que carezca de eficacia. También es factible que no cumpla debidamente con su importante función de selección y control por méritos de miembros de la rama judicial, lo cual no se arregla con la eliminación del organismo. Pero éstos no son los problemas en discusión. El candidato Uribe se equivocó al ubicar este punto –con cierto sabor demagógico– en el contexto de seguridad.

Punto 38: "Todos apoyaremos a la Fuerza Pública, básicamente con información. Empezaremos con un millón de ciudadanos. Sin paramilitarismo. Con frentes locales de seguridad en los barrios y el comercio. Redes de vigilantes en carreteras y campos. Todos coordinados por la Fuerza Pública que, con esta ayuda, será más eficaz y totalmente transparente. Un millón de buenos ciudadanos, amantes de la tranquilidad y promotores de la convivencia". Sin lugar a dudas, este es el punto de mayor controversia. La indispensable –pero ausente– participación activa de la sociedad civil y su acción comprometida en las políticas y los problemas de la crisis –entre los que se destaca la seguridad– no pueden sustituirse con una medida tan ambivalente y peligrosa. No es, en ningún sentido, la manera de apoyar a la Fuerza Pública. Fuera de las profundas implicaciones que tiene esta idea del candidato Uribe en contra del principio democrático de libertad, evidenciadas en todas las experiencias contemporáneas similares desarrolladas en países con conflictos armados internos, no hay capacidad alguna de control de ese eventual pero auténtico –virtual, por ahora– ejército de "sapos". En una sociedad sin referentes nacionales sólidos, fragmentada en lo regional, lo económico, lo político y lo social, no es posible aislar la influencia de esta profunda característica negativa del país en la labor de información, con el mínimo nivel de objetividad requerido. Por un lado, ¿quién puede evaluar, mediante una selec-

ción, lo que es o no útil en este universo de información, si ni siquiera lo han podido hacer de manera adecuada los organismos especializados del Estado con muchísima menos información? Además, la falencia más grande de las labores de inteligencia en la Fuerza Pública se ubica en lo que se denomina “inteligencia humana” –frente a la “inteligencia técnica”–, es decir, la capacidad de evaluar de manera eficaz la información sin los lastres ideológicos distorsionantes heredados de la Guerra Fría y del medio siglo de conflicto armado interno. Por otro lado, en lo que concierne a la información deseada, no es que no haya un millón –para comenzar, además– de ciudadanos de bien. El problema no está ahí, sino en la imposibilidad de preparar ese organismo informe (¿o es que se le va a dar una organización paramilitar, para suplir esta característica social propia de una población dispersa?), con la visión necesaria para transmitir información con un mínimo de utilidad y evitar una avalancha imposible de clasificar y administrar. Dentro de este contexto, ¿de qué transparencia se trata?, ¿cómo se haría para controlar la factible “infiltración” de intereses de la delincuencia organizada, las guerrillas y los paramilitares? En suma –y para no alargar una discusión que tiene muchos argumentos en contra de la propuesta–, si hay una idea descabellada, frente a cualquier noción de democracia que se considere, es ésta. No resiste, entonces, contracción alguna con los principios de TM.

Punto 39: “Concertar con transportadores y taxistas para vincularlos a la seguridad de calles y carreteras. Cada carretera tendrá un coronel del Ejército o de la Policía responsable de su seguridad. El lunes será el ‘Día de la Recompensa’ que pagará el Gobierno a los ciudadanos que en la semana anterior hubieran ayudado a la Fuerza Pública a evitar un acto terrorista y capturar al responsable. A liberar un secuestrado y capturar al secuestrador. Se respetará la reserva de identidad y se exigirá visto bueno de las autoridades competentes”. Acerca de este punto es conveniente recordar que cada ciudadano de bien, como tal, tiene la obligación moral de informar a las autoridades sobre anomalías que atenten contra los derechos civiles. Estimular con premios informaciones veraces y efectivas es una idea que puede experimentarse. Pero de ahí a crear instancias imposibles de controlar –relacionadas con la idea del punto anterior–, como los taxistas y transportadores, para que se conviertan en blancos de las delincuencias organizada y política, hay gran diferencia. A lo sumo, habría que evaluarla de manera

cuidadosa. Además, todas las formas de transporte tienen “piratas”, no pocas veces con fines delincuenciales. No sobra añadir sobre este punto la ligereza con que el candidato más opcionado para ganar la Presidencia en ese momento confundía –al equipararlas– las funciones militares con las de policía, y también las propias de sus respectivas jerarquías.

Punto 40: “Enseñar negociación de conflictos. Que sirva para evitar la violencia intrafamiliar. Que los cónyuges aprendan a discutir entre ellos con respeto, a corregir con cariño a sus hijos para que éstos, más tarde, en la escuela y el trabajo, sepan que todo conflicto se puede negociar pacíficamente”. Esta idea es muy loable, pero ha habido una tendencia universal nociva, derivada de la larga vigencia del concepto tradicional de seguridad nacional, de “securitizar”, es decir, incorporar en la agenda de seguridad, toda clase de problemas con características conflictivas. La idea presentada en este punto es un ejemplo de ello, así se adjetive como democrática a la seguridad. Esta idea podría hacer parte de la justicia en el campo de las políticas sociales. Sobre el particular, es importante evaluar los problemas para tratarlos de manera adecuada, con el fin de no caer en la tentación de que debido a su gravedad lo mejor es incorporarlos a la agenda de seguridad. La relación que guardan los problemas sociales los vincula de distintas maneras entre sí. Por esto, lo mejor es que la agenda de seguridad sea lo más limitada posible. Una forma de evaluar la pertinencia de incorporar diversos problemas a esa agenda es mediante un análisis que aclare si su inclusión no es forzada, es decir, si es articulada y fluida, dentro de una política coherente de Estado, que pueda desarrollarse en forma secuencial sin que desentonen esos problemas debido a su naturaleza similar.

#### LINEAMIENTOS PARA UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA

La transcripción comentada de los 15 puntos sobre “Seguridad democrática” del programa que como candidato formuló el Presidente Uribe, deja ver su falta de articulación. No hay unidad que guíe su presentación. Descontando la utilidad e importancia que tienen algunos de estos puntos y el desacierto y la desubicación de otros, el problema central es su dispersión y la falta de visión de conjunto. Por eso, la primera condición que hay que anotar con respecto a lo que debería ser una política de seguridad es su coherencia interna, la articulación directa de sus componentes, para que permita entenderla como un todo, como una

unidad con objetivos definidos en la misma dirección. Esto hace posible su desarrollo de manera armónica y fluida, tanto en términos normativos como de implementación y ejecución.

Sobre esta base, en esta parte del artículo se presentan ciertas líneas generales que deberían considerarse en la difícil tarea de construir y definir una política de seguridad apropiada para confrontar los problemas que generan inseguridad en el país. Algunas de estas líneas se apoyan en comentarios hechos en el aparte anterior. Pero, antes que todo, la tarea de construir esa política no debería hacerse a costa de los principios que rigen el ideal de democracia<sup>18</sup>.

La mayor dificultad en la urgencia de elaborar una política coherente de seguridad, en un país con las características que presenta Colombia, es articular la realidad de la guerra con la búsqueda de paz. Un régimen político con grandes falencias en su ejercicio democrático, pero sin ser dictatorial, alterado por un conflicto armado interno en el que intervienen subversión y paramilitares, requiere confrontar ese conflicto sin deteriorar sus limitados logros en materia de derechos civiles. El objeto de este requisito esencial es crear las condiciones mínimas para alcanzar una paz que permita emprender los correctivos necesarios para desarrollar la democracia y de esta manera asegurar que esa paz sea duradera. Y para emprender esta compleja tarea es necesario, entonces, lograr un difícil equilibrio político, difícil debido a la dinámica adquirida por los siguientes nueve factores relevantes que determinan el conflicto armado y que en parte se contraponen:

1) intensidad del conflicto, expresado en la tendencia a la desaparición de inhibiciones por parte de las guerrillas en el uso de medios indiscriminados de destrucción para alcanzar su objetivo de toma del poder;

2) crecimiento del paramilitarismo con la complacencia y el apoyo de sectores importantes de la población y del Estado;

3) dispersión del narcotráfico enquistado en la sociedad y facilitador de la corrupción que ésta presenta y de la autonomía financiera alcanzada por guerrillas y paramilitares; 4) incapacidad de la Fuerza Pública para confrontar con eficacia la subversión;

5) proclividad de la Fuerza Pública a minimizar su responsabilidad frente al paramilitarismo por considerarlo un aliado *de facto*;

6) injerencia de Estados Unidos mediante la imposición –consentida por el Gobierno Nacional– de su política represiva y unilateral frente a las drogas;

7) distorsión de la eficacia en la tarea antisubversiva de la Fuerza Pública, por efecto de la ayuda militar estadounidense enfocada en la lucha contra las drogas;

8) requerimiento firme de la comunidad internacional y de algunos sectores nacionales para mantener los niveles mínimos alcanzados en el ejercicio democrático;

9) crisis económica del país, agravada por las necesidades de ajustes macroeconómicos, apoyos sociales a la población civil víctima de la guerra y una asignación mayor de recursos a la Fuerza Pública.

En una situación como ésta, la seguridad adquiere gran relevancia y se ubica en el primer lugar de las urgencias del país. Además, hace ver en forma equivocada que la solución de muchos de los problemas que a diario se agravan debe buscarse mediante su incorporación a una agenda poco clara de seguridad. En estas circunstancias, sería adecuado diseñar la mencionada política integral de seguridad con el objetivo inmediato de afrontar la guerra, con instrumentos jurídicos, económicos y militares que, sin mengua de su eficacia para frenar este conflicto, logre inducir un ambiente propicio para iniciar un proceso de paz que sea aceptado por las partes, pero sin caer en los errores de procesos anteriores. Un logro así implica, de hecho, articular el problema de la guerra con el de la paz. Pero para que tal logro tenga viabilidad es indispensable la incorporación en esa tarea de objetivos que consideren profundas políticas sociales de mediano y largo plazo.

El primer requisito para que una política tal que enfrente la guerra tenga eficacia y viabilidad hacia la paz es la incorporación activa de la sociedad civil en el problema. 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

<sup>18</sup> El problema no radica en la necesidad de cambiar el concepto de seguridad –o de adjetivarlo como democrático– para garantizar la democracia, pues una condición aceptable de democracia es más bien la que permite aplicar un concepto de seguridad distinto de la concepción tradicional heredada de la Guerra Fría, o de la que se puede derivar de un gobierno agobiado por la inseguridad. Por eso, lo fundamental en asuntos de seguridad es salvaguardar los principios que rigen el paradigma de democracia liberal, materializados en la vigencia del Estado de derecho.

ocurre a su alrededor, y otras ideas confusas y hasta peligrosas. Al ver la utilidad de incorporar a la sociedad en el problema, los militares se quejan de que están solos y reclaman la solidaridad de los civiles con sus tareas antisubversivas, pero no saben cómo inducirla. Este punto es importante, ya que el Estado y su brazo armado necesitan gran legitimidad, es decir, confianza, credibilidad y apoyo de su entorno social. La reivindicación de los derechos humanos por parte de la Fuerza Pública en años recientes, en gran medida debido a la presión de la comunidad internacional, tiene como subproducto destacado haber ganado respeto de muchos grupos sociales. Pero, a la vez, los crímenes de paramilitares y guerrilleros han opacado el problema de violación de derechos humanos por parte de la Fuerza Pública (violación que sin embargo ha disminuido) y por tanto han ayudado a diluir responsabilidades. No obstante, el mayor problema radica en el consentimiento tácito de algunos sectores armados del Estado de las acciones criminales de los paramilitares, pues al hacer éstos el trabajo sucio que por largo tiempo identificó los desmanes de los organismos armados oficiales, le restan gran parte de la legitimidad que requiere el Estado para avanzar en la búsqueda de su monopolio en el uso de la fuerza.

Además de este requisito de legitimidad, que induce dinámicas de apoyos sociales –no de parte de quienes ostentan privilegios antidemocráticos y pretenden defenderlos con la ayuda a grupos de justicia privada o de los que agobiados por las acciones depredatorias de las guerrillas ven con buenos ojos al paramilitarismo, sino del grueso de la ciudadanía que anhela tranquilidad–, se requiere –como se dijo– incorporar de manera activa a la sociedad civil. Y ésta, como expresión organizada de la ciudadanía, ha tenido un notable desarrollo en las dos últimas décadas, en buena medida debido al tratamiento político del conflicto armado mediante los llamados procesos de paz, que han ido a la par con el manejo represivo oficial. Gran cantidad de ONG, preocupadas por ese conflicto y por la paz, se

han agregado a organizaciones gremiales, a sindicatos, a movimientos sociales, a organizaciones cívicas y a varias expresiones sociales viejas y nuevas, para conformar un rico entramado organizacional que, sin embargo, por su dispersión y fragmentación aparece como inorgánico y poco eficaz. De ahí que una sociedad civil, para que decante su aporte al desarrollo democrático, requiera de objetivos con amplias coberturas, expresados en proyectos nacionales y fuertes liderazgos, incluso a través de un sistema de partidos. Al respecto, a la degradación y descomposición de los partidos en el país se ha sumado la coacción y la criminalización de los liderazgos a todos los niveles del espectro social y a la ausencia de movilización social en la historia nacional, para confluir en un gran vacío que se manifiesta en esa inorganicidad y aparente inexistencia de sociedad civil. Este fenómeno constituye la esencia de su debilidad en el país<sup>19</sup>.

Por esta razón, se necesita un proyecto nacional, no necesariamente para llenar el vacío histórico de la precariedad de nuestra formación nacional –deseable, sin duda–, sino que pretenda fortalecer la sociedad civil. Ese proyecto debe estar implícito en un conjunto de medidas normativas, políticas, económicas y sociales que busquen, como un todo coherente, solucionar la guerra y ambientar la convivencia ciudadana. Inventar medios políticos para fomentar liderazgos en esa dirección es una tarea mancomunada de instancias oficiales y de la sociedad civil. No se trata de unanimismos, ni de inhibiciones a movimientos de oposición política que tanta falta han hecho. Se trata de que el gobierno induzca en forma creativa la participación amplia y entusiasta de esas variadas instancias en una definición integrada de medidas para enfrentar la guerra y generar la continuidad de un trabajo colectivo de corto, mediano y largo plazo en sus alcances.

La situación crítica por la que atraviesa el país ofrece la oportunidad para lanzar e implementar una propuesta de tal tenor, con mensajes como “la reconstrucción nacional”, “la recuperación de

<sup>19</sup> La desconfianza generalizada producida por la escalada del conflicto armado y el uso de medios terroristas inhibe la participación en acciones colectivas. La debilidad de los referentes institucionales hace que se desconfe de los organismos estatales. El gamonalismo y el clientelismo han limitado el ejercicio de la ciudadanía y facilitado la ausencia de movilización social. Sin desconocer sus aspectos positivos, la descentralización ha debilitado los frágiles referentes globales. En estas condiciones, la sociedad civil tiene una representación limitada, no tiene mediaciones sólidas y carece –a todos los niveles– de las necesarias articulaciones con el Estado. Véase: Pécaut, Daniel. *Guerra contra la sociedad*. Bogotá: Espasa Hoy, 2001,

la convivencia”, u otros con mayor fuerza y atractivo, que permitan remplazar el desgastado mensaje de búsqueda de paz. Sería una forma de movilización social, ausente como tal en la historia nacional, debido a la prevención de los grupos dirigentes con las expresiones sociales de protesta<sup>20</sup>. Semillas recientes, como la frustrada movilización social del “No Más” contra el secuestro en 1999, las manifestaciones de resistencia civil de las comunidades indígenas del Cauca ante los desmanes de guerrillas y paramilitares en 2001 y 2002, y el movimiento de la No Violencia en Antioquia, interrumpido con el secuestro del gobernador y su asesor de paz por parte de las FARC en abril de 2002, son ejemplos de lo que podría ser la base de una movilización social. Un proyecto de esta clase debe estar orientado por liderazgos sociales amplios<sup>21</sup>, con el claro objetivo de comprometer en forma integral a la sociedad civil en la tarea de respaldar, de manera firme y explícita pero pacífica, las acciones legítimas del Estado de reprimir los ejércitos privados, sean ellos guerrillas o paramilitares. Es una forma de fortalecer el Estado, deslegitimar a los “actores armados” e inducir negociaciones sin que medie la ilusa y peligrosa premisa de que es necesario arrodillar por la fuerza a las guerrillas para que entren a conversar “de buena fe”. Esta mal llamada buena fe, que sustituye como expresión a la voluntad política requerida para firmar acuerdos viables de paz, se ha logrado en otros contextos nacionales mediante negociaciones y sin rendiciones militares previas<sup>22</sup>.

Esta manera de comprometer en forma pacífica, pero activa, a amplios grupos sociales en la

solución del conflicto armado, reduce su vulnerabilidad frente a éste, sin que medien redes de informantes o ampliaciones de funciones a núcleos armados privados, como por ejemplo las numerosas empresas de vigilancia privada, así estén esos riesgosos experimentos respaldados por una legalidad forzada. Pretender que el conflicto armado –con el nivel alcanzado en 2002– se libere entre uniformados a espaldas de la población civil es además de irreal inconveniente, pues cualquier legitimidad de las acciones estatales no se logra de manera pasiva, sino mediante actos que impliquen compromisos ciudadanos expresos. Así mismo, buscar la neutralidad frente a los “actores” es loable, pero lo más que se puede alcanzar son acuerdos transitorios con arreglos a veces turbios, como ha ocurrido en los últimos años en algunas comunidades y municipios. Además, los intentos pasados de diálogos regionales dispersos expresaron la fragilidad del poder estatal, como reflejo de la histórica fragmentación regional, económica, política y social del país. Este problema no contradice la conveniencia de distribuir el poder político en las regiones, bajo coordinaciones nacionales.

Otro insumo civil que es indispensable para afrontar el conflicto armado interno con las características actuales es la participación de la llamada comunidad internacional. Está demostrado que el país no sale por sus propios medios de su encrucijada. También, una larga experiencia de solución de conflictos de este tipo ha enseñado, como se anotó, que la participación de un tercero neutral fue decisiva. No obstante, para ello es conveniente, e incluso necesario, que esa participación, por

[73]

<sup>20</sup> El antimilitarismo que caracterizó a las elites –inducido por la organización granadina hacendaria y de “doctores”, y por los desmanes del ejército libertador asentado en la Nueva Granada luego del triunfo de Ayacucho– se sumó a hechos como el gobierno popular del general José María Melo en 1854, el desarrollo de guerrillas populares en la Guerra de los Mil Días, el “peligro volchevique” de la Revolución en Marcha de Alfonso López Pumarejo, el movimiento gaitanista, los amagos populistas del general Rojas Pinilla, la huelga nacional de septiembre de 1977, las movilizaciones campesinas derivadas de la ley de reforma agraria de 1961 y las manipuladas posteriormente por las FARC, para configurar un temor clasista de la dirigencia nacional a las movilizaciones sociales. Su corolario ha sido una implacable represión. Por su parte, la cadena de coaliciones históricas bipartidistas de las elites, que culminaron con el Frente Nacional, surgieron como solución a crisis con alto contenido social, e hicieron parte de ese temor y prevención.

<sup>21</sup> “La gente identifica liderazgo con autoridad en vez de darse cuenta de que en una democracia saludable se necesitan personas que promuevan el liderazgo desde diferentes lugares en la comunidad. Si continuamos dependiendo de un salvador o de un presidente ‘perfecto’, continuaremos destruyendo la democracia. Por eso, paradójicamente necesitamos al mismo tiempo centralizar el poder militar y distribuir el poder político”. Heifetz, Ronald y Linsky, Martín. “Los retos del liderazgo”. En: *Liderazgo para el cambio*. Bogotá: Memorias del I Congreso de Liderazgo Colombiano. Revista *Cambio*. Junio de 2002, p. 12.

<sup>22</sup> Véase Walter, Barbara. Ob. cit., segunda parte.

medio de acompañamiento, mediación, verificación u otra figura ajena a la intervención militar, se derive de funciones específicas, que podrían ser simultáneas o sucesivas, plasmadas en una propuesta política integral, como se señaló. Esto hace aún más complejo y cuidadoso su diseño. Para ello, habría que crear por medio de planes específicos un ambiente apropiado, con el fin de evitar costosas improvisaciones<sup>23</sup> y sobre todo para involucrar a personalidades, gobiernos, organizaciones multilaterales u otros actores en el proceso desde su inicio.

Con respecto a la participación de la comunidad internacional, cabe añadir que la mencionada falta de visión de conjunto de los puntos sobre “Seguridad democrática” del programa electoral del Presidente Uribe Vélez, se nota también en la exclusión –o mejor, en la ubicación en otro subtítulo– de un tema inherente a la seguridad: “En busca de la paz”. En su parte inicial, el Punto 41, dice: “Pediré mediación internacional para buscar el diálogo con los grupos violentos, siempre que empiece con abandono del terrorismo y cese de hostilidades. Para el desarme y la desmovilización puede haber todo el plazo que se requiera”. Esta idea guarda relación con el polémico Punto 31: “Un país sin droga”, cuando señala “...que Naciones Unidas envíe una misión humanitaria...”. Como se vio, la petición que hizo el Presidente con relación a este organismo, una vez que se oficializó su triunfo electoral, fue distinta de la expresada en ese punto: pidió su mediación en el conflicto armado. Además de no haber dejado esta propuesta vaga al albur de una respuesta

unilateral de Naciones Unidas, sino más bien haber pedido una participación concreta, como parte de una política integral –que no existe–, lo conveniente hubiera sido crear un ambiente favorable previo con gobiernos de países que tengan la capacidad de influir en la Secretaría General de Naciones Unidas. De lo contrario y dadas las características de este organismo, es muy difícil lograr su compromiso en una tarea tan compleja y riesgosa sólo con la solicitud del Presidente, así tenga toda la voluntad política del caso. Y esto sin mencionar la necesidad de acogida previa de la propuesta por las partes interesadas<sup>24</sup>.

Los lineamientos anteriores son apenas ejemplos de lo que podría ser la compleja participación civil en una política integral, con el fin de manejar de manera adecuada el conflicto armado, al fortalecer y legitimar las medidas de orden militar, e inducir y acelerar el uso de mecanismos políticos explícitos para una solución negociada. El Estado, en su carácter de eje político de la sociedad, tiene la responsabilidad de inventar medios políticos para lograrlo<sup>25</sup>, y no dedicarse sólo a competir en el campo militar con guerrillas y paramilitares, así estos grupos hayan dado prioridad a la fuerza en desmedro de la política<sup>26</sup>. El uso de medios militares con tendencia a su exclusividad y las reformas administrativas y políticas del Estado con el único fin de lograr mayor eficacia, podrían enmarcarse en el ambivalente contexto del “eficientismo”, el cual atenta contra la flexibilidad y el equilibrio políticos necesarios para afrontar con éxito los agudos problemas nacionales. Para esto, es fundamental, por ejem-

<sup>23</sup> Al respecto, es ilustrativo el ejemplo del 20 de enero de 2002 en el Caguán, que buscó la supuesta salvación de un proceso de paz contrahecho, mediante una ayuda improvisada –motivada por la incapacidad política del Gobierno Nacional– de los embajadores de los Países Amigos y el representante del Secretario General de la ONU.

<sup>24</sup> A mediados de junio, en su primer viaje al exterior como presidente electo, Uribe se entrevistó con el Secretario General de Naciones Unidas. Las parcas declaraciones que se emitieron hacen pensar en lo errado del procedimiento, en su inconveniencia y en las falsas expectativas que despertó. “Uribe en la ONU”. En: *El Tiempo*. 17 de junio de 2002, pp. 1-4. “En secreto, Uribe busca fórmulas con la ONU”. En: *El Tiempo*. 18 de junio de 2002, pp. 1-8.

<sup>25</sup> Ejemplos de esta clase de “invenciones” para ambientar la paz son el Plan Nacional de Rehabilitación, PNR, durante el gobierno de Barco y en parte del de Gaviria, y la participación de instancias civiles que contribuyó a las desmovilizaciones guerrilleras y de milicias en 1990.

<sup>26</sup> Son comunes los comentarios acerca de la despolitización de las guerrillas y su falta de comprensión del nuevo contexto internacional. Si bien en parte ello es así, la inercia de su dinámica les ha creado dificultades para alterar su rumbo. A diferencia de la política, las acciones de fuerza les han dado mejores resultados, sobre todo al tener en cuenta que su vinculación con el narcotráfico y la consecuente autonomía financiera alcanzada han ido parejas con esos resultados. Además, su objetivo de toma del poder no ha cambiado y el control territorial y de la población mediante la fuerza es la estrategia que guía sus acciones. Y para ello no tiene importancia el contexto político en que se dé, bien sea democrático o no.

plo, reconocer los diversos esfuerzos regionales mediante su estímulo y apoyo por parte de las instancias nacionales. Ello no implica un abandono de la obligación constitucional del Gobierno Nacional de dirigir el orden público, pues su liderazgo en un proyecto de envergadura significa distribución del poder político.

Resta ver, como complemento de los lineamientos políticos anteriores, otros –también de carácter general– tendientes a alcanzar mayor eficacia en el campo militar. En primer lugar, es indispensable un marco estratégico normativo que permita articular las acciones militares con la participación activa de la población civil y la comunidad internacional, u otras actividades políticas novedosas que puedan idearse al respecto, como por ejemplo las orientadas a afectar las finanzas de los grupos armados ilegales. Su diseño debe ser producto de instancias civiles del Estado, sin interferencias ideológicas de modelos como el de la tradicional seguridad nacional surgida de la Guerra Fría y de nomenclaturas castrenses originadas en el mismo contexto<sup>27</sup>. No debería ser una propuesta de origen parlamentario, sino que provendría de representantes de diversas instituciones estatales ligadas a los asuntos militares y de seguridad coordinadas para esa tarea por la Presidencia de la República, como el Ministerio y el Viceministerio de Defensa, el Departamento Nacional de Planeación, las comisiones segundas del Congreso, la Fiscalía, la Corte Suprema, la Corte Constitucional, la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo. Además, el proyecto debería contar con la participación de representantes de los gremios económicos y de otras instancias destacadas de la sociedad civil, como las ONG defensoras de derechos humanos. En este caso es fundamental que esas entidades se despojen de la contradictoria posición de ser reacias a medidas militares, pues inducen, de

manera potencial, violaciones a esos derechos al oponerse a la búsqueda de eficacia represiva del Estado para prevenir problemas mayores<sup>28</sup>. Con esa posición, también minimizan la legitimidad que le asiste al Estado de usar la fuerza cuando se agotan otras formas de solución a las transgresiones de las normas estatales, lo que no implica necesariamente que se abandone el Estado de derecho. El fortalecimiento de la Fuerza Pública, cuando se requiere eficacia, hace parte de este contexto. También hace parte del mismo la cooperación militar, siempre y cuando no sea unilateral o impuesta bajo los criterios de intereses ajenos a las necesidades y posibilidades del país.

En el campo normativo, primero la campaña electoral del Presidente Uribe y luego altos funcionarios designados, inicialmente, como el Ministro del Interior y de Justicia, criticaron el fallo de la Corte Constitucional que declaró inexecutable la ley de defensa y seguridad aprobada en 2001, y señalaron la falta de instrumentos legales para que las Fuerzas Militares llenen los vacíos del Estado. Algunos de ellos indican que es necesario reformar la Carta –o incluso desconocer los fallos de la Corte–, para dar vía libre a este tipo de normas y quitar las trabas a los estados de excepción constitucional. Al respecto, hay que recabar que, dada la gravedad de la situación nacional, el papel de directriz estratégica de normas como la citada ley se agotó. Aparte de requerir un diseño bien distinto al de esa ley, tendría que derivarse de una política global de Estado, con elementos como los indicados antes, que oriente un proceso de solución democrática al conflicto armado. Pero dicha política no ha existido y no parece que esté en las consideraciones del nuevo gobierno. Además, cualquier proyecto debería despojarse del fetichismo normativo tradicional en el país y evitar que se retorne a épocas pasadas en las que las prerrogativas castrenses, en especial en el campo de la justi-

<sup>27</sup> La citada sentencia de la Corte Constitucional, C-251 de abril de 2002, mediante la cual se declaró inexecutable la Ley 684 de 2001, indica la ambigüedad que encierran los conceptos castrenses derivados de la concepción tradicional de seguridad nacional, como es el caso del término “poder nacional”. Con ello no se desconoce la dificultad que hay para definir la seguridad sin los lastres de la visión tradicional de seguridad nacional, pues la persistencia en el país de un conflicto heredado en parte de la Guerra Fría hace que importantes grupos de sectores oficiales y privados sigan con la lógica de una época pasada. Además, la perspectiva militarista de Estados Unidos –reforzada con los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001– ha cambiado poco, ya que continúa “securitizando” problemas de la más variada índole.

<sup>28</sup> Se asume aquí flexibilidad frente a la clásica concepción liberal que plantea que solamente violan los derechos humanos funcionarios de instancias oficiales, mientras que los particulares delinquen; además, no se desconoce la concepción generalizada de violación al Derecho Internacional Humanitario por parte de cualquier persona.

cia, ajenas a las funciones militares, estimularon su ineficacia y la radicalización y el escalamiento del conflicto armado.

Las pretensiones de reforma para eliminar las trabas a la ampliación del uso de los mecanismos de excepción constitucional van en la misma dirección, puesto que se volvería al nefasto estado de sitio de la Carta de 1886. Si hay un factor que explique en buena medida el fracaso de la justicia, en lo que respecta a las improvisaciones e incoherencias que generó, fue la facilidad con que se legisló a espaldas del Estado de derecho. No es sensato, en términos políticos, desconocer las experiencias negativas del pasado y creer que lo que se necesita ahora para doblegar la intransigencia, los desmanes y la criminalidad supuesta o realmente terrorista de los grupos armados ilegales es dar vía libre a los “excesos” de la Fuerza Pública. Sería la forma más cómoda –e irresponsable– de justificar la tradicional incapacidad de los gobiernos nacionales de apoyarse en la obligatoria –moralmente– creatividad política estatal, con el fin de lograr la eficacia y la legitimidad que los organismos armados oficiales requieren para contribuir a la solución de la guerra y así abrir el camino para avanzar en la construcción de democracia.

En el plano específico militar es importante mencionar también algunos lineamientos apropiados para afrontar la situación actual. La reestructuración militar adelantada durante el gobierno de Pastrana contrastó con su incompetencia política, en particular en los asuntos de la paz. Sin embargo, ese importante proceso de reingeniería se juntó con los requerimientos oficiales de Estados Unidos y luego con su ayuda militar al Plan Colombia, lo que causó –como se mencionó– serias distorsiones en la misión castrense, pese al fortalecimiento represivo alcanzado. Aunque mejoraría la situación si el Congreso de ese país levanta la prohibición de usar la ayuda en menesteres diferentes al combate contra las drogas, no es una solución al problema. Ese permiso no alteraría el objetivo primordial de la ayuda. Por tanto, no arregla la inadecuación del equipamiento y el diseño específicos de las unidades objeto de la ayuda para que enfrenten en forma prioritaria a guerrillas y paramilitares. La Iniciativa Regional Andina –para implementar en 2003– refuerza esta situación, y parece poco probable que la corrija una eventual extensión de la ayuda derivada de la solicitud del nuevo gobierno, fuera de que ella no sería sustancial

con respecto a los fondos que se requieren. Además, la dinámica de gasto generada con la ayuda militar contradice las posibilidades financieras de una economía en crisis. Quizás el único elemento positivo claro que tiene la injerencia estadounidense ha sido la presión para evitar una escalada en la violación de los derechos humanos por parte de la Fuerza Pública y para que ésta enfrente a los paramilitares. Pero, en especial en este último punto, los logros han sido precarios.

Otro factor de la ayuda militar que merece atención es la “inteligencia”. Si bien en su aspecto técnico ha mejorado el equipamiento, el factor más importante es la llamada inteligencia humana. Cambiar una mentalidad rígida, que limita una selección apropiada y sobre todo una evaluación adecuada de la información que se obtenga, es una tarea bien compleja. Y es mayor esta tarea si se tiene en cuenta el lastre ideológico proveniente de la Guerra Fría y del prolongado conflicto armado interno, lastre reforzado por la maniquea visión norteamericana de seguridad y su enfrentamiento con un terrorismo en extremo difuso. Aunque hay algún avance al respecto, es necesario continuar –sin la manipulación con fines de propaganda– con la lenta reeducación emprendida, unida a la necesaria y cabal comprensión del sentido democrático que tienen los derechos humanos, para que las labores de inteligencia alcancen una eficacia tal que permita avanzar en la lucha contra la subversión y los paramilitares. También para que se facilite la indispensable empatía de amplios grupos de la sociedad civil con las tareas militares, y por tanto se genere su apoyo con la finalidad de fortalecer el Estado.

Por último, hay que señalar que la reestructuración militar es aún insuficiente. Sin duda, se necesita más pie de fuerza, más equipo y una redefinición del servicio militar con respecto a la profesionalización de las tropas, pero también se requiere una revisión a fondo del dispositivo militar, pues todavía tiene problemas debido a la dispersión y la escasa adecuación de la mayoría de unidades castrenses. Su mayor concentración y especialización debería compensarse con un estudio sobre la conveniencia de dividir funcionalmente a la Policía Nacional en dos cuerpos: una guardia nacional –transitoria mientras dure el conflicto armado–, que aunque militarizada sea más cercana a la población civil que las unidades castrenses y afronte

tareas de menor envergadura –básicamente tácticas– que las desarrolladas por las unidades militares especializadas<sup>29</sup>. Y otro cuerpo que corresponda a las características civiles propias de la Policía, que se compenetre con la población civil para que la asista en lo cotidiano y que logre inducir una visión diferente en los grupos armados ilegales, al punto que agredirla implique altos costos políticos. Un factor adicional importante de ese eventual estudio sería la conveniencia de trasladar la Policía Nacional al Ministerio del Interior, para ratificar el carácter civil que le otorgó la Constitución.

#### EPÍLOGO

Al tiempo de la terminación de este trabajo apareció una variación en la estrategia de las FARC. Esta guerrilla ha buscado desde los años ochenta el control de territorios, pobladores, recursos y poderes locales. Ahora trata de poner “en jaque” la gobernabilidad del país, mediante amenazas terroristas a las autoridades municipales. Y esto a pesar de los beneficios que les ha dado su influencia sobre autoridades locales, empresas mineras y cultivos ilícitos. La excusa de este

“exabrupto revolucionario” es la supuesta falta de legitimidad de las autoridades locales, debido a la corrupción, el clientelismo y la influencia que sobre ellas ejerce la oligarquía. Esta variación en la estrategia subversiva parece reflejar un afán que contradice la parsimonia con que las guerrillas han buscado acercarse a sus objetivos. ¿Será una muestra de debilidad? Tal debilidad podría estar relacionada con cierta asfixia financiera causada por el aumento de los gastos de la guerra y la “inelasticidad” que han alcanzado sus medios bandoleriles de financiación. También con la mayor presión de las autoridades, la escalada del paramilitarismo y el creciente desprestigio nacional e internacional de las guerrillas. Estos factores serían la motivación de los actos terroristas que buscarían que el Gobierno Nacional genere propuestas de negociación en términos favorables para las FARC. Las medidas extraordinarias para controlar la situación que tome el gobierno deberían estar acompañadas de fórmulas de movilización social en apoyo del Estado. Pero éstas sólo serían viables si su dirigencia demuestra con hechos voluntad de respetar los frágiles logros democráticos de la sociedad.

<sup>29</sup> Una idea similar se presenta en Leal Buitrago, Francisco; Bulla, Patricia; Llorente, María Victoria y Rangel, Alfredo. “Seguridad nacional y seguridad ciudadana. Una aproximación hacia la paz”. En: Camacho Guizado, Álvaro y Leal Buitrago, Francisco (compiladores). *Armar la paz es desarmar la guerra*. Bogotá: Cerec - DNP-Fescol - IEPRI - Presidencia de la República, 2000.