

DEL TERRORISMO EN EL GOBIERNO DE LA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA (URIBE, 2002-2010) AL DE LA POLÍTICA INTEGRAL DE SEGURIDAD Y DEFENSA PARA LA PROSPERIDAD (SANTOS, 2010-2018)

Jorge Carvajal Martínez

Introducción

El terrorismo no es un tema novedoso, ya que desde finales del siglo XVIII, con la Revolución francesa, fue tema de discusión en el escenario de la construcción del poder de la República. En la formación del Estado moderno fueron los mismos Estados los que emplearon la violencia indiscriminada contra la población.¹⁸⁰ A partir de mediados del siglo XX, el tema del terrorismo estuvo relacionado con la Guerra Fría, debido a la confrontación entre estadounidenses y soviéticos que ubicó la amenaza terrorista contra quienes cuestionaban el modelo capitalista o comunista. Los Estados usaron de forma recurrente el concepto de terrorismo para calificar a sus opositores o a quienes consideraban adversarios.¹⁸¹

.....
180 Noam Chomsky, *Piratas y emperadores. Terrorismo internacional en el mundo de hoy* (Barcelona: Ediciones B, 2003), 7.

181 Chomsky, *Piratas y emperadores*, 8.

A partir de la última década del siglo XX se ha presentado una nueva interpretación del terrorismo, esta vez enmarcado en el escenario de la globalización y como una tensión entre Occidente y Oriente.

En América Latina, después de la Segunda Guerra Mundial, la política estuvo influenciada por el modelo de seguridad que se concentró en la defensa ante una amenaza exterior representada por el bloque comunista. Los países desarrollaron modelos de defensa en los que aplicaron el concepto de seguridad nacional; así, en 1947 se firmó el Tratado interamericano de asistencia recíproca (TIAR), que tenía como objetivo la defensa regional. El TIAR señalaba que un ataque contra un Estado de la región se entendería como una agresión a todos los Estados miembros de la OEA.

En el escenario interno, los países de la región promovieron el esquema de la seguridad nacional —noción utilizada por los Gobiernos autoritarios que surgieron en América Latina entre las décadas de 1960 y 1980—, que se caracterizó por estar dirigido contra movimientos y organizaciones de izquierda. Se quería suprimir la posibilidad de construir una opción política diferente, lo que desembocó en la constitución de Gobiernos autocráticos de facto que recurrieron al uso sistemático de la violencia para ejercer el control social con medidas como tortura, desaparición forzada, eliminación selectiva y cierre de partidos políticos y de otros medios de participación y de protesta, lo que conllevó innumerables violaciones a los derechos humanos.

Entre las décadas de 1980 y 1990 llegó el fin de estas dictaduras y los regímenes autoritarios y se implementó el Estado constitucional, que constituyó la guía en el ordenamiento político, social y jurídico occidental. Este modelo fortaleció los derechos y las libertades de las personas.

Simultáneamente a los procesos de transición a la democracia y al Estado social de derecho se implementó:

[...] una ideología neoconservadora que desembocó en lógicas de “seguridad”, en los primeros años de la década de 1990, se fueron construyendo diversas agendas de seguridad, la seguridad humana, la seguridad frente a oriente y la seguridad individual. Esta ideología de la seguridad unipolar, finalmente incidió en el comportamiento de la vida humana.¹⁸²

182 Jorge Carvajal Martínez, “Seguridad global y lucha contra el terrorismo”, *Diálogo de Saberes* (julio-diciembre 2010): 99.

•Del terrorismo en el Gobierno de la seguridad democrática (Uribe, 2002-2010) al de...

Los problemas basados en la seguridad se han convertido en un tema relevante para los actores políticos y la sociedad. Los aspectos y las medidas referentes a la seguridad son diversos, por ejemplo, delincuencia común, crimen organizado tráfico de drogas o problemas fronterizos como la migración.

Sin embargo, pese al buen momento que atravesaba el discurso de la democracia y del Estado de derecho, los ataques del 11 de septiembre dieron un giro inusitado al tema del terrorismo. A partir de esa fecha, la nueva agenda internacional ubicó al terrorismo como el agente a combatir. Apareció un discurso que promovía acabar al enemigo por cualquier medio y la seguridad comenzó a prevalecer sobre el sentido de libertad, lo que trajo como repercusión que el modelo garantista fuera desplazado por el modelo de seguridad.¹⁸³ Esa agenda internacional, alimentada sobre todo desde Estados Unidos, surgió de una visión bastante tradicional sobre el terrorismo.¹⁸⁴

En este contexto, a partir del año 2000, Colombia implementó el modelo de la seguridad y la lucha contra el terrorismo. Este capítulo tiene como objetivo caracterizar el significado de terrorismo y su uso como una herramienta política, enfocado en el caso colombiano. El texto se divide en tres partes: la primera presenta el paradigma del terrorismo a partir de los acontecimientos ocurridos el 11 de septiembre de 2001 y sus consecuencias en todo el mundo; la segunda se enfoca en las políticas antiterroristas establecidas en los períodos presidenciales

183 La calificación de terrorista, al igual que otras como la de criminal, es resultado de una definición política, fundada en un juicio de valor y derivada de decisiones, pues no existen fenómenos sociales que sean terroristas o criminales. En otras palabras, lo criminal no tiene una naturaleza ontológica. De allí que los gobiernos como el de Uribe, por ejemplo, les concedan o despojen a grupos guerrilleros o de autodefensas paramilitares del estatus de terroristas, delincuentes políticos, rebeldes o sediciosos, indistintamente. Sobre ese carácter político de las definiciones de terrorista o criminal, Silva García, "Delito político y narcotráfico", 67.

De modo distinto, los fenómenos empíricos o hechos sociales pueden ser descritos, analizados e interpretados como formas de divergencia social. Ahora, expresiones de divergencia social son seleccionadas por las agencias de control penal, con fundamento en criterios políticos, para ser etiquetadas como terroristas, criminales, etc. Acerca de la teoría de la divergencia social, Silva García, Germán. "Le basi della teoria sociologica del delitto". *Sociologia del Diritto* XXVII, núm. 2 (2000): 119-135.

Para contrastar, puede consultarse la opinión de un autor alemán que cree que existe una "definición científica" de terrorismo, Kai Ambos, *Terrorismo y ley. Análisis comparativo: República Federal Alemana, Gran Bretaña, Perú y Colombia* (Lima: Comisión Andina de Juristas, 1989), 21-22.

184 Se entiende el terrorismo como el uso de una violencia directa contra las personas o el Gobierno para obtener cambios en las políticas; además, se asumen narcotráfico, lavado de dinero, infiltración en empresas legales, crímenes por computador, tráfico de personas, destrucción de culturas y tráfico de armas como acciones que sirven de medio al terrorismo. Freda Adler, Gerhard Mueller y William Laufer, *Criminology and the Criminal Justice System*, 5a ed. (Nueva York: McGraw Hill, 2004), 4-5.

de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) y su política de seguridad democrática y en la tercera se estudiarán la política integral de seguridad y defensa para la prosperidad del gobierno de Santos (2010-2018) y las diferencias y similitudes entre ambas políticas.

Terrorismo y seguridad

Con el ataque a las Torres Gemelas ocurrido el 11 de septiembre de 2001 se transformó el orden político y de derecho. Hasta ese momento, la lucha contra el terrorismo incluía aspectos como el respeto por las instancias multilaterales y la cooperación, con el objetivo de fortalecer los mecanismos de intercambio de información y los sistemas de inteligencia. Luego de dichos atentados hubo un cambio en relación con la estrategia de combate contra el terrorismo. Estados Unidos usó como maniobra un discurso orientado hacia la seguridad nacional, con un alto ingrediente de corte militar para enfrentar el terrorismo y, además, se fijaron medidas que afectaban los derechos fundamentales, en contravía de los tratados internacionales de derechos humanos y se impuso un unilateralismo por parte del país del norte.

El principal cuestionamiento es que las estrategias que se adoptaron para combatir el terrorismo han sido aplicadas para restringir las libertades públicas o enfrentar problemas sociales o a la oposición política y así han propiciado situaciones de discriminación.

Después del 11 de Septiembre, en numerosos países, las condiciones de algunos grupos humanos se debilitaron y con frecuencia, se ha enfrentado con diversas dificultades o se han visto afectados por medidas tomadas en la lucha antiterrorista. Los defensores de derechos humanos, los inmigrantes, los solicitantes de asilo, y los refugiados, los miembros de minorías religiosas y étnicas, los militantes políticos y los periodistas, pertenecen a estas categorías de grupos.¹⁸⁵

Desde esta perspectiva es normal que la política antiterrorista se aplique al disidente.¹⁸⁶

185 Federico Andreu-Guzmán, ed. *Terrorism and Human Rights* (Ginebra: International Commission of Jurists, 2003), 17.

186 Henry Torres, "El concepto de terrorismo, su inexistencia o inoperancia: la apertura a la violación de derechos humanos", *Diálogos de Saberes*, núm. 32 (2010): 77-90.

•Del terrorismo en el Gobierno de la seguridad democrática (Uribe, 2002-2010) al de...•

Otro rasgo del actual modelo de seguridad corresponde a la implementación de medidas represivas que, con el paso del tiempo, adquieren mayor importancia en el modelo de control social por encima del modelo de sanción desarrollado en el sistema penal, el cual buscaba castigar a los transgresores de la ley. Para llegar al castigo, el presunto infractor era sometido a un proceso caracterizado por la existencia de principios que garantizaban la transparencia del proceso.

El modelo de seguridad desarrolla nuevas medidas que se van a unir a las formas tradicionales de intervención arbitraria, se aumenta la vigilancia y el control en aspectos como, el tratamiento de datos con carácter personal, las medidas de injerencia en la vida privada, detención preventiva y extradición.¹⁸⁷

El modelo de la seguridad para combatir al terrorismo se impuso a escala global por encima del modelo garantista de corte constitucional. La nueva política de seguridad tiene las siguientes características: en primer lugar, se intensificó el control social por parte del Estado, con el aumento de normas represivas y funciones de vigilancia; en segundo lugar, profunda injerencia de los organismos de seguridad del Estado en la sociedad, por medio de medidas preventivas para controlar situaciones de riesgo;¹⁸⁸ en tercer lugar, se afectó la independencia de los poderes, en particular de la justicia;¹⁸⁹ en cuarto lugar, medidas que restringen el Estado de derecho, sobre todo con el debilitamiento del sistema garantista y del principio de debido proceso.¹⁹⁰ Por último, en los últimos años, la seguridad y la lucha contra el terrorismo se han vuelto temas de campaña electoral en el mundo.¹⁹¹ En el caso colombiano, esto fue sin duda la llave del éxito electoral de Uribe: su política de seguridad democrática cumplió esa función.

.....
187 Jorge Carvajal Martínez, *Derecho, seguridad y globalización* (Bogotá: Universidad Católica de Colombia, 2015), 15.

188 El aumento de normas de control y las medidas preventivas son las bases de la política de seguridad del Estado Español en la creación de la Ley Orgánica 1/1992 sobre protección de la seguridad ciudadana (LOPSC).

189 Este caso se presenta en Egipto. Organización de Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, *Examen de los informes presentados por los Estados parte en virtud del artículo 40 del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos. CCPR/CO/76/EGY* (Nueva York, 28 de noviembre de 2002).

190 Andreu-Guzmán, ed. *Terrorism and Human Rights*, 187.

191 Incluso se acota que este fenómeno se presenta desde la década del sesenta del siglo XX. Raymond Michalowski, *Order, Law and Crime* (Nueva York: Random House, 1985), 280.

Las lógicas de seguridad terminaron por ir en contravía del modelo de Estado social de derecho, al romper el sistema de garantías: “El modelo garantista se quiebra cuando aparecen regímenes que desarrollan sistemas represivos limitando o desconociendo el sistema de garantías, mediante la implementación de situaciones de excepción o regulaciones especiales que hacen ineficaz [sic] los principios garantistas”.¹⁹² Una última característica del modelo de seguridad vigente es el mayor intervencionismo por parte del Legislativo y políticas criminales administrativas amparadas en el discurso del riesgo social. “El argumento del riesgo o la amenaza otorga una gran discrecionalidad a la fuerza pública para desarrollar acciones que vulneran los derechos y las garantías de los individuos”.¹⁹³

Hoy en día, en la agenda política de Occidente, la seguridad es uno de los principales temas del poder, desde el cual se proyectan nuevas regulaciones en materia penal y acuerdos multilaterales para luchar contra el terrorismo y garantizar la seguridad. El punto de debate está en sus límites, para garantizar la seguridad sin menoscabar los derechos humanos y el sistema de garantías.

En América Latina, en los primeros años del siglo XXI, hubo un giro en el sentido de los temas de seguridad: reapareció el concepto de la “seguridad nacional”, término que entre 1960 y 1980 se utilizó en la lucha contra el comunismo. En la actualidad, la seguridad está dirigida a combatir conflictos de diverso orden; por un lado están los problemas políticos de orden interestatal que pueden repercutir en la región (Colombia o Venezuela) y, por otro, los conflictos interestatales aún no resueltos (Bolivia-Chile), las amenazas de carácter transnacional ligadas al terrorismo internacional y el narcotráfico (México, Venezuela, Colombia, Argentina, Brasil) y los conflictos de orden interno y los problemas sociales en diversos países de la región (Colombia, Venezuela, México, países de Centroamérica).

En Colombia, el modelo de seguridad tuvo como punto de partida el gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010). Bajo su mandato se implementó el modelo de la seguridad democrática, cuyo principal objetivo fue la lucha contra la guerrilla de las FARC-EP, grupo al que calificó como terrorista. Esta política contó con una amplia aprobación por parte de la sociedad. Más adelante, en el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018), hubo un cambio discursivo frente

192 Jorge Carvajal Martínez, *El Estado de seguridad dentro del Estado de garantías* (Bogotá: ILSA, 2008), 61.

193 Carvajal Martínez, *El Estado de seguridad dentro del Estado de garantías*, 62.

•Del terrorismo en el Gobierno de la seguridad democrática (Uribe, 2002-2010) al de...•

a esta política, debido a la negociación de paz que adelantó con las FARC-EP. A continuación se presenta un análisis de estas dos propuestas.

Modelo de seguridad democrática y lucha contra el terrorismo. Gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010)

El Estado constitucional promulgado con la Carta Política de 1991 avanzó considerablemente en la implementación y el desarrollo de los derechos y las garantías de las personas que, unidos a la creación de nuevas instituciones como la Corte Constitucional y la Defensoría del Pueblo, posibilitaron el cumplimiento de estos nuevos principios.

Otro rasgo importante de la Carta Política fue el límite impuesto a las medidas de excepción, ya que desde 1948 el estado de sitio fue una figura permanente en el país que socavó los principios democráticos.¹⁹⁴ Por último, los cambios del sistema político permitieron la creación de nuevos partidos y el reconocimiento de movimientos sociales. Estos tres elementos fueron esenciales para abrir paso al ejercicio de una política y unas garantías por encima de los abusos del poder y de los excesos que fueron el común denominador en el país.

Pese a los avances y al propósito de instaurar un modelo político que respetara los derechos y las garantías, que limitara el poder del Estado y que propiciara espacios de participación política y ciudadana, se han manifestado intereses que tienden a la reconfiguración del régimen político instaurado con la Constitución de 1991 por un modelo de Estado que retome elementos del régimen político anterior a esa Carta Política. Uno de ellos es la implementación de un nuevo tipo de excepcionalidad o de Estado de excepción que limite las garantías constitucionales y concentre el poder con la excusa de recuperar el orden y defender el Estado de derecho. La paradoja del modelo consiste, como lo ha señalado Agamben, en que, so pretexto de defender el Estado constitucional, se termina por destruirlo.¹⁹⁵ Lo anterior genera una profunda tensión entre los principios propuestos en la Constitución de 1991 y la política de gobiernos como el de Uribe Vélez (2002-2010), que puede leerse en dos

.....
194 Sobre las características del Estado de sitio, Jorge Carvajal y Andrés Guzmán, "Autoritarismo y democracia de excepción: el constitucionalismo del estado de sitio en Colombia (1957-1978)", *Prolegómenos, derechos y valores* 20, núm. 40 (2017): 63-75.

195 Giorgio Agamben, *El estado de excepción* (Buenos Aires: Pre-textos, 2004).

tiempos: una transformación del modelo que tiende a una redefinición del esquema de Estado propuesto en la Carta Política con el regreso de prácticas que tienden a limitar los espacios de participación y un modelo de control represivo enmarcado en nuevas prácticas y discursos concomitantes con la actual era, en particular el discurso de la seguridad; el segundo momento puede entenderse como una situación coyuntural en la cual la sociedad, el poder político y el económico ceden, por un tiempo limitado, mayores poderes al mandatario, con el fin de reducir al máximo o destruir a los grupos armados y con esto superar el fenómeno del conflicto armado.

Durante el primer mandato de Uribe se promovió una redefinición del régimen político colombiano que buscó poner fin a los principales logros de la Constitución de 1991, es decir, se pretendió un cierre del sistema político que implicaba centralidad del poder presidencial y disminución considerable del sistema de garantías y derechos consagrados en la Carta. A continuación se mostrarán las principales políticas que llevan a esta afirmación, con énfasis en el tema de la seguridad democrática, eje del discurso del gobierno Uribe.

Álvaro Uribe Vélez asumió su primer período presidencial entre 2002 y 2006 y se proclamó como el Gobierno de la seguridad democrática, política que encontró un alto soporte popular después del fracaso de las conversaciones de paz del gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) con las FARC. La sociedad decidió apoyar la propuesta de derrota militar a los grupos insurgentes que Uribe ofreció durante su campaña electoral y que acompañó con un discurso moralizante de combatir las viejas prácticas políticas.

La seguridad democrática fue el punto programático central del primer gobierno de Uribe; aunque el objetivo fue combatir a los grupos insurgentes, el presidente unió el aspecto de la seguridad con temas sensibles de la sociedad como la pobreza, el empleo, el desplazamiento y la movilidad, con lo que planteó la unión entre seguridad y desarrollo.

La seguridad democrática tuvo como énfasis combatir a las organizaciones terroristas, término con el que ha calificado permanentemente a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) y al Ejército de Liberación Nacional (ELN). Este modelo de seguridad contó con cuatro componentes:

En primer lugar, un componente de corte militarista que se plasma en la lucha frontal contra las FARC, y que exigió el fortalecimiento de las estructuras de las fuerzas ar-

•Del terrorismo en el Gobierno de la seguridad democrática (Uribe, 2002-2010) al de...

madas. En segundo lugar, se cambió el actor con el cual se negociaba la paz, abriendo el diálogo con los grupos paramilitares. En tercer lugar, se promovió una política que vinculaba a la sociedad civil como actor del conflicto con la creación de la red de informantes, estrategia que esperaba reunir a cerca de un millón de colombianos en tareas de información sobre los movimientos de los grupos armados. Finalmente, se impulsaron las detenciones con cierto nivel de permanencia, cobertura y sistematicidad; una estrategia básica, según el gobierno, para menoscabar el poder guerrillero, pero que ha sido objetada por ONG y organizaciones sociales por soslayar las garantías constitucionales y las libertades democráticas.¹⁹⁶

La política de seguridad democrática tenía como objetivo principal fortalecer el Estado de derecho en todo el territorio nacional. Para cumplir este propósito se establecieron cinco objetivos estratégicos:

- Consolidación del control estatal del territorio.
- Protección de la población.
- Eliminación del comercio de drogas ilícitas en Colombia.
- Mantenimiento de una capacidad disuasiva.
- Eficacia, transparencia y rendición de cuentas.¹⁹⁷

Las medidas de seguridad propuestas por Estados Unidos fueron asumidas en el gobierno de Uribe Vélez, el cual impulsó un modelo guerrillero y presentó a las FARC como un grupo terrorista narcotraficante, con la intención de que los fondos dados por Estados Unidos para el Plan Colombia pudieran ser destinados a la lucha antidrogas y el combate a la insurgencia. Esta situación ocasionó que el Ejército y la Policía mostraran la lucha contrainsurgente como una guerra contra el narcotráfico. Su participación:

[...] se debe a la securitización, por parte de Estados Unidos, del problema de las drogas. A esto se debe sumar la unión que se ha dado entre lucha contrainsurgente y lucha antinarcóticos, considerando que el narcotráfico es la causa por la cual existen

.....
196 Carvajal Martínez, *El Estado de seguridad dentro del Estado de garantías*, 84.

En el "Manifiesto democrático", documento presentado por Uribe Vélez en 2002, se señalan algunos pilares de la política de seguridad democrática. En particular, el punto 33 llama a la implementación de un estatuto antiterrorista que facilite la detención, la captura y el allanamiento y el punto 38 propone la constitución de una red de un millón de informantes y frentes locales de seguridad, todos ellos controlados por la Fuerza Pública.

197 Ministerio de Defensa Nacional, *Política de defensa y seguridad democrática* (Bogotá: Imprenta Nacional, 2003), 32-33.

los grupos guerrilleros y viceversa. El Plan Colombia es la aplicación de esta lectura de la problemática colombiana en el diseño y ejecución de las políticas públicas.¹⁹⁸

El modelo de la seguridad democrática y la forma de utilizar el Plan Colombia generó tensiones con países de frontera, en particular por la fumigación de cultivos ilícitos que afectó a Ecuador y Perú y por temas de migración de desplazados que se dirigieron a Panamá, Venezuela y Ecuador. Por este motivo hubo debates diplomáticos.

Esta estrategia de seguridad del gobierno de Uribe Vélez se complementó con los siguientes elementos: una diplomacia que presentó un discurso concomitante con la inquietud internacional de lucha contra el terrorismo, el narcotráfico y la seguridad; la promesa de que la seguridad generaría prosperidad económica y que esto solucionaría los enormes problemas sociales que sufría el país; el discurso a favor de una democracia formal con las siguientes características:

[...] énfasis en las garantías electorales y de los partidos políticos unido a los discursos del presidente que de manera constante buscan mostrar al país como una democracia legítima en peligro por el enemigo terrorista; el protagonismo de las fuerzas armadas como garantes de seguridad y por ende de la prosperidad económica y de la protección a la democracia; finalmente, el manejo mediático altamente efectivo con el cual ha logrado un respaldo incuestionable por parte de la ciudadanía a su mandato.¹⁹⁹

Nos encontramos frente a un Gobierno que adecuó un discurso que responde tanto a las expectativas nacionales como a la dinámica internacional de la lucha contra el terrorismo. Sin embargo, el Gobierno de la seguridad democrática implementó otras medidas que, so pretexto de combatir al terrorismo, afectaron la estructura y los fines del Estado constitucional producto de la Constitución de 1991.

En el primer gobierno de Uribe Vélez se pretendió la realización de un conjunto de reformas constitucionales que afectarían el núcleo de la Carta Política, entre las cuales la principal tiene relación con la reelección inmediata; otras tienen que ver con la interferencia del Poder Ejecutivo en las otras estructuras del Estado, en particular en el Poder Judicial —representado en la Fiscalía General de la

198 Alejo Vargas y Rocío Rubio, “Desmovilización y reinserción de excombatientes: ¿transición hacia...?” en *Conflicto y seguridad democrática en Colombia. Temas críticos y propuestas*, ed. Olga Gaitán (Bogotá: Fundación Social, Fescol, Embajada de la República Federal de Alemania, Cerec, 2006), 192.

199 Carvajal Martínez, *El Estado de seguridad dentro del Estado de garantías*, 84.

•Del terrorismo en el Gobierno de la seguridad democrática (Uribe, 2002-2010) al de...•

Nación— y en el Legislativo, mediante mecanismos de “acercamiento” y diálogo o presión mediática. Este tipo de hechos incrementó la concentración del poder en el presidente y debilitó el poder político nacional y local. Por último se encuentran los continuos intentos de reforma a los mecanismos de garantías instaurados en la Constitución, sobre todo a la acción de tutela y a la limitación de las libertades.²⁰⁰

La mayoría de estas reformas o intervenciones se hacen con el fin de recuperar la seguridad y ubicar este principio por encima de la Constitución Política. La actitud de Uribe Vélez se distinguió por un liderazgo que convocó a gran parte de la sociedad de manera acrítica en torno a ideas polarizadas de enemigo-amigo —en nuestro caso, los terroristas de las FARC contra la sociedad colombiana—. Estos hechos, en su conjunto, llevaron a algunos analistas a catalogar al gobierno de Álvaro Uribe como autoritario.²⁰¹

El Autoritarismo como sistema político que se basa en la aceptación incuestionada del ejercicio del poder, no sólo requiere de líderes fuertes sino también de individuos masificados que puedan ser enseñados —u obligados— o una combinación de ambas, a aceptar sumisamente las directrices del poder. Antonio Gramsci afirmará que el liderazgo en una sociedad industrializada buscará la obtención de una hegemonía mediante la combinación tanto de la fuerza como de la conquista de la voluntad de los individuos a través de medios ideológicos.²⁰²

El discurso de la seguridad democrática y la lucha contra el terrorismo de Uribe tuvo algunas resistencias y contrapesos. Vale la pena señalar algunas de esas situaciones en las cuales el Gobierno fue derrotado: en primer lugar, la pérdida del referendo realizado en 2003; segundo, la declaratoria de inconstitucionalidad del Estatuto antiterrorista por parte de la Corte Constitucional; tercero, el fracaso frente a los intentos de reforma de la administración de justicia, en particular, a la acción de tutela; por último, en la política local, el triunfo en las elecciones de movimientos políticos y sociales divergentes respecto al gobierno

200 Néstor Iván Osuna Patiño, *Tutela y amparo: derechos protegidos* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1998), 133.

201 Martha Viviana Carvajalino Villegas, “La construcción de un Estado autoritario en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez” (tesis de Especialización, Universidad Nacional de Colombia, 2006), 23.

202 Jaime Torres, “Influencia de la política neoliberal en la sociedad colombiana y el fortalecimiento del autoritarismo” (tesis doctoral, Universidad Libre de Berlín, 1992), 59.

de Uribe, al igual que algunos procesos de resistencia social que pusieron en entredicho la pretendida unanimidad del Gobierno.

Sin embargo, esta situación no quiere decir que se debilitara la política de seguridad democrática, pues continuó su camino. El Gobierno la sostuvo como primer punto programático de dos mandatos, mantuvo sus estrategias discursivas y mediáticas con un importante apoyo popular y de las élites políticas y económicas del país y desarrolló una medida que buscó sustituir el disenso y las mediaciones de partidos, de organizaciones sociales y del poder local por una intervención directa del presidente con la sociedad, en especial por medio de los consejos comunitarios.²⁰³

Política integral de seguridad y defensa para la prosperidad. Gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018)

La campaña presidencial de Juan Manuel Santos estuvo influenciada en gran medida por las promesas de continuidad de las políticas del gobierno de Álvaro Uribe, en especial aquellas respecto a defensa nacional y seguridad.

La presidencia de Juan Manuel Santos inició con unas Fuerzas Armadas fortalecidas, debido a las políticas militares instituidas en el gobierno de Andrés Pastrana y en los dos gobiernos de Álvaro Uribe y unos grupos armados ilegales (en especial la guerrilla de las FARC-EP) debilitados, a causa de la nueva capacidad estratégica y táctica de la Fuerza Pública. Para el año 2011, el presupuesto de la Fuerza Pública fue de 16,4 billones de pesos, de los cuales fueron destinados para las Fuerzas Militares 10,3 billones y para la Policía Nacional, 6,1 billones.²⁰⁴

No obstante, el presupuesto destinado a la Fuerza Pública no es el único indicador de su crecimiento: sus miembros pasaron de 313.406 a 436.149 entre 2002 y 2011. Un mayor número de pie de fuerza más un crecimiento en su presupuesto y las nuevas estrategias de carácter militar, técnico y de inteligencia han traído consigo resultados favorables en la lucha contra los grupos alzados en armas.²⁰⁵

203 Charles Wright Mills, *La élite del poder*, 2a ed. (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1960), 258-259.

204 Alejo Vargas, "El gobierno de Juan Manuel Santos y su política de seguridad y defensa", *Ciudad paz-ando* 4, núm. 2 (2011): 12.

205 Vargas, "El gobierno de Juan Manuel Santos y su política de seguridad y defensa", 13.

•Del terrorismo en el Gobierno de la seguridad democrática (Uribe, 2002-2010) al de...

A pesar de las primeras intenciones de Juan Manuel Santos de dar continuidad a la política de seguridad democrática, en su primer año de mandato se vio un cambio de paradigma frente a la seguridad. Así, el discurso guerrerrista de derrotar militarmente a las FARC y, en general, el problema del conflicto armado interno disminuyeron (esto se debió en gran medida al arrinconamiento militar de los grupos guerrilleros por parte de la Fuerza Pública) y se trasladó la atención a otros problemas fundamentales respecto a la seguridad, como combatir a otros grupos armados ilegales emergentes que se habían venido conformado (las bacrim) y a la violencia urbana, con el fortalecimiento de políticas de seguridad ciudadana.

El primer año del período presidencial de Santos frente a la política de seguridad podría definirse como una ampliación de la política de seguridad democrática, enfocada no solo en la disputa contra las FARC, sino con otros grupos y en una política de seguridad ciudadana integral respecto a temas policiales, judiciales y sociales.²⁰⁶

El gobierno de Juan Manuel Santos —con el entonces ministro de Defensa Nacional, Rodrigo Rivera Salazar— expidió en mayo de 2011 la política integral de seguridad y defensa para la prosperidad. En dicho documento se analizaron los principales logros de los Gobiernos anteriores en materia de seguridad, las amenazas persistentes y los retos internos, elementos que se resumen en la Tabla 1:

Tabla 1. Logros, amenazas y retos internos

Logros	Amenazas	Retos internos
Reducción de narcotráfico, grupos armados al margen de la ley (GAML) y crimen.	FARC y ELN.	Mejor articulación de fuerzas.
Liderazgo en seguridad.	Bacrim.	Vencer resistencia al cambio.
	Milicias y redes criminales.	Usar estrategia proactiva.
	Delincuencia común y crimen organizado.	Fortalecer acción integral.
		Precisar roles y misiones.

Fuente: Ministerio del Interior, *La política integral de seguridad y defensa para la prosperidad* (Bogotá: Imprinta Nacional, 2011), 19.

De esta manera, queda claro que las políticas de seguridad del gobierno Santos no tienen a las FARC como su única y principal amenaza, sino a otros

206 Vargas, "El gobierno de Juan Manuel Santos y su política de seguridad y defensa", 15.

grupos guerrilleros como el ELN o grupos armados ilegales como las bacrim. Asimismo, es evidente que existen otros puntos determinantes por abordar en materia de seguridad como las redes criminales, la delincuencia común y el crimen organizado.

La política integral de seguridad para la prosperidad está compuesta por seis objetivos principales que buscan cumplir con el desarrollo de veinte estrategias, así (Tabla 2):

Tabla 2. Objetivos y estrategias de la política integral de seguridad y defensa para la prosperidad

Objetivos	Estrategias			
Llevar a un mínimo histórico la producción nacional de narcóticos.	Erradicar los cultivos ilícitos.	Fortalecer las capacidades de interdicción.		Desarticular las bandas criminales.
Desarticular los GAML y crear condiciones suficientes para la consolidación de la seguridad.	Acabar con la violencia al desarticular los GAML.	Integrar y adaptar los esquemas de seguridad.	Implementar un modelo de control, administración y seguridad fronteriza.	Fortalecer la acción integral de instituciones del Estado, la Policía y el Ejército.
Crear condiciones de seguridad para la convivencia ciudadana.	Fortalecer el control policial.	Desarticular las organizaciones delincuenciales.		Fortalecer la investigación criminal.
Avanzar hacia un sistema de capacidades disuasivas frente a la delincuencia creíble, integrado e interoperable.	Diseñar e implementar un sistema integrado de defensa.	Incrementar la cooperación internacional.		Implementar un programa de ciberseguridad y ciberdefensa.

•Del terrorismo en el Gobierno de la seguridad democrática (Uribe, 2002-2010) al de...•

Objetivos	Estrategias			
Contribuir a la atención oportuna ante desastres naturales y catástrofes.	Crear una instancia de respuesta sectorial.	Promulgar una política sectorial.		Estabilizar y asegurar áreas afectadas.
Fortalecer la institucionalidad y el bienestar del sector seguridad y defensa nacional.	Modernizar la gestión sectorial.	Impulsar proyectos de ciencia, tecnología e innovación.	Alcanzar un grupo social y empresarial de la defensa (GSED) competitivo.	Avanzar en una estrategia de bienestar para la Fuerza Pública.

Fuente: Ministerio del Interior, *La política integral de seguridad y defensa para la prosperidad* (Bogotá: Imprenta Nacional, 2011), 45.

Los objetivos establecidos en la política de seguridad del gobierno Santos van mostrando una seria diferenciación con los componentes y los elementos establecidos en la política de seguridad democrática del gobierno de Uribe Vélez, como la atención a desastres naturales y catástrofes, la lucha contra la delincuencia común y el crimen organizado y la lucha contra otros grupos armados. No obstante, también existen muchas similitudes, como la lucha antidrogas, la articulación de la Fuerza Pública y el desarrollo de la inteligencia militar.

A pesar de las claras diferencias entre los dos Gobiernos, en la primera parte de la presidencia de Santos se sigue caracterizando a las FARC como un grupo terrorista con un accionar típico de guerra de guerrillas. En el documento de la política de seguridad del presidente Santos se describieron los grupos armados ilegales, entre los cuales se mencionan las FARC y se indica que en su accionar han privilegiado el terrorismo y han utilizado tácticas propias de la guerra de guerrillas de lógica terrorista.²⁰⁷ Por el contrario, en la política de seguridad democrática del gobierno de Uribe se refieren a las FARC como una organización

.....
207 Ministerio de Defensa Nacional, *Política integral de seguridad y defensa para la prosperidad* (Bogotá: Imprenta Nacional, 2011), 45.

armada ilegal que utiliza el terrorismo como método principal para desestabilizar la democracia colombiana.²⁰⁸

En el cumplimiento de los objetivos de la política de seguridad y defensa para la prosperidad se expidió la política nacional de seguridad y convivencia ciudadana. En su presentación se afirma que consolidar la paz significa avanzar en los logros obtenidos por la seguridad democrática, pero señala al mismo tiempo que los fenómenos que impiden el desarrollo de la sociedad colombiana son la criminalidad y la conflictividad social, amenazas que pueden ser atacadas mediante la reducción y sanción del delito, el repudio a la violencia y la promoción de la convivencia con siete ejes estratégicos: i) prevención social ii) Prevención situacional; iii) presencia y control policial; iv) justicia, víctimas y resocialización; v) cultura de la legalidad vi) convivencia, y vii) ciudadanía activa y responsable.²⁰⁹

Las medidas de seguridad y convivencia ciudadana, sumadas a la expedición de la Ley 1453 de 2011 sobre seguridad ciudadana, muestran una obvia diferencia de las prioridades en temas de seguridad entre los gobiernos de Uribe y Santos: mientras el primero se concentraba en combatir grupos armados al margen de la ley, el segundo tenía una visión más amplia acerca de los problemas de seguridad de la sociedad colombiana.

El 10 de junio se expidió la Ley 1448 de 2011, “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”. Con ella, el Gobierno colombiano, encabezado por el presidente Juan Manuel Santos, determinó la existencia de un conflicto armado interno en Colombia, con lo cual cambió todo el paradigma establecido en el gobierno Uribe, en la medida en que negaba la existencia de un conflicto armado y afirmaba que los grupos armados ilegales figuraban en la categoría de terroristas.

A pesar del gran avance que significa el reconocimiento del conflicto armado en Colombia, la Ley de víctimas no es clara al otorgar una categoría a sus actores, lo cual condujo a una confusión generalizada, ya que no se evidenciaban los grupos en conflicto.

Dicha Ley define la calidad de víctima e indica:

.....
208 Ministerio de Defensa Nacional, *Política de defensa y seguridad democrática*, 24.

209 Alta Consejería Presidencial para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana, *Política nacional de seguridad y convivencia ciudadana* (Bogotá: Imprenta Nacional, 2011), 40.

•Del terrorismo en el Gobierno de la seguridad democrática (Uribe, 2002-2010) al de...

Parágrafo 5°. La definición de víctima contemplada en el presente artículo, en ningún caso podrá interpretarse o presumir reconocimiento alguno de carácter político sobre los grupos terroristas y/o armados ilegales, que hayan ocasionado el daño al que se refiere como hecho victimizante la presente ley, en el marco del Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos, de manera particular de lo establecido por el artículo tercero (3°) común a los Convenios de Ginebra de 1949. El ejercicio de las competencias y funciones que le corresponden en virtud de la Constitución, la ley y los reglamentos a las Fuerzas Armadas de combatir otros actores criminales, no se afectará en absoluto por las disposiciones contenidas en la presente ley.²¹⁰

Este parágrafo es contundente al indicar que, en el marco del conflicto, no se les puede dar reconocimiento político a los grupos terroristas o armados ilegales. En este sentido, la Ley nunca determina cuáles grupos corresponden a unos o a otros.

Luego de la expedición de la Ley de víctimas, el Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) iniciaron una serie de encuentros exploratorios en La Habana (Cuba) entre el 23 de febrero y el 26 de agosto de 2012. En esos encuentros participaron el Gobierno cubano y el noruego como garantes y el de la República Bolivariana de Venezuela como facilitador de logística y acompañante. Como resultado se expidió el Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, mediante el cual el Gobierno colombiano y las FARC pactaron el inicio de conversaciones con la finalidad de alcanzar un acuerdo final. En el desarrollo de las conversaciones se abordaron los siguientes puntos:

- Política de desarrollo agrario integral.
- Partición política.
- Fin del conflicto.
- Solución al problema de las drogas.
- Víctimas.
- Implementación, verificación y refrendación.

La legislación interna colombiana, en especial la Ley 782 de 2002, no exige el reconocimiento político alguno de grupos armados ilegales para iniciar conversaciones o acuerdos, pero al analizar el Acuerdo general para la terminación

.....
210 Colombia, Congreso de la República, *Ley 1448 de 2011*, "Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones" (Bogotá: *Diario Oficial* No. 48.096, 10 de junio de 2011), art. 3, par. 5.

del conflicto firmado por el Gobierno y las FARC, se aprecia un reconocimiento expreso a la existencia de un conflicto armado interno y a las FARC-EP como un grupo guerrillero parte de dicho conflicto. En este punto se rompió, de manera oficial y permanente, la categoría de terrorista dada por el gobierno de Álvaro Uribe a las FARC y pasó a ser una organización insurgente parte del conflicto armado interno colombiano. El reconocimiento de un conflicto armado interno no significa el reconocimiento del estatus de beligerancia a alguno de los grupos en conflicto.

Con la expedición del Acuerdo final de paz se aclaró el estatus de las FARC en el gobierno de Juan Manuel Santos como un grupo armado organizado al margen de la ley. Este pacto es tratado como un acuerdo especial en los términos del Artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949, para efectos de su vigencia internacional.

Para el gobierno de Juan Manuel Santos, las FARC no es un grupo terrorista y tampoco es uno beligerante, pero en términos del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, de 1977, las FARC fueron catalogadas como una fuerza armada disidente.

En este punto es importante indicar los requisitos que debe cumplir un grupo alzado en armas para que el Gobierno determine su estatus de beligerancia. Estos requisitos son:

I) El grupo debe de tener organización y mando, en el sentido que opere bajo un esquema de autoridad jerárquica en que se reconozca una cadena de mando y unas autoridades responsables por las acciones del grupo. II) El grupo debe controlar por lo menos una porción de territorio del Estado donde tiene lugar el conflicto. Aunque no lo dice la Resolución del Instituto, se entiende que el control debe ser permanente y público y debe haber sido logrado por las armas, es decir, el territorio de que se trate deberá haber sido arrebatado al Gobierno como resultado de una acción o una serie de acciones bélicas. III) El grupo debe respetar lo que se suele llamar “las leyes y los usos de la guerra”, que no son otra cosa que las normas esenciales del Derecho Internacional Humanitario.²¹¹

211 Juan Quintana, *Derecho internacional público contemporáneo* (Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2011), 67.

•Del terrorismo en el Gobierno de la seguridad democrática (Uribe, 2002-2010) al de...•

A pesar de que las FARC eran un grupo organizado y que operaban con un esquema de autoridad jerárquica, era difícil determinar la ocupación y el control específico de un territorio; de la misma manera, estaba claro que las FARC violaron constantemente los postulados del DIH y que el Gobierno colombiano, en cabeza de Juan Manuel Santos, no había reconocido este estatus a las FARC y, al no cumplir todos los requisitos señalados, no podía considerarlas en esa categoría.

Conclusiones

La lucha contra el terrorismo y las políticas de seguridad utilizadas para este propósito se convirtieron en temas de la agenda política en Colombia, en particular a partir del año 2000 con los gobiernos de Uribe (2002-2010) y Santos (2010-2018). Sin embargo, pese a tener el denominador común de seguridad y terrorismo, las estrategias y la interpretación han sido diferentes.

La estrategia de la seguridad democrática de Uribe se caracterizó por una lucha frontal contra los insurgentes de las FARC-EP y el ELN, que fueron catalogados como terroristas. Esta política terminó siendo cuestionada por el abuso que se presentó con las medidas empleadas, que dieron como resultado la violación de derechos humanos.

Las políticas de seguridad en el gobierno de Juan Manuel Santos siguieron ciertos lineamientos de las de su predecesor, pero cambiaron sustancialmente por el contexto del momento. Las FARC, disminuidas, ya no presentaban una amenaza tan significativa como lo era al inicio del gobierno de Uribe Vélez, por lo que estuvieron más enfocadas en temas de seguridad y convivencia ciudadanas.

Asimismo, el gobierno de Juan Manuel Santos dejó de categorizar a las FARC como un grupo terrorista y, en los términos del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, de 1977, fueron catalogadas como una fuerza armada disidente.