

# Del Estado de Garantías, al Estado de Seguridad\*

## *From Guarantee State to Security State*

**Jorge Carvajal\*\***

Recibido: 30.4.07

Revisado: 16.5.07

Aceptado: 1.6.07

### Resumen

Uno de los grandes logros de la sociedad moderna ha sido la formación del Estado Constitucional, el cual por medio de una serie de garantías busca proteger las libertades del individuo frente a una posible arbitrariedad de los gobernantes. Recientemente este modelo ha sido debilitado so pretexto de la lucha contra el terrorismo, imponiéndose un modelo de seguridad que conlleva al detrimento de garantías individuales y la aparición de un modelo de excepción que tiende a la redefinición de un Estado de corte autoritario. En el presente trabajo se analizará este proceso en el contexto internacional y nacional.

### Palabras claves:

Garantismo jurídico, Estado constitucional, estado de seguridad, seguridad democrática, modelo de seguridad, libertades Individuales.

### Summary:

*One of the great achievements of the modern society has been the Constitutional Estate formation, which by means of a series of guarantees looks to protect the individual's*

\* El presente artículo hace parte del trabajo de tesis de maestría en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales del IEPRI, Universidad Nacional.

\*\* Docente de la Universidad Santo Tomás y director ejecutivo del Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos ILSA, Bogotá Colombia.

*freedom, in front of a possible arbitrariness of the governors. Recently this model has been weakened under the excuse of the struggle against the terrorism, establishing a security model that carries out with the damage of the individual guarantees and the born of the exception model that has a tendency towards the definition of an authoritarian Estate.*

*In this work, this process is analyzed in the international and national contexts.*

### **Key words**

*Legal guarantee, constitutional state, security state, democratic security, security model, individual freedoms.*

## **Introducción**

La filosofía política liberal individualista y la política económica liberal fueron las bases para la construcción del Estado Moderno. En este contexto se promovieron los principios de libertad, propiedad privada y libre mercado, que se erigieron como los pilares sobre los cuales se construyó el sentido de la sociedad moderna, una sociedad justa según estos intereses era aquella que protegía las libertades de los individuos, la propiedad privada y que respetaba el libre cambio. El Estado tenía como función mantener el nuevo orden social, para ello estableció medidas de control social a través del sistema penal y policivo, por otra parte, la política económica liberal del *laissez-faire*, señalaba la no-intervención del Estado en asuntos económicos, se afirmaba que la buena marcha de la economía se logra espontáneamente impulsado por los intereses individuales. Al Estado le corresponde intervenir únicamente en la defensa del territorio nacional, la creación de infraestructura, la administración de justicia con particular énfasis en asuntos relacionados con el control social y en garantizar el libre cambio de las relaciones entre los individuos.

Al Estado liberal de derecho propio del siglo XIX le correspondió un derecho liberal, este se fundó sobre dos metarelatos, la libertad y la propiedad. El primer metaretrato, se manifestó en dos textos, la declaración de Virginia -constitución de los Estados Unidos- de 1776 y la Declaración de los derechos del hombre y del

ciudadano de 1789, este último producto de la Revolución Francesa. Estos dos textos se convirtieron en los pilares Ideológicos que irrigaron el pensamiento político y constitucional del siglo XIX, en el mundo occidental en general, y en América Latina de forma particular. En la carta de los Estados Unidos y en la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano se proclamó la igualdad jurídica-política y la promesa de la libertad individual que se expresó en un amplio catálogo de derechos individuales como el de expresión, movilización, elección, asociación, y la división de poderes. El segundo metaretrato, la propiedad privada, se manifestó a través del código civil napoleónico de 1804 que irrigó todo el sistema normativo de América Latina con la traducción que del mismo hizo Andrés Bello, el código civil como norma jurídica reguló la propiedad privada y las relaciones económicas entre los individuos y fue la verdadera medida del nuevo orden económico de Europa y América Latina.

El Estado liberal de Derecho se fundaría sobre la ley, la tridivisión del poder y los derechos individuales, estos elementos en su conjunto establecerían una orientación política, social y económica al Estado moderno y daría unos los límites al poder, en oposición a los Estados monárquicos o de corte personalista, la función del Estado liberal se dirigiría a brindar protección y seguridad a las personas, promover la defensa de las libertades individuales y establecer la división de los poderes, el profesor Wolfgang en su texto estudios sobre el derecho

y la democracia señala en los siguientes puntos las características del modelo de Estado liberal.

"1. La renuncia a toda idea transpersonal del Estado. El Estado no es una creación de Dios, ni un orden divino, sino una comunidad (*res publica*) al servicio del interés común de todos los individuos. El punto de partida y la referencia obligada del ordenamiento Estatal es el individuo singular, libre, igual, autodeterminado, y sus objetivos en la vida terrenal; promoverlos es precisamente el por qué del Estado, el fundamento que lo legitima...

2. La limitación de los objetivos y las tareas del Estado a la libertad y la seguridad de la persona y de la propiedad, esto es, a asegurar la libertad individual y a garantizar la posibilidad de un desarrollo individual de sí mismo... En los objetivos del Estado que se legitima como Estado de Derecho están también incluidas las tareas policiales en el sentido de una 'exclusión de impedimentos externos', esto es, como defensa frente a peligros, y una exigencia de bienestar subsidiaria.

3. La organización del Estado y la regulación de la actividad del Estado según principios racionales. A ello responde en primer lugar, el reconocimiento de principios básicos de la ciudadanía (la llamada ciudadanía del Estado), tales como la libertad civil (protección de la libertad personal, de fe, de conciencia, la libertad de prensa, la libertad de movimiento y la libertad de contratación y adquisición), la igualdad jurídica y la garantía de la propiedad (adquirida); y junto a ello la independencia de los jueces (se-

guridad en la administración de justicia, tribunales de jurados), un gobierno constitucional que responde al dominio de la ley, la existencia de una representación del pueblo y su participación en el poder legislativo"<sup>1</sup>.

En las primeras décadas del siglo XX el mundo occidental y América Latina presenciaron importantes movimientos sociales que exigían la transformación del Estado. En América Latina, la revolución mexicana de 1910 representó el principal movimiento que reivindicaba significativos derechos sociales en la región, posteriormente se desarrollarían acontecimientos como la revolución rusa de 1917 y la crisis económica de 1929, que obligaron a la implementación de importantes reformas constitucionales y legales en las cuales se reconocieron derechos sociales y se promovió la creación del Estado benefactor. Las principales conquistas jurídicas y sociales recayeron sobre los trabajadores, quienes lograron importantes reconocimientos como el derecho a la huelga, a la asociación y a la seguridad social, se garantizó la educación básica y la asistencia pública en salud, de esta manera los derechos civiles y políticos consagrados en el siglo XIX se complementarían con la idea de derechos sociales y el Estado tendría un manejo más evidente en la política económica.

Con posterioridad a la segunda guerra mundial y con el fin de prevenir la aparición de regímenes totalitarios se promovió el desarrollo del Estado Constitucional, este nuevo modelo de Estado busca reforzar los límites de poder, para ello hizo especial énfasis en el valor de las cartas constitucionales de tal forma que se promovieron como verdaderas guías de la sociedad y de la política, se creó el sistema de naciones unidas desde la cual se promovieron tratados internacionales que pretendieron ser un propósito común de respeto y cumplimiento de los derechos individuales y los derechos económicos,

<sup>1</sup> WOLFGANG BÖCKENFÖRDE, Ernst. *Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia*, Madrid, España, Editorial Trotta, 2000, pág. 20.

sociales y culturales, tratados que serían ratificados por los Estados, finalmente, las constituciones establecieron un importante sistema de garantías que serían las herramientas con las cuales los individuos podrían hacer respetar sus derechos y armonizar la sociedad y evitar el exceso de poder. A finales del siglo XX el constitucionalismo recoge esta tendencia de derechos y libertades junto a las necesidades materiales incorporando al interior de las constituciones un amplio catálogo de derechos y garantías de corte individual como de corte social, económico y cultural e integra los tratados internacionales en el ordenamiento jurídico interno.

Sin embargo, este modelo que orientaría la dinámica política y social al interior de los Estados y entre los Estados se enfrenta a un nuevo escenario generado como consecuencia de las nuevas guerras y de la recomposición política generada con el fin de la guerra fría. El nuevo orden mundial ha colocado como agenda prioritaria la lucha contra el terrorismo, en su discurso privilegia la seguridad sobre el sistema de garantías jurídicas que se construyeron a lo largo del siglo XIX y XX y que son fundamento del Estado constitucional. Lo anterior ha generado un modelo que conlleva al detrimento de garantías individuales y la aparición de un modelo de excepción que tiende a la redefinición de un Estado de corte autoritario. En este capítulo se presenta el cambio de paradigma del modelo de Estado garantías al modelo de seguridad que acompaña a la actual política económica y social de los estados contemporáneos.

Para abordar este tema hemos estructurado el capítulo en tres partes, en primer lugar, exponemos las características de lo que se ha denominado como el sistema de garantías, en segundo lugar, analizaremos el nuevo modelo presentado en la actualidad que promueve un orden de excepción a partir del discurso de la seguridad desconociendo el garantismo jurídico, finalmente, abordaremos el modelo de seguridad del gobierno de Álvaro Uribe denominado política de la seguridad democrática, el cual hace uso del discurso global de lucha contra el terrorismo para legitimar su modelo.

## *El Estado moderno y el garantismo jurídico*

A lo largo de la evolución del Estado moderno, éste se ha esforzado por establecer una separación de poderes y un control jurídico que permitan el cumplimiento de los derechos, adicionalmente, a lo largo de la historia de la modernidad se ha presentado un incremento considerable de titularidades, particularmente en el campo de los derechos humanos, derechos que han sido reflejados en el ordenamiento jurídico interno y en los innumerables tratados que en el ámbito del derecho internacional público se han producido particularmente desde las Naciones Unidas.

Ahora bien, frente a la relación individuo, libertad y poder ejecutivo, el Estado constitucional promueve la necesidad de establecer unos límites al poder del ejecutivo con el fin de evitar abusos que se pueden dar en el ejercicio del poder y de evadir la aparición de regímenes totalitarios; para lograr este propósito se estableció un sistema de garantías y de procedimientos incorporados en las cartas constitucionales. Este sistema de garantías busca robustecer el nuevo modelo de Estado constitucional contemporáneo y proteger a los individuos de eventuales abusos del poder. "Las garantías y los procedimientos formales son precisamente los que amparan y protegen la libertad individual y social, en tanto son un medio de defensa frente a los ataques que se dirigen directamente contra los individuos y los grupos sociales en nombre de contenidos materiales, o de supuestos valores, establecidos o interiorizados como algo absoluto; se revelan pues, como instituciones de la libertad, que tienen poco que ver con el formalismo o incluso el positivismo. La supresión de la libertad en los regímenes totalitarios no comienza nunca con un respeto escrupuloso a las garantías formales y los procedimientos, sino más bien con su quebrantamiento en nombre de un derecho material y pre-positivo superior, ya sea este el de la 'religión verdadera', el de la 'comunidad

popular de miembros de la misma especie' o el del 'proletariado'"<sup>2</sup>.

El Estado constitucional señalará que para el cumplimiento de los derechos individuales y sociales se establecerán una serie de garantías, las cuales son reflejadas en principios y procedimientos<sup>3</sup> que tienen como fin la aplicación de la ley, el reconocimiento explícito de la supremacía de la libertad y el control político con el fin de evitar el surgimiento de sistemas arbitrarios. Estos principios están hoy en día presentes un amplio catálogo de tratados internacionales de derechos humanos y en los marcos constitucionales de los Estados de occidente que constituyen el modelo garantista o modelo de garantías.

El modelo garantista se encuentra íntimamente vinculado al sistema jurídico y político del Estado moderno y de una u otra manera ha evolucionado con el mismo, de tal manera que las crisis o las transformaciones del Estado nación han ocasionado cambios del modelo garantista. En términos generales podemos señalar que el garantismo jurídico consiste en el desarrollo de un sistema de principios, normas e instituciones jurídicas, que tienen como función sujetar los poderes públicos a la ley y con ello evitar la concentración de poder y el autoritarismo de Estado o los regímenes totalitaristas, de tal manera que el sistema de garantías crea límites y controles al poder del público.

El sistema de garantías que hoy en día tiene un valor supremo en el Estado constitucional presentaría unos antecedentes que se remontan al siglo XIX. En un primer momento en el periodo decimonónico se generó al interior del Estado de Derecho, un sistema de garantías que estaría diseñado para tutelar los derechos individuales y de libertad. Este sistema estaría sustentado sobre el principio de legalidad y el

habeas corpus. Posteriormente, en el marco del Estado Social de Derecho, se construyó un nuevo sentido del derecho y del papel del Estado, que implicaría complementar el principio de legalidad y habeas corpus con otros instrumentos que posibilitarán el cumplimiento de los derechos sociales en particular estos nuevos mecanismos estarían reflejados en temas relacionados con la libertad y la protección de asociación. Por último, en el modelo constitucionalista el sistema de garantías adquiere su máxima expresión al incorporar en norma constitucional los tratados internacionales de derechos humanos y con ello ampliar el rango de protección y de tutela de derechos y promover la justicia constitucional al interior de los de los tribunales justicia quienes serían los garantes al momento en el cual un ciudadano accionará el sistema de garantías.

Vale la pena profundizar en el principio de legalidad, este fue el primer eslabón del sistema de garantías. El principio de legalidad surge con el Estado moderno, en su origen está relacionado con el área penal, el principio de legalidad pretendió establecer claramente los límites del Estado en manejo de desviación social o del control social. Por medio de la legalidad se dio la obligación al poder de señalar mediante la ley las penas a aplicar en caso de que se presentase una conducta desviada y de esta forma se pretendió evitar la arbitrariedad del ejecutivo y del judicial ya que bajo el axioma *-nulla poena et nulum crimen sine lege-* se sometió al juez a la aplicación de la ley y al legislador a la construcción de un ordenamiento jurídico que establece con anticipación los procedimientos y las penas a seguir, de tal manera que el principio de legalidad establece una separación de los intereses políticos y de las concepciones morales y le da al legislador la función de creación de la norma jurídica y a los ciudadanos les garantiza la protección de su libertad. El principio de legalidad

<sup>2</sup> WOLFGANG BÖCKENFÖRDE, Ernst. *Estudios sobre el Estado de derecho y la Democracia*, Madrid, España, Editorial Trotta, 2000, pág. 42.

<sup>3</sup> En el capítulo uno y a lo largo del presente capítulo hemos mencionado la importancia de principios y procedimientos como el principio de legalidad, el debido proceso, el derechos de defensa, la separación de poderes.

que en su origen se encontró vinculado al sistema penal –derecho positivo–, se traslada a un ámbito más amplio ligado a la protección de los derechos de individuales y sociales y pasó a ser un elemento constitutivo del Estado de derecho, el cual impone límites formales y límites sustanciales al poder que emana del Estado.

Con el fin de la segunda guerra mundial, a mediados del siglo XX, se promueven una serie de instituciones de corte internacional, la principal de ellas la Organización de las Naciones Unidas ONU, creada en 1945, que tiene como uno de sus objetivos garantizar y tutelar el cumplimiento de los derechos humanos, en particular los derechos civiles y políticos. Posteriormente en 1968, en el marco de la Conferencia sobre Derechos Humanos en Teherán se incorporan los sociales y culturales como parte de los derechos humanos, este conjunto de titularidades tanto individuales como sociales harán parte de la agenda del derecho internacional<sup>4</sup> y del derecho interno en los Estados constitucionales. En esta segunda etapa el garantismo se complementa con instituciones de corte internacional, en particular aquellas pertenecientes al sistema de Naciones Unidas y la Corte Penal Internacional, adicionalmente aparecerán con un importante protagonismo, tanto en la esfera nacional como la internacional, las Organizaciones No Gubernamentales ONG. Todos estos nuevos escenarios comparten un lenguaje común que se relaciona con la promoción, la defensa, el cumplimiento de los derechos y de velar por que las garantías se cumplan al interior de los Estados.

Finalmente, si el modelo de Estado constitucional se desarrolla en Europa a finales de la segunda guerra mundial, en el ámbito latinoamericano este modelo tendría su expresión con las reformas constitucionales realizadas a lo largo de la década de 1990. Para América Latina estas reformas promoverían la incorporación en la constitución de temas éticos

y políticos como igualdad sustancial, dignidad, derechos fundamentales, reconocimiento y diferenciación, principios transforman el sentido de validez de la norma jurídica y de la constitución, al adquirir esta un efecto jurídico vinculante.

En el Estado constitucional, la validez de la norma contemporánea se da no solo por el adecuado desarrollo procedimental para su creación, la norma jurídica debe además contar con la adecuación a los principios sustanciales señalados en la constitución y en los tratados internacionales, de tal manera que lo anterior limita al poder legislativo y da un nuevo sentido al positivismo jurídico. "En efecto, el sistema de las normas sobre la producción de normas –habitualmente establecido, en nuestros ordenamientos, con rango constitucional–, no se compone solo de normas formales sobre la competencia y sobre los procedimientos de formación de las leyes. Incluye también normas sustanciales como el principio de igualdad y los derechos fundamentales, que de modo diverso limitan y vincula el poder legislativo excluyendo o imponiéndole determinados contenidos. Así, una norma –por ejemplo, una ley que viola el principio constitucional de igualdad– por más que tenga existencia formal o vigencia, puede muy bien ser inválida y como tal susceptible de anulación por contraste con una norma sustancial sobre su producción"<sup>5</sup>.

El modelo de garantista adquirió un enorme peso en todo el ordenamiento jurídico de occidente, este dinamismo se dio con posterioridad a la segunda guerra mundial y es el resultado de una compleja composición entre el positivismo jurídico, el derecho constitucional y el derecho internacional de los derechos humanos. El resultado de esta combinación es la constitución de vínculos jurídicos formales y sustanciales nacionales e internacionales en el sistema de legalidad. En la actualidad todos los Estados de

<sup>4</sup> Para profundizar sobre la agenda internacional particularmente en lo relacionado con el derecho internacional público ver, RAJAGOPAL BALAKRISHNAN, *El derecho internacional desde abajo*.

<sup>5</sup> FERRAJOLI, Luigi. *Derechos y garantías*, Madrid, España, Editorial Trota, 2002, pág. 21.

occidente tienen en el sistema normativo, los principios y los valores construidos a partir del escenario de los derechos humanos y su resultado se observa recientemente en las reformas constitucionales que a lo largo de la década de 1990 se dieron en América Latina, éstas ubican a los derechos humanos y al sistema de garantías como elemento central de las Cartas Políticas. "Los derechos fundamentales, precisamente porque están igualmente garantizados para todos y sustraídos a la disponibilidad del mercado y de la política, forman la esfera de lo indecible y de lo indecible que no; y actúan como factores no sólo de legitimación sino también y, sobre todo, como factores de deslegitimación de las decisiones y de las no-decisiones"<sup>6</sup>. Como resultado de este nuevo sentido de garantismo los poderes en el Estado Constitucional de Derecho se encuentran limitados por los principios de los derechos fundamentales, principios que se han sido el resultado de un debate político de corte internacional y que dieron como conclusión la declaración universal de derechos de la ONU 1948 y los Pactos sobre los derechos de 1966.

La ampliación de titularidades en el marco internacional y nacional ha generado nuevas discusiones sobre los derechos humanos en particular entre los derechos civiles y políticos con relación a los derechos económicos, sociales y culturales. Al rededor del tema emergen diferentes posiciones acerca del grado de relación existente entre los diferentes pactos de derechos humanos y el nivel de exigibilidad por vía jurídica. En particular este debate se da entre los derechos civiles y políticos con relación a los derechos económicos, sociales y culturales. Algunos sectores consideran que los derechos civiles y políticos son derechos fundamentales, esto se refleja en el grado de exigibilidad jurídica ya que son de obligatorio cumplimiento en todo momento y lugar, el juez está obligado a hacerlos cumplir y respetar. Mien-

tras que los derechos sociales son de orden prestacional y programático por lo tanto no exigibles por vía jurídica. Desde nuestra perspectiva nos ubicamos desde el enfoque de la interdependencia, indivisibilidad y universalidad de los derechos, de tal manera que entendemos los derechos humanos tanto los civiles y políticos como los económicos y sociales son derechos fundamentales. Los derechos fundamentales son "Todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a 'todos' los seres humanos en cuando dotados de status de personas, de ciudadanos o de personas con capacidad de obrar, entendiendo por 'derecho subjetivo' cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por 'status' la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de estas"<sup>7</sup>. En el actual orden constitucional, las garantías jurisdiccionales tienen como función permitir la exigibilidad de cualquier derecho.

### *La aparición del modelo de seguridad*

En los últimos años, emergió con profunda fuerza el concepto de *seguridad*, a partir del cual se han creado en varios países de occidente leyes que son presentadas como un medio o instrumento para la realización plena de las libertades públicas y para garantizar la democracia de los países frente a enemigos internos o externos. Paradójicamente, la reglamentación que se construye alrededor de la imagen de *seguridad*, es criticada por obstruir considerablemente la realización de los derechos fundamentales y de las libertades reconocidas en los pactos internacionales de derechos humanos y en las constituciones de los países.

<sup>6</sup> FERRAJOLI, Luigi. *Derechos y garantías*, Madrid, España, Editorial Trota, 2002, pág. 24.

<sup>7</sup> FERRAJOLI, Luigi. *Derechos y garantías*, Madrid, España, Editorial Trota, 2002, pág. 37.

La mayoría de la reglamentación que surge desde la perspectiva de la seguridad limita las garantías individuales, otorga importantes prerrogativas a las autoridades de policía en el momento de proceder con la privación de libertad, capturas, allanamientos e interceptación de comunicaciones y debilita la independencia del poder judicial ya que restringe su intervención con fines garantistas. La mayoría de estas legislaciones no prevén un sistema de garantías efectivas contra las violaciones que se dan frente a los derechos a la libertad y a la seguridad personal, con lo cual se va en contravía de los principios legalidad construidos por el Estado moderno.

El Estado constitucional de Derecho se erige sobre dos elementos, el principio de división de poderes y la soberanía de la ley, esta estructura tiene como fin limitar el poder del "Soberano" y dotar al ciudadano de las garantías de derecho las cuales le permiten ejercer su libertad. Al Estado le corresponde el deber de respetar el sistema democrático, prohibir lesionar las libertades y dar satisfacción a los derechos sociales. En cuanto al manejo del orden público y del control social, existen unos límites reconocidos en los tratados internacionales de derechos humanos e incorporados en los ordenamientos internos. En general se establece que cualquier ley de control social debe respetar el principio de la libertad, debido proceso, habeas corpus y defensa técnica. El sistema jurídico está para proteger las libertades y aplicar las garantías procesales propias del estado constitucional de derecho.

El modelo de garantías se constituyó en un elemento primordial de los Estados de Occidente e imperó, al menos de manera formal en los países de Europa y América, hasta finales del siglo XX. Obviamente, el modelo presentó diversos grados de aplicación y periodos de desconocimiento del mismo, basta mencionar los modelos de corte fascista y nazista que se presentaron en Alemania e Italia y los periodos de dictadura presentados en América latina durante las décadas comprendidas entre 1960 y 1980. Sin embargo, a pesar de las situaciones de

excepcionalidad, los principios garantistas prevalecieron en el discurso político y se revitalizaron a nivel universal con la desaparición del modelo socialista Ruso, este hecho produjo un auge del sistema democrático y de los principios que rigen el Estado de Derecho, por ejemplo, en América Latina la última década del siglo XX representó una renovación de su sistema político a través de innumerables reformas constitucionales.

Sin embargo, pese al buen momento que atravesaba el discurso de la democracia y del Estado de derecho, a finales del siglo XX, estos postulados son fuertemente cuestionados. La nueva agenda internacional ubica al terrorismo como el nuevo agente al cual combatir, aparece un nuevo discurso que promueve combatir al enemigo utilizando cualquier medio, la seguridad comienza a prevalecer sobre el sentido de libertad, esto trae como repercusión que el modelo garantista comience a ser desplazado por el modelo de seguridad.

El actual modelo de seguridad rompe con el paradigma construido en el Estado Liberal de Derecho caracterizado por la creación de un modelo de control jurídico que otorgaba mucha importancia a los principios de libertad, igualdad, legalidad y seguridad jurídica, principios protegidos por un amplio sistema de garantías jurídicas. El modelo garantista se quiebra cuando aparecen regimenes que desarrollan sistemas represivos limitando o desconociendo el sistema de garantías mediante la implementación de situaciones de excepción o regulaciones especiales que hacen ineficaz los principios garantistas. Una última característica del modelo de seguridad vigente es la ampliación del de intervención y control social por parte de los órganos de seguridad y policía amparados bajo política preventivas y de situaciones de "riesgo". La argumentación 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.

Hoy en día en la agenda política de occidente el tema de seguridad viene ocupando los primeros

renglones de diseño de políticas, los países buscan incorporar en acuerdos internacionales y los sistemas legales nuevas medidas con las cuales combatir el terrorismo y garantizar la seguridad. El punto de discusión está en establecer claramente una frontera en la cual se garantice la seguridad sin que con ello se menoscaben los derechos humanos y el sistema de garantías.

### *Los órdenes legales especiales construidos desde el concepto de seguridad*

Un acontecimiento que transformó el orden político y de derecho fue el 11 de septiembre de 2001, hasta ese momento las medidas que se desarrollaron para combatir el terrorismo a nivel internacional se encaminaban principalmente a la cooperación judicial y policial, para ello se proponía fortalecer los sistemas de intercambio de información y de inteligencia y atacar puntos centrales de las organizaciones como sus fuentes de financiación.

Después de los atentados ocurridos en los Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001, se dio un giro frente a la estrategia. Los Estados Unidos promovió un discurso orientado hacia la seguridad pública con una respuesta de corte militar para enfrentar el terrorismo y medidas que restringen derechos fundamentales contrariando los tratados internacionales de derechos humanos, muchas de estas medidas han sido adoptados por varios Estados de Europa y América Latina y el uso indiscriminado de las mismas esta llevando al abuso del poder y prácticas contrarias a los principios del Estado constitucional.

Muchas veces las medidas que se adoptan para combatir el terrorismo son aplicadas para res-

tringir las libertades públicas, para enfrentar a la oposición política o social y en algunos casos estas medidas promueven situaciones de discriminación. "Después del 11 de Septiembre, en numerosos países, las condiciones de algunos grupos humanos se debilitaron y con frecuencia, se ha enfrenado 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<sup>8</sup>".

A nivel mundial el modelo de la seguridad se viene imponiendo por encima del modelo garantista. La nueva política de seguridad tiene las siguientes características: en primer lugar, se intensifica el control social por parte del Estado a partir del aumento de normas represivas y funciones de vigilancia; En segundo lugar, profundiza la ingerencia por parte de los organismos de seguridad del Estado en la sociedad por medio de medidas preventivas para controlar situaciones de riesgo<sup>9</sup>. En tercer lugar, militariza la justicia, medida que afecta la separación de los poderes<sup>10</sup>; en cuarto lugar, se restringe el estado de derecho, particularmente con el debilitamiento del sistema garantista y del derecho de defensa. (ANDREU, 2003;187).

Uno de los aspectos de mayor relevancia en el actual modelo de seguridad tiene que ver con la implementación de medidas preventivas, estas medidas adquieren con el paso del tiempo 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 penal (Foucault), para llegar al castigo el presunto infractor era sometido a un proceso caracterizado por la existen-

<sup>8</sup> ANDREU-GUZMÁN, Federico. *Terrorismo y derechos humanos nuevos retos y viejos peligros*, Internacional Commission of Jurists, Germany, 2003, pág. 17.

<sup>9</sup> El aumento de normas de control y 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).

<sup>10</sup> Este Caso se presenta en Egipto. Ver *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Egipto*, documento de naciones UnidasCCPR-CO-76-EGY.

cia de principios que garantizaban la transparencia del proceso<sup>11</sup>. 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 ingerencia en la vida privada, detención preventiva y extradición.

El modelo de seguridad, tiene como uno de sus pilares la implementación de medidas de prevención que se desarrollan a partir situaciones que el Estado considera de riesgo para la sociedad, bajo este modelo se da mayor autonomía a los cuerpos de policía o a los organismos de investigación judicial y de seguridad, esta autonomía repercute en el desconocimiento de los derechos, las libertades y garantías fundamentales de los ciudadanos. Lo anterior se hace de manera impune, porque las medidas de prevención no llegan a la judicialización con lo cual se evita el control del juez quien es el que aplica las medidas garantías. Otro fenómeno que preocupa con la implementación del modelo de seguridad es la ingerencia que el poder ejecutivo realiza sobre el sistema judicial ocasionando nivel bajo de independencia<sup>12</sup>. Al limitar o suprimir el papel del juez y la independencia judicial, se limita el Estado de Derecho ya que principios como el derecho de defensa, legalidad *nullum crimen sine lege*, la doble instancia, la no retroactividad de la ley y la prohibición de analogía, no llegan a ser puestos a consideración<sup>13</sup>.

### ***Seguridad y terrorismo: el campo normativo internacional para combatir el terrorismo***

A nivel internacional diversas organizaciones de orden mundial como las Naciones Unidas y de

orden regional como la Organización de Estados Americanos, el consejo de seguridad de la Unión Europea y la Organización de la Conferencia Islámica OCI entre otras, implementaron o promovieron medidas para enfrentar al terrorismo, a continuación se hará una mirada general de estas medidas.

Si bien es cierto que todo Estado tiene el derecho de crear medidas de excepción para combatir el terrorismo (Capítulo 1), estas medidas deben estar en concordancia con los principios de un Estado de derecho, del derecho internacional de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario. La Organización de Naciones Unidas ONU, ha colocado especial énfasis en los límites del Estado para combatir el terrorismo, adicionalmente, ha creado herramientas para dotar a los Estados miembros de estrategias para luchar atacar y prevenir el terrorismo, la principal medida ha sido la resolución N. 1373 de 2001 del Consejo de Seguridad.

La resolución 1373 de 2001 esta orientada a la implementación de disposiciones dirigidas a atacar la financiación, a desarrollar leyes que tipifiquen los actos terroristas, la prohibición a los Estados miembros de apoyar a personas o entidades que estén implicadas en acciones terroristas, finalmente, se hace énfasis en el desarrollo de medidas de cooperación en materia de asistencia, ayuda judicial, administrativa y policial, intercambio de información y a denegar el asilo a quienes financien o cometan actos terroristas (ANDREU, 2003;192). Sin embargo, esta resolución, contiene vacíos, uno de los principales es la no definición del concepto terrorismo, con lo cual muchos países tipifican actos ilícitos o legítimos, como actos terroristas<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Los principales principios del sistema penal son: principios de legalidad, debido proceso, defensa técnica, *habeas corpus*, ...

<sup>12</sup> Para el caso latinoamericano el poder judicial posee un nivel bajo de independencia (ver libro de Burgos).

<sup>13</sup> Caso Guantanamo.

<sup>14</sup> Es el caso de los movimientos que luchan contra la dominación colonial, la ocupación extranjera o los regímenes racistas. Luchas que se dan en ejercicio de del derecho de libre determinación de los pueblos.

Uno de los aspectos que más preocupa en todo este proceso de lucha contra el terrorismo es la difícil definición del concepto terrorismo, la mayoría de las naciones tipifican de forma abierta el concepto de terrorismo, con lo cual se da paso al ejercicio de arbitrariedades por parte de los gobiernos, en particular las medidas adoptadas por los Estados tienden a restringir los derechos civiles y políticos, en ocasiones pueden estar dirigidas contra comunidades en resistencia o grupos de oposición, lo anterior debilita el los principios fundantes del Estado Democrático y de Derecho. Con el fin de controlar las medidas arbitrarias las Naciones Unidas en diciembre de 2002, adopta la resolución 57-219, "Protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo", con la cual se busca que las disposiciones tomadas en la lucha contra el terrorismo respeten los derechos humanos reconocidos internacionalmente. En dicha resolución las Naciones Unidas hace un llamado al respeto de los derechos humanos, de las libertades individuales y del Estado de derecho, incluso en respuesta al terrorismo o al temor del terrorismo y señala que las medidas que se tomen deben estar en armonía con todo el sistema internacional de los derechos, del derecho de los refugiados y el derecho internacional humanitario y en particular con el artículo 4 del Pacto Internacional de los Derechos Humanos que establece una protección especial a un grupo de derechos que no pueden ser derogables, ni limitados ni siquiera en una situación de excepción, medidas que como el principio de legalidad en materia penal, la libertad de pensamiento, de conciencia, de opinión, la prohibición de la tortura y la esclavitud. En la resolución 57-219 la ONU compromete al secretario de la organi-

zación y al alto comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos a realizar informes periódicos que den cuenta de la aplicación y cumplimiento de la medida en cuestión.

Otras instancias han tomado similares determinaciones una de ellas, el Consejo de la Unión Europea que en junio de 2002 adoptó la "Decisión-marco del Consejo de sobre la lucha contra el terrorismo", en esta disposición se instituyen dos conceptos importantes: "infracción terrorista" y "grupo terrorista". La infracción terrorista es definida de la siguiente forma "actos intencionados tipificados como delitos según los respectivos Derechos nacionales que, por su naturaleza o por su contexto, puedan lesionar gravemente a una población, obligar indebidamente a los poderes públicos o una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo, o desestabilizar gravemente o destruir las estructuras fundamentales políticas, constitucionales, económicas o sociales de un país o de una organización internacional"<sup>15</sup>. La misma decisión tipifica como "grupo terrosita" como una "organización estructurada de más de dos personas, establecida durante cierto período de tiempo, que actúa de manera concertada con el fin de cometer delitos de terrorismo"<sup>16</sup>.

No solo la Unión Europea se preocupó por generar nuevos marcos normativos en la lucha contra el terrorismo, producto de los atentados ocurrido el 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos de América, en el mundo se desarrollaron numerosas disposiciones con el fin de adoptar medidas de protección contra el terrorismo. En el siguiente cuadro se ilustran las principales medidas:

<sup>15</sup> Artículo 1° de la decisión-marco del Consejo de sobre la lucha contra el terrorismo.

<sup>16</sup> Artículo 2° de la decisión-marco del Consejo de sobre la lucha contra el terrorismo.

Institución	Medidas
Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas	Resolución 1373 de 2001
Organización de Estados Americanos OEA	Convención Interamericana contra el terrorismo Junio de 2002
Organización para la Seguridad y la cooperación en Europa OSCE	Plan de acción para luchar contra el terrorismo. Diciembre de 2001. Carta de la OSCE sobre la prevención del terrorismo y lucha contra ese fenómeno.
Unión Europea	Decisión-marco del consejo de la Unión Europea sobre la lucha contra el terrorismo, 13 de junio de 2002
Conferencia africana sobre el terrorismo	Declaración contra el terrorismo en Octubre de 2001
Organización de la Conferencia Islámica OCI	Declaración y plan de acción de Kuala Lumpur sobre el terrorismo internacional. Abril 2002

A pesar de los esfuerzos de las diferentes instituciones de orden multilateral señalados en el anterior cuadro, los Estados Unidos han construido su propia agenda que estaría articulada en tres aspectos: "los fundamentos morales que permiten a los estados Unidos liderar esta cruzada global; las pautas que rigen las relaciones con los posibles aliados; y las estrategias de prevención del terrorismo, que apuntan en menor medida a la cooperación económica y sociopolítica con los países en riesgo, y en mayor medida al ataque preventivo militar y a la reestructuración de la fuerzas militares norteamericanas." (MANTILLA y NUÑEZ, 2005;9). Este modelo desconoce o debilita instancias de orden multilateral como la ONU y coloca en un sentido débil el discurso de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario.

En términos generales el modelo de seguridad implementado a nivel mundial por los Estados Unidos so pretexto de combatir al terrorismo, se impone como modelo hegemónico a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001. La principal inquietud que se hace al modelo de

seguridad es su primacía sobre las garantías y los derechos humanos, con lo cual se aumenta el poder del Estado y en particular de los gobiernos de turno; las definiciones vagas del concepto de terrorismo permiten un uso arbitrario de los Estados, en particular es preocupante el uso que se pueda hacer sobre los movimientos sociales y políticos de oposición, de ahí la necesidad que las normas que se creen para combatir al terrorismo se sometan a los principios y pactos internacionales de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, a los principios del derecho penal y al control jurisdiccional.

### *El modelo de seguridad en la región latinoamericana*

Después de la segunda guerra mundial el modelo de seguridad se concentró en la defensa de una amenaza exterior representado por el bloque comunista. En ese contexto los países desarrollaron modelos de defensa en la cual aplicaron el concepto de "Seguridad Nacional".

En 1947 se firmó el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca –TIAR–, que tenía como objetivo la defensa regional, así que es un ataque contra un Estado de la región se entendería como un ataque a todos los demás Estados miembros de la OEA. A nivel interno los países de región la promovieron la "Seguridad nacional" noción utilizada por los gobiernos autoritarios que se presentaron en Latinoamérica durante las décadas de 1960 al 1980, se caracterizó por estar dirigido contra los movimientos y organizaciones de izquierda, se quería suprimir del escenario político la posibilidad de construir una opción diferente, esto desembocó en muchas ocasiones a la constitución de gobiernos de facto o de corte autoritario, que utilizaron medidas como la tortura, desaparición forzada, eliminación selectiva, cierre de partidos políticos, ocasionando con ello innumerables violaciones a los derechos humanos.

Para finales de la década de 1980 y principios de la década de 1990, se da el fin de las dictaduras y de los regimenes autoritarios en la región latinoamericana, la agenda de los países de América se asentó principalmente sobre la transformación del Estado, la democratización y la inserción de la economía nacional en el mercado global. En este contexto se desarrolla un nuevo discurso entorno al modelo de seguridad. Para la última década del siglo XX el punto principal en materia de seguridad fue el fomento de la cooperación interamericana en materia de información, este nuevo sentido de la seguridad se ajustaba a las nuevas transformaciones, en particular a la idea de democratización y libre comercio. La amenaza cubría aspectos que superaban los temas de conflicto entre Estados y de orden interno, los nuevos temas abarcaban aspectos económicos, políticos y sociales como el fortalecimiento de la democracia como condición de estabilidad política y económica, la lucha contra el crimen organizado y el tráfico

de drogas y su influencia en la seguridad, el tráfico de armas, la pobreza y el apoyo en materia de información. (RUIZ, 2003;123).

En el tema de la seguridad la Organización de Estados Americanos OEA, como organismo regional que quiso tener un papel central en la región, señaló en su mandato<sup>17</sup> que el problema de la seguridad esta presente y este se convirtió en el principal argumento manifestado por la institución para incidir en políticas relacionadas con este fenómeno. Una de las primeras tareas que ubicaban a la OEA a dialogar con la nueva agenda de seguridad fue la creación en 1991 de La Comisión de Seguridad Hemisférica, esta comisión tenía dentro de sus objetivos promover la cooperación de información entre los países de la región. Sin embargo, el papel de la OEA en materia de seguridad ha sido Intrascendente, fundamentalmente por la intervención unilateral de los Estados Unidos en los problemas internos<sup>18</sup> o regionales de América (HERZ, 2003;136), la tendencia de la intervención unilateral de los Estados Unidos se va a incrementar a partir con los hechos ocurridos el 11 de septiembre de 2001.

Hasta el 2000 la prioridad en el tema de la seguridad se encontraba en la lucha antidrogas, la lucha contra el crimen organizado y el tráfico de armas, la cooperación de información entre los Estados fue fundamental en este escenario, pero este modelo dio un giro fundamental con los actos ocurridos el 11 de septiembre de 2001, a partir de ese momento la lucha contra el terrorismo pasó a ocupar el primer lugar en la agenda de seguridad de los Estados Unidos y en el escenario mundial.

Los Estados Unidos han promovido una estrategia de seguridad basada en la prevención frente a las amenazas, esta política esta vinculada con un fuerte componente militar y un nuevo

<sup>17</sup> Sobre el mandato de la OEA ver Carta de constitución, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y el pacto de Bogotá.

<sup>18</sup> Estados Unidos históricamente ha intervenido directamente en los asuntos internos de los países esto se manifiesta desde el siglo XIX con la creación de la doctrina Monroe de 1823, América Granada en 1963 y Panamá en 1969.

discurso que desconoce o limita la aplicación de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Sin embargo, a pesar del alto grado de intervención Norte Americana en el tema de la seguridad hemisférica, los Estados Latinoamericanos no permanecen ausentes del debate de la seguridad. El problema presenta una revalorización considerable desde el 11 de septiembre de 2001, este acontecimiento que generó una discusión global sobre el concepto y las estrategias de seguridad frente a amenazas que colocan en riesgo la estabilidad política, social y económica de un país. Para el caso de América Latina, su diversidad en las condiciones políticas y sociales lleva a que se adopten diferentes medidas de seguridad por parte de los Estados, medidas que responden más a las necesidades nacionales o subregionales que a un modelo único de seguridad regional. (HIRS, 2003;26).

En los primeros años de siglo XXI se presentó nuevamente un giro en el sentido y orientación de los temas de seguridad, reaparece el concepto de la "seguridad nacional" en la agenda de los países de la región unido al concepto de terrorismo. Las características del concepto de "Seguridad Nacional y terrorismo" en la actualidad están ligadas a conflictos de diverso orden, por un lado, están los problemas políticos de orden intraestatal que pueden repercutir en la región (caso Colombia o Venezuela), por otro lado, tenemos los conflictos interestatales aun no resueltos (Bolivia-Chile), están las amenazas de carácter transnacional ligadas al terrorismo internacional (México, Argentina, Brasil), finalmente, la aplicación de seguridad en los conflictos armados de orden interno y en los problemas sociales que puedan existir en diversos países de la región (Colombia, Ecuador Bolivia, Perú).

La agenda de seguridad incluye temas como, crimen organizado, tráfico de drogas, migración

ilegal y terrorismo. La respuesta frente a esta agenda es diferente, las acciones en materia de seguridad se encuentran ligadas al tipo de conflicto prevaleciente intraestatal, interestatal o transnacional. Los conflictos intraestatales de orden político o militar adquieren mayor relevancia y son ubicados como un problema de seguridad regional. En esta lógica encajan los problemas que existen particularmente en los países del área andina, particularmente los casos de Colombia, Venezuela, Bolivia y Ecuador.

Mientras que países de rango medio como Brasil, Argentina, México o Chile se insertan en una lógica de orden global en el cual se privilegian las alianzas de orden económico y político para poder ocupar un protagonismo internacional, en este marco se encuentra el Mercosur

Con relación a la Organización de Estados Americanos OEA, el consejo permanente de la organización emitió el 21 de septiembre de 2001 la resolución, "Fortalecimiento de la cooperación hemisférica para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo"<sup>19</sup> y en el 2002 se promueve la "Convención interamericana contra el terrorismo". En la Convención Interamericana contra el terrorismo, no se da una definición de terrorismo, sino que se adoptan una serie de convenciones aprobadas por las Naciones Unidas que hace referencia al tema, en esta convención se hace énfasis en la necesidad de respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales. Sin embargo, estas medidas se subordinan o inaplican dependiendo de la política suprema de los Estados Unidos o de los intereses particulares de cada Estado o de la agenda de las diferentes subregiones del continente.

A continuación presentamos un escenario por subregiones y los temas de seguridad que son desarrollados dependiendo del tipo de conflicto y de los actores que están presentes.

<sup>19</sup> RC. 23-RES-1-01 de la OEA.

Región y Tipo de Conflicto	Actores responsables de la Seguridad	Temas de interés en materia de seguridad	Acuerdos regionales de Cooperación	Escenarios de Discusión Regional sobre el tema de seguridad
Región Andina	Fuerzas armadas y de policía responsables de la seguridad.	Tráfico de drogas, inestabilidad política.	Compromiso de Lima de la Comunidad Andina de naciones 2002.	• Conferencia de Ministros de Defensa. Inició en 1995.
Cono Sur	Fuerzas policiales locales	Terrorismo transnacional, tráfico de armas de destrucción masiva, desarme nuclear.	Zona de Paz del Merco Sur, Bolivia y Chile 1999.	• Consejo permanente de la OEA.
México y centro América	Fuerzas Policiales locales	Tráfico de drogas y de armas, migración, pobreza, violencia y corrupción.	Tratado marco de Seguridad Democrática de Centro América 1995	• Comisión de Seguridad Hemisférica órgano de la OEA creado en 2002.

El modelo de seguridad desarrollado en América Latina tiene diferentes matices ya que la agenda responde tanto a lógicas internacionales como a la lucha contra el narcotráfico, el tráfico de armas, la migración y el desarme nuclear, a los efectos que estos traen en la sociedad, particularmente aspectos relacionados con temas de pobreza, violencia y corrupción. De tal manera que existen dos niveles de tratar el tema de seguridad: un plano internacional y otro plano interno. A nivel internacional prevalecen los acuerdos de cooperación multilateral tanto en información como en operaciones conjuntas. Estos acuerdos están dirigidos a contrarrestar las rutas de comercio ilegal y a desarticular las redes de narcotraficantes y comerciantes internacionales. En el ámbito interno, las estrategias para implementar estrategias de seguridad pueden variar y afectar de distinta forma tanto a las organizaciones delincuenciales como el uso de estas medidas a los movimientos y organizaciones sociales.

### *El modelo de seguridad en Colombia*

La Corte Constitucional Colombiana y su Posición Frente a La Seguridad Nacional y Orden Público.

La constitución de 1991 buscó limitar el poder excesivo del ejecutivo en lo relacionado con los temas de seguridad nacional y de orden público para ello se propuso establecer un marco constitucional que señalara de forma clara aspectos y los límites relacionados con el manejo de la seguridad y el orden público y de esta forma superar los excesos del régimen político que se presentaron antes de la constitución de 1991 y que constituyeron un cierre de la democracia colombiana durante más de cuatro décadas.

Los principales aspectos que la Carta Política ha desarrollado y que se encuentran relaciona-

dos con este tema hacen referencia al tratamiento que los gobiernos deben dar a los Estados de Excepción, la independencia de la administración de justicia incluida la fiscalía general de la nación, los límites establecidos a las Fuerzas Armadas, el fortalecimiento de las garantías constitucionales en lo relacionado con la protección de los derechos humanos fundamentales, el reconocimiento de los tratados internacionales, en particular, aquellos relacionados con los derechos y libertades de las personas como es el pacto internacional de derechos civiles y políticos y la convención americana sobre los derechos humanos los cuales señalan de manera clara los límites de los Estados en materia de seguridad y derechos humanos.

En consonancia con la carta política la Corte Constitucional ha señalado como uno de sus pilares la efectiva protección de los derechos humanos ha hecho particular énfasis en los derechos fundamentales, los cuales por su trascendencia en escenario de los derechos individuales requieren una protección especial. La corte constitucional desde sus orígenes ha sido enfática en señalar que los principios y valores de la constitución deben tener un profundo contenido material en particular los derechos fundamentales, con esto se pretende que los valores constitucionales no queden en mera retórica y tengan cumplimiento efectivo y prevalezcan sobre el ordenamiento legal<sup>20</sup>.

La Constitución de 1991 buscaba la implementación de un régimen político democrático y pluralista, para cumplir con el anterior propósito se promovió la creación de un Estado Constitucional, sin embargo, a pesar de los cambios institucionales en Colombia ha existido un sector de la clase política y económica reticente al modelo constitucional. Existe por este sector un permanente interés por retornar a los viejos causes de concentrar el poder en cabeza del presidente y de limitar las libertades y los derechos so pretexto de mantener el control y el

orden público. De esta manera se ha buscado la construcción de un sistema legal que restrinja derechos, bien sea a partir de la implementación de la figura de estado de conmoción interior, bien de proyectos legislativos o del uso indebido de la normatividad vigente.

Frente a lo anterior la Corte Constitucional ha proferido algunas sentencias que tienen como finalidad evitar el abuso del poder y el retorno al viejo modelo de excepción que se mantuvo en el país entre la década de 1940 y la Constitución de 1991. En este aspecto vale la pena resaltar la sentencia C-251 de 2002, que hace referencia a la demanda de inconstitucionalidad de la ley 684 de 2001, que fue presentada como resultado del advenimiento del gobierno Andrés Pastrana y la fallida negociación con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC-EP.

La Ley 684 de 2001, propuesta al final del mandato del presidente Andrés Pastrana (1998-2002) en el marco del fracaso de los diálogos de paz entre el gobierno y las FARC, pretendía regular el manejo del orden público tenía como trasfondo la implementación permanente de medidas que chocaban abiertamente contra el modelo de Estado constitucional y contra el sistema de garantías establecidos en la carta política, es así como por medio de esta ley se promovía la concentración del poder en cabeza del presidente de la república, se intervenía en la independencia de la justicia en particular de la fiscalía general de la nación, se daban excesivas atribuciones a miembros de las Fuerzas Armadas en el control del orden público ya que le otorgaban atribuciones de policía judicial y limitaba el control del poder civil sobre las fuerzas armadas. En síntesis la Ley 684 de 2001 se convertiría en la implantación de un régimen político de corte autoritario y reimplantaría esquemas que control social que la constitución de 1991 trató de superar.

<sup>20</sup> Corte Constitucional Sentencia T- 406 de 1992. magistrado ponente Ciro Angarita, pág. 12 y ss.

Las anteriores figuras propias de regímenes políticos de corte autoritario eran complementadas con la creación de la figura del *poder nacional*<sup>21</sup>, figura que le daba un nuevo sentido al Estado, el *poder nacional* consistía en concentrar todo la capacidad del Estado en cabeza del presidente que so pretexto de proteger las libertades y derechos de las personas. De esta manera la cabeza del poder ejecutivo podría dar ordenes que involucraban a todos los poderes del Estado, crear impuestos, a las fuerzas armadas se les podrían otorgar funciones de policía, adicionalmente se creaba un tribunal disciplinario especial a los miembros de las fuerzas armadas en caso de presentarse fallas del servicio y a los ciudadanos se les empadronaría. La ley establecía medidas que afectarían directamente la independencia de la justicia, en particular, la fiscalía general de la nación se vería en la obligación de suministrar información que el presidente le solicitara sobre temas concernientes con la seguridad nacional. Los anteriores componentes eran complementados con la idea del llamado a la movilización nacional<sup>22</sup> que consistía en una convocatoria hecha por el presidente a todo el sector público y privado en torno a conjurar cualquier emergencia y a unirse alrededor del *poder nacional*, prácticas utilizadas en los regímenes quienes absorbían al servicio del Estado la sociedad.

Aunque la norma permitiría que el *poder nacional* se aplicase en cualquier momento y lugar, la ley 684 de 2001 creaba la figura de los teatros de operaciones<sup>23</sup> áreas geográficas en las cuales estuviese en peligro el orden constitucional, la soberanía, la independencia o la integridad del territorio nacional. Allí el presidente tendría la posibilidad de aplicar el *poder nacional*, lo cual de hecho establecería un estado de conmoción interior permanente con atribuciones amplias para el presidente y sin límite de tiempo y sin que las medidas que se tomen estén bajo el control político y jurídico sobre medidas que

afectarían las libertades y garantías de los ciudadanos.

Finalmente, en lo relacionado con la libertad de las personas, la norma permitía la detención en flagrancia dejando abierta en el tiempo de la entrega física del capturado lo cual es cuestionado por violar el derecho de libertad personal de las personas manifestada en el *habeas corpus*, el cual obliga a que una persona sea puesta a disposición de la autoridad judicial dentro de las treinta y seis horas siguientes después de la captura, lo cual en un país con los antecedentes de desapariciones y torturas que se tienen era de motivo de profunda preocupación por parte de diversos sectores relacionados con los derechos humanos.

La Ley 684 de 2001 fue demanda por inconstitucionalidad. Los diferentes actores promovieron once cargos en los cuales manifestaban lo regresivo de la norma con relación al régimen político, de garantías constitucionales, la separación de los poderes y los límites impuestos por la constitución a los estados de excepción, junto a lo anterior, la noción de *poder nacional* y los poderes que se otorgaban a las fuerzas armadas abrían el escenario a la promoción de un Estado de corte autoritario.

La corte constitucional entendió que la Ley demandada era un cuerpo legal que promovía un sistema de seguridad y defensa que afectaba directamente los pilares filosóficos políticos de la Constitución de 1991 en lo relacionado con la pluralidad, la independencia de los poderes y las garantías y derechos de las personas. Por tal motivo la corte constitucional en la sentencia C-251 de 2002 analizó no los diferentes cargos que promovían los demandantes sino la totalidad de la Ley y su adecuación o no a los principios de la carta política, para esto el tribunal se dio a la tarea de señalar cuáles son los principios y los límites que la constitución esta-

<sup>21</sup> Artículo 3° Ley 684 de 2001.

<sup>22</sup> Artículo 62 Ley 684 de 2001.

<sup>23</sup> Artículo 54 Ley 684 de 2001.

blece en lo relacionado con temas de seguridad y defensa nacional y de qué manera compatibilizar una política de orden público con el respeto y cumplimiento de los derechos y garantías de las personas. De esta manera el tribunal constitucional observó los siguientes principios consagrados Constitución de 1991 y que se deben respetar para garantizar el orden democrático.

El principio de defensa de integridad nacional, preservación del orden público y convivencia pacífica, son elementos que se encuentran en la constitución colombiana y de su cumplimiento se permite la materialización de los derechos y libertades que tienen todos los ciudadanos y que están consagradas en la carta de tal forma que es un deber del Estado y del presidente buscar la defensa de la integridad nacional, el orden público y la convivencia pacífica, sin embargo, no cualquier sistema de seguridad es legítimo, este debe respetar los principios constitucionales y los tratados internacionales que han sido ratificados por Colombia, en particular los relacionados con los Derechos Humanos y el Derecho Humanitario.

En la sentencia C-251 de 2002, la Corte señaló que la constitución política promovió un Estado fundado en la dignidad humana, el servicio a la comunidad y la prevalencia de los derechos y las garantías de las personas, esto significa que un modelo de seguridad no debe permitir la implementación de medidas de corte autoritario lo cual implica para la corte constitucional que las estrategias que se adopten deben respetar los derechos y las libertades de los individuos y promover la idea del Estado al servicio de la comunidad y no ubicar a los ciudadanos al servicio del Estado a través de figuras como el poder nacional. En la sentencia el tribunal afirmó que un Estado que subsume a sus ciudadanos a sus intereses fue propio de los modelos de régimen totalitario y va en contravía de los principios democráticos de libertad, pluralidad y de los derechos y garantías de las personas. En este mismo sentido señaló que so pretexto de fortalecer las políticas de seguridad y defensa no se puede menoscabar la participación democrática y la pluralidad de pensamiento

consagradas en la carta y fundamentales para el desarrollo del sistema democrático, el respeto y la protección del Estado de valores como la pluralidad, la crítica, las organizaciones políticas y movimientos sociales permite no caer en la figura de amigo - enemigo e impedir que quien no comparta una política económica, política o de seguridad sea enmarcado como un enemigo de la nación y por ende perseguido por medio del aparato de control del Estado.

Lo anterior se encuentra relacionado con el dilema entre derechos y garantías de las personas frente al interés general. La Corte expresó en la sentencia referida que el principio de interés general no puede estar por encima de los derechos y garantías de las personas, de tal manera que cualquier medida que se tome para conservar o recuperar el orden público y la seguridad no puede suprimir los derechos de las personas consagrados en la constitución nacional. En caso de que los afecten ésta debe ser proporcionada y respetar el contenido esencial del derecho y esté acorde con lo señalado en los tratados internacionales firmados por Colombia y que tienen relación con la materia, en particular el pacto internacional de los derechos civiles y políticos y la convención interamericana que ha ratificado Colombia y que son parte del bloque de constitucionalidad. En este sentido el tribunal constitucional entendió que en el actual ordenamiento jurídico político existen unos derechos y garantías que son irrenunciables "garantías primarias" que se caracterizan por colocar un cuidado especial a los derechos de las personas.

Con relación a la distinción entre combatientes y no combatientes en la sentencia C-251 de 2002 el tribunal constitucional indicó que conforme al derecho internacional en particular el derecho internacional humanitario, que las partes en confrontación no pueden involucrar a la población civil al conflicto ya que se la convertiría en actor del mismo y por ende en objetivo militar de alguna de las partes. Así que cualquier medida que el Estado desarrolle para mantener el control del orden público y la seguridad nacional no puede contemplarlas en una posi-

ción de aliados o enemigos, las personas están en la obligación sí de colaborar con la administración de justicia y de denunciar, pero no de convertirse en espías del Estado ya que esta es función de los organismos de seguridad. Esta situación como se vera más adelante será implementada por el gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006) con la implementación de la llamada red de informantes. Políticas de este corte menoscaban la distinción entre combatientes y no combatientes y ponen en peligro la seguridad de las personas.

En la sentencia la corte señaló con claridad los límites del Estado en relación con la seguridad y las libertades de tal forma que debe buscarse un marco institucional que garantice el orden público sin menoscabar las garantías y los derechos de las personas, sólo de esta manera es posible construir una verdadera política de seguridad que responda a un régimen democrático. "Un Estado de derecho debe armonizar la libertad y el orden, de tal forma que para lograr la seguridad no vulnere los derechos fundamentales y las libertades puedan ser ejercidas dentro de un orden justo, respetuoso del pluralismo y de la libertad de crítica. Y en eso consiste el orden público democrático que aspiran a consolidar los regímenes constitucionales, que fundan su legitimidad en el reconocimiento y garantía de los derechos humanos"<sup>24</sup>.

La Ley 684 de 2001 constituía un modelo de seguridad y que estaba dirigido contra un enemigo armado, con gran poder económico, una estructura organizativa y el control sobre los poderes locales, sin embargo, las medidas que se establecían otorgaba un poder total al presidente de la república y afectaban las garantías y libertades de todos los asociados sin distinción, la independencia de los poderes se veía debilitada y se daba un papel protagónico a las fuerzas armadas. Por el contrario la citada ley no establecía un modelo que atacara las estructuras militares, financieras y de poder de

los grupos armados no estatales. Esta ley sin duda representó un primer intento por volver al viejo modelo de concentración de poder y de estado de sitio permanente por parte de algún sector de la clase dirigente del país, intento que en un primer momento se frustró pero que va hacer efectivo con la política de seguridad democrática del gobierno de Uribe Vélez.

En su primer mandato, Uribe Vélez (2002-2006), se propuso una reforma constitucional que afectaría de manera permanente las garantías y libertades de la personas y que en la práctica sería más gravosa que la ley 684 de 2001 propuesta durante el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002), ya que los cambios estarían plasmados en la misma constitución política, el acto legislativo 02 de 2003 "Estatuto antiterrorista", contaría con el respaldo absoluto del congreso y afectaría cuatro artículos sustanciales de la Constitución: El primero de ellos al artículo 15, referido a la intimidad personal, la reforma proponía permitir a las autoridades interceptar correspondencia y cualquier forma de comunicación sin que mediara orden judicial alguna; en segundo lugar, se afectaría la libre movilización, artículo 24 de la carta, al establecer la posibilidad del empadronamiento o informe de residencia de los habitantes del territorio nacional, el siguiente artículo, tenía relación con el principio de legalidad y pretendía dar a las autoridades el poder de realizar detenciones, allanamientos y registros domiciliarios sin previa orden judicial; Finalmente, el artículo 250, que hace relación a la independencia entre los poderes, proponía crear unidades especiales con funciones de policía judicial entre fuerzas armadas y la fiscalía general de la nación, unidades que estarían bajo la responsabilidad de las Fuerzas Armadas.

El acto legislativo que contó con la aprobación del congreso, fue duramente cuestionado por representantes de organizaciones internacionales y miembros de ONG por considerar que dicho acto estaría en contravía de disposiciones

<sup>24</sup> Sentencia C-251 de 2002 Orden Público democrático y diseños institucionales.

internacionales que han sido ratificadas por Colombia y que son parte del bloque de constitucionalidad como es el Pacto de Internacional de los derechos civiles y políticos<sup>25</sup> y la Convención Americana sobre los derechos humanos<sup>26</sup>. Entre los múltiples argumentos se encuentra la permanencia de dichas disposiciones, ya que como se observó en el capítulo anterior si bien es cierto los tratados internacionales permiten que en situaciones de perturbación del orden público ocasionadas por guerra exterior o de conmoción interior se puedan limitar ciertos derechos, esta prerrogativa es temporal y en ningún momento puede convertirse en una medida de orden permanente como lo pretendía hacer el gobierno de Álvaro Uribe en su primer mandato (2002-2006). Otro argumento presentado contra el acto legislativo 02 de 2003 fue el hecho de que éste violaba las importantes garantías constitucionales relacionadas con el principio libertad de locomoción, independencia judicial y la reserva legal, lo cual es contrario al Pacto internacional de los derechos civiles y políticos y a la convención Americana sobre los derechos humanos.

Con este intento de reforma a la carta política las bases constitucionales sobre las cuales se construyó el Estado colombiano a partir de 1991 fueron puestas en cuestión por el presidente Uribe Vélez, basados en el discurso de lucha contra el terrorismo y de la seguridad el gobierno pretendió socavar derechos y garantías sustanciales de la actual constitución referido a inviolabilidad de correspondencia, libertad de locomoción, intimidad, libertad personal inviolabilidad de domicilio, independencia del juez. La corte constitucional mediante sentencia C-816 de 2004 declaró inexecutable el acto legislativo 02 de 2003 por vicios de forma en su trámite y no realizó un análisis de fondo sobre el mencionado acto legislativo.

Una de las características de régimen político en Colombia es el deseo de desarrollar sistemas que permitan concentrar el poder en cabeza del presidente de la república paralelos bien sea legales o extra legales o con el uso de los marcos legales que les permita concentrar el poder e ir vulnerando la constitución garantista, privando al país de los Principios de pluralidad y democracia estructurados en nuestra constitución y dirigiendo a Colombia a la creación de un régimen de corte autoritario. Lo anterior se ha venido logrando con el gobierno de Álvaro Uribe Vélez quien a partir del modelo de seguridad democrática ha conseguido sumarse al discurso del modelo de seguridad global, sustentado sobre la prevención, la amenaza y la defensa de valores supremos y ha revertido algunos de los pilares democráticos de la actual constitución.

### *El Modelo de Seguridad Democrática del Gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006).*

El Estado Constitucional generado con la carta política de 1991 avanzó considerablemente en la implementación y desarrollo de los derechos y garantías de las personas que, unidos a la creación de nuevas instituciones como el tribunal constitucional y la defensoría del pueblo, posibilitaron el cumplimiento de estos nuevos principios. Otro rasgo importante de la carta política fueron los límites impuestos a las medidas de excepción ya que desde 1948 el estado de sitio fue una figura permanente en el país que socavó los importantes principios democráticos. Finalmente, los cambios del sistema político que permitieron la creación de nuevos partidos y el reconocimiento de diferentes movimientos sociales. Estos tres elementos fueron esenciales y abrieron el paso a un ejercicio de la política y de garantías por encima de los abusos del poder y de los excesos que fueron un

<sup>25</sup> El pacto internacional de los derechos civiles y políticos fue aprobado mediante Ley 74 de 1968 de la República de Colombia.

<sup>26</sup> La convención Americana sobre los derechos humanos fue aprobada mediante ley 16 de 1972 de la República de Colombia.

común denominador dentro del ejercicio del poder en el país.

Pese a los avances y al propósito de instaurar en el país un modelo político que respetara los derechos y las garantías, limitara el poder del Estado y permitiera 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 retoma elementos del régimen político anterior a la carta política. Una de las principales características de esto consiste en 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 ya lo ha señalado Agamben, en que so pretexto de defender el Estado constitucional se termina por destruirlo. Lo anterior genera una profunda tensión entre los principios propuestos en la constitución de 1991 y la política de los últimos gobiernos, que puede leerse en dos 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; un segundo tiempo, puede entenderse como una situación de coyuntura en la cual la sociedad, el poder político y económico le ceden por un tiempo limitado al mandatario mayores poderes con el fin de reducir al máximo o destruir a los grupos armados y con esto superar el fenómeno del conflicto armado, el cual se extiende ya por más de cinco décadas.

Se sostendrá que durante el primer mandato de Uribe se promoverá una redefinición del régimen político colombiano que tiene como objetivo poner fin a los principales logros obtenidos en la

Constitución de 1991, es decir, estamos ante un cierre del sistema político que implica una centralidad del poder presidencial y una disminución considerable del sistema de garantías y derechos consagrados en la constitución. A continuación intentaremos señalar cuales son las principales políticas que llevan a esta afirmación, con un énfasis particular en el tema de la "seguridad democrática", eje del discurso del gobierno del presidente Álvaro Uribe.

Álvaro Uribe Vélez asumió la presidencia para el periodo (2002-2006)<sup>27</sup>, y se proclamó como el gobierno de la "seguridad democrática", política que encontró un alto soporte de carácter popular después del fracaso de las conversaciones de paz del gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) con las FARC. Así la sociedad decide apoyar la propuesta de derrota militar de los grupos insurgentes que Uribe ofreció durante su campaña presidencial 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 es combatir a los grupos insurgentes el presidente ha unido el aspecto de la seguridad con temas sensibles de la sociedad como es la pobreza, el desarrollo, el empleo, el desplazamiento y la movilidad, planteando una unión entre seguridad y desarrollo.

La "seguridad de democrática" tiene como énfasis combatir a las organizaciones terroristas, termino 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 cuenta con cuatro componentes: En primer lugar, un componente de corte militarista que se plasma en la lucha frontal contra las FARC para ello se fortalecen las estructuras de las fuerzas armadas; en segundo lugar, se cambió el actor con el cual se negocia la

<sup>27</sup> Para las elecciones del periodo 2002-2006 Uribe ganó en la primera vuelta.

paz, abriendo el diálogo con los grupos de paramilitares; en tercer lugar, se promovió una política que vincula a la sociedad civil como actor del conflicto con la creación de la red de informantes, estrategia que esperaba establecer cerca de un millón de colombianos dieran información sobre los movimientos de los grupos armados. Esta medida fue objeto de controversia por parte de ONG y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos por considerar que involucra a la población civil al conflicto armado rompiendo con el principio de diferenciación entre combatientes y no combatientes; finalmente, las detenciones masivas que por su permanencia, cobertura y ejercicio sistemático se convirtió en una estrategia importante para el gobierno que es objetada por ONG y organizaciones sociales por soslayar la garantías constitucionales y la libertades democráticas<sup>28</sup>.

Esta estrategia de seguridad del gobierno de Uribe Vélez está complementada con los siguientes elementos: una diplomacia efectiva que presenta un discurso que responde a la preocupación internacional de lucha contra el terrorismo, combatir el narcotráfico y garantizar la seguridad; la promesa de que la seguridad genera prosperidad económica y que esto solucionará los graves problemas sociales que enfrenta el país; una promoción de los valores de la democracia particularmente se hace 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 la 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.

De tal manera que nos encontramos frente a un gobierno que ha logrado adecuar un discurso que responde tanto a las expectativas nacionales como a la dinámica internacional y con esto lograr la implementación de su política de "seguridad democrática", sin embargo, el gobierno de la "seguridad democrática" ha venido implementando otras medidas que so pretexto de combatir al terrorismo afectan claramente la estructura y los fines del Estado constitucional producto de la constitución de 1991. En particular bajo el primer gobierno de Uribe Vélez se ha pretendido la realización de un conjunto de reformas constitucionales que afecta el significado que dio origen a la carta política a principios de la década del noventa, la principal de estas tiene relación con la reelección inmediata. Otras disposiciones tienen que ver con la interferencia del poder ejecutivo sobre las otras estructuras del Estado, en particular, la independencia del poder judicial representado en la Fiscalía General de la Nación y el legislativo, interferencia que realiza mediante diferentes mecanismos de "acercamiento" y el dialogo o la presión mediática. Este tipo de hechos conllevan a una mayor concentración de poder por parte del presidente y el debilitamiento del poder político nacional y local. Finalmente, se encuentran los continuos intentos de reforma a los mecanismos de garantías instaurados en la constitución, en particular, la acción de tutela y el cierre de las libertades. La mayoría de estas reformas o intervenciones se hacen so pretexto de recuperar la seguridad colocando este principio por encima de la Constitución Política. Estos hechos en su conjunto han llevado a algunos analistas a catalogar el gobierno de Álvaro Uribe como un gobierno de corte autoritario<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> En el «Manifiesto Democrático» 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. El punto 38 que propone el desarrollo de un red de un millón de informantes, frentes locales de seguridad todo controlado por la fuerza pública.

<sup>29</sup> Al respecto se está escribiendo una importante literatura ver: CARVAJALINO VILLEGAS, Martha Viviana, (2006), *La construcción de un Estado autoritario en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez*, Tesis de la especialización derecho constitucional, Universidad nacional de Colombia.

El modelo de "seguridad democrática" y la política de Uribe ha tenido algunas resistencias y contrapesos. Vale la pena señalar algunas de estas situaciones en los cuales el gobierno es derrotado, en primer lugar, la pérdida del referendo que se realizó en el 2003, en segundo lugar, la declaratoria de inconstitucionalidad del estatuto antiterrorista por parte de la corte constitucional ya analizado, finalmente, el fracaso frente a los intentos de reforma de la administración de justicia y en particular la reforma a la acción de tutela, en lo político, y en la esfera local el triunfo en las elecciones de movimientos políticos y sociales divergentes con el gobierno de Uribe, al igual que algunos procesos de resistencia social, los cuales ponen en entre dicho el pretendido unanimismo del gobierno.

Sin embargo, esta situación no quiere decir que se haya debilitado la política de "seguridad democrática", ésta ha continuado su camino, el gobierno se ha sostenido en su política de "seguridad democrática" como primer punto programático de dos mandatos, mantiene sus estrategias discursivas y mediáticas con un importante apoyo popular y de las élites políticas y económicas del país, continúa desarrollando una política que busca sustituir el disenso y las mediaciones de partidos, de organizaciones sociales y del poder local por una intervención directa del presidente con la sociedad, principalmente a través de los consejos comunitarios.

En un primer momento la estrategia de seguridad democrática se acompañó con una serie de medidas legales y de reformas constitucionales que tenían como fin instaurar un estado de excepción, de esta manera en los primeros días de su primer mandato Uribe proclamó la conmoción interior mediante decreto legislativo 1837 de 2002, prorrogando en dos ocasiones su vi-

gencia mediante los decretos 2555 de 2002 y 245 de 2003. En este escenario de excepción se expidieron normas que limitaron los derechos y garantías que protegen las libertades individuales; se impulsó la modificación del sistema penal y se afectó el presupuesto nacional con destino al financiamiento de la guerra. Simultáneamente, el gobierno de Uribe Vélez promovió el acto legislativo 002 de 2002 con el deseo de hacer una profunda reforma a los principios de la constitución. Esta pretendía establecer un estado de excepción permanente, con importantes atribuciones a las fuerzas armadas, debilitando al poder legislativo y judicial; la creación de zonas especiales de guerra o "zonas de rehabilitación y consolidación"<sup>30</sup> y la creación de una red de informantes. Esta estrategia de guerra se acompañó de medidas para limitar las garantías y derechos de los ciudadanos en temas tan esenciales como el habeas corpus, la libertad de movilización, el derecho a defensa y la privacidad de las personas, todo esto sustentado en la idea de la "seguridad democrática".

Estas medidas muestran como con la política de "seguridad democrática" la guerra es un tema no solo militar sino que involucra una reconfiguración del Estado Constitucional de derecho, consolidando paso a paso un nuevo régimen político, el cual pasa por reconstruir las garantías y las normas democráticas y la institucionalidad establecidas en la constitución de 1991.

## Conclusión

En los últimos años, emergió con profunda fuerza el concepto de *seguridad*, a partir del cual se han creado en varios países de occidente leyes que presentadas como un medio o instrumento para la realización plena de las libertades públicas y para garantizar la democracia de los

<sup>30</sup> Las primeras zonas de rehabilitación decretadas se dieron en los departamentos de Bolívar, Sucre y Arauca.

países frente a enemigos internos o externos. Paradójicamente, la reglamentación que se construye alrededor de la imagen de seguridad, es criticada por obstruir considerablemente la realización de los derechos fundamentales y de las libertades reconocidas en los pactos internacionales de derechos humanos y en las constituciones de los países.

La mayoría de la reglamentación que surge desde la perspectiva de la seguridad limita las garantías individuales, otorga importantes prerrogativas a las autoridades de policía en el momento de proceder con a la privación de libertad, capturas, allanamientos e interceptación de comunicaciones.

El actual modelo de seguridad rompe con el paradigma construido en el Estado Liberal de Derecho caracterizado por la creación de un modelo de control jurídico represivo que otorgaba mucha importancia a los principios de libertad, igualdad y seguridad jurídica, principios protegidos por un amplio sistema de garantías jurídicas. Lo anterior va en contra-vía del Estado de derecho y permite la aparición de regímenes autoritarios o totalitarios, que desarrollan sistemas represivos limitando o desconociendo el sistema de garantías mediante la implementación de situaciones de excepción o regulaciones especiales o por ineficacia de los principios garantistas. Una última característica del modelo de seguridad vigente es la ampliación del de intervención y control social por parte de los órganos de seguridad y policía amparados bajo políticas preventivas y de situaciones de "riesgo".

En Colombia la constitución de 1991 implementó un modelo de control social unido a los principios de los Derechos Humanos, estableció nuevas prácticas e instituciones y fortaleció las ya existentes. Sin embargo, bajo el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez se presenta una política de guerra denominada de "Seguridad Democrática", la cual so pretexto de luchas contra los grupos terroristas, termina por debilitar el modelo de garantías que se estableció en nuestra constitución.

## Bibliografía

- ANDREU-GUZMÁN, Federico, (2003). *Terrorismo y derechos humanos nuevos retos y viejos peligros*, Germany, Internacional Commission of Jurists.
- CARVAJALINO VILLEGAS, Martha Viviana, (2006). "La construcción de un Estado autoritario en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez", Tesis de la especialización derecho constitucional, Universidad Nacional de Colombia.
- CALVO GARCIA, Manuel, (1999). "Políticas de Seguridad, Discrecionalidad Policial y Garantías Jurídicas", en *Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, Lima, Perú, Comisión Andina de Juristas.
- COORPORACIÓN COLECTIVO DE ABOGADOS "JOSÉ ALVEAR RESTREPO". (2004), "La constitución como obstáculo", en *Reelección el embrujo continua*, Plataforma colombiana derechos humanos democracia y desarrollo, Bogotá, Colombia.
- FERRAJOLI, Luigi, (2001). *Derecho y razón*, Madrid, España, Editorial Trota.
- (2002a). *Derechos y garantías*, Madrid, España, Editorial Trota.
- (2004b). *Razones jurídicas del pacifismo*, Madrid, España, Editorial Trota.
- HERZ, Mónica. (2003). "Límites y posibilidades de la OEA en la esfera de la seguridad", en, *La Seguridad Regional en las Américas. Enfoques críticos y conceptos alternativos*, Bogotá, Colombia, Fescol, Cerec.
- HIRS, Mónica, (2003). "Seguridad regional en las Américas", en: *La Seguridad Regional en las Américas. Enfoques críticos y conceptos alternativos*, Bogotá, Colombia, Fescol, Cerec.

RAJAGOPAL, Balakrishnan, (2005). "El derecho internacional desde abajo. El desarrollo, los movimientos sociales y la resistencia del Tercer Mundo", Bogotá, Colombia, ILSA.

RUIZ BLANCO, Miguel, (2003). "Visiones de seguridad en las Américas", en: *La Seguridad Regional en las Américas. Enfoques críticos y conceptos alternativos*, Bogotá, Colombia, Fescol, Cerec.

MANTILLA Silvia y Nuñez Fernando, (2005). "La nueva doctrina de seguridad de bush y sus implicaciones en la región andina", en: *Las políticas de seguridad y sus implicaciones para la región andina*, Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Bogotá, Colombia.

MUNERA RUIZ, Leopoldo y MANTILLA Alejandro, (2005). "El poder político pastoral y la erosión del Estado Constitucional", en: *Cuando la excepción es la regla*, Coordinación Colombia Europa Estados Unidos, Bogotá, Colombia.

PEÑA, Rocío Del Pilar, (2004). "La seguridad democrática o la parábola del retorno", en *Revista Estudios Socio Jurídicos* de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario. Vol. 6 N°. 2 de 2004.

URIBE de Hincapié María Teresa, (2004). "El republicanismo Patriótico" en: *Reelección el embrujo continua*, Plataforma

*colombiana derechos humanos democracia y desarrollo*, Bogotá, Colombia.

WOLFGANG BÖCKENFÖRDE, Ernst, (2000). "Estudios sobre el Estado de derecho y la Democracia", Madrid, España, Editorial Trotta.

### **Corte Constitucional**

Corte Constitucional, Sentencia T-406 de 1992. Magistrado ponente Ciro Angarita.

Corte Constitucional, Sentencia C-251 de 2002, demanda de inconstitucionalidad contra la ley 684 de 2001.

Corte Constitucional, Sentencia C-816 de 2004, demanda de inconstitucionalidad contra el acto legislativo 02 de 2003.

Corte Constitucional, Sentencia C-817 de 2004, demanda de inconstitucionalidad contra el acto legislativo 02 de 2003.

### **Leyes**

Ley 137 de 1994, ley estatutaria de los estados de Excepción.

### **Resoluciones de Naciones Unidas**

Resolución N°. 57-219 de diciembre de 2002 Adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas.

Resolución N°. 1373 de 2001 Adoptada por el Consejo de Seguridad.