

CAPÍTULO 3

Militarización social y criminalización de la pobreza. Los casos de Colombia, Guatemala y Bolivia

Colombia: entre la democracia y el autoritarismo **Jaime Zuluaga Nieto***

INTRODUCCIÓN

La situación colombiana se caracteriza por la presencia de un grave conflicto armado interno, múltiples formas de violencia, el narcotráfico y la existencia de un Estado pequeño, pobre y débil. Además, su economía atraviesa por una fuerte fase recesiva que, entre otros efectos, ha provocado un sensible aumento de la pobreza.

Como resultado del conflicto armado, el país atraviesa por una grave crisis humanitaria que se manifiesta en los 2.900.000 desplazados, los 3.500 secuestros anuales, dos desapariciones forzadas por día y los 8 mil homicidios anuales por causas político-sociales.

Junto con esto, tiene una de las más altas tasas de criminalidad en el mundo, un poco más de 60 homicidios por cada 100 mil habitantes, y en los últimos años atravesó por un acelerado proceso de desinstitucionalización. El Estado se ha revelado incapaz de cumplir adecuadamente con dos de sus funciones básicas: justicia y seguridad.

La complejidad de la situación colombiana ha dado origen en los medios académicos a una nueva categoría, “colombianización”, con la cual se pretende, como lo señala Eduardo Pizarro, describir una situación en la cual la presencia de múltiples formas de violencia y la incapacidad del Estado para garantizar un mínimo de orden y seguridad derivan en un acentuado proceso de erosión institucional.

En una situación como la colombiana se entiende por qué la seguridad es uno de los problemas más sentidos por la población, así no sea el más grave. De allí que ésta se haya convertido en uno de los objetivos centrales de las políticas del presidente Alvaro Uribe, que inició su gobierno en agosto de 2002.

Pero el problema no es nuevo, aunque es ahora más severo que nunca antes. La búsqueda de la seguridad ha sido uno de los objetivos de las políticas públicas desde hace décadas. En 1978, durante la administración Turbay Ayala (1978-1982) se expidió un controvertido Estatuto de Seguridad que le otorgó a las Fuerzas Armadas funciones judiciales y consagró una serie de disposiciones que abrieron la compuerta para la violación de los derechos humanos mediante las detenciones arbitrarias, las torturas y la represión selectiva. La lucha contra el Estatuto de Seguridad y las políticas represivas que lo acompañaron dieron origen al movimiento por la defensa de los derechos humanos¹. Conviene aclarar que a lo largo del siglo XX, y amparados en la antigua Constitución de 1886, los gobiernos recurrieron a la figura del estado de sitio, con lo cual dispusieron de facultades extraordinarias para dictar normas de excepción que limitaron ampliamente algunos derechos fundamentales. Durante décadas, desde la década del cuarenta, el estado de sitio fue lo “normal”, y la situación de excepcionalidad se mantuvo de forma casi permanente, lo cual por una parte limitó las posibilidades de expresión de los conflictos sociales, económicos y políticos, y por otra parte instituyó políticas represivas basadas en disposiciones extraordinarias para encarar las situaciones de conflicto propias del desarrollo de la vida política de la sociedad.

En 1991, gracias a un inédito proceso constituyente ligado a las exitosas negociaciones de paz entre el gobierno y la guerrilla del M19, fue posible la abolición de la Constitución de 1886 y la adopción de una nueva que consagró el estado social de derecho y la democracia participativa. En la Asamblea que adoptó la nueva Constitución participaron por primera vez sectores tradicionalmente excluidos de la vida política nacional tales como las minorías políticas, los indígenas, los afrocolombianos, las mujeres, e incluso ex guerrilleros incorporados mediante los acuerdos de paz a la vida política legal. La Constitución del '91 eliminó la figura del estado de sitio, y a cambio de ella consagró la del ‘estado de conmoción’, de carácter temporal, a la

cual se debe recurrir cuando emerjan factores que amenazan la democracia y el estado social de derecho. Este fue un avance significativo para dotar a la democracia colombiana de instrumentos de excepción para afrontar las amenazas que surgieran contra ella.

La búsqueda de la seguridad ha planteado desde hace décadas el dilema entre la construcción de un orden democrático y la construcción de un orden autoritario. Estas son dos visiones contrapuestas de organización de la sociedad, como también de la construcción del orden. En una democracia el orden público y la seguridad descansan en el ciudadano, sus libertades, derechos y deberes, y son ellos en última instancia los que definen las funciones y políticas públicas para garantizar el orden y la seguridad. En un Estado autoritario el énfasis es puesto en la defensa de las instituciones estatales, sobre el supuesto de que ellas encarnan el bien común. Debemos decir que la Constitución del '91 optó claramente por la construcción de un orden democrático. De ahí el carácter temporal de los estados de conmoción y su finalidad: defender la democracia y el estado social de derecho.

En la coyuntura actual ha adquirido relevancia el dilema entre la construcción de un orden democrático y la construcción de un orden autoritario, dada la complejidad y gravedad de la situación y la política de restablecimiento de la autoridad pregonada por el presidente Uribe. Nos encontramos en una guerra en escalamiento, con las violencias política y común desbordadas e interactuando, un gran poder del narcotráfico que ha penetrado diferentes esferas de la sociedad, y elevados niveles de impunidad.

A este complejo panorama se suma la fuerte recesión por la que atraviesa la economía desde 1998, que interrumpió el continuado crecimiento de la economía colombiana durante la segunda mitad del siglo XX. El modelo económico de corte neoliberal y la recesión a él asociada han provocado el agravamiento de la situación de pobreza y exclusión. Hoy los niveles de pobreza son los de quince años atrás, y los indicadores de desarrollo humano se han deteriorado. La tasa de desempleo llegó al 18% a fines de 2002, aunque en los últimos meses ha descendido. La inequidad se ha acentuado, y lo grave es que ha venido aumentando de manera sostenida en las dos últimas décadas, tanto en los períodos de crecimiento de la economía como en los de decrecimiento. El problema no es que la economía crezca o no: el problema es el modelo de desarrollo. Y ante esta situación, en lugar de plantearse un cambio en el modelo, lo que la nueva administración se ha propuesto es un severo ajuste para restablecer los equilibrios macroeconómicos y superar el déficit de las finanzas públicas mediante la reducción del gasto público (con la excepción del gasto en Defensa), reforma laboral regresiva, reforma pensional, y reforma tributaria basada fundamentalmente en el aumento y la extensión del IVA. Con este conjunto de medidas se ha afectado negativamente la capacidad de consumo de los sectores medios y populares y se han agudizado las tensiones sociales.

DE LA "SEGURIDAD DEMOCRÁTICA" A LA MILITARIZACIÓN DE LA SOCIEDAD

El actual presidente ha enfatizado la necesidad de restaurar la autoridad y garantizar la seguridad democrática, para "que no asesinen al sindicalista ni secuestren al empresario". En declaraciones a un periodista mexicano señaló que no pretende "instaurar un Estado policiaco ni una versión de la doctrina de seguridad nacional para marcar a los marxistas. Lo que buscamos es una política de seguridad democrática". Ya en el Manifiesto Democrático² señaló que la "la seguridad será democrática. Para proteger a todos, al trabajador, al empresario, al campesino, al sindicalista, al maestro, frente a cualquier agresor". Y para lograr ese objetivo se propuso enaltecer la profesión de soldado y policía, incrementar el pie de fuerza y además convertirse en "el primer soldado de la nación"³.

Destaco de la concepción de seguridad del actual presidente dos aspectos: su carácter democrático parece residir en el hecho de ser una seguridad para todos, y su naturaleza es esencialmente militar y policiva.

No hay ninguna duda sobre la importancia que la seguridad tiene para la existencia y funcionamiento de la sociedad. Es más, puede afirmarse que ésta es un valor fundante de la sociedad que se encuentra en el origen mismo del derecho en la medida en que éste es, como

dice Sigmund Freud (1982), “el poder de una comunidad” ejercido en oposición a “la violencia del único”, o, expresado en otros términos, es la fuerza de todos contra uno. Sin seguridad y derecho no es posible el desarrollo de la convivencia ni la existencia de la justicia, elementos indispensables para el funcionamiento pacífico de las sociedades.

Seguridad y derecho nos remiten entonces a la existencia de reglas que sirven para regular las relaciones interpersonales así como las relaciones entre las personas y el Estado. Presupone un pacto social, fundante del orden legítimo y sobre la base del cual opera la autoridad del gobernante.

Pero una concepción moderna de seguridad, de seguridad para el ciudadano, es de carácter multidimensional: no se reduce a lo militar y policivo solamente. La seguridad para el ciudadano es un bien público, se fundamenta en una cultura de la convivencia basada en la solidaridad, el respeto a las diferencias, la tolerancia, y en la garantía de acceso a las riquezas de la sociedad que hacen posible la existencia en condiciones de bienestar. Esto es, debe garantizar las posibilidades de desarrollo humano, social y económico a partir de criterios de justicia social y equidad distributiva, y para ello es indispensable que se desarrolle en el marco de una democracia integral –económica, social, política– incluyente. Existe pues una relación intrínseca entre seguridad y democracia que hace que éstas interactúen y estén mutuamente condicionadas en su existencia: la seguridad es un elemento esencial para la democracia, la democracia es esencial para la seguridad en una sociedad. El fortalecimiento de la seguridad no debe ir en detrimento de la democracia. La profundización de la democracia no atenta contra la seguridad. Y entiéndase bien que plantear lo que podemos llamar seguridad democrática en esta forma integral no excluye, sino que por el contrario supone, el ejercicio de la capacidad coercitiva del Estado para garantizar la vigencia de los derechos y el respeto a la ley. No es cuestión exclusivamente de “restablecer el ejercicio de la autoridad” como con tanta vehemencia insiste el presidente Uribe.

LAS HERRAMIENTAS GUBERNAMENTALES DE LA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA

El presidente Uribe se ha caracterizado durante los primeros meses de su gestión por la aplicación rigurosa de muchos de los puntos enunciados en su Manifiesto Democrático. Además de ser una prueba de coherencia entre lo ofrecido durante la campaña electoral y lo realizado en el ejercicio gubernamental, ha sido un factor positivo para que la sociedad recupere la confianza, la credibilidad en el gobernante, en un país tanto tiempo escéptico respecto del ejercicio de la política. Es evidente que en materia de seguridad el presidente está cumpliendo lo que prometió.

Veamos algunas de sus promesas y sus ejecuciones. Prometió en su Manifiesto la creación de una Red de Informantes: “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”⁴.

La red de informantes está operando. Se estima que ha desbordado ampliamente el millón de lo que el presidente llamara “buenos ciudadanos” y, a juzgar por indicadores tales como los comunicados de las fuerzas militares y de policía en sus operaciones contra la insurgencia, parte de los éxitos reportados obedecen a la eficacia de lo que ahora se llama “red de cooperantes”. El establecimiento de esta red de informantes generó críticas por parte de algunos sectores, especialmente organizaciones de derechos humanos, organizaciones sindicales, de indígenas, de mujeres e iniciativas de paz. Sobre el sentido de esas críticas volveré más adelante.

Prometió “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”⁵. Este es un punto particularmente sensible para muchos sectores de Colombia. En la creciente degradación del conflicto colombiano, las guerrillas han recurrido en los últimos

años al establecimiento de retenes ilegales en muchas de las carreteras del país y procedido a secuestrar masivamente a centenares de personas. Esta práctica, violatoria del derecho internacional humanitario, ha generado una fuerte sensación de inseguridad y estimulado en algunos sectores una conducta que podríamos denominar “auto-secuestro”, pues muchas personas se abstienen de salir de las ciudades o de transitar algunas carreteras por temor a caer en lo que el humor colombiano ha llamado “pescas milagrosas”. El presidente cumplió su promesa y, aunque se sabe poco de la concertación con transportadores, lo cierto es que estableció un programa llamado “Vive Colombia, viaja por ella” orientado a recuperar las carreteras mediante fuerte presencia de la fuerza pública para garantizar en oportunidades especiales, como es el caso de los “puentes”⁶, el libre tránsito por algunas carreteras. Son días en los cuales salen de algunas ciudades caravanas de vehículos escoltados por militares y policías. El resultado ha sido una manifiesta reactivación de la circulación en muchas de las carreteras del país.

También prometió pagar los informes que recibiera de la ciudadanía. En efecto, el Manifiesto Democrático dice “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”. Este programa, inicialmente promocionado a través de la televisión, fue duramente criticado por diversos sectores por sus implicaciones éticas, hasta el punto que se suspendió su promoción televisiva pero se mantuvo su ejecución. El sistema de recompensas por informes va en contra del principio de solidaridad en el cual debe basarse la cooperación libre y espontánea entre el ciudadano y las autoridades.

La críticas que se han formulado a estas tres medidas gubernamentales parten de reconocer que nos encontramos en un contexto de guerra interna en la que hay partes en conflicto –la fuerza pública, los grupos paramilitares y las organizaciones insurgentes–, lo que obliga a reconocer la distinción consagrada por el derecho internacional humanitario entre combatientes y no combatientes, al respeto a la población civil y a su derecho a no involucrarse en el conflicto. Estas medidas involucran a la población civil en el conflicto, la hacen “tomar partido” y la convierten de facto en “objetivo militar”. Además acentúan los procesos de desgarramiento del tejido social al fundamentar las relaciones interpersonales en la sospecha al próximo, instituyen la desconfianza en las relaciones interpersonales en lugar de fomentar la solidaridad, y hacen del interés por la recompensa el fundamento de la cooperación con las autoridades, destruyendo así el principio de responsabilidad ciudadana.

Además de éstas que he llamado herramientas, el Manifiesto Democrático contiene otras propuestas: “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”. Consecuente con esta posición, el presidente ha solicitado la continuación y ampliación de la “ayuda” norteamericana, ha intensificado de manera significativa el programa de fumigaciones aéreas de altos costos para la población y el medio ambiente y, aunque proponía acuerdos con decenas de miles de familias para la erradicación de la coca, éstos no se han celebrado. Se mantiene así la equivocada política de fumigaciones y se fortalece la injerencia de Estados Unidos. Un primer balance de la intensificación de las fumigaciones señala una reducción significativa de cultivos en el Putumayo, y en general en el área cultivada. Son sin embargo numerosos los reclamos de las comunidades, incluso de gobiernos departamentales, por los efectos nocivos de las fumigaciones para los campesinos.

El gobierno se ha propuesto avanzar en la profesionalización de las fuerzas armadas y aumentar el pie de fuerza del ejército en 30 mil hombres. Creó una nueva modalidad de soldados, los llamados “soldados campesinos”, que se incorporan al Ejército sin desvincularse de sus comunidades. Esta medida tiene implicaciones preocupantes porque liga a las familias al conflicto, dado que los “soldados campesinos” no residen en cuarteles sino que lo siguen haciendo en sus propios hogares. Es una manera más barata y más rápida de incrementar la fuerza pública, pero que va en detrimento del objetivo de su profesionalización.

Adicionalmente, el gobierno recurrió a la declaratoria del Estado de Conmoción Interior como

respuesta a los graves atentados realizados por las guerrillas de las FARC-EP el día de la toma de posesión del nuevo presidente. En uso de las facultades que le confiere el estado de conmoción, el presidente expidió dos decretos. Uno de ellos creó un impuesto del 1,2% sobre el patrimonio líquido de los contribuyentes obligados a declarar renta, gravamen con el que recaudó alrededor de 2,5 billones de pesos destinados a financiar el mayor gasto militar que demanda la política de reingeniería y crecimiento de las fuerzas armadas. Mediante el otro decreto le confirió funciones judiciales a la fuerza pública, autorizó allanamientos y capturas sin orden judicial, instituyó la posibilidad de la detención sobre la base de sospechas de que se tiene la intención de cometer un delito, y se agilizaron los trámites para la interceptación de comunicaciones telefónicas. En aplicación de este decreto se crearon zonas de rehabilitación y consolidación en Arauca y el Sur de Bolívar, que quedaron bajo control militar y en las cuales se restringen aún más derechos como el de movilización, amén de que se establece la posibilidad de expulsión de extranjeros, como ya se ha venido practicando.

Como se colige de su contenido, este último decreto se dirige más contra la población civil que contra los grupos armados ilegales, y recorta derechos fundamentales de los ciudadanos invocando su defensa. Al fin y al cabo, los derechos y libertades que se limitan son los de los ciudadanos que desarrollan sus actividades en el campo legal, y no los de quienes por su accionar están de hecho en la ilegalidad y con las armas en la mano. Es un decreto que además fue declarado parcialmente inexecutable por la Corte Constitucional en lo relativo a la atribución de funciones judiciales a las fuerzas armadas y en la vigencia de las zonas de rehabilitación y consolidación.

Todas estas medidas y programas han tenido por efecto una creciente militarización de la vida nacional que se trasluce en las frecuentes intervenciones del presidente ante las fuerzas militares invocando la abnegación y patriotismo de los soldados para salvar a la patria de la amenaza del terrorismo. Las redes de informantes, los “soldados campesinos”, son otras tantas medidas que tienden a involucrar a la población civil en el conflicto, contribuyen a la polarización de la sociedad y alimentan el clima favorable a la guerra que se ha dado desde la ruptura de los diálogos entre el gobierno nacional y las FARC-EP el 20 de febrero de 2002.

LA NUEVA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA

En las bases del Plan Nacional de Desarrollo se encuentra una formulación más elaborada de la política de seguridad del gobierno. Allí se afirma que la “Seguridad Democrática comprende el ejercicio de una autoridad efectiva, que sigue las reglas, contiene y disuade a los violentos y está comprometida con el respeto a los derechos humanos y la protección y promoción de los valores, la pluralidad y las instituciones democráticas. Así entendida, la Seguridad Democrática trasciende el concepto tradicional de seguridad ligado exclusivamente a la capacidad del Estado para coartar y penalizar a aquellos individuos que transgreden las normas de convivencia en sociedad. En última instancia, la política de Seguridad Democrática busca la construcción de un orden social que proteja y beneficie a los ciudadanos en sus diferentes espacios y ámbitos, asegure la viabilidad de la democracia y afiance la legitimidad del Estado” (DNP, 2003).

Esta política se desagrega en una serie de programas específicos. Primero, el control del territorio y la defensa de la soberanía nacional, que comprende el fortalecimiento de la fuerza pública, la inteligencia y la capacidad disuasiva; promoción de la cooperación ciudadana a través de las redes de cooperantes y el programa de recompensas; protección a la infraestructura económica; seguridad urbana; seguridad vial y comunicaciones para la seguridad democrática. Segundo, el combate al problema de las drogas ilícitas y al crimen organizado. Tercero, el fortalecimiento del servicio de justicia. Cuarto, el desarrollo de zonas deprimidas y de conflicto con programas productivos, desarrollo de infraestructura, fortalecimiento institucional y comunitario y programas de desarrollo y paz. Quinto, la protección y promoción de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Sexto, el fortalecimiento de la convivencia y los valores. Y por último, la dimensión internacional, que comprende relaciones bilaterales y multilaterales y cooperación entre otros programas.

En esa misma dirección se desarrolla el documento del Ministerio de Defensa Política de Defensa y Seguridad Democrática (2003), en cuya elaboración final se recogen observaciones y críticas hechas por diversos sectores a su versión inicial. Este documento reafirma que la seguridad depende de la capacidad de la fuerza pública para ejercer la coerción, así como de la capacidad del gobierno para cumplir con las obligaciones constitucionales del Estado, de la pronta administración de justicia y del Congreso para legislar sobre seguridad. Es decir, la seguridad depende del adecuado funcionamiento del Estado y se entiende “como la protección del ciudadano y de la democracia por parte del Estado, con la cooperación solidaria y el compromiso de toda la sociedad” (ibidem). Este enunciado es conceptualmente mucho más acertado. Y aunque no alcanza el carácter de una concepción integral de la seguridad, va más allá del simple “restablecimiento de la autoridad” y del ejercicio de la función coercitiva por parte del Estado. Ahora bien, ¿cuáles son las amenazas a la seguridad de las cuales es necesario proteger al ciudadano y a la democracia? Según el mismo documento, estas amenazas son por orden el terrorismo, el negocio de las drogas ilícitas, las finanzas ilícitas, el tráfico de armas, municiones y explosivos, el secuestro y la extorsión, y el homicidio. Terrorismo y narcotráfico son los dos ejes articuladores de las otras amenazas, más bien efecto de las anteriores.

Con su estrategia de seguridad democrática el gobierno pretende recuperar la gobernabilidad democrática, cambiar la correlación de fuerzas con la guerrilla (cfr. Pizarro, 2003) y desmontar el narcotráfico atacando los cultivos y las finanzas ilícitas. Aunque no descarta la posibilidad de negociación con las guerrillas con mediación internacional, es claro que no existe una política de paz basada en la solución negociada. La paz, de alcanzarse, será por la vía de la confrontación y la derrota de las guerrillas.

Asumiendo la lógica de la política de seguridad formulada por el gobierno, ¿es pertinente preguntarse si con ella se trata efectivamente de la protección del ciudadano y de la democracia? Veamos.

DEL DICHO AL HECHO

Según el gobierno, la primera de las amenazas contra los ciudadanos y la democracia es el terrorismo. Pero ¿qué entiende éste por terrorismo? Después de los hechos del 11 de septiembre, ‘terrorismo’ se ha convertido en un concepto “valija”, que se utiliza abusivamente para caracterizar cualquier hecho de violencia que ocurre en la sociedad. Es precisamente así como lo define el Manifiesto Democrático de Álvaro Uribe: “hoy violencia política y terrorismo son idénticos. Cualquier acto de violencia por razones políticas o ideológicas es terrorismo”⁷. Consecuente con este planteamiento, para el presidente Uribe las organizaciones guerrilleras son organizaciones terroristas articuladas al narcotráfico, por lo que no se puede hablar de conflicto interno armado. “Aquí no hay un conflicto”, ha afirmado reiteradamente; lo que hay son unas bandas terroristas contra el Estado y la sociedad. De esta posición se derivan varias consecuencias. La primera de ellas es que no se puede hablar de partes en el conflicto, de actores del conflicto. Se trata de la lucha del Estado contra organizaciones de delincuentes. La segunda es que no puede haber “neutralidad” de ningún sector. Se está del lado del Estado, o del lado de los delincuentes y terroristas. Finalmente, no cabe la distinción entre combatientes y población no combatiente, como claramente lo sostuvo el presidente ante las ONGs de derechos humanos e iniciativas de paz que se reunieron con él en el mes de junio de 2003. Por eso la exigencia de que la población toda se comprometa con el Estado y sus fuerzas armadas en la lucha contra el terrorismo. Desconocer la distinción entre combatientes y no combatientes es eliminar de cuajo la base sobre la que se sustenta la aplicación del derecho internacional humanitario, y en particular sus normas de protección a la población no combatiente. A juicio del presidente, lo que le compete a la población es cerrar filas en torno a las fuerzas armadas y cooperar con ellas para derrotar al terrorismo.

Esta concepción explica por qué, con el pretexto de ganarle la batalla al terrorismo, se intenta desmontar algunas de las conquistas democráticas más importantes consagradas en la Constitución de 1991. El gobierno se ha comprometido con un ambicioso proyecto de reforma constitucional y legal que busca desmontar la acción de tutela, reducir competencias de la

Corte Constitucional, modificar el equilibrio entre los poderes públicos a favor del Ejecutivo, y sacar adelante un nuevo estatuto antiterrorista.

La acción de tutela fue establecida por el Constituyente de 1991 y rápidamente se convirtió en uno de los instrumentos básicos de defensa de los derechos fundamentales, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales. De las más de 800 mil tutelas que se han interpuesto desde su creación, alrededor del 80% ha versado sobre derechos económicos y sociales en materias como salud, educación, vivienda y trabajo, entre otros. Son justamente las tutelas sobre derechos económicos y sociales las que el gobierno propone eliminar, así como “esterilizarlas” para que las sentencias no produzcan efectos económicos sobre los presupuestos locales, territoriales o nacionales. Ante la crisis del sistema de justicia, las altas tasas de impunidad y el precario funcionamiento de las instituciones, la tutela se ha convertido en el instrumento más importante de que dispone el ciudadano común y corriente para que se ejerza justicia en el país.

La Constitución de 1991 debilitó el régimen presidencialista imperante en Colombia y buscó establecer un sano equilibrio entre los poderes públicos, para lo cual, entre otras medidas, creó la Corte Constitucional como la institución garante del respeto y aplicación de la Constitución y el Consejo Superior de la Judicatura para garantizar un manejo administrativo autónomo de la rama judicial. La Corte Constitucional ha proferido sentencias de gran valor en defensa de los principios constitucionales, que muchas veces han obligado a rectificar políticas públicas que iban en contravía de los derechos establecidos por la Constitución. La reforma constitucional propuesta por el gobierno busca reformar la Corte y debilitar el principio de control de constitucionalidad, como en el caso de los decretos de Conmoción Interior, sobre los cuales ejercería un control meramente procedimental. Propone además la supresión del Consejo Superior de la Judicatura y en su lugar crear un organismo con presencia del Ministerio del Interior y de Justicia, con lo que debilita la autonomía de la rama judicial. Se trata de romper el equilibrio entre los poderes públicos a favor del ejecutivo y volver a esa especie de “monarquía constitucional” que se había establecido en virtud de la Constitución de 1886.

Por último, el gobierno presentó, y está a punto de ser aprobado por el Congreso, un proyecto de ley de estatuto antiterrorista que revive las normas que en el pasado la Corte Constitucional declaró inexecutable. De nuevo aspira a otorgar funciones de policía a las fuerzas militares, en abierta oposición a las recomendaciones que en la materia ha hecho la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2003): “...insta [al Gobierno y al Congreso] a no introducir en el ordenamiento jurídico colombiano normas que faculten a los miembros de las fuerzas militares para ejercer funciones de policía judicial, ni otras que sean incompatibles con la independencia de la justicia”.

Con la reforma a la tutela y a la Corte Constitucional se desmontarían dos de las más importantes conquistas democráticas consagradas en la Constitución de 1991. Y con el estatuto antiterrorista se limitarían severamente derechos fundamentales para dar paso a una creciente militarización en el ejercicio de la coerción estatal. Son las instituciones democráticas las afectadas con estos proyectos que tienden a fortalecer los rasgos autoritarios del régimen político colombiano. Si la política de seguridad se orienta a la defensa y viabilidad de la democracia, los pasos que está dando el gobierno nos conducen en dirección contraria. Desconocer la condición de no combatientes de la inmensa mayoría de los colombianos y pretender volverlos informantes de la fuerza pública en una situación de guerra interna no es la forma más adecuada de defensa de los ciudadanos.

El énfasis está en lo militar y se manifiesta en la voluntad por sacar adelante estas reformas por parte del gobierno, con la ausencia de una política de paz y de una política social orientada a mejorar las condiciones de existencia de los sectores más desfavorecidos de la sociedad.

NO HAY POLÍTICA DE PAZ

A diferencia del presidente Pastrana (1998-2002), que hizo de la política de paz negociada su programa bandera y al mismo tiempo avanzó en la reestructuración y fortalecimiento de las fuerzas armadas, el presidente Uribe no tiene una política de paz, aún cuando no descarte una

negociación con las guerrillas (cfr. Pizarro, 2003). En los hechos su programa de seguridad democrática se orienta al fortalecimiento de las fuerzas militares y de policía y al involucramiento de la población civil en el conflicto a través de los mecanismos de información y cooperación con la fuerza pública, es decir, a la profundización e intensificación de la guerra con el propósito de derrotar a las guerrillas.

“O negocian o los derrotamos”, afirma, y ha planteado la posibilidad de la negociación con las guerrillas, a las que llama terroristas, sobre la base del cese de hostilidades y de una negociación orientada exclusivamente a su desmovilización apoyada en la mediación de las Naciones Unidas. Se niega de plano a aceptar la posibilidad de una agenda de discusiones sobre reformas económicas, políticas y sociales tal como fue acordada en el pasado con las FARC-EP en San Vicente del Caguán durante la administración Pastrana, o como fue propuesta por el ELN para la realización de la Convención Nacional por la Democracia. Puede decirse que la política del gobierno en este campo es la rendición de las guerrillas y su incorporación a la vida legal.

Pero si el gobierno carece de una política de paz, lo mismo puede decirse de las guerrillas. Las FARC-EP han amenazado con extender la guerra a las ciudades, exigen el canje de prisioneros y demandan el despeje de dos departamentos, Caquetá y Putumayo, para iniciar negociaciones sobre la base de una agenda similar a la acordada en San Vicente del Caguán. Por su parte, el ELN, que sostuvo inicialmente conversaciones con la oficina del Alto Comisionado para la Paz, ha señalado que no es posible negociar con un gobierno que sostiene una política de guerra y en lo económico y social afecta los intereses de los sectores populares.

Tal como están planteadas las cosas no parecen existir posibilidades de avanzar en la solución negociada del conflicto durante este gobierno. Para expresarlo en otros términos, los tiempos son de confrontación entre las guerrillas y el gobierno, y es previsible que marchemos hacia una intensificación de la confrontación. De hecho, en el primer semestre del presente año las acciones se han incrementado, aunque la magnitud de cada uno de los enfrentamientos es menor.

Pero si la perspectiva con las guerrillas es de confrontación, con los grupos paramilitares, especialmente con los liderados por las Autodefensas Unidas de Colombia –AUC– comandadas por Carlos Castaño, es de negociación. Desde el inicio se abrió esta posibilidad cuando este sector del paramilitarismo manifestó su disposición a negociar con un gobierno que tenía una política de seguridad capaz de enfrentar la amenaza insurgente. Castaño reconoció que dado el compromiso de las fuerzas armadas para recuperar el territorio y derrotar la insurgencia, “ellos sobran”, ya que su función había sido la de llenar los vacíos que dejaba la acción de la fuerza pública en la lucha contra la insurgencia. Estas negociaciones avanzan y plantean no pocos problemas. ¿Qué tipo de negociación y con quién, si los paramilitares siempre se han declarado defensores del Estado? ¿Con quién la tregua que han planteado? ¿Con las Fuerzas Armadas? Si ellos no combaten a las fuerzas armadas sino a la insurgencia, y asesinan pobladores indefensos considerados auxiliares de la guerrilla. ¿Se los puede considerar delincuentes políticos para que puedan ser beneficiados con amnistías o indultos, si no están en rebelión contra el Estado? ¿Cómo hacer con la solicitud de extradición de algunos de sus dirigentes por parte de Estados Unidos? ¿Cómo hacer para resolver la cuestión del narcotráfico ligado al paramilitarismo? No es fácil para el gobierno el camino de esta negociación, y diversos sectores, nacionales y extranjeros, han planteado que cualquier negociación de los paramilitares no puede dejar en la impunidad los crímenes de guerra y lesa humanidad que han cometido, que se requiere develar y desmontar el aparato de relaciones con sectores del Estado, de las fuerzas armadas y de la sociedad que los ha apoyado, y que en todo caso no se puede dejar de lado la verdad, la justicia y la reparación a las víctimas. El balance entre justicia e impunidad, inherente a toda negociación de paz, adquiere en este caso una significación especial por dos aspectos: porque sienta un precedente para una futura y eventual negociación con las guerrillas, y porque la comunidad y la justicia internacionales estarán atentas a este proceso.

LA POLÍTICA SOCIAL Y LA DEFENSA DEL CIUDADANO: LA GUERRA SOCIAL

Al hacer un balance de su gestión el presidente Uribe reconoce que el gran déficit que presenta es lo social. Y aunque considero que el déficit comprende otros aspectos, estimo que el presidente tiene razón al aceptar que su gobierno no ha avanzado en lo social. Al paso que se impone una concepción militarista de la seguridad, el gobierno adelanta simultáneamente lo que se puede considerar una “guerra social”. La política social ha girado en torno a tres ejes. La reforma laboral, que flexibilizó aún más la relación laboral, debilitó la contratación a término fijo y propició el trabajo temporal. Además se orientó a reducir costos laborales para los empresarios, recortando los ingresos de los trabajadores al eliminar horas extra mediante la ampliación de la jornada laboral diurna y la supresión de los recargos dominicales. Redujo igualmente las indemnizaciones por despidos injustos, estimulando de esa manera la inestabilidad laboral. El resultado esperado de esta reducción de costos laborales era el aumento del empleo, lo que no se ha logrado. Pero sí se logró reducir de manera sensible el ingreso de los trabajadores más pobres. El otro eje es la política pensional. Siguiendo el modelo chileno se redujeron los montos de las pensiones y se aumentaron los tiempos de cotización y la edad de jubilación. Avanza además un proyecto para gravar las pensiones. Estas medidas afectan a la población de más bajos ingresos: el 80% de las pensiones en Colombia están por debajo de dos salarios mínimos. Por último, la reforma tributaria basada en el aumento y extensión de IVA, impuesto esencialmente regresivo y que afecta proporcionalmente más a los sectores de más bajos ingresos. Adicionalmente, el gobierno se ha comprometido con un referendo que incluye entre sus puntos la congelación por dos años de los sueldos de los trabajadores al servicio del Estado.

Esta “guerra social” ha agravado la situación de los sectores medios y populares. Se sostienen y acentúan las tendencias al aumento de la inequidad, la pobreza y la indigencia. Hasta el influyente diario El Tiempo, el más importante del país, sostiene que “las cifras en este frente – que tiene que ver con nuestra guerra– son bien inquietantes. La tasa de pobreza –una de las más altas del Continente– es de 67%. La inequidad en la distribución del ingreso crece. Las grandes ciudades se parecen cada vez más a privilegiados jardines rodeados de desérticos cinturones de miseria. De los 12,2 millones de campesinos, 10,6 millones son pobres y 176 mil niños entre los 7 y 11 años trabajan, muchos en condiciones infrahumanas. La inversión social ha venido en picada a partir de 1997. La cantidad de pobres volvió a niveles de 1994 y los índices de violencia intrafamiliar van en aumento, al tiempo que crecen enfermedades como el sarampión, la tos ferina, la malaria y el dengue. La cobertura escolar entre el 30% más pobre de la población ha bajado” (El Tiempo, 2003).

Pero no se puede desconocer que, a pesar de esta situación, y a juzgar por las encuestas de los grandes medios de comunicación, el gobierno de Uribe goza de una gran popularidad, sobre todo entre sectores altos y medios de la población. Además ha logrado, a base de alianzas, formar mayorías en el Congreso para sacar sin mayores contratiempos su plataforma legislativa. Sin duda el cansancio con la guerra y con los abusos de guerrillas y paramilitares ha llevado a amplios sectores de la sociedad a saludar como positivas las medidas de seguridad en el campo policivo y militar, y por esa vía neutralizar parcialmente a los sectores inconformes con la política social. Tal vez eso ayuda a explicar por qué ha sido tan débil la respuesta a las medidas que en lo social ha adoptado el gobierno.

Pero no todo es aceptación. El movimiento sindical, liderado por el sector de los trabajadores del Estado, se ha revelado contra una política social que le ha declarado la “guerra social” a los trabajadores y se orienta a cargar los costos de la recesión y del desequilibrio macroeconómico sobre sus espaldas. Tres paros nacionales de los trabajadores estatales desde que se inició la nueva administración así lo atestiguan. La confrontación entre los trabajadores y el gobierno apenas comienza a insinuarse.

CONCLUSIÓN

Como se desprende de este enunciado y análisis de la política de seguridad democrática impulsada por el gobierno de Alvaro Uribe Vélez, es claro que se trata de una concepción unidimensional de la seguridad, que enfatiza en lo militar y policivo y deja de lado las dimensiones que tienen que ver con una política verdaderamente democrática que debe

garantizar una seguridad integral –seguridad social, en salud, alimentaria, ambiental, etc.- que haga posible el bienestar de la población. Estamos en un proceso de militarización de la sociedad y de subordinación de las libertades a la necesidad del fortalecimiento de las instituciones del Estado. Poco dicen estas medidas de la necesidad de profundas reformas a unas fuerzas armadas que aún siguen cuestionadas por las violaciones a los derechos humanos, en las que algunos sectores están sindicados por complicidad activa o pasiva con los grupos paramilitares y en las que todavía se producen escándalos como resultado de la corrupción inducida por el narcotráfico. Se plantea la necesidad de fortalecer la justicia al paso que se proponen reformas orientadas a debilitar las instituciones que funcionan, como la tutela, para alterar el equilibrio entre las ramas del poder público limitando las funciones de control constitucional de la Corte Constitucional, o reducir la autonomía de la rama judicial para fortalecer el poder del Ejecutivo. Son insuficientes los programas orientados a la relegitimación del Estado y de sus instituciones para que su poder se funde en la confianza ciudadana y no simplemente en la capacidad represiva.

En lo económico y social, los costos de la recesión y de los desequilibrios macroeconómicos pretenden cargarse en proporción apreciable sobre los trabajadores y la clase media, agravando las condiciones de pobreza e inequidad. El paraguas político que constituye el respaldo con que cuenta el gobierno puede debilitarse si no logra en el mediano plazo resultados contundentes en la lucha contrainsurgente, y si no reduce los niveles de violencia, recupera la economía y reduce la pobreza. El año 2003 puede ser decisivo para el futuro de este experimento que escala la guerra y profundiza el fracasado recetario del FMI en nombre de la seguridad de los ciudadanos y su mejor-estar. Es un año de prueba para la sociedad colombiana, que debe optar entre un sendero que se insinúa con claros rasgos autoritarios o reencontrar el camino de la construcción democrática y la justicia social.

BIBLIOGRAFÍA

DNP-Departamento Nacional de Planeación 2003 “Brindar seguridad democrática”, en Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 (Bogotá: DNP) Cap. I: 16.

El Tiempo (Bogotá) 7 de agosto, 1-14. Editorial.

Freud, Sigmund 1982 Por qué la guerra (Buenos Aires: Amorrortu) Obras Completas.

Ministerio de Defensa 2003 Política de Defensa y Seguridad Democrática (Bogotá) junio. Documento de la Presidencia de la República.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos 2003 Recomendaciones para Colombia 2003 (Bogotá) marzo.

Pizarro L., Eduardo 2003 Hacia un nuevo enfoque: la política de seguridad democrática de Álvaro Uribe Vélez (Bogotá).

NOTAS

* Profesor Emérito Universidad Nacional de Colombia. Miembro Comité Directivo de CLACSO.

1 Desde esa época se creó el Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos, y Colombia atrajo la atención de la comunidad internacional y en particular de las organizaciones de derechos humanos. El deterioro de la situación de derechos humanos condujo a la creación, durante la administración de Virgilio Barco (1986-1990), de una Consejería Presidencial para los Derechos Humanos. A pesar de que desde entonces los diferentes gobiernos se han declarado comprometidos con la defensa de los derechos humanos, la situación no ha cesado de agravarse.

2 Manifiesto Democrático. 100 puntos Álvaro Uribe Vélez, Cap. 1. “La Colombia que quiero” es el documento de campaña que recoge la propuesta de programa de gobierno formulada por Uribe.

3 Para una mejor comprensión de la concepción de seguridad democrática propuesta por Álvaro Uribe, transcribo los puntos correspondientes del Manifiesto Democrático: “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”. “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 Departamento. 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”.

4 Punto 38 del Manifiesto Democrático.

5 Punto 39 del Manifiesto Democrático.

6 En Colombia se llama “puentes” a los fines de semana que enlazan con un día festivo los lunes o viernes.

7 Ver Manifiesto Democrático.