

LA POLÍTICA DE DEFENSA Y SEGURIDAD DEMOCRÁTICA EN COLOMBIA
(2002 - 2004): ¿PROMOCIÓN DEL MIEDO O PROFUNDIZACIÓN DEMOCRÁTICA?

Presentado por:

DIANA MARÍA GACHARNÁ CASTRO

Directores:

RUBÉN IGNACIO SÁNCHEZ DAVID

GERMÁN ORTIZ LEIVA

TRABAJO DE GRADO PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAGÍSTER EN ESTUDIOS
POLÍTICOS E INTERNACIONALES

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO

FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO

PROYECTO CURRICULAR

COLOMBIA

2014

TABLA DE CONTENIDO

Resumen	4
Agradecimientos	5
1. Introducción	6
2. Circunstancias de la elección de Álvaro Uribe Vélez	9
2.1 La desilusión del Caguán y la radicalización de la política nacional	12
2.2 ¿Cómo llega Álvaro Uribe Vélez al poder?	14
3. La Seguridad Democrática	17
3.1 Irrupción de la seguridad nacional en América Latina	17
3.2 Orígenes de la seguridad democrática en América Latina	20
3.3 La seguridad democrática para Álvaro Uribe Vélez	23
3.4 Política de defensa y seguridad democrática	28
4. La seguridad democrática y el miedo	34
4.1 Otros análisis del concepto de seguridad democrática	36
4.2 Un grave error del gobierno de Álvaro Uribe Vélez	41
5. El miedo como estrategia	49
5.1 El marketing del miedo en la política de defensa y seguridad democrática	49
5.2 El discurso del presidente Álvaro Uribe Vélez	51
6. Aplicación del marketing del miedo	58
6.1 Un lenguaje que apela al miedo	61
7. Conclusiones	65
8. Glosario	70
9. Referencias	75

TABLA DE ILUSTRACIONES

<i>GRÁFICO 1. GASTO EN SEGURIDAD Y DEFENSA VS. INTENSIDAD DEL CONFLICTO ARMADO....</i>	<i>26</i>
<i>GRÁFICO 2. NÚMERO DE MASACRES POR AÑO.....</i>	<i>27</i>
<i>GRÁFICO 3. ATAQUES DE LAS FARC CONTRA LA FUERZA PÚBLICA.....</i>	<i>52</i>
<i>GRÁFICO 4. COMBATES CONTRA LAS FARC Y ATAQUES A LA FUERZA PÚBLICA.....</i>	<i>53</i>

Resumen

Desde el inicio de su primera gestión presidencial, en el año 2002, el presidente Álvaro Uribe Vélez convirtió el concepto de Seguridad Democrática en un término recurrente para invocar una política de seguridad que legitimara la acción del Estado contra las principales amenazas identificadas por los colombianos: el terrorismo (condensado en las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC - EP) y el narcotráfico.

Esta política conocida como “de Defensa y Seguridad Democrática” apeló a las amenazas contra la integridad de los colombianos de forma metódica, buscando exaltar las responsabilidades del Estado en beneficio de la ciudadanía para, a su vez, justificar las acciones del Estado en el ámbito de la seguridad.

Sin embargo, la forma como se desarrolló ésta política en la práctica mezcló la exacerbación de los temores de los colombianos con un lenguaje paternalista, emotivo y cercano en los discursos del presidente Uribe Vélez. Esta mezcla fue la que permitió llevar la Política de Defensa y Seguridad Democrática a la vida cotidiana de los ciudadanos.

La presente investigación tiene como objetivo discutir si este discurso del presidente Álvaro Uribe Vélez que privilegia, entre los años 2002 y 2004, una política del miedo, fue una estrategia de marketing del miedo o fue una estrategia de profundización democrática.

Palabras clave: Seguridad Democrática, Política del Miedo, marketing del miedo, Álvaro Uribe Vélez.

Agradecimientos

Este trabajo investigativo es el fruto de un compromiso y un reto personal. Ante todo, fue posible gracias a la confianza, apoyo y acompañamiento de mi esposo e hijos, ellos fueron mi motivación para lograr este resultado académico. Gracias por su comprensión.

A mis padres y hermanos por su apoyo incondicional, por sus consejos y por ser siempre admiradores de mis metas trazadas. A Germán, mi tutor, por su orientación y sus sabias recomendaciones. Esta investigación es el resultado de largas discusiones con él. Al profesor Rubén Sánchez por su oportuna y gentil orientación. Y a Dios por permitirme cumplir este sueño y no dejarme sucumbir ante los obstáculos.

1. Introducción

Esta investigación estudia el mecanismo y los procesos adelantados por el gobierno colombiano entre 2002 y 2004 para la legitimación del miedo como factor para lograr la aceptación de la Política de Defensa y Seguridad Democrática del presidente Álvaro Uribe Vélez. Se cuestiona si dicha legitimación correspondió solamente a una estrategia de marketing del miedo o si en realidad se desarrolló un proceso de profundización democrática.

Si bien es cierto que la política de Seguridad Democrática logró consolidarse y ser aplicada a lo largo de los dos períodos presidenciales de Álvaro Uribe Vélez y, en apariencia, ha sido continuada por el presidente Juan Manuel Santos (como una etapa más del camino trazado por el gobierno anterior) con su política de Prosperidad Democrática (lo cual llevaría a pensar que se desarrolla a lo largo de más de 12 años de gobierno), es importante destacar que son los primeros dos años (2002 a 2004), luego del fracaso de los diálogos de paz en el Caguán, los que llenaron el corazón de los colombianos de su esencia. Dicho concepto de Seguridad Democrática fue introducido en la cotidianidad de los colombianos y empleado recurrentemente por Uribe Vélez para invocar una política de legitimación de la acción del Estado colombiano contra las FARC y el narcotráfico. Para lograr su aceptación, el mandatario se refirió constantemente a este grupo subversivo y al fenómeno mencionado como “amenazas” reales, palpables y tangibles en la vida diaria de los colombianos.

La presente investigación documental busca probar que la apelación al miedo fue un mecanismo de legitimación¹ de la Política de Defensa y Seguridad Democrática en Colombia durante el Gobierno de Uribe Vélez que empleó dos estrategias fundamentales: la primera, generar un estado de zozobra, de incertidumbre, entre los ciudadanos al emplear una política del miedo (Altheide, 2006) que le permitió legitimar su política; la segunda, el uso de estrategias de marketing del miedo (Sanchís, 2009) que hacen ver o creer a las personas que la amenaza es real, cercana y que la solución única disponible es la política propuesta, es decir, que no existe ninguna otra opción. En otras palabras, el presidente Uribe recuperó para el Estado el derecho al ejercicio legítimo de la violencia (lo que profundiza el Estado de derecho y la democracia) empleando, entre otros, la política y el marketing del miedo. Una estrategia en la que el miedo es un instrumento que busca un fin superior y es el de recuperar la institucionalidad.

Para entender esta posición, es importante revisar las teorías sobre el fundamento primario de la legitimidad de un Estado según Weber (siguiendo a Hernández, 2009), el cual puede corresponder a tres tipos ideales:

a) de carácter *racional*, que descansa en la creencia en la legitimidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad (autoridad legal);

b) de carácter *tradicional*, que descansa en la creencia cotidiana en la santidad de las tradiciones que rigieron desde lejanos tiempos y en la legitimidad de los señalados por esa tradición para ejercer la autoridad (autoridad tradicional); y

¹ “La legitimidad es, por un lado, el reconocimiento internacional de un Estado, de su poder político supremo e independiente. Pero por otro, y más importante, pues es el fundamento del anterior, la legitimidad es el reconocimiento por parte de la población de que los gobernantes de su Estado son los verdaderos titulares del poder y los que tienen derecho a ejercerlo: a crear y aplicar normas jurídicas, disponiendo del monopolio de la fuerza, de acuerdo con esas normas, sobre la población” (Hernández, 2009).

c) de carácter *carismático*, que descansa en la entrega extracotidiana a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona y a las ordenaciones por ella creadas o reveladas (autoridad carismática).

Esta tesis propone que el estilo de dominación legítima propuesto por Max Weber y empleado por Uribe Vélez es el de la dominación y obtención de la obediencia de la sociedad colombiana a sus mandatos (especialmente la aceptación de su política de seguridad democrática) mediante el carisma del líder. La autoridad de Uribe Vélez está en la fuerza y cercanía de sus discursos, en su lenguaje, pues responde a un caudillismo carismático calificado por “razones de confianza personal en la revelación, heroicidad o ejemplaridad, dentro del círculo en que la fe tiene validez” (Weber, 1979).

Por ello la investigación se centra en los discursos del periodo 2002 a 2004; años en los que consideramos se estructura y consolida la Política de Defensa y Seguridad Democrática. En efecto durante este periodo el presidente Uribe se dedicó con éxito a llevar esta política a la cotidianidad de los colombianos. Situación diferente es que los resultados de la misma (obtenidos entre 2002 y 2006), a posteriori, le sirvieron para sustentar su reelección.

Este documento se divide en tres partes: en la primera se abordan las circunstancias de la elección de Álvaro Uribe Vélez como presidente; en una segunda se analiza el concepto de Seguridad Democrática según la interpretación de Uribe Vélez; y, finalmente, en una tercera parte esta investigación se concentra en la estrategia del miedo para entender su uso en la Política de Defensa y Seguridad Democrática y en el discurso mismo del presidente Uribe Vélez.

2. Circunstancias de la elección de Álvaro Uribe Vélez

En distintos momentos de la historia colombiana el Estado ha debido hacer frente a múltiples amenazas, como: las luchas faccionales entre partidos, el nacimiento de grupos insurgentes, la aparición del paramilitarismo o el narcotráfico. Esta escalación de los problemas internos hizo que la seguridad se convirtiera en una prioridad para los gobiernos nacionales en Colombia. Durante mucho tiempo esta preocupación por el conflicto colombiano era solo interna y se sentía que solo afectaba a la nación colombiana, a pesar de los riesgos y las implicaciones que tenía para países vecinos y la región latinoamericana.

Sin embargo, en 1998 el presidente Andrés Pastrana consiguió que el gobierno de Estados Unidos asistiera económica y militarmente a Colombia en su lucha contra el narcotráfico. Dos días antes de su posesión como presidente le propuso al entonces presidente de Estados Unidos, Bill Clinton, un plan para erradicar la producción y el tráfico de drogas que también fortaleciera las Fuerzas Armadas y las instituciones democráticas y permitiera aumentar la inversión social.

El denominado Plan Colombia² fortaleció indirectamente la lucha contra los grupos subversivos, no sólo desde el punto de vista táctico militar sino desde la capacidad judicial para sancionar a los infractores de la ley colombiana.

No obstante, fue sólo después de los actos terroristas del 11 de septiembre de 2001 cuando el conflicto armado colombiano no sólo se internacionalizó³ sino que además se

² “La premisa central del componente norteamericano del Plan Colombia fue que el dinero del comercio de drogas ilegales alimenta las arcas de las guerrillas cuyos ataques dan lugar a la creación de organizaciones civiles de autodefensa-los paramilitares” (Marcella, 2003).

³ “La internacionalización no es un sinónimo de globalización (...) la internacionalización no es, entonces, cosmopolitanismo desde arriba o desde abajo ni una nueva forma de gobernabilidad global. De hecho la internacionalización no es un fenómeno estructural. Al contrario, es un proceso de toma de decisiones a través del cual agentes específicos, con intereses y objetivos claros formulan e implementan tipos de políticas determinados (...). Los Estados siguen siendo actores cruciales, debido a que son precisamente ellos los que toman la decisión de participar o de invitar a actores externos a tomar parte en su conflicto

gestaron las más importantes políticas de lucha antiterrorista en el país. Este cambio en el entorno internacional, en el cual se considera que cualquier amenaza interna tiene la capacidad de afectar a mediano y largo plazo la seguridad global, llevó al ingreso de las FARC dentro de la lista de terroristas internacionales y, por consiguiente, pasaron de ser una amenaza a la seguridad de los colombianos a ser una amenaza a la seguridad mundial⁴.

Mientras avanzaba el Plan Colombia, Pastrana hizo soñar a los colombianos con un país libre de violencia en cumplimiento al mandato ciudadano por la paz: durante casi cuatro años su gobierno dialogó con las FARC en la búsqueda de una solución pacífica al conflicto colombiano. No obstante, pese a la disposición del presidente Pastrana por retornarles a los colombianos la tranquilidad y seguridad, las FARC continuaron secuestrando, extorsionando, asesinando y traficando, lo que llevó al Presidente a poner punto final a los diálogos de paz.

En estas circunstancias el presidente Álvaro Uribe Vélez recibió en el 2002 un país con un contexto muy complejo, en el que destacaba la percepción pesimista del pueblo colombiano en materia de seguridad. La encuesta Gallup Poll⁵ realizada durante el primer trimestre de 2002 reveló que la opinión favorable hacia el proceso de paz del presidente Andrés Pastrana fue baja, poniendo en evidencia la incredulidad de los colombianos respecto de la voluntad por parte de las FARC de continuar un diálogo serio. Era evidente

doméstico (...). En la forma en la que defino internacionalización en este artículo, se trata de un proceso clara y abiertamente intencional y calculado" (Borda, 2007).

⁴ "En Colombia, reconocemos el enlace entre los grupos terroristas y los extremistas que desafían la seguridad del Estado y las actividades de tráfico de drogas que ayudan a financiar las operaciones de dichos grupos. Estamos trabajando para ayudar a Colombia a que defienda sus instituciones democráticas y derrote los grupos armados ilegales tanto de la izquierda como de la derecha extendiendo soberanía eficaz sobre todo el territorio nacional y proporcionando seguridad básica al pueblo colombiano" (Presidente George W. Bush, The National Security Strategy of the United States, Septiembre de 2002, citado por Marcella (2003)).

⁵ GALLUP-Colombia, Poll No 57, y 58. Ver también "Favorabilidad de Uribe Sigue Imbatible Según la Nueva Encuesta de Gallup", Revista Semana (07 marzo 2007), 9. Disponible en: [http://www.semana.com/wf .InfoArticulo .aspx?idArt=101411](http://www.semana.com/wf.InfoArticulo.aspx?idArt=101411)

el pesimismo de los colombianos ante el futuro inmediato del país: de un 78% en 1998, pasó al 84% en 1999 y al 89% en 2002. La violencia se percibió como el problema más importante del país (91%), seguido por el desempleo (79%) y los temas sociales como la educación y la salud (51%).

Esta percepción contrasta con una realidad más compleja en lo social, que, de acuerdo con Diego Pérez Guzmán en su documento *El Modelo de Estado de Álvaro Uribe Vélez*, publicado en septiembre de 2002 en la página web de la Agencia de la ONU para los refugiados (ACNUR), era mucho más preocupante:

Desde 1999 el promedio de crecimiento no ha pasado del 0.5% anual; el ingreso actual por habitante es equivalente al que tenían los colombianos en 1992; el desempleo llega al 18% (el más alto de América Latina); dos terceras partes de la población se encuentran en la pobreza y el 23% vive en condiciones de miseria; las finanzas públicas muestran un saldo en rojo equivalente al 6% del producto interno bruto y en consecuencia la deuda del sector público ha pasado del 27% en 1996 al 57% en el 2001 (Pág. 2).

En materia de seguridad el panorama tampoco era alentador. Según la Fundación Seguridad & Democracia, durante los tres primeros años de gobierno del presidente Andrés Pastrana las FARC realizaron un ataque violento cada dos días y en su último año ascendió a casi uno diario. Más aún, durante los dos primeros años de la primera administración Uribe Vélez (2002 y 2003) esta organización subversiva aumentó su accionar y perpetró tres ataques violentos cada dos días (Fundación Seguridad y Democracia, 2004, pág. 22). En total fueron cerca de 900 ataques de las FARC durante los dos primeros años de la

administración Uribe, casi igualando a los 907 que se efectuaron durante los cuatros años de la administración Pastrana.⁶

2.1 La desilusión del Caguán y la radicalización de la política nacional

Entre 1998 y 2002 el presidente Andrés Pastrana adelantó el proceso de paz con la guerrilla de las FARC, buscando poner fin al conflicto armado colombiano. Este proceso estuvo acompañado y asesorado por gobiernos de distintos países, organizaciones internacionales, la iglesia católica colombiana, y representantes de la sociedad civil.

El transcurrir de este proceso tuvo múltiples obstáculos, entre ellos el descontento de los altos mandos militares por la desmilitarización de 42.000 kilómetros cuadrados, que comprendían los municipios de La Uribe, Mesetas, La Macarena y Vista Hermosa en el departamento del Meta, y San Vicente del Caguán en el departamento del Caquetá. Su punto álgido fue la dimisión del ministro de Defensa Rodrigo Lloreda quien *“se había convertido en símbolo de la inconformidad castrense por el manejo que el Gobierno le había dado al proceso de paz hasta ese momento”* (Semana, 2004).

Otro gran obstáculo fue el incumplimiento de las “reglas de juego” por parte del grupo guerrillero. Las FARC impusieron sus propias leyes en los municipios que conformaban la zona de distensión y no respetaron el Acuerdo de Caquetania, pues no admitieron el ingreso de una comisión internacional de verificación para vigilar el comportamiento de las partes en el proceso de paz. En consecuencia, la falta de condiciones

⁶ En mayo de 2002 una encuesta realizada por la firma Napoleón Franco & Cía. antes de los comicios electorales, señaló que el 90% de los colombianos pensaban que las cosas en el país marchaban por un “mal camino”, mientras que apenas el 20% de los encuestados tenían una imagen favorable del saliente presidente Andrés Pastrana. En diciembre de ese mismo año otra encuesta arrojó que 44% de los colombianos consideraban que las “cosas están mejorando”, mientras que el índice de aprobación de la gestión del recién posesionado presidente alcanzaba el 67%. Doce meses después, la popularidad de Uribe Vélez aumentaba al 76%, según una encuesta realizada por la firma Gallup.

afectó gravemente el desarrollo del diálogo. En la práctica el control de la Zona de Distensión se dejó en manos de las FARC, sin acordar una reglamentación clara para su funcionamiento (Zuluaga, 2012).

Tras el secuestro del senador Jorge Eduardo Gechem Turbay, el 20 de febrero de 2002, el presidente Pastrana dio por terminado el proceso de paz con las FARC. Ese mismo día se suspendió la zona de distensión y el presidente autorizó la ofensiva militar contra el grupo guerrillero.⁷

No hay duda que durante su permanencia en la Zona de Despeje las FARC se aprovecharon de la ingenuidad del Gobierno Pastrana, se fortalecieron táctica y militarmente.

(...) yo quisiera añadir tres hipótesis las cuales, además de ser compatibles entre sí, ilustran mejor la complejidad del problema. Es decir, el engaño tuvo su lógica (o mejor, distintas lógicas), y no fue solamente el producto de la identidad “terrorista” de la guerrilla. La primera hipótesis es que, al menos en parte, las FARC engañaron porque cuando se sentaron a negociar estaban en su mejor momento militar. Nunca antes habían tenido un pié [sic] de fuerza tan grande, controlado tantos territorios y propiciado a las Fuerzas Armadas colombianas golpes tan fuertes como los de El Billar o Patascoy (...). Una segunda hipótesis, es que las FARC engañaron por cuenta del trauma de la Unión Patriótica (UP). A diferencia de otras guerrillas, durante las negociaciones con el gobierno de Betancur, las

⁷ “¡No podemos soportar más sevicia y crueldad de parte de quienes dicen querer la paz! ¡No es posible firmar acuerdos, por un lado, y poner el fusil en la cabeza de los inocentes, por el otro! Colombia entera dice: ¡No más! ¡Nos cansamos de la hipocresía de la guerrilla!” (El Tiempo, 2012). Así fue como el presidente Pastrana puso fin a la zona de distensión.

FARC formaron su propio partido político, la UP, que como es sabido, sufrió un exterminio de sus líderes y militantes. El engaño de las FARC en el Caguán también se explica porque el gobierno nunca les dio suficientes razones para creer que no se repetiría la macabra historia de la UP. Una tercera hipótesis se refiere al aspecto relacional de las negociaciones. (...) Se habría podido controlar el nivel de engaño de la guerrilla asumiendo una posición mucho más firme en cuanto a las reglas del juego del proceso de paz y la necesidad de una verificación internacional. Al menos el engaño no hubiese escalado tanto (Nasi, 2012).

2.2 ¿Cómo llega Álvaro Uribe Vélez al poder?

Hay quienes afirman que el triunfo de Álvaro Uribe Vélez en las elecciones de 2002 se debió al fracaso de la zona de distensión. Con la mala experiencia en el Caguán, en plena campaña electoral, el país reaccionó moviéndose hacia el extremo:

La teoría del péndulo: vota por Uribe, que ofrece mano dura. Hoy la opinión pública respalda un proceso de paz que era impensable en el gobierno anterior. De modo que en un país como Colombia, la opinión pública se afecta por las cosas que plantean quienes tienen el poder y quienes tienen los medios de comunicación (García L. , s.f.).

El deseo de los colombianos de una política de “mano dura” también fue alentado por otra aspiración: la de las FARC por cercar a Bogotá desde la cordillera Oriental mediante la creación del Comando de Oriente con los frentes 52, 53 y 54 y las columnas móviles 'Manuela Beltrán' y 'Vladimir Estível', y desde los departamentos de Tolima y Boyacá para controlar el occidente con el frente 22 de las FARC, las columnas Reynaldo

Cuéllar y la Esteban Ramírez al sur del municipio de La Palma por el Cañón del Sumbe, en el departamento de Cundinamarca. *“Las FARC pretendían que una vez cercada la capital, el apoyo popular hacia las FARC se tornaría a favor”* (El Tiempo, 1997).

Al finalizar el gobierno de Andrés Pastrana las acciones bélicas de la guerrilla aumentaron considerablemente, especialmente en los departamentos de Cauca, Nariño, Meta, Arauca y Antioquia:

Tres días después del rompimiento, las FARC secuestraron a la candidata presidencial Ingrid Betancourt Pulecio, quien a pesar de las advertencias de las Fuerzas Militares, sobre el riesgo de entrar a la antigua zona de distensión, tomó la vía a San Vicente del Caguán sin seguridad. Luego vendría el 11 de abril, cuando la guerrilla asaltó la Asamblea Departamental del Valle del Cauca en Cali y secuestró a doce diputados. Y en agosto, durante la posesión del presidente Álvaro Uribe, las FARC lanzaron morteros que impactaron en la Escuela General Santander, en la Casa del Marqués de San Jorge, en la Casa de Nariño y en la "calle del cartucho", donde murieron más de 20 personas (El Tiempo, 2012).

Tras el fracaso de los diálogos en el Caguán, el discurso del candidato Álvaro Uribe Vélez se enfocó en la guerra total contra las FARC. Su mensaje fue acogido por una sociedad cansada del conflicto y confiada en que la única manera de neutralizar a la guerrilla era por la vía militar y no por la del diálogo.

La intensificación de las acciones violentas de las FARC y su desprestigio, no sólo ante los colombianos sino ante la comunidad internacional, permitieron que el candidato a la presidencia Uribe Vélez, fuerte crítico de la zona de distensión, fuera electo el 26 de mayo de 2002 por una amplia mayoría en primera vuelta.

En este contexto, su discurso de seguridad democrática, presentado como el único camino para derrotar a las FARC, tuvo eco. El 7 de agosto Álvaro Uribe Vélez asumió la Presidencia con el 53 por ciento del total de votos (5.862.655 votos), mientras su contendor Horacio Serpa obtuvo el 31,8 por ciento de los votos (3.514.779 votos). Uribe Vélez se convirtió en el primer presidente en ganar las elecciones en primera vuelta desde que se instauró la medida en la Constitución de 1991.

A lo largo de su gobierno, el impacto del discurso de la Política de Seguridad Democrática se expresó en la percepción de los colombianos. La opinión que se tuvo del presidente Uribe Vélez fue muy distinta respecto de los presidentes Andrés Pastrana, Ernesto Samper y César Gaviria en los 12 años anteriores: en los ocho años de mandato mantuvo entre el 65 y 85% de favorabilidad. Las políticas con respecto a la guerrilla, entre 2002 – 2010, se destacaron en dicho período con un 89% de respaldo. Esto demuestra que el país pasó de un pesimismo del 89% (2002) a un ascendente optimismo durante el Gobierno Uribe Vélez: en 2006 el 50% de los encuestados afirmó que el país iba por buen camino; en 2007 esta cifra aumentó a 53%; y en 2008, después de la “Operación Jaque”, alcanzó un 73% . En materia de seguridad se estableció una media: entre 60% y 80% de la población percibió una notable mejoría desde 2003. Instituciones como la Iglesia Católica, el Ejército, la Policía y los Medios de Comunicación registraron medias de favorabilidad entre el 60% y 80%, mientras que las FARC aparecieron con una muy baja favorabilidad (2.5%), el ELN (Ejército de Liberación Nacional) con 5% y los Paramilitares con 8% (Gallup Colombia, 2007, Febrero).

3. La Seguridad Democrática

Para entender las particularidades del concepto de seguridad democrática empleado por Álvaro Uribe Vélez hay que comprenderlo en su contexto.

3.1 Irrupción de la seguridad nacional en América Latina

La doctrina de la Seguridad Nacional es relevante para esta investigación, pues se intenta establecer si existe o no una relación entre la Seguridad Nacional y la propuesta de la Política de Defensa y Seguridad Democrática. Para este objetivo se tomarán como base las ideas expuestas por Francisco Leal Buitrago en varias de sus obras.

El término de Seguridad Nacional surgió en el período de la Guerra Fría, especialmente en las zonas de influencia de Estados Unidos:

Después de la Segunda Guerra Mundial, este país rescató el uso político que la palabra seguridad ha tenido desde la antigüedad, para elaborar el concepto de "Estado de seguridad nacional". Este concepto se utilizó para designar la defensa militar y la seguridad interna, frente a las amenazas de revolución, la inestabilidad del capitalismo y la capacidad destructora de los armamentos nucleares (Leal, 2003, pág. 74).

De acuerdo con Francisco Leal, en Suramérica este tipo de seguridad dio lugar a la Doctrina de Seguridad Nacional, según la cual, a partir de la seguridad del Estado, se garantizaba la de la sociedad, siempre y cuando prevaleciera el control militar por parte del Estado. Con la Doctrina de Seguridad Nacional se militarizó en América Latina el término 'seguridad' y se habló más de enemigo interno que de enemigos externos, señalando así a

cualquier persona o grupo con intereses opuestos a los del Estado: *“al ubicar el componente militar en el centro de la sociedad, trascendiendo las funciones castrenses, la doctrina se convirtió en la ideología militar contemporánea de mayor impacto político en la región”* (Leal, 2003, págs. 74-78).

En su obra “El Oficio de la Guerra”, Leal Buitrago hace un llamado a la distinción entre los asuntos relacionados directamente con la categoría política de la Seguridad Nacional y a los intrínsecamente relacionados con el ámbito militar: *“Muchos de los problemas que han sido calificados como de seguridad nacional son problemas que conciernen más bien a la democracia, es decir, problemas políticos que poco o nada tienen que ver con los asuntos militares”* (Leal, 1994).

Leal demuestra a través de tres fenómenos coyunturales (la injerencia externa en los conflictos nacionales, el enemigo interno y la búsqueda de nuevos enemigos) cómo la seguridad nacional se orienta a la defensa militar y a la seguridad interna, desconociendo otro tipo de dimensiones como, por ejemplo, la seguridad ciudadana. Particularmente, el uso de la Doctrina de Seguridad Nacional tuvo su apogeo en los años 60 con la búsqueda de ‘estabilidad’ en la región, la cual se concentró en evitar la entrada del comunismo al continente americano.

Respecto al primer fenómeno (la injerencia externa en los conflictos nacionales), el autor explica que *“cuando salen a flote los problemas internos de los países débiles, la cooperación internacional se troca en cooperación militar”* (Leal, 1994). A este fenómeno corresponden las intervenciones de organizaciones internacionales (caso de la Organización de las Naciones Unidas), que amparadas en el “Derecho de Injerencia” participan militarmente en los conflictos internos. El caso de Haití, en 1992, es ejemplo de ello.

Estos conflictos permiten la reinención de un nuevo actor que, además, justifica el intervencionismo militar: el enemigo interno (segundo fenómeno⁸). En el caso colombiano, calificar de terrorista al enemigo interno constituye la mejor estrategia para garantizar la cooperación militar internacional. Es decir, una búsqueda voluntaria de la injerencia externa en el conflicto nacional.

Es claro que en nuestro caso de investigación, el presidente Uribe Vélez supo aprovechar el discurso y la propuesta de la Política de Defensa y Seguridad Democrática (así como su acogida por parte de los colombianos) para incrementar la estrategia ofensiva contra las FARC, a las que siempre denominó grupo terrorista: *“En el primer año de Uribe, las Fuerzas Militares mantuvieron una aceleración con un incremento del 62% en relación a lo registrado en el último año del gobierno Pastrana. Desde la posesión del Presidente Uribe hasta julio de 2003 la Fuerza Pública realizó una serie de operaciones que lograron incrementar el compás de la confrontación”* (Fundación Seguridad y Democracia, 2004, págs. 24-25).⁹

Como contraposición es importante destacar que este enfoque militar de la política del Gobierno Uribe, con un único enemigo interno: las FARC, va en contravía del texto original de la Política de Defensa y Seguridad Democrática, cuando se señala que:

(...) la Seguridad Democrática se diferencia de las concepciones de seguridad profesadas por regímenes autoritarios, partidarios de la hegemonía ideológica y la exclusión política. Este Gobierno no hace suyas concepciones de otras épocas como la "Seguridad Nacional" en América

⁸ No se encontraron evidencias de una intención de “crear nuevos enemigos”, por lo que no se analiza este tercer fenómeno.

⁹ “Las FARC incrementaron su accionar contras las Fuerzas Militares en 1994 y en 1997. En el primer año los ataques ascendieron en un 99% con respecto a 1993, en el segundo ascenso fue del 30 por ciento con relación a 1996” (Fundación Seguridad y Democracia, 2004, págs. 24-25).

Latina, que partía de considerar a un grupo ideológico o partido político como "enemigo interno". Nosotros predicamos que todos son bienvenidos en la democracia. La oposición, los que disientan de las ideas del Gobierno o de su partido, serán protegidos con el mismo cuidado que los amigos o partidarios del Gobierno (Ministerio de Defensa Nacional, 2003).

En lo que respecta al manejo político que el presidente Álvaro Uribe Vélez hizo de la idea de Seguridad, es claro que supo aprovechar el *momentum* generado por el ataque terrorista a las Torres Gemelas en el corazón empresarial de Estados Unidos, el fracaso de la zona de distensión y las muestras de unas FARC desafiantes y carentes de credibilidad, para posicionar su Política de Defensa y Seguridad Democrática.

Como se mencionó, para esta investigación es importante determinar si solo se acude al término “democrático” para lograr su aceptación y si en la práctica no es más que la misma Seguridad Nacional. Es por ello que a continuación se buscará profundizar en cuál es el sentido práctico y teórico de la Seguridad democrática.

3.2 Orígenes de la seguridad democrática en América Latina

El término “Seguridad Democrática” nació como un nuevo enfoque de la seguridad en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, suscrito en 1995, por los gobiernos de Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Honduras y Panamá. El objeto de este Tratado fue el de unificar a los gobiernos centroamericanos bajo directrices democráticas, exaltando el Estado de Derecho, los Derechos Humanos, la seguridad individual y las instituciones.

Por primera vez en Centroamérica se habló de Seguridad Democrática como la mejor opción para garantizar la seguridad regional, “como Región de Paz, Libertad,

Democracia y Desarrollo”. El Tratado alineó los conceptos de Seguridad y Democracia cuando especificó que la:

(...) Seguridad Democrática se sustenta en la supremacía y el fortalecimiento del poder civil, el balance razonable de fuerzas, la seguridad de las personas y de sus bienes, la superación de la pobreza y de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad, el tráfico de armas. Así mismo el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática orientará cada vez más, sus recursos a la inversión social (Sistema de Integración Centroamericano, 1995).

Posteriormente surgió el concepto en la Comisión Sudamericana de Paz (CSP) cuyo propósito fue el de reconstruir la noción de seguridad en Suramérica después de la Guerra Fría. Aquí se hizo un especial análisis del concepto, llegando a la conclusión de que la Seguridad en la región se había concentrado particularmente en el tema militar, ignorando otro tipo de amenazas. Ya en Colombia el término fue recogido en el año 2000 por el economista Luis Jorge Garay:

(...) en el mundo de hoy la seguridad democrática es seguridad integral: alimenticia, de movilidad territorial, jurídica, económica, de libre expresión, y seguridad y defensa territoriales (...), la seguridad es la seguridad democrática y no la seguridad y defensa territorial tradicional. La búsqueda de la seguridad debe partir de principios básicos democráticos. Todo bajo la debida y legítima autoridad, pues en ningún momento se está poniendo en

cuestionamiento el monopolio del uso de la fuerza a cargo de la fuerza pública (Celis, 2002).

Iniciando el siglo XXI, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD patrocinó los “Talleres del Milenio” en Colombia, liderados por Luis Jorge Garay. En este escenario se llega a la conclusión de que:

(...) la seguridad debe tener un carácter de bien público fundamental, que trascienda la concepción de seguridad exclusivamente como defensa y seguridad. Añade que la seguridad democrática no se basa esencialmente en la capacidad de coacción, de intimidación o de penalización por parte del Estado sobre la sociedad, sino que se fundamenta en el perfeccionamiento de una cultura de convivencia ciudadana en términos de tolerancia, solidaridad, respeto a las diferencias, y en un ambiente igualitario en el que prevalezcan criterios, postulados y principios básicos de justicia distributiva (PNUD-ACCI, 2002).

En otras palabras, una seguridad fundamentada en la participación activa de los ciudadanos y alejada del campo netamente militar y de defensa de la soberanía. Una seguridad para todos, sin discriminación. Fue en los Talleres del Milenio, donde se concibió por primera vez los verdaderos fundamentos de la seguridad democrática.

Esta definición permite entender las dificultades que presenta el concepto que el presidente Álvaro Uribe Vélez pretendió construir: afirmar el Estado de Derecho, garantizar la seguridad para la población, aplicar políticas de seguridad, legales y legítimas y de la reivindicación a la Fuerza pública, como un órgano con una capacidad deliberante sobre asuntos fundamentales, bajo la coacción y el temor de la población afectada por las acciones de los actores al margen de la ley.

Lo que se aprecia en dicha política en Colombia es que, en aras de la democracia, la seguridad se trató de hacer inclusiva, planteándose como un asunto central de todos – no sólo de la fuerza pública –, lo que compromete abiertamente al resto de sectores sociales porque se ven implicados en la implementación de la misma.¹⁰

A continuación contrastaremos este planteamiento con la realidad del gobierno de Uribe Vélez.

3.3 La seguridad democrática para Álvaro Uribe Vélez

Desde el inicio hasta el final de su gestión presidencial, Uribe Vélez convirtió el concepto de Seguridad Democrática en frase recurrente para invocar una política de seguridad que legitimara la acción del Estado contra las principales amenazas para los colombianos: el terrorismo (condensado en las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC - EP) y el narcotráfico. La idea de un trabajo conjunto para lograr este cometido fue esencial para lograr la participación de los ciudadanos en la construcción de la seguridad:

Recuperar el orden y la seguridad –requisito cardinal para la vigencia real de las libertades y los derechos humanos– es preocupación central de este Gobierno. La Seguridad Democrática es lo que se requiere para garantizar la protección de los ciudadanos. Que el Estado proteja a todos por igual y

¹⁰ En su obra *Seguridad Nacional, Seguridad del Estado y Seguridad Ciudadana*, Jorge Enrique Ibáñez (especialista en Derecho Constitucional), manifiesta que sin la seguridad “no es posible garantizar su existencia y, de contera, la del Estado, lo mismo que la tranquilidad pública y la convivencia pacífica de todas las personas que viven en sociedad, así como la vida, la integridad y los demás derechos de los individuos que lo componen. Del concepto genérico de Seguridad surge la Seguridad Pública que comprende la Seguridad Nacional –que a su vez incluye la Seguridad del Estado– y la Seguridad Ciudadana, y su prestación está a cargo exclusivamente de las autoridades estatales, en particular, de manera principal, de los órganos que integran la Fuerza Pública –esto es, las Fuerzas Militares y de Policía– y de los demás órganos de seguridad del Estado” (Najar, 2005). (Para efectos de lo que busca esta investigación se adoptará el término de preservación por el de prestación como el autor originalmente le trata en su texto).

sin distinción, para que todos los colombianos puedan disfrutar de sus derechos (Ministerio de Defensa Nacional, 2003).

De otra parte, Uribe Vélez presentó a la Política de Defensa y Seguridad Democrática como el camino para solucionar los problemas económicos y sociales, argumento éste que le sirvió más adelante para lograr su reelección.

Este propósito se enuncia desde su discurso de posesión del 7 de agosto de 2002 (un año antes de la presentación oficial de la Política de Defensa y Seguridad Democrática):

Nuestro concepto de Seguridad Democrática demanda aplicarnos a buscar la protección eficaz de los ciudadanos con independencia de su credo político o nivel de riqueza. La Nación entera clama por reposo y seguridad (...). La democracia es el único camino para la emulación de las ideas. La democracia es nuestra oferta para que los fusiles sean sustituidos por la política sin armas y con el derecho a no ser asesinado (...), reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio, mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática: del libre ejercicio de la autoridad de las instituciones, del imperio de la ley y de la participación activa de los ciudadanos en los asuntos de interés común (Uribe, 2002).

Esta promesa de gobierno fue expuesta en su “Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP): Hacia un Estado Comunitario¹¹” (Departamento Nacional de Planeación, 2003), mediante el cual Uribe Vélez vinculó al Estado con una autoridad

¹¹ “Por eso hemos propuesto el Estado Comunitario, vigente para el corto plazo, posibilidad de largo plazo. Un Estado en el cual la ciudadanía participe más en la toma de decisiones oficiales, intervenga más en la ejecución de decisiones oficiales, vigile más la marcha del Estado” (Uribe, 2005).

legítima al servicio de la sociedad, libre de corrupción, clientelismo y politiquería, enfocado en la búsqueda de las condiciones de seguridad (El Espectador, 2011)¹².

Esta orientación del Estado a través de unas políticas que destacan las amenazas contra la integridad de los colombianos permite exaltar las responsabilidades del Estado en beneficio de la ciudadanía, para, a su vez, justificar las acciones del Estado en el ámbito de la seguridad.

Lo anterior dio como resultado una estrecha relación entre el presidente Uribe Vélez y los ciudadanos, una relación entre el “deseo” del pueblo y la “interpretación” del Presidente, la cual se reflejó en los altísimos índices de aceptación que tuvo. Esta relación fue plasmada en términos prácticos en la imposición de un *Estado de Opinión*, sobre el cual se fundamentó la Política de Defensa y Seguridad Democrática (Quintero Gaviria & Castañeda Muñoz, 2011, pág. 216).

La plataforma de la Seguridad Democrática fue construida sobre una compleja base centrada en el crecimiento de la autoridad del Estado, el fortalecimiento institucional y un mayor compromiso de la ciudadanía. Un Estado superdotado de funciones y de derechos que, por momentos, desconoció el respeto de los Derechos Humanos y que se concentró en el uso de la vía militar para enfrentar al principal enemigo del bienestar de los colombianos: el terrorismo.

¹² “Un informe de la Red de Veedurías Ciudadanas, conocido por El Espectador, revela que la reforma de Uribe tuvo un costo de US\$20 millones en el período 2003-2008; que 50 entidades fueron afectadas en su organización interna y planta de personal; que 43 fueron intervenidas en su planta de empleos; que a tres se les modificó la estructura; que se suprimieron 44 y se fusionaron siete y que fueron creadas otras 14, entre ellas Colombia Telecomunicaciones, el Incoder, la Sociedad Promotora de Energía de Colombia y el INCO. Entre las entidades suprimidas o liquidadas sobresalen el Incora, Inravisión, Audiovisuales y Telecom. En su momento, el expresidente Uribe habló de que no habría despidos masivos. Sin embargo, el balance del revolcón en materia laboral advirtió que hubo una supresión de 40.350 empleos, según datos de Planeación Nacional. El documento de la Red de Veedurías indica también que en el período 2002-2010 y a pesar de la reforma de Uribe —que buscaba frenar el crecimiento del gasto y sus presiones en la estabilidad fiscal—, el saldo de la deuda externa, en vez de disminuir, aumentó: En 2002 se encontraba en US\$22.838 millones y a noviembre de 2010 llegaba al orden de los US\$62.114 millones. Asimismo, el llamado ‘hueco fiscal’ también se incrementó: al término de la vigencia 2009 se ubicaba en los \$9 billones” (El Espectador, 2011).

La antípoda de la política democrática es el terrorismo, que pretende imponer por la violencia su voluntad sobre los otros, al costo de la vida de miles de civiles. Es lo que hemos visto en los atentados del club El Nogal en Bogotá y de Neiva (...) también necesitamos la solidaridad de otros países, en especial de la región, para frenar el terrorismo y su aliado el narcotráfico (Uribe, 2003)¹³

En la siguiente gráfica se puede apreciar cómo el gasto en Seguridad y Defensa venía creciendo en Colombia en la medida en que se acentuaba el conflicto; pero, a su vez, se observa que a partir de la presidencia de Álvaro Uribe Vélez el gasto en este sector empezó a incrementarse sustancialmente a pesar de que la intensidad del conflicto disminuyó:

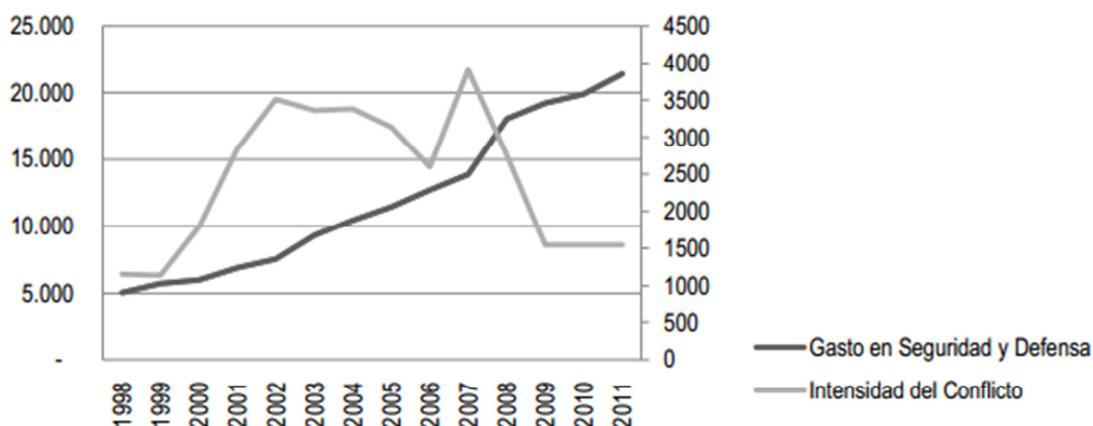


Gráfico 1. Gasto en seguridad y defensa vs. Intensidad del conflicto armado

Fuente: Víctor Hugo Valencia Hernández (2012, pág. 8); datos: SIIF II Apropriaciones, CERAC (Número de eventos asociados al conflicto).

Esta fuerte inversión económica en el ámbito de la Seguridad y Defensa confirmó el deseo de Uribe Vélez de insistir en el terrorismo como el principal enemigo de los colombianos, lo cual, sumado al uso de un lenguaje emotivo, logró acercar la Política de Defensa y Seguridad Democrática a los ciudadanos. Pero este gasto no hubiese podido

¹³ De esta manera Álvaro Uribe Vélez delimita las amenazas a la Política de Seguridad Democrática.

sostenerse si la percepción de inseguridad se reducía; por ello la necesidad de apelar al miedo en lo individual y en lo colectivo:

La Seguridad Democrática es para todos los colombianos. Para que no desplacen a los campesinos de sus parcelas, no secuestren a los empresarios, no amedrenten a los periodistas, respeten la misión de los obispos, sacerdotes, monjas, pastores de culto, educadores. Para que los sindicalistas ejerzan libremente su acción, los dirigentes políticos se desplacen sin temores, los defensores de Derechos Humanos se apliquen a su labor sin amenazas (Uribe, 2002).

Sin embargo, es importante reconocer que no fue la mera apelación al miedo en los discursos de Uribe Vélez lo que impulsó la política, sino que la misma fue más allá de las percepciones: los resultados de la aplicación de su Política de Defensa y Seguridad Democrática le favorecieron, tal y como se puede apreciar en la siguiente gráfica que demuestra una disminución contundente en la cifra de masacres por parte de los grupos armados al margen de la ley:



Gráfico 2. Número de masacres por año.

Fuente: rutadelconflicto.com/cifras.php datos filtrados años 2000 a 2008 (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2014).

3.4 Política de defensa y seguridad democrática

La Política de Defensa y Seguridad Democrática, dada a conocer en junio de 2003 se convirtió en la compilación de toda su estrategia política; fue la “brújula” que dirigió el destino de todas sus políticas públicas, de las instituciones gubernamentales y de todas sus acciones y decisiones políticas, e incluso económicas.

Esta política se sustentó en una democracia pluralista y en una seguridad de corresponsabilidad (responsabilidad del Gobierno, responsabilidad de los ciudadanos). Una política que pretendía recuperar la credibilidad y autoridad perdida en los presidentes anteriores, mediante la generación de confianza, transparencia y cooperación de la sociedad civil: *“Un modelo político de democracia pluralista donde no haya exclusiones pero que tampoco esté signado por el odio. En eso estamos fundamentalmente de acuerdo con nuestro Obispo emérito: ni exclusión y por supuesto amor, que evita el odio”*¹⁴.

En la formulación e implementación de la Política de Defensa y Seguridad Democrática se perciben conceptos como el de *Estado de Opinión*, entendido como:

(...) una relación directa entre el presidente y el pueblo se basará entonces en lo que el pueblo expresa como “deseo” y lo que el presidente interpreta y lleva a la acción a través de la voluntad política. El deseo, la interpretación y la voluntad serán las condiciones que legitimarán la Política de Seguridad Democrática como fundamento de lo que Uribe entiende por planeación democrática. En este sentido, si el principal problema del país es el

¹⁴ Esta información fue tomada del “Diálogo entre Uribe y el premio Nobel de la Paz”, recuperada el 12 de abril de 2012 de la página web: <http://web.presidencia.gov.co/discursos/discursos2005/agosto> actualmente no está disponible y no se ha encontrado en otro sitio.

terrorismo, la solución vendrá por la vía de la Política de Seguridad Democrática que además, inspirada en el corazón grande –pero de soldado–, es decir, generoso, conducen a la confianza, la tranquilidad y de esta manera al desarrollo económico y social del país (Quintero Gaviria & Castañeda Muñoz, 2011, pág. 216).

En otras palabras, la Política de Defensa y Seguridad Democrática fue interpretada y divulgada voluntariamente por el propio presidente Uribe Vélez como el documento que compila las líneas de acción para derrotar al terrorismo, estructurando las herramientas y canales eficientes para conseguirlo (coordinación de la acción del Estado, fortalecimiento institucional, consolidación del control del territorio nacional, protección de los ciudadanos y de la infraestructura de la Nación, cooperación para la seguridad de todos, y comunicación de las políticas y acciones del Estado). Esta política, desde la interpretación del presidente Uribe, es lo que la ciudadanía necesita de manera urgente e inmediata, y Uribe Vélez se ve a sí mismo como la persona capaz de hacer la lectura correcta de esa necesidad, de liderar la voluntad política del pueblo: *“La seguridad, en un Estado de Opinión como el nuestro, en un Estado donde se ha sufrido tanto por el accionar de los terroristas durante tantas décadas, tiene que ser un proyecto permanente, sostenido en el tiempo, no puede ser acción de un día, no puede ser acción de unos pocos años, de lo contrario, si es de corta duración, y se retrocede en el propósito de la seguridad, los terroristas recuperan toda la fortaleza para seguir martirizando a la Nación”*.¹⁵ Es el Estado de Opinión enmarcado bajo el temor constante, lo que a la vez se traducía en apoyo sostenido al Gobierno y sus políticas.

¹⁵ Ibid.

Estos tres factores (deseo, interpretación y compromiso ciudadano) se constituyeron en los pilares para legitimar y buscar la aceptación general de su Política de Defensa y Seguridad Democrática, junto a la constante exaltación de los enemigos de la seguridad de los colombianos. En pocas palabras, el terrorismo sería vencido por el camino de esta política, que a su vez traería confianza al inversionista, generación de empleo y desarrollo económico y social. Lo que denominó coloquialmente como “los tres huevitos” de la prosperidad: el de la seguridad, el de la promoción de la inversión y el de la política social.

Junto a la idea del “Estado de Opinión” surgió la del “Estado Comunitario”, una mezcla de varios de sus objetivos de gobierno: brindar seguridad democrática; impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo; construir equidad social e incrementar la transparencia y eficiencia del Estado. *“Por eso hemos propuesto el Estado Comunitario, vigente para el corto plazo, posibilidad de largo plazo. Un Estado en el cual la ciudadanía participe más en la toma de decisiones oficiales, intervenga más en la ejecución de decisiones oficiales, vigile más la marcha del Estado”* (Uribe, 2005).

El punto de encuentro del Estado de Opinión con el Estado Comunitario se hizo presente en la Política de Defensa y Seguridad Democrática: en la primera se establece la relación directa entre el Presidente y los ciudadanos (Estado de Opinión); y en la segunda se posibilita una mayor capacidad de opinión e intervención de los ciudadanos (Estado Comunitario).

Así lo explicó la entonces ministra de Defensa, Martha Lucía Ramírez:

La Fuerza Pública dará el primer paso en este esfuerzo de articular una respuesta integral a los retos de seguridad. El segundo lo debe dar el Estado en su conjunto y el tercero, toda la sociedad. La población civil no puede ser blanco de agresiones. Pero todos los colombianos tenemos no sólo el

derecho, sino también el deber de participar activamente en el fortalecimiento de nuestra democracia, de respaldar nuestras instituciones, de apoyar la labor de nuestra Fuerza Pública, de ser solidarios con quienes sufren el desplazamiento, la violencia y el terror a manos de las organizaciones armadas ilegales. Una democracia fuerte y una Nación solidaria son la mejor garantía de que nuestros derechos se respetarán (Ministerio de Defensa Nacional, 2003).

En palabras de la propia Ministra de Defensa de la época, la Política de Defensa y Seguridad Democrática se convirtió en la herramienta del Gobierno para asumir los retos de seguridad pero también se convierte en el deber de los colombianos de participar en la protección de la democracia.

Es así como se describe el fundamento de la Política de Defensa y Seguridad Democrática: una política diseñada para la protección de la población, soportada en la solidaridad y cooperación del pueblo.¹⁶ Dicha política presenta como objetivo único el de la protección de los derechos de los colombianos, el Estado de Derecho y la autoridad democrática, con la necesaria condición de la solidaridad de toda la sociedad para lograrlo. Esto supone el fortalecimiento de la Fuerza Pública, el poder judicial, el Congreso y la cooperación de los colombianos para derrotar el terrorismo. De ahí, y como se expone en el propio documento de esta política, la seguridad se entiende “(...) *como la protección del ciudadano y de la democracia por parte del Estado, con la cooperación solidaria y el compromiso de toda la sociedad*” (Ministerio de Defensa Nacional, 2003).

¹⁶ “La seguridad no se alcanza sólo con los esfuerzos de la Fuerza Pública. Este va a ser un esfuerzo de todo el Estado, de todos los colombianos. Una estructura estatal fuerte, apoyada en la solidaridad ciudadana, garantiza el imperio de la ley y el respeto de los derechos y las libertades” (Ministerio de Defensa Nacional, 2003). La constante en esta política es la corresponsabilidad (Fuerza Pública, Gobierno y Ciudadanía) en la defensa de la seguridad.

De esta forma la Seguridad Democrática aparece como un concepto integrador, es decir, que incluye la razón de ser de la Seguridad Nacional (seguridad militar) y el foco de acción de la Seguridad Humana¹⁷ hacia un Estado de Derecho, responsable de garantizar los Derechos Humanos.

Toda esta política se extendió sobre una justificación que en anteriores capítulos se ha mencionado: la exaltación profunda del terrorismo como la principal amenaza de la seguridad de los colombianos, que se traduce en una apelación del miedo para que los ciudadanos respalden su ejecución en todas las dimensiones y acepten las implicaciones que conllevará:

El terrorismo como método para atentar contra la estabilidad del Estado es la mayor amenaza a la democracia en Colombia y el mundo. Las organizaciones armadas ilegales colombianas han convertido a los civiles en su blanco principal, mediante el uso de armas no convencionales y de atentados premeditados. Conductas como el secuestro o el asesinato de civiles, la destrucción de la infraestructura y el uso de explosivos contra la población han sido reconocidas por la comunidad internacional como lo que son: actos de terrorismo. Las medidas y acciones contra el terrorismo se desarrollarán como una política de Estado (...). Este será un esfuerzo de toda la Nación, es decir, de todo el Estado y de todos los ciudadanos

(Ministerio de Defensa Nacional, 2003).

¹⁷ Este concepto es expuesto por primera vez en el Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– (PNUD, 1994) como una respuesta al tema de temores individuales. Ha sido la decantación del término Seguridad luego de la transformación sustancial del sistema internacional de guerra fría una prueba más de la multiplicidad de conceptos que se han generado alrededor de este término: Seguridad Nacional, Seguridad Democrática, Seguridad Pública, entre otros.

De este modo, el camino para vencer los miedos de los ciudadanos, originados especialmente por el terrorismo, fue la ejecución de la Política de Defensa y Seguridad Democrática con pleno apoyo del Estado Colombiano. Para el pueblo esta política se convirtió en la esperanza para resolver sus principales problemas de seguridad, y para el gobierno en la estrategia del denominado “marketing del miedo” destinado a convencer a todo un pueblo de la necesidad de fortalecer la Fuerza Pública (con recursos y pie de fuerza) y el sistema judicial con sus normas, de consolidar el control del territorio nacional que incluía las ‘zonas de rehabilitación y consolidación’, de compartir la responsabilidad de garantizar la seguridad de todos, hasta el punto de aceptar la conformación de Redes de Cooperantes y los programas de recompensas¹⁸.

¹⁸ En palabras de la misma Política de Defensa y Seguridad Democrática: “(...) la necesidad de reforzar la presencia integral del Estado mediante una mayor y más activa presencia de la Fuerza Pública, que permita a la Fiscalía y al poder judicial acabar con los altísimos niveles de impunidad y al Gobierno y a las autoridades locales fortalecer la inversión social” (Ministerio de Defensa Nacional, 2003).

4. La seguridad democrática y el miedo

En esta investigación es preciso hacer un análisis cuidadoso de los elementos que Uribe Vélez utilizó para lograr que los colombianos no sólo aceptaran dicha política del miedo sino que la respaldaran y la defendieran, en particular la reiterada apelación al miedo que encontramos en sus discursos públicos y orientaciones presidenciales. En este punto es preciso referirse a Spence & Moinpour (1972), quienes explican que comunicarse mediante la apelación al miedo es una estrategia para conminar a una audiencia a que adopte, continúe o suspenda una acción o pensamiento. En palabras de estos dos investigadores: “apelar al miedo es generar ansiedad”. ¿Cómo se puede observar esta apelación al miedo en el discurso?

El uso de la apelación al miedo se aprecia en los pronunciamientos públicos de Uribe Vélez cuando se exaltan las amenazas al bienestar de los colombianos y se busca vender la idea de que ‘nadie’ está seguro. La ansiedad generada en los ciudadanos se despierta ante la necesidad de encontrar una solución al problema que parece tan cercano (por ejemplo la idea de que ‘Bogotá está sitiada por las FARC’), lo que lleva a apoyar cualquier iniciativa que ‘garantice’ su seguridad.

Como ya lo expusimos, el presidente Álvaro Uribe Vélez marcó su discurso sobre la vieja doctrina de Seguridad Nacional. En la praxis fortaleció el componente militar y no se desmarcó del discurso político frente al conflicto en términos militaristas. Esta idea de seguridad de Uribe Vélez reúne en principio tres elementos:

–En primer lugar, la voluntad política como una herramienta efectiva para transmitir el deseo de seguridad de los ciudadanos mediante actos de poder. El gobernante interpreta esta voluntad y se la transmite a las Fuerzas Armadas mediante mandato;

–un segundo elemento es la transparencia relacionada con el respeto de los derechos humanos, la búsqueda de la reconciliación con los actores al margen de la ley y el buen uso de los recursos para estos efectos¹⁹.

–Finalmente, la comunicación aparece como el canal efectivo para la generación de confianza entre el pueblo y las Fuerzas Armadas.²⁰

Esta idea de seguridad como foco en la era Uribe Vélez surge por el mismo desafío de derrotar al terrorismo mediante la difusión del miedo como estrategia²¹ que, en palabras del mismo ex mandatario: “*lo que ha hecho es profundizar la crisis social colombiana, espantar el capital, ahuyentar inversiones, empobrecer más a la sociedad colombiana*”.²²

Lo que demuestra este planteamiento es que la Política de Seguridad Democrática fortaleció las instituciones militares y de Policía buscando recuperar la legitimidad del resto del aparato estatal, su autoridad y credibilidad, bajo la figura de que “*la seguridad está al servicio de todas las expresiones de la democracia*”²³, aunque a la luz de lo sucedido en la realidad, el resultado es que se ha ahondado en el temor y en el fortalecimiento de las coacciones a los ciudadanos y no en la profundización de la democracia, como lo demostraremos analizando las capturas masivas del período 2002 – 2004.

¹⁹ Uribe Vélez llegó a la Presidencia con el lema “Mano fuerte, corazón grande”. Con esta frase evocó su principal interés de recuperar la confianza en la administración y en neutralizar a la guerrilla.

²⁰ Esta información fue tomada del “Diálogo entre Uribe y el premio Nobel de la Paz”, recuperada el 12 de abril de 2012 de la página web: <http://web.presidencia.gov.co/discursos/discursos2005/agosto> actualmente no está disponible y no se ha encontrado en otro sitio.

²¹ La comunicación como herramienta efectiva para la apelación del miedo fue crucial en el discurso de Uribe Vélez. Durante la instalación de LXIII Congreso Nacional Cafetero (10 de diciembre de 2003), el Presidente públicamente hizo un fuerte llamado a la Policía a redoblar sus esfuerzos en la lucha contra el terrorismo, en el marco de las capturas masivas de la época: “La semana pasada le dije al General Castro Castro [Jorge Daniel, director de la Policía Nacional] que en esa zona no podíamos seguir con capturas masivas de 40 o de 50 todos los domingos, sino de 200, para acelerar el encarcelamiento de terroristas y golpear estas organizaciones. Esas capturas han sido masivas, pero no arbitrarias. Se han ajustado plenamente al ordenamiento jurídico. Se han hecho sobre el examen cuidadoso de un acervo probatorio.”

²² Esta información fue tomada del “Diálogo entre Uribe y el premio Nobel de la Paz”, recuperada el 12 de abril de 2012 de la página web: <http://web.presidencia.gov.co/discursos/discursos2005/agosto> actualmente no está disponible y no se ha encontrado en otro sitio.

²³ Ibid

4.1 Otros análisis del concepto de seguridad democrática

En sí mismo el concepto de Seguridad Democrática no es un concepto negativo. Por el contrario, responde a las exigencias del mundo de hoy. Lo que sí es negativo es apelar al miedo cuando se habla de Seguridad Democrática.

Uno de los más notables estudiosos de asuntos de violencia y seguridad, como lo es Francisco Leal Buitrago, devela los infortunios e imprecisiones de una política “*que se construyó sobre la marcha*” (Leal, 2010, pág. 7). En su artículo “La seguridad: difícil de abordar con democracia”, publicado en 2002, hace un recuento de las acciones emprendidas por gobiernos anteriores al de Uribe Vélez para afrontar la seguridad de cara a las distintas amenazas: “*En Colombia, el desarrollo de la seguridad nacional se dio a la par con el Frente Nacional. Mediante la afirmación del anticomunismo, base ideológica de esta nueva concepción política, el concepto de seguridad nacional desplazó en importancia al de defensa nacional*” (Leal, 2002).

En el caso de la era Uribe Vélez, una serie de decretos y estatutos sobre seguridad anteceden la manifestación de dicha política:

–El Decreto-Ley 3398, llamado estatuto para la Defensa Nacional expedido en 1965 y que posteriormente fue incorporado en la Ley 48 de 1968 (Leal, La seguridad en Colombia, 2010, pág. 59).

–Así mismo, en el gobierno de César Gaviria (1990 – 1994) se adelantaron importantes reformas en materia de seguridad, hasta el punto de que se desarrolló una estrategia denominada “Estrategia Nacional contra la Violencia” (Leal, La seguridad en Colombia, 2010, pág. 61).

–En la presidencia de Andrés Pastrana (1998 – 2002) no se encuentra una política o estrategia de seguridad articulada. Su gobierno se debilitó por el fallido y decepcionante

proceso de paz con la guerrilla de las FARC que finalizó de manera definitiva el 20 de febrero de 2002, sin ningún avance hacia la paz pero sí con muchas dudas acerca de la voluntad de la guerrilla para buscar una pronta salida al conflicto y una clara integración a la conciencia ciudadana del tema de seguridad (Leal, La seguridad en Colombia, 2010, pág. 60).

A partir de estos antecedentes el presidente Uribe Vélez fundamentó la Política de Seguridad Democrática a partir de tres elementos, los cuales explica Francisco Leal:

–El primero de ellos es el “Plan Nacional de Desarrollo, 2002 – 2006” cuyo objetivo central era brindar seguridad democrática:

El capítulo inicial se desglosa en las siguientes partes: control del territorio y defensa de la soberanía nacional, combate al narcotráfico y al crimen organizado, fortalecimiento del servicio de justicia, desarrollo en zonas deprimidas y de conflicto, protección y promoción de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario, fortalecimiento de la convivencia y los valores y política de relaciones exteriores y cooperación internacional. El siguiente título se ocupa en especial del control territorial de sus propósitos: reducción de las organizaciones armadas al margen de la ley, fortalecimiento de la Fuerza Pública, protección a la infraestructura económica, seguridad urbana y seguridad vial. Sin embargo, en estas materias, que constituye el eje del plan no hay propuestas específicas, implementación respectiva y asignación de recursos. En esencia, el plan es un inventario de ideas sobre el programa bandera del presidente (Leal, La seguridad en Colombia, 2010, pág. 60).

–El siguiente documento es de junio de 2003 cuando se dió a conocer la “Política de Defensa y Seguridad Democrática”, el cual consta de cinco partes: la primera parte enuncia los propósitos democráticos de ésta (derechos humanos, cooperación y solidaridad, eficiencia y austeridad, transparencia y juridicidad, corresponsabilidad y la opción de negociación). Las partes restantes se refieren a las amenazas como un riesgo inminente para la Nación, de los objetivos estratégicos, de las líneas de acción, y finalmente de la financiación y evaluación (Leal, Política de Seguridad Democrática y desafíos de la seguridad, 2010, pág. 11). Para Francisco Leal: *“la aplicación militar de esta política de seguridad constituye un plan de guerra. sin embargo, en el contexto oficial de no aceptar la existencia del conflicto armado interno se le llama Plan Patriota, que es complementario al Plan Colombia contra las drogas, iniciado en 2001 con apoyo de Estados Unidos”* (Leal, Política de Seguridad Democrática y desafíos de la seguridad, 2010, pág. 11).

Y, por último:

–La “Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD)” que se dió a conocer en 2007 y corresponde al segundo periodo presidencial de Uribe Vélez, como un interés por dar continuidad a dicha política.

En otro artículo, “La seguridad durante el primer año del gobierno de Álvaro Uribe Vélez” (Leal, 2004), Francisco Leal Buitrago devela las principales dificultades que tuvo esta Política de Seguridad Democrática para su aplicación (Leal, 2010, pág. 88):²⁴

²⁴ Francisco Leal es un fuerte crítico del afán de Uribe Vélez por figurar en el escenario nacional: “Detrás de la bandera ideológica del presidente Uribe de dar prioridad al principio de autoridad frente al de libertad, con fines de recuperar la seguridad, se observó desde un comienzo una práctica de gobierno fuerte rubricada por una férrea voluntad de trabajo y un obsesivo afán de estar en todas partes”.

Una primera dificultad fue articular la realidad de la guerra que el país vivía con la búsqueda de paz, en una nación con las características de Colombia. Aquí el autor reitera que “(...) cualquier política de paz tiene que ver con la interpretación del conflicto armado. Y si ésta no es adecuada se cae en costosos errores. Es necesario comenzar entonces por reconocer la guerra (...)” (Leal, 2010, pág. 96). Sin duda éste fue uno de los grandes errores del entonces presidente Uribe Vélez: no reconocer el conflicto interno, lo que a la postre terminó por debilitar la esencia de una verdadera Seguridad Democrática.

Una segunda dificultad fue la construcción de la Política de Seguridad Democrática sobre la marcha, a punta de coyunturas, a través del ensayo y error. Tal como lo planteó Leal (2010, pág. 98), esta dificultad se expresa en la confusión entre las funciones militares y policiales. El cruce de responsabilidades o la asignación de funciones que no les corresponden evidencia la improvisación del gobierno de Uribe Vélez.

Lo hasta aquí expuesto permite asegurar que el concepto de Seguridad Democrática en Álvaro Uribe Vélez se concentró exclusivamente en el terreno militar, en la protección de los ciudadanos ante amenazas de grupos guerrilleros, paramilitares y narcotraficantes. Pero cuando se enfatiza en lo democrático se esconden implicaciones que de otra forma serían rechazadas de plano por cuenta de los ciudadanos, por ejemplo la defensa militar o la seguridad nacional en los términos originales. De forma tal que incluir el término democrático al concepto de seguridad claramente debía abordar otros temas que, aunque no fueran exclusivos del orden militar (seguridad educativa, seguridad de empleo, seguridad intelectual, seguridad en salud, etc.), tenían igual importancia en la política que se gestaba. Sin embargo esto no sucedió en la política nacional.

Rubén Sánchez y Federmán Rodríguez explican en su obra *Seguridad, Democracia y Seguridad Democrática* cómo el concepto de seguridad democrática en Uribe Vélez cayó

en un error etimológico traduciéndose en graves problemas operativos: *“Decir que la política de seguridad democrática es democrática porque la seguridad es para todos, es basar el juicio en una definición poco operativa que, aunque parece ser la vía más clara, choca ante la dificultad de definir quiénes son todos”* (Sánchez & Rodríguez, 2007). En otras palabras, en el caso de la seguridad no es conveniente *“asegurar su provisión a través de la legitimación retórica de la igualdad jurídica”* teniendo en cuenta que con base en la Constitución real de un país se toman decisiones reales para que las diferentes formas de proteger a la ciudadanía sean *“en la práctica proporcionales al poder de cada sector en el proceso democrático”* (Sánchez & Rodríguez, 2007).

Desde la óptica de estos dos autores, el concepto de seguridad democrática debe enfocarse en la protección militar, política, económica, societal y ambiental de los individuos, pero también en la construcción democrática de la seguridad, cuyo proceso exige esfuerzos colectivos en los contextos nacional e internacional. Por lo tanto se infiere que la seguridad democrática es un concepto propio de aquellos Estados que no han superado las situaciones de extrema violencia que se *“han dejado llevar por la tentación autoritaria para conjurar amenazas de distinta índole, sin tener en cuenta la necesidad política de crear consensos en un sistema democrático”* (Sánchez & Rodríguez, 2007). Claro ejemplo de lo expresado anteriormente es el caso del gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez.

Con gran acierto, Sánchez & Rodríguez concluyen que la seguridad democrática es el resultado de combinar los fundamentos de la seguridad humana y de la democracia liberal: la primera tiene en cuenta no sólo las amenazas al territorio (foco de la seguridad nacional), sino aquellas que atentan contra el bienestar de una colectividad por lo que su carácter es multidimensional. En los países del Tercer Mundo las amenazas provienen de la

fragilidad institucional y por la precariedad de su legitimidad, y por eso la seguridad humana supone la existencia de un Estado con altas capacidades regulativas sobre la sociedad. Finalmente, la democracia liberal que se enfoca en un esquema de protección y desarrollo para los ciudadanos, y en la socialización de los procesos de toma de decisiones.²⁵

4.2 Un grave error del gobierno de Álvaro Uribe Vélez

El 28 de septiembre de 2003 fiscales de la Unidad Nacional de Derechos Humanos y miembros de la Policía Nacional privaron de la libertad a 116 personas señaladas como presuntos colaboradores del grupo guerrillero Ejército Popular de Liberación (EPL). La denominada “Operación Libertad” tomó por sorpresa al municipio risaraldense de Quinchía: más de 500 uniformados, movilizados en helicópteros, camiones, buses y camionetas blindadas realizaron el operativo.²⁶

Además de la cifra de capturados, otro aspecto que llamó la atención de la opinión pública fue el perfil de algunos de los detenidos: José de los Santos Suárez, de 76 años de edad y ciego; Gilberto Cano Bolívar, de 75 años de edad (reconocido como el concejal más “viejo” de Colombia), Javier Pescador, comandante de Bomberos; Gildardo Trejos, alcalde de Quinchía, y Arturo Trejos, director de la Umata (Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria) se convirtieron en los casos emblemáticos de la extralimitación de

²⁵ “En suma, la seguridad democrática parte de una definición sustantiva de democracia que redonda en un esquema político operativo, centrado en los postulados de la seguridad humana y la democracia contemporánea. En el primer caso, se destaca el contenido de las amenazas que se deben conjurar; en el segundo, por su parte, se impone el contexto político de la aplicación de este modelo de seguridad” (Sánchez & Rodríguez, Seguridad, democracia y seguridad democrática, 2007).

²⁶ *Policía captura a 90 presuntos milicianos del Epl*, Bogotá, 29 de septiembre de 2003, www.mindefensa.gov.co/fuerza/polnotnal20030929operativo_libertad_eje_cafetero.html

la justicia.²⁷ Todas estas eran personas claramente reconocidas por su honestidad y compromiso con la comunidad. Pero lo más insólito fue la base judicial sobre la que se orquestó este operativo sin precedentes:

La Unidad de Derechos Humanos, instancia encargada de tramitar varias de las detenciones masivas, fundamentó la captura de estas personas en el dicho de tres informantes de la Policía Nacional. Uno de ellos, César Pescador, ha expresado dentro del proceso, que nada de lo que obra en su anterior declaración es cierto, que hace nueve años reside en la ciudad de Pereira y que hizo dichas afirmaciones ante los ofrecimientos de recibir beneficios y ser trasladado con su familia a los Estados Unidos. Este informante ha manifestado que su declaración fue recibida a mano en el Comando de la Policía de Pereira, siendo posteriormente transcrita en computador, donde le fue llevada para ser firmada, sin que conociera su contenido, mucho de lo cual él nunca afirmó (Prensa Rural, 2004).

Este tipo de señalamientos fueron fruto del plan de incentivos creados por el Gobierno en el marco de la estrategia de la Red de Informantes (beneficios del Gobierno Uribe otorgados a quienes cooperen con la justicia y entreguen información sobre la ubicación de delincuentes y actividades terroristas). En otras palabras, lo que logró el presidente Uribe Vélez fue generar una “compra” de todo tipo de información que sirviera

²⁷ Lo que en ese momento fue un triunfo para el gobierno de Uribe Vélez contra los grupos guerrilleros, años más tarde se convirtió en el inicio de un proceso contra el Estado. En febrero de 2008, “la justicia profirió el primer fallo condenatorio contra la Nación por la demanda entablada por 120 personas que fueron capturadas por la Fiscalía y el ejército en 2004 en el municipio de Quinchía, Risaralda, por supuesta colaboración con la guerrilla y que luego debieron ser puestas en libertad por falta de pruebas.

El abogado Carlos Arturo Rueda, uno de los apoderados dijo que sin la indexación su cliente recibiría 120 millones de pesos por lo que calculó que el total a pagar a los demandantes si se siguen dando este tipo de sentencias ascenderá a 12 mil millones de pesos a manera de indemnización por perjuicios morales” (Caracol Radio, 2008).

de fundamento para las diligencias de captura (los beneficios económicos se convirtieron en un atractivo estímulo para colaborar con la justicia, sin importar lo que se informara y de quién se informara) (Observatorio de derechos humanos y derecho humanitario, 2006).

De acuerdo con la Agencia ‘Prensa Rural’, la Red de Informantes perdió toda credibilidad y legitimidad en las capturas masivas de los primeros años de la administración Uribe Vélez: la Fuerza Pública orientó las versiones de los informantes; se alteraron testimonios y se suplantaron informantes; la remuneración económica de la cual se hablaba anteriormente llevó a la mentira y a la arbitrariedad, y a la clonación de testigos (Prensa Rural, 2004).²⁸ A esto se le suman, según la misma fuente, las irregularidades en los procesos de las autoridades judiciales²⁹: la elaboración de órdenes de captura posterior a la detención; órdenes de captura en medio de los operativos; órdenes donde no hay individualización; y privaciones de la libertad sin pruebas, pruebas inexistentes o amañadas.

El caso de Quinchía hace parte de la lista de 77 capturas masivas que se realizaron entre el 7 de agosto de 2002 y el 6 de agosto de 2004. En este periodo cerca de 5.530 personas fueron detenidas por presuntos vínculos con grupos guerrilleros (El Tiempo, 2005). Hoy la gran mayoría de esas personas se encuentran en libertad tras comprobarse su inocencia y la nación ha tenido que pagar miles de millones de pesos por concepto de indemnización.

²⁸ De hecho este es un claro antecedente de lo que hoy en día se conoce como los “carteles de testigos”.

²⁹ Artículo 350 del Código de Procedimiento Penal: “La orden de captura deberá contener los datos necesarios para la identificación o individualización del imputado y el motivo de la captura. Proferida la orden de captura, el funcionario judicial enviará copia a la dirección de fiscalía correspondiente y a los organismos de policía judicial para que se registren y almacenen los datos. A su vez, la dirección de Fiscalía respectiva informará al sistema central que lleve la Fiscalía General de la Nación” (2004).

De acuerdo con el informe ‘Libertad y Expresión en Colombia: Violencia, impunidad y autocensura – un estudio constructivo’ de la Fundación Sueca para los Derechos Humanos:

El Gobierno afirma que en Colombia no existe un conflicto armado sino una amenaza terrorista contra la democracia, y ante esta situación mantiene que toda la sociedad tiene la obligación de defender el Estado y de apoyar a las instituciones oficiales. En este contexto, la fuerza pública continúa realizando detenciones masivas de personas sospechosas de colaborar con grupos guerrilleros – aunque posteriormente muchas de estas resultan ser inocentes. Esta práctica ha conducido a abusos por parte de las fuerzas de seguridad y las autoridades judiciales. Asimismo, las declaraciones de funcionarios del gobierno, acusando a las organizaciones de derechos humanos de defender a la guerrilla y hacer apología del terrorismo, tienen como consecuencia la estigmatización de personas inocentes y pueden poner en peligro la integridad física de las mismas.

Por estos resultados la aplicación de la Política de Defensa y Seguridad Democrática fue cuestionada y confirmaron el afán y precariedad del Gobierno Uribe por demostrar efectividad en la lucha contra la guerrilla.

Así lo demuestra uno de los pilares de la Política de Defensa y Seguridad Democrática: la estrategia de control territorial, en cuyo marco las capturas masivas se convirtieron en la herramienta para lograr ese propósito:

La Fuerza Pública iniciará el proceso de consolidación del control estatal sobre el territorio, asegurando su presencia permanente y definitiva en todas las cabezas municipales, con el apoyo de brigadas móviles y demás

unidades de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional. Unidades compuestas por soldados regulares, soldados campesinos y carabineros de la Policía Nacional asegurarán el mantenimiento y control territorial. Pero la responsabilidad por la seguridad de los ciudadanos no puede ni debe recaer exclusivamente en la Fuerza Pública, por las razones mencionadas. Todas las entidades del Estado contribuirán dentro de sus competencias a la consolidación de la autoridad democrática en el territorio (Ministerio de Defensa Nacional, 2003).

Para entender la magnitud del dato de capturas masivas que se realizaron entre el 7 de agosto de 2002 y el 6 de agosto de 2004 (cerca de 5.530 personas en dos años), hay que señalar que en el periodo anterior entre junio de 1996 y junio de 2002 fueron detenidas arbitrariamente 2.869 personas (seis años). Más aún, entre el 7 de agosto de 2002 y el 30 de junio de 2005 fueron detenidas de manera arbitraria 6.648 personas (Observatorio de derechos humanos y derecho humanitario, 2006). Esto implica que prácticamente en un año se igualó la cifra de personas capturadas en los seis años anteriores, y en un período de tres años se triplicó la cifra de esos mismos seis años. Adicional a las cifras de ciudadanos detenidos en capturas masivas, según el Ministerio de Defensa, entre agosto de 2002 y julio de 2004, 12.977 presuntos guerrilleros y 6.589 supuestos integrantes de las autodefensas fueron capturados, es decir, que cerca de la mitad de los alzados en armas del país (42.000 en ese momento) fueron capturados por las autoridades.

La magnitud y el impacto de estas cifras responden al afán del presidente Uribe Vélez por entregarles a los colombianos resultados concretos y contundentes en materia de seguridad, combinando la presentación de la existencia del problema y la efectividad de la solución, en lo que se conoce como una estrategia de marketing del miedo. Incluso en

algunos de sus pronunciamientos el presidente Uribe incitó a las autoridades a continuar con estos operativos, a pesar de la evidencia de los problemas que generaba; por ejemplo, en la instalación del LXIII Congreso Nacional Cafetero (10 de diciembre de 2003) el presidente Uribe Vélez dijo: *“La semana pasada le dije al General Castro Castro que en esa zona no podíamos seguir con capturas masivas de 40 o de 50 todos los domingos, sino de 200, para acelerar el encarcelamiento de terroristas y golpear estas organizaciones. Esas capturas han sido masivas, pero no arbitrarias. Se han ajustado plenamente al ordenamiento jurídico. Se han hecho sobre el examen cuidadoso de un acervo probatorio”*. (Observatorio de derechos humanos y derecho humanitario, 2005, pág. 3). No hay duda de que el Presidente buscaba en escenarios públicos presionar a las autoridades en la entrega de resultados espectaculares que generaran la percepción de que su política sería la única vía que garantizara la seguridad de los colombianos; aspecto clave para dar cierre al temor social impulsado desde la retórica y el discurso público.

La Política de Defensa y Seguridad Democrática fue un espaldarazo del Gobierno a todas las acciones de las autoridades que permitieron la captura de colaboradores e integrantes de la guerrilla; pero también, en palabras de Corey Robin, dicha política fue una forma de utilizar el miedo político como una modalidad en la que *“se asume que los líderes y la población influenciada tienen una identidad común, a partir de lo cual todos se sienten amenazados”* (Robin, 2009).

Sin embargo, más que lograr la confianza absoluta en la Política de Defensa y Seguridad Democrática, este tipo de capturas (sin precedentes) causó desconcierto y una especial apatía: el país no pudo concebir que dentro de la estrategia para luchar contra la guerrilla fuera preciso capturar a pueblos enteros. Esta situación fue foco de cuestionamientos de los medios de comunicación tradicionales (que en general fueron un

gran apoyo a las políticas de Uribe). Por ejemplo, el periódico El Tiempo sentó una posición radical contra los resultados de las capturas masivas mediante su editorial titulado ‘¿Cuántos más harán falta?’, considerado uno de los editoriales más fuertes contra el gobierno Uribe Vélez: *“si en la guerra irregular es clave ganarse ‘los corazones y las mentes’, las capturas masivas parecen apuntar en la dirección contraria”* (El Tiempo, 2005).

También se cuestionó la demora de la Fiscalía General de la Nación para resolver la situación jurídica de los capturados. Cerca de 22 meses se tomó el ente judicial para *“reconocer que no tenía 117 guerrilleros presos sino todo un pueblo de gente falsamente acusada”* (El Tiempo, 2005). La mayoría de detenidos permaneció 22 meses acusada de secuestro, rebelión, terrorismo y homicidio, hasta que fueron dejados en libertad por falta de pruebas. Más de 30 fiscales al frente del proceso y un expediente de 51 mil folios no fueron suficientes para encontrar las pruebas que dejaran a estas personas en la cárcel. Además, estas personas fueron investigadas en el marco del sistema judicial Ley 600 (Inquisitivo o Mixto), es decir, que una vez son capturadas la Fiscalía procedió a buscar las pruebas que no sólo permitió asegurarlas sino, posteriormente, acusarlas y así iniciar el juicio. Todo este proceso podía tardar más de dos años, mientras que las personas estaban privadas de la libertad.

Era de esperar que estos operativos masivos sin fundamento probatorio real terminaran con la libertad de la mayoría de los capturados, pero lo insólito es que el Gobierno Uribe insistiera con las detenciones masivas, como se lo exigió al general Castro durante el Congreso Nacional Cafetero.

La Política de Defensa y Seguridad Democrática buscaba fortalecer las instituciones para combatir la gran amenaza de los colombianos (la guerrilla) otorgándoles facultades

extraordinarias, como es el caso de las Fuerzas Militares a quienes se les concedieron funciones de Policía Judicial³⁰. Sin embargo el camino escogido para alcanzar estos objetivos no fue el adecuado. Las capturas masivas claramente fueron parte de una estrategia del miedo impulsada por el gobierno del presidente Uribe Vélez, quien apeló a las amenazas al bienestar de los colombianos para que el país justificara las acciones de las autoridades: *“El día en que la seguridad democrática se enseñoree de todo el territorio de la Patria, los campesinos no volverán a ser desarraigados de sus parcelas, los empresarios y trabajadores no serán secuestrados, los sindicalistas no serán amedrentados, los periodistas no sufrirán amenazas, los defensores de derechos humanos podrán desarrollar sin temores su actividad legítima y los obispos y pastores predicar sin riesgo su evangelio”*.³¹

³⁰ El 11 de agosto de 2002, el presidente Álvaro Uribe decretó el Estado de Conmoción, como una manera de recuperar el control de la seguridad en todo el territorio nacional. El Decreto 1837 de 2002 permitió la creación de zonas de rehabilitación y consolidación en Arauca, Bolívar y Sucre (departamentos dominados por la guerrilla y las autodefensas) y entregó a la Fuerza Pública facultades extraordinarias para confrontar la acción de los violentos. El entonces Ministro del Interior Fernando Londoño manifestó que los militares “empezarían a desarrollar operativos en los que la carnetización de los habitantes, los allanamientos y las capturas sin orden judicial, entre otras acciones, permitirían a los soldados retener a los guerrilleros y miembros de las autodefensas que se camuflan entre la gente” (...) “el principal obstáculo que enfrentaban los organismos de seguridad del Estado era la facilidad de los miembros de los grupos armados para desaparecer entre los pobladores, por lo que se dio vía libre a esta nueva estrategia” (El Colombiano, 2002).

³¹ Discurso del presidente Álvaro Uribe Vélez, de la instalación del seminario internacional ‘Seguridad y libertades individuales en Colombia’. Noviembre 20 de 2002. Consultado en la página web de la Presidencia de la República el 18 de noviembre de 2010.

5. El miedo como estrategia

“Sólo hay dos palancas que muevan a los hombres: el miedo y el interés”.

Napoléon Bonaparte

5.1 El marketing del miedo en la política de defensa y seguridad democrática

El concepto del *“marketing del miedo”* (Sanchís, 2009) nace en el negocio de los laboratorios farmacéuticos, pero su finalidad también es adaptable al escenario político. La idea de generar miedo para estimular la compra de medicamentos, o generar miedo para lograr que la ciudadanía se adecúe a un modelo de gestión política de la autoridad, se ha convertido en una nueva estrategia del marketing.

Para Miguel Jara, periodista especializado en la investigación de temas de salud y ecología y corresponsal en España del British Medical Journal, *“el marketing del miedo es la expansión de manera perfectamente controlada, premeditada y estructurada del miedo entre la población para, en el caso que analizo, hacer creer a la ciudadanía que se puede estar o está enferma y así vender medicamentos, antivirales y/o vacunas”* (Jara, 2010).

Otro especialista, Jorge Yepes, considera que este concepto provoca una sensación de terror que conlleva a que las personas deseen un producto o servicio. Una vez es adquirido, la incertidumbre o riesgo se minimiza (Yepes, 2012).

Al trasladar esta definición al campo de la defensa y la seguridad democrática, el temor a las amenazas latentes contra la seguridad física y moral de los colombianos, en los primeros años del gobierno Uribe Vélez, mantuvo a la sociedad temerosa y controlada. Siendo el “medicamento” “antiviral o vacuna”, esta política fue promulgada amplia y

masivamente por el presidente Uribe Vélez (Tickner & Pardo, 2003). Un impacto terrorista, como la explosión en el Club El Nogal, genera de inmediato la sensación de miedo, que sólo puede ser eliminado si se “adquiere” el producto o servicio que devuelva la tranquilidad y la seguridad. En este caso: la Política de Defensa y Seguridad Democrática (Yepes, 2012).

Esta estrategia es lo que Jara define como “*ofrecer un malestar confortable en lugar de un bienestar saludable*” (García J. , 2009). En otras palabras, abordar el problema en términos de amenaza para validar una solución, así ésta implique que los ciudadanos cedan sus derechos a cambio de seguridad.

En otro aspecto, el de la política del miedo, para Homer E. Spence y Reza Moinpour (1972), comunicarse a través de la apelación al miedo es una estrategia para estimular a una audiencia a que adopte, continúe o suspenda una acción o pensamiento. Apelar al miedo es generar ansiedad y, como se ha señalado, en el presidente Álvaro Uribe Vélez esta conducta se aprecia en sus pronunciamientos públicos mediante la exaltación profunda de las amenazas:

(...) es bien importante afianzar nuestra política de seguridad democrática, para que nadie en las filas del terrorismo piense que con la culminación de este cuatrenio va a terminar esta política (...), la Patria no quiere más soldados mutilados, la Patria no quiere más hogares enlutados, la Patria no quiere más generaciones sacrificadas por la violencia, la Patria quiere que

*las nuevas generaciones puedan vivir felices en el suelo de Colombia y eso depende mucho de esta política de seguridad democrática”.*³²

La ansiedad generada en los ciudadanos se despertó ante la necesidad de apoyar cualquier iniciativa que garantizara su seguridad, de ahí que apelar al miedo le sirvió al presidente Uribe para promulgar su política de Defensa y Seguridad Democrática con el respaldo de una población que reclamaba seguridad mas no guerra.

En realidad esta estrategia fue una fiel réplica del concepto de “Miedo Político” presentado por Corey Robin:

(...) posee dos subtipos: interno y externo. El miedo externo se construye con el fin de mantener a la comunidad unida frente a un “mal” o “peligro” que se presenta ajeno a la misma. En otros términos, esta amenaza atenta contra el bienestar de la población en general. Por el contrario, el segundo tipo surge de las incongruencias nacidas en el seno de las jerarquías sociales. Cada grupo humano posee diferenciales de poder producto de las relaciones que los distinguen y le dan identidad (Kornstanje, 2010, pág. 113).

5.2 El discurso del presidente Álvaro Uribe Vélez

El creciente contexto de violencia, la espiral de incertidumbre y la percepción de incapacidad institucional para dar respuesta a las amenazas generaron un contexto para la propuesta del presidente Uribe, como se puede observar en la siguiente gráfica:

³² Discurso del presidente Álvaro Uribe Vélez en la celebración del Día del Ejército Nacional. Agosto 2 de 2005 (Tolemaida, Melgar – Tolima). Consultado en la página web de la Presidencia de la República el 20 de noviembre de 2010.

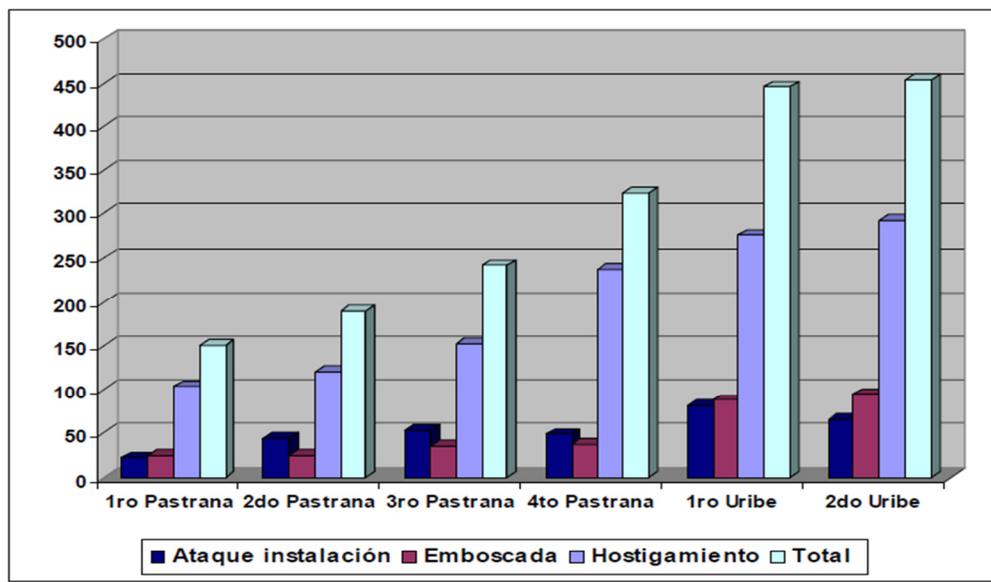


Gráfico 3. Ataques de las FARC contra la Fuerza Pública.

Fuente: Sistema de Información de la Fundación Seguridad y Democracia.

Este contexto de violencia deterioraba la confianza de los colombianos en sus instituciones y generaba, a su vez, un aumento de rechazo a las FARC, lo que contribuyó como una oportunidad precisa para que el entonces presidente Uribe apelara al miedo que dicha situación provocaba y “vendiera” su política de Defensa y Seguridad Democrática (El Tiempo, 2002).

De ahí que los fundamentos de su política, y la acogida misma por parte de los colombianos, le sirviera al presidente Uribe Vélez para incrementar la estrategia ofensiva contra las FARC: *“En el primer año de Uribe, las Fuerzas Militares mantuvieron una aceleración con un incremento del 62% en relación a lo registrado en último año del gobierno Pastrana. Desde la posesión del Presidente Uribe hasta julio de 2003 la Fuerza Pública realizó una serie de operaciones que lograron incrementar el compás de la confrontación”* (Kornstanje, 2010, págs. 24-25). Simultáneamente las FARC incrementaron sus acciones terroristas en las ciudades desafiando la estrategia de seguridad

del presidente (ataque a la Casa de Nariño durante la posesión de Uribe Vélez, la explosión de una bomba en el Hotel Tequendama, la casa-bomba en Neiva y el atentado contra el club El Nogal, entre otros). En el siguiente gráfico se puede observar el incremento de choques entre la Fuerza Pública y las FARC:

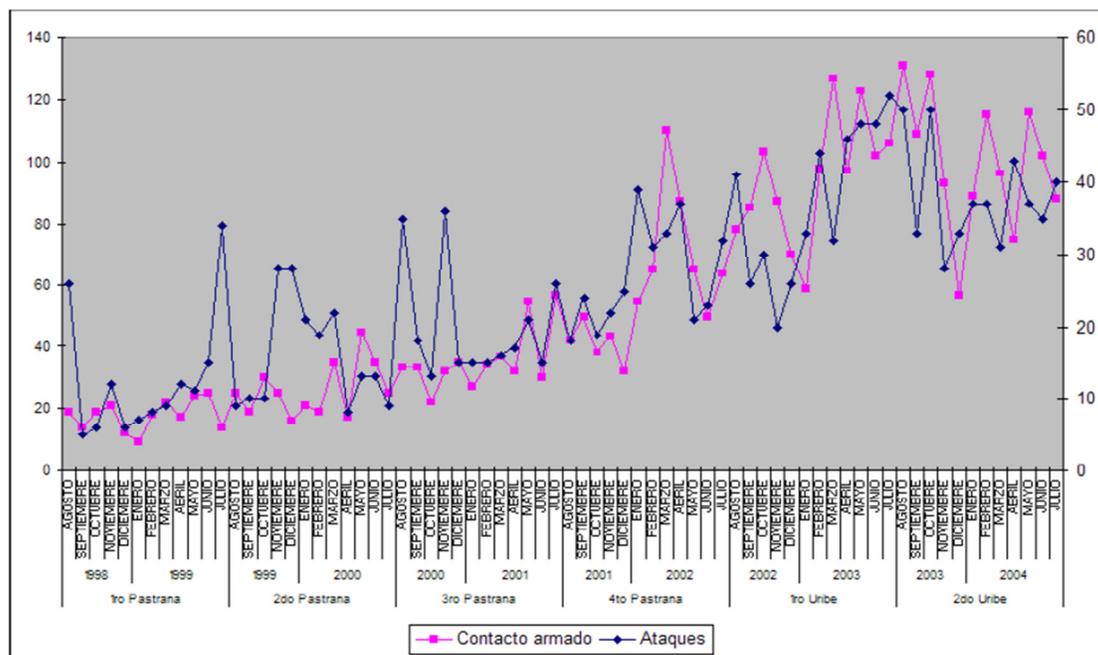


Gráfico 4. Combates contra las FARC y ataques a la Fuerza Pública.

Fuente: Sistema de información de la Fundación Seguridad y Democracia.

La formulación de esta política definió, de manera sustentada, la amenaza común de los colombianos (terroristas e ilegales armados, todos por igual) que no sólo afectaban la seguridad nacional sino que además sus otras actividades ilícitas, como el narcotráfico, impactaban la seguridad de otros países del hemisferio (Guáqueta, 2005).

Para la Fundación Seguridad & Democracia el hecho de que las FARC buscaran desacelerar progresivamente el conflicto y que las Fuerzas Militares aumentaran su ofensiva contra este grupo, fue una forma indirecta de desgastar al enemigo, más que una disputa abierta con la Fuerza Pública (Guáqueta, 2005). Esto sembró dudas en muchos

analistas del momento pero también le sirvió al gobierno Uribe para capitalizar resultados que, sumados al componente del uso de un lenguaje “populista”, le permitieron al presidente Uribe Vélez ganarse la confianza de la mayoría de los colombianos, y el respaldo a su política de Defensa y Seguridad Democrática. Las encuestas no sólo ratificaron la confianza en las Fuerzas Militares sino que hicieron visible el desprestigio de las FARC, ya no solo como un grupo ideológico sino nombrándolos como una de las principales amenazas a la seguridad nacional y regional.

El discurso del presidente se basó en un lenguaje efectista y triunfalista que impactaba en un contexto colombiano afectado por el miedo reinante y el pesimismo de la mayoría. Por ello el discurso sencillo pero impactante de Uribe Vélez despertó el optimismo en los colombianos ante la posibilidad de derrotar a las FARC en un corto plazo:

La Nación entera clama por reposo y seguridad. Ningún crimen puede tener directa o ladina justificación. Que ningún secuestro halle doctrina política que lo explique. Comprendo el dolor de las madres, de los huérfanos y desplazados de la Patria, en su nombre revisaré mi alma cada madrugada para que las acciones de autoridad que emprenda tengan la más pura intención y el más noble desarrollo.³³

Este lenguaje le facilitó al presidente Uribe Vélez mantener a la sociedad controlada y sumida en un profundo temor por las actividades delictivas del principal enemigo de los colombianos, las FARC³⁴. El miedo se transmite de un individuo a otro, de manera

³³ Discurso de posesión de Álvaro Uribe Vélez como Presidente de Colombia. Agosto 7 de 2002 (Bogotá). Consultado en la página web de la Presidencia de la República el 18 de noviembre de 2010.

³⁴ Álvaro Uribe Vélez marcó diferencia con otros presidentes, especialmente por el lenguaje franco, coloquial, y sencillo. No importaba la audiencia a la que se dirigiera, sus discursos siempre estaban cargados de emociones y de juicios de valor, o que bien la audiencia compartía plenamente, o que, por el contrario, generaba rechazo y controversia. “Violentos”, “terroristas”, “bandidos”, “cínicos” fueron los términos más utilizados por Uribe Vélez para referirse a las FARC, una manera de introducirlos de inmediato en el

repetida, hasta convertirse en el factor común de la sociedad, lo que la hace obediente: *“Así que ese miedo se transforma en una subjetividad del colectivo que puede ser manejada a favor de un candidato en campaña o en todo el complejo campo de la dominación del gobernante, como se describe en el Hierón de Jenofonte, como una ideología”* (Barrera, 2010).

En otras palabras, Uribe Vélez generó una profunda percepción de “inseguridad” para pasar a una profunda percepción de “seguridad” a través de la política promulgada. El 19 de junio de 2003, en San José de Costa Rica, el presidente Uribe Vélez manifestó ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos que *“la violencia en Colombia ha destruido las familias, el empleo, las libertades. 34.000 asesinatos, 3.000 secuestros. Eso no tiene explicación. Mucho menos justificación. La decisión de este Gobierno es el rescate de la seguridad. La política la hemos denominado de Seguridad Democrática, la cual tiene dos significados: uno, en cuanto al universo de los beneficiarios de esta seguridad, y dos, en cuanto al método”*.

El Estado, frente al terror del terrorismo y de la violencia que pone en riesgo la integridad de quienes lo componen, tiene la oportunidad de maximizar su poder con la justificación de reducir y controlar las amenazas que aquejan a la sociedad. Pero en el fondo lo que busca Uribe Vélez es legitimar todas sus acciones aprovechando la coyuntura del terrorismo originado por las FARC, apelando al miedo social frente a las acciones mismas que tanto se denunciaban de manera pública. Así lo manifestó en su visita a Arauca el 29 de enero de 2005:

imaginario de los colombianos como el enemigo número uno. En el discurso que pronunció el 31 de diciembre de 2002, durante la entrega de viviendas a desplazados, Uribe Vélez fue contundente: *“si los grupos violentos dialogan y negocian con ellos llegaremos a acuerdos, si no convoco al pueblo colombiano a persistir hasta que derrotemos al último de los violentos”*.

Lo que ha dejado el terrorismo en Colombia es más pobreza, más inequidad. Han espantado el capital, ahuyentado las inversiones, aumentado el desempleo y le han restado todas las posibilidades al pueblo colombiano. Este Gobierno, como lo muestran las cifras, no solamente está empeñado en una política de seguridad con alcance democrático, sino en una profunda política social para construir una sociedad más equitativa. A esto se oponen estos grupos violentos con sus acciones.

La estrategia política y mediática incentivó la aceptación de la Seguridad Democrática e hizo a la gran mayoría de los colombianos permisivos ante las extralimitaciones del Estado como actor garante de la seguridad de los ciudadanos: “*capturas masivas indiscriminadas, pago a red de informantes, otorgamiento de facultades judiciales a la Fuerza Pública, etc*” (El Otro País, s.f.).

Esta búsqueda por lograr la legitimación del miedo se materializó en: la modernización de la Fuerza Pública y en el aumento de uniformados y, por ende, la intensificación de operativos contra el narcotráfico y la guerrilla; la creación de zonas de rehabilitación; la entrega de funciones judiciales a la Fuerza Pública; la implementación del denominado Impuesto de Guerra (1.2% al patrimonio de los colombianos de clase alta), como una manera eficaz de financiar a la Fuerza Pública en su tarea de combatir el terrorismo; la creación de redes de informantes; la recuperación de las carreteras a través del programa “Vive Colombia, Viaja por ellas”, y por último, el diseño de un estatuto antiterrorista.³⁵

³⁵ “La mayoría de estas políticas fueron amparadas por el Estado de Conmoción Interior, una medida de excepción declarada por Uribe el 12 de agosto de 2002, con vigencia de 90 días y prorrogable dos veces más”.

Por su parte, la torpeza y beligerancia de las FARC, y su persistencia en la guerra, sirvieron como combustible para avivar el uso del miedo en los discursos del presidente Uribe Vélez y, por lo tanto, la necesidad en los colombianos de respaldar la Política de Defensa y Seguridad Democrática. Con esto consiguió no sólo un respaldo casi absoluto de los colombianos a su política de Seguridad Democrática, sino la aceptación de que las FARC son el principal enemigo del bienestar de los colombianos.

Como en su momento lo advirtió León Valencia en su columna de opinión ‘La seguridad democrática: los más y los menos’, publicada el 15 de julio de 2003, la política de seguridad logró la recuperación gradual del territorio, la captura de presuntos colaboradores de la guerrilla y múltiples deserciones; un fuerte discurso del presidente Uribe contra la insurgencia, más una campaña internacional liderada por el vicepresidente Francisco Santos para desprestigiar a la guerrilla, *“todo esto ha generado una gran confianza en la población y en las autoridades locales”*.

6. Aplicación del marketing del miedo

El 7 de febrero de 2003 Colombia vivió una de las experiencias terroristas más estremecedoras de las últimas décadas. En esta ocasión los responsables de la muerte de 38 personas no eran los carteles del narcotráfico sino las FARC. Durante más de 40 años este grupo guerrillero se había dedicado a la guerra rural: su campo de acción eran las extensas zonas rurales y selváticas de Colombia con muy pocas acciones terroristas en ciudades intermedias.

Ese 7 de febrero el Club El Nogal fue el blanco perfecto para que las FARC demostraran su alcance bélico y, además, su capacidad de vulnerar los esquemas de seguridad y de inteligencia de la capital colombiana. Más de 158 heridos, 38 personas muertas y el Club El Nogal completamente destruido fue el resultado de la explosión de un carro bomba que ingresó en el mismo corazón del club, por la efectividad de milicianos de las FARC.

Este hecho fue el inicio de una serie de acciones terroristas de las FARC que visibilizaron su alta capacidad de ataque a la población civil y la sorprendente facilidad con la que permeaban los mecanismos de seguridad de las instituciones del Estado colombiano. Pero también marcó el inicio de una ofensiva militar y diplomática sin precedentes liderada por el primer mandatario del país. El 8 de febrero, en la madrugada, el presidente Álvaro Uribe Vélez se dirigió al país y durante 10 minutos condenó este hecho e invitó a la ONU (Organización de las Naciones Unidas) a ayudar a Colombia a derrotar el terrorismo. A continuación se transcriben algunos apartes de su declaración:

Hoy más que nunca tenemos que reiterar una decisión con el terrorismo, no se puede jugar. A la arrogancia y a la ceguera del terrorismo no se le puede

tener consideración. El mundo no debería pedirnos, a Colombia, consideraciones con los terroristas. Necesitamos que el mundo democrático venga a Colombia a ayudarnos a derrotar el terrorismo. Necesitamos que así como se está dando en Naciones Unidas una decisión sobre el caso Irak, el mundo tome la decisión de ayudar a Colombia.

Necesitamos la tecnología de los países democráticos y los recursos técnicos, financieros y sus sistemas de transporte, para ayudar a nuestra Fuerza Pública y a la Fiscalía para derrotar al terrorismo. Esta tragedia es hija de esa mezcla de la droga y de la violencia. Mientras que muchos países del mundo toleran el consumo de droga, toleran el lavado de activos, arman a estos grupos violentos, provocan estas tragedias como la ocurrida hoy en Bogotá (El Tiempo, 2003).

Al respecto, Dick Emanuelsson en su artículo “El atentado en el Club El Nogal como herramienta política”, dice que “*estos parámetros son el manual general y estratégico para llegar a una solución militar al conflicto. Y el atentado terrorista en el Club El Nogal fue el argumento y el momento preciso para la meta presidencial*” (2003). En otras palabras, Emanuelsson vislumbró que con esta declaración se cerraron las puertas a la solución negociada del conflicto. El cierre de la negociación abrió el camino a una mayor confrontación y, por tanto, a mayor miedo.

De forma contundente se dio inicio a una confrontación declarada contra el terrorismo, en la cual las manifestaciones del presidente Uribe apelaban al miedo con el fin de lograr un consentimiento generalizado de las acciones planeadas para derrotarlo. Este pronunciamiento fue una clara invitación del gobierno colombiano para que el mundo se declarara enemigo de la amenaza terrorista de las FARC. En otras palabras, el presidente

Uribe Vélez internacionalizó a las FARC como enemigo de las democracias mediante un lenguaje intimidatorio que destacaba el poder terrorista de los grupos violentos.

El tono del lenguaje del Presidente se extendió a todo su equipo de colaboradores de Gobierno: mientras Uribe Vélez se reunía con mandatarios de otros países latinoamericanos para conseguir respaldo internacional en su lucha contra el terrorismo en Colombia, la entonces ministra de Defensa, Martha Lucía Ramírez, viajó a Washington a conseguir más apoyo político. En una conferencia de la Organización de Estados Americanos (OEA) el vicepresidente Francisco Santos señaló a las FARC como un grupo terrorista que *“hay que cazarlo como sea”*; el ministro del Interior y Justicia, Fernando Londoño, reiteraba que: *“el ataque terrorista contra El Nogal fue perpetrado por las FARC, alentadas por los recursos que reciben del narcotráfico”* e invitaba a los colombianos a combatir a los violentos (Emanuelsson, 2003).

Es decir que, antes de asumir el compromiso de los ciudadanos en su lucha declarada, se homogeneizaba el discurso en términos del terrorismo para así buscar mayor apoyo internacional. Este discurso homogéneo fue el mecanismo de apalancamiento en la lucha contra el terrorismo y la violencia, el cual permitió persuadir a la comunidad internacional sobre la necesidad de apoyar las estrategias de seguridad del presidente Álvaro Uribe Vélez en contra de las acciones de los grupos armados ilegales de Colombia.³⁶

³⁶ En 1997 el Departamento de Estado de los Estados Unidos designó a las FARC como una "Foreign Terrorist Organization" (Organización Terrorista Foránea) dentro de la ley "Antiterrorism and Effective Death Penalty Act" (Ley de Anti-terrorismo y Pena de Muerte inmediata). Esta decisión fue ratificada el 2 de noviembre de 2001, cuando se le designó como "Specially Designated Global Terrorist" (Terroristas Globales con Designación Especial). Posteriormente en el Gobierno de George W. Bush se les designó como un Significant Foreign Narcotics Trafficker (Narcotraficantes foráneos de importancia) o drug kingpin pursuant (que buscan ser narcotraficantes). En mayo de 2003 se les designó bajo la Kingpin Act (Ley de jefes de organizaciones delictivas del bajo mundo).

6.1 Un lenguaje que apela al miedo

En otros puntos de su declaración del 8 de febrero se destaca aún más su estrategia de apelación al miedo para respaldar sus políticas de seguridad:

Por medios serios hemos sido informados de los planes terroristas contra Bogotá y varias ciudades colombianas. Autoridades y ciudadanos tenemos que estar en permanente alerta, porque el terrorismo que creció al amparo de la debilidad de autoridad, consentido por el discurso cómplice, la actitud débil y el escrito arrodillado de muchos demócratas, exige una política sostenida, de largo rato y con un vigor superior de resistencia para recuperar la paz.

Simplemente, una total reiteración del miedo para generar ansiedad entre una ciudadanía cansada de la violencia y escéptica de la lucha política de las FARC. Reducir esta ansiedad (Spence & Moinpour, 1972, págs. 39-43) sólo se lograría mediante la adopción de una postura específica que mediante la acción premeditada y consensuada derrote el terrorismo (en este caso la postura sería la adopción de la Política de Defensa y Seguridad Democrática propuesta por el gobierno Uribe).

Estas declaraciones del gobierno no pudieron tener mejor eco y difusión a través de los medios de comunicación nacionales e internacionales que, de acuerdo con la teoría del Marketing del Miedo de Homer E. Spence y Reza Moinpour, generan de inmediato un efecto de creación de nuevos temores: las FARC trasladaron su guerra del campo a la ciudad; espacios privados pero de gran concentración de personas se convirtieron en blancos perfectos de grupos terroristas nunca antes imaginados (casos Club El Nogal, Hotel Tequendama); Bogotá, capital del país, fue vulnerada en sus esquemas de seguridad; la inversión extranjera espantada por el terrorismo; y, finalmente, el peor de los temores: la

ofensiva por parte y parte no cedería; al contrario, se avecinaba una guerra fuerte y sin señales de una solución pacífica. De esta manera las FARC cerraron toda posibilidad de iniciar un proceso de diálogo hacia la paz con el Gobierno Uribe.

En la misma línea, dos días después del atentado al Club El Nogal nuevamente el presidente Uribe se dirigió al país en un tono más desafiante y con una mayor dosis de promoción del miedo:

Sucesos dolorosos ocurridos en varias regiones, carros bombas en Arauca, en la Fiscalía de Medellín, en el Club El Nogal de Bogotá, tratan de detener el rumbo que nos hemos impuesto de recuperar la tranquilidad. Ese rumbo ha tenido expresiones muy importantes como la temporada de turismo que permitió el desplazamiento por las carreteras de 19 millones de ciudadanos, con su impacto benéfico en la generación de empleo. Ese rumbo de recuperar la tranquilidad es irrenunciable. Nada ni nadie moverá el firme designio del pueblo de derrotar la violencia y el terrorismo y el Gobierno, a pesar de los reveses no será inferior al clamor de la comunidad.³⁷

Tras sentar su posición frente al terrorismo sobre la base de la promoción del miedo, Uribe Vélez invitó a los ciudadanos a la cooperación en los esfuerzos de su Gobierno por derrotar al terrorismo, y a respaldar su política de Defensa y Seguridad Democrática que, entre otras cosas, incluyó el pago de recompensas a cooperantes que entregaran información para la captura de delincuentes:

³⁷ Esta información fue tomada de “alocución presidencial. Febrero 9 de 2003 -Bogotá-Cundinamarca-”. Recuperada el 9 de abril de 2012 en: <http://web.presidencia.gov.co/discursos/discursos2003/febrero/alocucion.htm> actualmente no está disponible y no se ha encontrado en otro sitio.

*La cooperación ciudadana es necesaria, debemos fortalecerla. Todas las empresas privadas de seguridad tienen que colaborar estrechamente con la fuerza pública. Los edificios y los sitios de acceso al público no pueden bajar la guardia en los controles de ingreso de las personas y vehículos. En todo el país continúa la campaña de pago de recompensas. Hay que informar por solidaridad porque todos somos responsables de nuestra sociedad. Las recompensas no pueden sustituir la solidaridad pero estimulan a aquellos que en un momento dado requieren apoyo económico.*³⁸

Esa construcción de Red de Informantes y esas “instrucciones perentorias” desencadenaron una serie de capturas masivas sin un real fundamento jurídico en un esfuerzo del Gobierno por recuperar la legitimidad y credibilidad de sus instituciones.

Aunque no hubo grandes cambios al respecto, la sensación con Uribe es que su llegada acabó de un tajo los actos violentos de los actores al margen de la ley. Durante su gobierno su popularidad aumentó, entre otras razones por:

(...) por la recuperación de la iniciativa militar por parte de los militares y la policía en algunas regiones. En ese sentido se destaca la recuperación de importantes zonas del territorio nacional, afectadas tradicionalmente por la acción de la guerrilla, como el caso de Cundinamarca, que eliminaba el riesgo de presión guerrillera sobre la capital. (...) Estos resultados han aumentado la percepción de seguridad a pesar de la continuación de otras condiciones preocupantes tales como el aumento de las denuncias por desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, los asesinatos selectivos de activistas y opositores disfrazados de datos “positivos” en la

³⁸ Ibid.

lucha contrainsurgente, y varios reveses militares que significaron fracasos parciales en la lucha contra la guerrilla (González, 2006).

En suma, lo ocurrido en El Nogal marcó el inicio de una estrategia contra las FARC que consistió no sólo en una desacreditación de su accionar en el ámbito internacional, sino en una ofensiva militar y política en el país sobre la base de una promoción del miedo, todo dentro del marco de la Política de Defensa y Seguridad Democrática.

7. Conclusiones

Desde el inicio de su periodo presidencial, Uribe Vélez dejó por sentado que la Defensa y Seguridad Democrática sería la brújula de las actuaciones de su gobierno. Una política enfocada en garantizar el Estado de Derecho y la protección de los ciudadanos. Sin embargo, pareció más una política enfocada al tema de seguridad que al tema de democracia; una política enfocada más a la responsabilidad del Estado y sus instituciones para garantizar la seguridad de los ciudadanos que a una aplicación y defensa profunda de la democracia³⁹.

La sostenida y permanente mención de las amenazas a la seguridad de los colombianos y de la Seguridad Democrática como el mejor camino para enfrentarlas y derrotarlas, le sirvió al presidente Uribe Vélez para profundizar la percepción de inseguridad en el entorno nacional. En otras palabras, promovió el temor para fortalecer la citada política de Defensa y Seguridad Democrática y justificar de esta manera la extralimitación de las funciones del Estado para garantizar la seguridad de los ciudadanos.

Su discurso giraba permanentemente alrededor de este tema, logrando casi una perpetuidad de sus mensajes relacionados con las amenazas al bienestar de los colombianos. Apelar al miedo le sirvió a Uribe Vélez para promulgar su política de Defensa y Seguridad Democrática con el respaldo de la mayoría de sus gobernados. Claramente con él se inició una era basada en la apelación del miedo para legitimar las acciones del gobierno, aunque implicaran ilegales restricciones a las libertades individuales,

³⁹ La situación de violencia más preocupante se registró entre 1996 y 2002 cuando ocurrieron anualmente 26.097 homicidios en promedio, lo que equivale a una tasa de 156 homicidios por cada 100 mil habitantes; en este mismo periodo se realizaron 2.704 secuestros y 218.396 hogares fueron desplazados (Departamento Nacional de Planeación, s.f.).

abusos a los derechos humanos y el entregar a las Fuerzas Militares la función de interceptar y hacer allanamientos.

Su mayor logro estuvo en el que su equipo de gobierno, con él a la cabeza, entendió claramente que llegaba al poder en medio de una coyuntura favorable no solo interna sino externa, ya que en casi todo el mundo se habían cerrado filas a los actos terroristas mediante distintos consensos sociales que no harían otra cosa que apoyar cualquier medida de fuerza que se promulgara en aras de la seguridad ciudadana.

La Seguridad Democrática tenía la firme intención de matizar intereses y apoyos de una sociedad como la colombiana afectada profundamente por las acciones de violencia en el marco de un conflicto que lleva cerca de sesenta años y que se ha caracterizado precisamente por transgredir los más elementales derechos de ciudadanos inermes, combatientes y no combatientes.

En la práctica el concepto de Seguridad Democrática interpretado por el gobierno Uribe Vélez se concentró exclusivamente en el terreno militar, en el fortalecimiento de su componente bélico y en las acciones ofensivas contra grupos que consideraban peligrosos para la seguridad nacional, junto a la protección de los ciudadanos ante eventuales amenazas provenientes de grupos guerrilleros, paramilitares y narcotraficantes.

El contraste que se presentó entre el discurso de la Política de Defensa y Seguridad Democrática del presidente Álvaro Uribe Vélez y situaciones particulares (la extralimitación de la rama judicial con las llamadas “Capturas Masivas”) confirma un abuso en el uso del concepto de Seguridad Democrática el cual en sus orígenes distaba mucho del componente militar y, por el contrario, se acercaba al fortalecimiento de una sociedad tolerante y dispuesta a la discusión abierta y franca de sus más relevantes problemas, como se espera ocurra en cualquier sistema democrático moderno.

La propuesta de Seguridad Democrática de Uribe Vélez no fue diferente a la denominada Seguridad Nacional que de tiempo atrás se conocía. La prioridad fue combatir a la gran amenaza – según él – del bienestar de los colombianos, las FARC. Su visión de “o es blanco o es negro” – dejando a un lado los matices – lo llevó a la "militarización" de la seguridad como una característica propia, cuyas acciones fueron validadas y reconocidas por una sociedad carente de mejor gobernabilidad y desconfiada de las iniciativas políticas para neutralizar a la guerrilla, por la vía del diálogo o por la derrota militar.

A través de un lenguaje emocional, Uribe Vélez exaltó los temores de los colombianos, ofreciendo, a su vez, como única vía para eliminarlos la aceptación y el respaldo de su Política de Defensa y Seguridad Democrática. De esta manera, Uribe Vélez logró lo que sus antecesores no habían alcanzado: recuperar la confianza de los colombianos en el Gobierno, sus decisiones y acciones, incluso, cuando resultaran controvertibles.

Sus discursos emotivos, sus pronunciamientos públicos, su lenguaje pendenciero incentivó la aprobación de su política y, por ende, la permisividad de los ciudadanos de las acciones derivadas de la misma.

Promover el miedo, junto a un lenguaje sencillo y directo, le sirvió a Uribe Vélez para apelar al sentimiento de un pueblo que no creía posible que alguien prometiera derrotar la guerrilla en meses, recuperar la confianza ciudadana en sus instituciones, la promoción internacional de un escenario socio político más estable para la inversión extranjera y la seguridad jurídica para el mantenimiento del *statu quo*, todo, por supuesto, posible gracias a una percepción social favorable en materia de seguridad.

Esa particular interpretación intencional del concepto justificó el empoderamiento absoluto del Estado para garantizar la seguridad de los colombianos mediante la reforma de

los Códigos Penal y de Procedimiento Penal, del fortalecimiento de las fuerzas militares y de Policía, la creación de una Red de Informantes, entre otras medidas, las cuales son más cercanas al concepto clásico de Seguridad Nacional que Colombia había adoptado décadas atrás en el marco de una guerra fría que se exacerbó a lo largo de la década de los años sesenta. En otras palabras, la interpretación del gobierno Uribe de la seguridad no se desmarcó en sus fundamentos de lo que ha sido una constante en Colombia cuando se adoptó la Doctrina de Seguridad Nacional en el marco de una confrontación con un enemigo interno que, para el caso, se debía convertir a su vez en el enemigo de todos los colombianos.

El matiz de lo democrático en el concepto de seguridad intenta restarle importancia a los asuntos militares y le proporciona un uso más eficaz, con lo cual logra su cometido mezclando un sentimiento de patriotismo y nacionalismo que apunta a marcar el discurso propuesto. Si no se le hubiera dado el empuje necesario al uso político del concepto de Seguridad Democrática (rentabilidad política), de seguro no hubiera sido tan exitoso como finalmente resultó.

El problema de esta política fue que se concentró solamente en las amenazas derivadas de actividades como el narcotráfico, el tráfico de armas, el secuestro, la extorsión, el homicidio y las finanzas ilícitas; y se olvidó del componente democrático. El mayor logro de la política de seguridad democrática durante el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez no fue derrotar al terrorismo sino legitimar el uso de la violencia por parte del Estado.

La apelación al miedo condujo a la población a sobredimensionar la seguridad como el asunto más importante que debía resolverse, para lo cual no contaba con otra salida – al menos así parecía – que adoptar en pleno la seguridad democrática que ofrecía el gobierno

de Uribe Vélez. En vez de debilitarse por dicha situación de inseguridad, el gobierno supo recomponer todos los recursos que estuvieron a su alcance para afianzarse en el poder.

Por lo tanto, se puede asegurar que el presidente Álvaro Uribe Vélez le dio prioridad a un esquema militar, utilizando una gran cantidad de tiempo (prácticamente sus dos períodos presidenciales) en la construcción, divulgación y profundización de una definición subjetiva de una amenaza a la supervivencia de los colombianos. En consecuencia, lo vivido entre los años 2002 y 2004 con la Política de Defensa y Seguridad Democrática fue una promoción del miedo más que una profundización democrática, lo que tristemente marcaría la política de seguridad en Colombia en los años subsiguientes.

8. Glosario

Terrorismo: “Utilización de la lucha armada o de la violencia política contra la población civil no combatiente, por medio de armas de destrucción indiscriminada o tácticas violatorias de las leyes y costumbres de la guerra, con el propósito de aterrorizar a la ciudadanía e imponer decisiones a las autoridades. El terrorismo propiamente dicho surgió entre los anarquistas y nihilistas rusos de la segunda mitad del siglo XIX, y se convirtió en la táctica favorita de guerrillas y sectas revolucionarias a principios del XX. Sus características más señaladas son: La agresión indiscriminada y aleatoria contra los terceros inocentes, su apelación a medios y métodos de combate de carácter ilícito, como los artefactos explosivos y los secuestros” (Valencia Villa, 2003).

Seguridad: “Para esta investigación se tiene en cuenta el concepto de seguridad desde el paradigma del Realismo: Según el dilema de la seguridad, la seguridad se define como la prevención de la guerra con otros Estados, o la victoria en cualquier conflicto que se pueda presentar” (Steel, 1998).

Seguridad Nacional: “La seguridad nacional se consolidó como categoría política durante la Guerra Fría, especialmente en las zonas de influencia de Estados Unidos. Después de la Segunda Guerra Mundial, este país rescató el uso político que la palabra seguridad ha tenido desde la antigüedad, para elaborar el concepto de "Estado de seguridad nacional". Este concepto se utilizó para designar la defensa militar y la seguridad interna, frente a las amenazas de revolución, la inestabilidad del capitalismo y la capacidad destructora de los armamentos nucleares. La Doctrina de Seguridad Nacional en América Latina fue, ante todo, un planteamiento ideológico y político que responde a una racionalidad mecánica y

ante todo militar, que fue ejecutada por medio de golpes de Estado. Sus consecuencias han sido profundas y duraderas. La Doctrina ha sido un obstáculo para el desarrollo institucional militar (entendido como progreso). La distorsión que introdujo en las instituciones militares fue muy negativa, puesto que alteró los cánones profesionales y desvió los principios castrenses hacia funciones ajenas al quehacer militar” (Leal, 2003).

Seguridad Ciudadana: “La seguridad ciudadana es una parte limitada pero vital de la noción, mucho más amplia, de la seguridad humana. Si esta última atiende a formas de vulnerabilidad que comprometen el disfrute de los Derechos Humanos en general, la seguridad ciudadana se refiere a modalidades específicas de vulnerabilidad –las ocasionadas por la violencia y el despojo– y a la protección de un núcleo esencial de derechos fundamentales de las personas. Por seguridad ciudadana entenderemos, pues, la condición personal, objetiva y subjetiva, de encontrarse libre de violencia o amenaza de violencia o despojo intencional por parte de otros” (Centro de Desarrollo Humano, 2014, pág. 35).

Seguridad democrática: “La seguridad debe tener un carácter de "bien público fundamental", que trascienda la concepción de seguridad exclusivamente como defensa y seguridad. La seguridad democrática no se basa esencialmente en la capacidad de coacción, de intimidación o de penalización por parte del Estado sobre la sociedad, sino que se fundamenta en el perfeccionamiento de una cultura de convivencia ciudadana en términos de tolerancia, solidaridad, respeto a las diferencias, y en un ambiente igualitario en el que prevalezcan criterio, postulados y principios básicos de justicia distributiva” (PNUD-ACCI, 2002).

Estado de Derecho: “Régimen político basado en el acatamiento del orden jurídico preexistente, en la división del poder público, en el respeto al debido proceso y en la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley” (Orejuela, 1999).

Estado Comunitario: “Es el Estado con una autoridad legítima y sin poder para los violentos, al servicio de la ciudadanía y libre de los flagelos de la corrupción, el clientelismo y la politiquería. Un Estado que concentrará sus esfuerzos en la erradicación de la miseria y en la búsqueda de equidad social, así como de condiciones de seguridad” (Departamento Nacional de Planeación, 2003).

Opinión Pública: “Opinión de los sectores sociales realmente interesados e informados, que tienden a ejercer un peso sobre las decisiones públicas o controlar las actividades de la dirigencia” (Orejuela, 1999).

Estado de opinión: “Una relación directa entre el presidente y el pueblo se basará entonces en lo que el pueblo expresa como “deseo” y lo que el presidente interpreta y lleva a la acción a través de la voluntad política. El deseo, la interpretación y la voluntad serán las condiciones que legitimarán la Política de Seguridad Democrática como fundamento de lo que Uribe entiende por planeación democrática. En este sentido, si el principal problema del país es el terrorismo, la solución vendrá por la vía de la Política de Seguridad Democrática que además, inspirada en el corazón grande –pero de soldado–, es decir, generoso, conducen a la confianza, la tranquilidad y de esta manera al desarrollo económico y social del país” (Quintero Gaviria & Castañeda Muñoz, 2011, pág. 216).

Doctrina de Seguridad Nacional: “Doctrina antidemocrática que sirvió de sustento a las dictaduras militares y a las guerras de contrainsurgencias de las Américas en la segunda mitad del siglo XX y que justifica la violación masiva y sistemática de los derechos humanos en muchos países del hemisferio occidental, es una mezcla de anticomunismo, integrismo y otras tradiciones antidemocráticas. Se trata de una concepción militarista del orden público interno como valor supremo de la organización política y jurídica de la sociedad, en donde el papel protagonista corresponde a la fuerza pública como garante de la seguridad nacional” (Valencia Villa, 2003).

Enemigo Interno: “Los militares califican de enemigo interno a los grupos armados de la sociedad civil que se enfrentan al Estado y que tienen una connotación política, es decir, que expresan alguna capacidad de convocatoria de opinión pública” (Leal, 1994, pág. 226).

Derecho de Injerencia: “La injerencia consiste para un Estado en inmiscuirse en los asuntos interiores de otro Estado. Se trata de un acto que va en contra de uno de los pilares fundamentales del derecho internacional público: el de la soberanía del Estado. Sin embargo, el derecho de injerencia invoca circunstancias excepcionales donde la población de un Estado estaría en una situación de peligro tal que una intervención externa se justificaría para ayudarle, aun cuando esto violare la soberanía del Estado en el que se encuentra” (Diccionario del poder mundial, s.f.).

Política del miedo: “Comunicarse a través de apelaciones al miedo para estimular la ansiedad en una audiencia. Se genera la expectativa de que mediante la adopción de un lineamiento o de una acción se podrá reducir esta ansiedad” (Spence & Moinpour, 1972).

9. Referencias

- Aguirre, M. (2000). El debate sobre la seguridad en la globalización. *Fasoc*, 15(3), 3-12.
- Altheide, D. (2006, noviembre). Terrorism and the Politics of Fear. *Cultural Studies <=> Critical Methodologies*, 6(4), 415-439.
- Arroyo, M. (s.f.). *Nuevos paradigmas en seguridad*. Consultado Febrero 15, 2014, de:
Revista Este País:
http://www.estepais.com/inicio/historicos/152/2_Propuesta2_Nuevos_Arroyo.pdf
- Atehortúa, A., & Rojas, D. (2009). La política de consolidación de la seguridad democrática: Balance 2006-2008. *Análisis Político*(66), 59-80.
- Bailey, J., & Dammert, L. (2006). Public Security and Police Reform in the Americas. En: J. Bailey, & L. Dammert, *Public Security and Police Reform in the Americas* (pp. 1-23). Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Barrera, E. (2010, Mayo 3). *La estrategia del miedo*. Consultado Febrero 15, 2014, de:
Blog de Gerencia Pública & Marketing:
<http://gerenciapublicamarketing.wordpress.com/?s=La+Estrategia+del+Miedo&submit=Buscar>
- Borda, S. (2007, Junio). La internacionalización del conflicto armado después del 11 de Septiembre: ¿la ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable? *Colombia Internacional*(65), 66-89.
- Burawoy, M. (1998). The Extended Case Method. *Sociological Theory*, 16(1), 4-33.
- Burnett, J., & Oliver, R. (1979, Mayo). Fear Appeal Effects in the Field: A Segmentation Approach. *Journal of Marketing Research*, 16(2), 181-190.
- Buzan, B. (1991). Concluding Thoughts on International Security Studies. En: B. Buzan, *People, States and fear: an agenda for international security studies in the postcold war era* (pp. 363-382). London: Harvester Wheatsheaf.
- Caracol Radio. (2008, Febrero 12). *Fallo contra la Nación por capturas masivas ilegales en Quinchía, Risaralda*. Consultado Febrero 15, 2014, de: Caracol Radio:

<http://www.caracol.com.co/noticias/judiciales/fallo-contra-la-nacion-por-capturas-masivas-ilegales-en-quinchia-risaralda/20080212/nota/547531.aspx>

Cardona, G. (2010). La concepción actual de la seguridad ciudadana y el Sistema Penal en el mundo. *Módulo La Tutela Penal y Globalización Económica*. Bogotá, Colombia: Universidad del Rosario.

Celis, F. (2002, Mayo 19). *Luis Jorge Garay: el reto es que no se quede en debates*.

Consultado febrero 15, 2014, de: Periódico El Tiempo:

<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1326603>

Centro de Desarrollo Humano. (2014, Febrero 15). *Concepto de Seguridad Ciudadana*.

Consultado de: www.centrodesarrollohumano.org:

http://www.centrodesarrollohumano.org/pmb/opac_css/doc_num.php?explnum_id=949

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2014). *Base de datos sobre el conflicto armado colombiano*. Consultado Febrero 15, 2014, de: Rutas del Conflicto:

www.rutasdelconflicto.com

CINEP. (2010). *El legado de las políticas de Uribe: retos para el gobierno de Santos*.

Bogotá: CINEP.

Código de Procedimiento Penal, Ley 906 (2004).

Cubides, F. (2006). Proceso inconcluso, verdades a medias: Para un balance de las negociaciones del gobierno Uribe con los paramilitares. *Análisis Político*(57), 55-64.

Departamento Nacional de Planeación. (2003). *Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP): Hacia un Estado Comunitario (Conpes 3248)*.

Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Departamento Nacional de Planeación. (2006, Septiembre). *Balance Plan Colombia 1999 – 2005*. Consultado Febrero 15, 2014, de: DNP:

https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DJS/DJS_Documentos_Publicaciones/Bal_plan_Col_espanol_final.pdf

- Departamento Nacional de Planeación. (s.f.). *Informe Cifras de Violencia 1996 – 2002*.
Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Justicia y Seguridad. Bogotá:
Departamento Nacional de Planeación.
- Diccionario del poder mundial. (s.f.). *Deber de injerencia*. Consultado Febrero 15, 2014,
de: Diccionario del poder mundial: <http://poder-mundial.net/termino/deber-de-injerencia/>
- Echandía, C., & Bechara, E. (2006). Conducta de la guerrilla durante el gobierno Uribe Vélez: de las lógicas de control territorial a las lógicas de control estratégico. *Análisis Político*(57), 31-54.
- El Colombiano. (2002, Agosto). *La mano dura se hizo sentir*. Consultado Febrero 15, 2014,
de: Periódico El Colombiano:
<http://www.elcolombiano.com/proyectos/resumen2002/textos/agosto.htm>
- El Espectador. (2011, Marzo 27). *Antecedente de reforma*. Consultado Abril 4, 2011, de:
Periódico El Espectador:
<http://www.elespectador.com/noticias/politica/antecedente-de-reforma-articulo-259433>
- El Otro País. (s.f.). *El Otro País de este mundo*. Consultado 02 18, 2012, de:
www.elotropais.com: www.elotropais.com
- El Tiempo. (1997, Septiembre 11). *Farc perdieron llave de entrada a Bogotá*. Consultado
Febrero 15, 2014, de: Periódico El Tiempo:
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-640066>
- El Tiempo. (2002, Agosto 8). *El reto terrorista*. Consultado Febrero 15, 2014, de:
Periódico El Tiempo: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1340990>
- El Tiempo. (2003, Febrero 8). *Reclamo de Uribe al mundo*. Consultado Febrero 15, 2014,
de: Periódico El Tiempo: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-978609>
- El Tiempo. (2005, Agosto 5). *¿Cuántos más harán falta?* Consultado Febrero 15, 2014, de:
Periódico El Tiempo: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1695323>

- El Tiempo. (2005, Agosto 3). *Quinchía, 22 meses de padecimiento*. Consultado Febrero 15, 2014, de: Periódico El Tiempo:
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1693229>
- El Tiempo. (2012, Febrero 17). *10 años del fin del Caguán: Un largo recorrido hacia la esquivia paz*. Consultado Febrero 15, 2014, de: Periódico El Tiempo:
http://www.eltiempo.com/Multimedia/especiales/caguan-proceso-paz/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_MULTIMEDIA-11160861.html
- Emanuelsson, D. (2003, Marzo 10). *El atentado en el Club El Nogal como herramienta política*. Consultado Febrero 15, 2014, de: Rebelión:
<http://rebellion.org/hemeroteca/plancolombia/100303dick.htm>
- Fiscalía General de la Nación. (2006, Noviembre 16). *100 preguntas Sistema Penal Acusatorio*. Consultado Febrero 15, 2014, de: Adalid:
<http://adalid.com/material/100%20preguntas%20sistema%20penal%20acusatorio.pdf>
- Forde, S. (1995, Junio). International Realism and the Science of Politics: Thucydides, Machiavelli, and Neorealism. *International Studies Quarterly*, 39(2), 141-160.
- Fundación Seguridad y Democracia. (2004, Septiembre). *Boletín N° 6. Informe Especial. El Repliegue de las Farc: Derrota o Estrategia?* Consultado Febrero 15, 2014, de: Fundación Seguridad y Democracia: <http://www.seguridadydemocracia.org/>
- Gallup Colombia. (2007, Abril). *Gallup Poll #58*. Medellín: Gallup Colombia.
- Gallup Colombia. (2007, Febrero). *Gallup Poll #57*. Medellín: Gallup Colombia.
- Gamboa, S. (2014, Mayo 16). ¿Cuántos muertos, Dr. Uribe? *EL Espectador*, pp.
<http://www.elespectador.com/opinion/cuantos-muertos-dr-uribe-columna-492880>.
- Garay, L. (2002). En torno a la economía política de la exclusión social en Colombia. *Revista Foro*(46), 5-17.
- García, C., & Rodrigo, Á. (2008). *La Seguridad comprometida. Nuevos desafíos, amenazas y conflictos armados*. Madrid: Tecnos.

- García, J. (2009, Diciembre 18). *El marketing del miedo demuestra el fracaso del producto*. Consultado Febrero 15, 2014, de: Centro de Colaboraciones Solidarias: <http://ccs.org.es/2009/12/18/el-marketing-del-miedo-demuestra-el-fracaso-del-producto/>
- García, L. (s.f.). *El triunfo de Uribe fue el fracaso del Caguán, entrevista al senador Jorge Enrique Robledo*. Consultado Febrero 15, 2014, de: Ola Política: <http://www.olapolitica.com/content/%E2%80%99Cel-triunfo-de-uribe-fue-el-fracaso-del-cagu%C3%A1n%E2%80%9D-0>
- García, R. (2003). La teoría democrática de Huntington. *Política y Cultura*(19), 7-24.
- González, F. (2006, Septiembre 18). *El fenómeno político de Álvaro Uribe Vélez*. Consultado Febrero 15, 2014, de: Instituto de investigación y debate sobre la gobernanza: <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-245.html>
- Guáqueta, A. (2005). El Estado, la Seguridad y la gente. En: M. Cárdenas, *La reforma política del Estado en Colombia: una salida integral a la crisis* (pp. 111-115). Bogotá: Fescol.
- Henriquez, O. (1998, Junio 22). *La Agenda de su Gobierno*. Consultado Febrero 15, 2014, de: Periódico El Tiempo: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-794651>
- Hernández, J. L. (2009). El concepto de legitimidad en perspectiva histórica. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, 156.
- Hobbes, T. (1983). *Leviatán*. (A. Escotado, Trans.) Madrid: Editora Nacional.
- Jara, M. (2010). *El negocio más repugnante, el marketing del miedo*. Consultado Febrero 15, 2014, de: El Otro País: http://www.elotropais.com/index.php?option=com_content&task=view&id=176&Itemid=34
- Jiménez, A. (2006, Diciembre). Recensión: GARLAND. David. La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea. Trad.: SOZZO, M. Barcelona: Gedisa, 2005. *Política Criminal*(2), R6. 1-3.

- Keohane, R., & Nye, J. (1987). Power and Interdependence Revisited. *International Organization*, 41(4), 725-753.
- Kornstanje, M. E. (2010). El Miedo político en C.Robin y M.Foucault. *Revista de Antropología Experimental*(10), 111-132.
- Krause, K., & Williams, M. C. (1996, Octubre). Broadening the Agenda of Security Studies: Politics and Methods. *Mershon International Studies Review*, 40(2), 229-254.
- Leal, F. (1994). *El Oficio de la Guerra: la seguridad nacional en Colombia*. Bogotá: IEPRI; Tercer Mundo Editores.
- Leal, F. (1994). Surgimiento, auge y declinación de la Doctrina de Seguridad Nacional en América Latina y Colombia. En: F. Leal, *El Oficio de la Guerra: la seguridad nacional en Colombia*. Bogotá: IEPRI; Tercer Mundo Editores.
- Leal, F. (2002). La seguridad: difícil de abordar con democracia. *Análisis político*(46), 58-77.
- Leal, F. (2003). La doctrina de Seguridad Nacional: materialización de la Guerra Fría en América del Sur. *Revista de Estudios Sociales de la Universidad de los Andes*(15), 74-87.
- Leal, F. (2004). La seguridad durante el primer año del gobierno de Álvaro Uribe Vélez. *Análisis Político*(50), 40-54.
- Leal, F. (2006). *La inseguridad de la seguridad. Colombia 1958-2005*. Bogotá: Planeta Editores.
- Leal, F. (2006). La política de seguridad democrática: 2002-2005. *Análisis Político*(57), 3-30.
- Leal, F. (2006). Políticas de seguridad: de improvisación en improvisación. En: F. Leal, *En la encrucijada. Colombia en el siglo XXI*. Bogotá: Norma-Ceso, Universidad de los Andes.
- Leal, F. (2009, Mayo 17). *Una seguridad desenfocada*. Consultado Febrero 15, 2014, de: Periódico El Tiempo: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-5204973>

- Leal, F. (2010). La seguridad en Colombia. En: M. G. Durán (Ed.), *Memorias. Seguridad, espacio público y participación democrática*. Bogotá: Cinep – Cordaid.
- Leal, F. (2010). Política de Seguridad Democrática y desafíos de la seguridad. *Política Colombiana*(4), 6-17.
- López, J. S. (s.f.). *Colombia, comunidad imaginada*. Universidad Rey Juan Carlos, España.
- Mack, A. (2004). El concepto de seguridad humana. *Promoting Security: But How and For whom?* Bonn: Bonn International Center For Conversion (BICC).
- Magaña, D. (2009). El otro paradigma de la seguridad. *Alegatos*(72), 127-150.
- Marcella, G. (2003). La Estrategia Norteamericana en Colombia, de la ambigüedad a la claridad. *Air & Space Power Journal*.
- Merquior, J. G. (1997). *El Liberalismo nuevo y viejo*. (S. Mastrangelo, Trans.): Fondo de Cultura Económica.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2003). *Política de defensa y seguridad democrática*. Consultado Febrero 15, 2014, de: Organización de Estados Americanos: <http://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Colombia.pdf>
- Najar, J. E. (2005). *Seguridad nacional, seguridad del Estado y seguridad ciudadana: una aproximación jurídica*. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda.
- Nasi, C. (2012, Febrero 19). *El Caguán: desaciertos, traiciones y malas interpretaciones*. Consultado Febrero 15, 2014, de: Periódico El Espectador: <http://www.elespectador.com/noticias/paz/el-caguan-desaciertos-traiciones-y-malas-interpretacion-articulo-327573>
- Observatorio de derechos humanos y derecho humanitario. (2005, Agosto 17). *Revista Semana*. Consultado Febrero 15, 2014, de: Libertad: rehén de la "seguridad democrática": http://m.semana.com/documents/Doc-401_200638.pdf
- Observatorio de derechos humanos y derecho humanitario. (2006, Mayo 12). *Observatorio de derechos humanos y derecho humanitario*. Consultado Febrero 15, 2014, de: Colombia, detenciones arbitrarias. 45ª sesión del Grupo de Trabajo sobre la detención arbitraria. 8 al 12 de mayo de 2006. Observatorio de derechos humanos y

- derecho humanitario. Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos:
www.peaceobservatory.org%2Findex.php%3Fs%3Dfile_download%26id%3D3
- Orejuela, L. (1999). *Diccionario de la Paz y del Conflicto*. Editorial FAID.
- Páez, P. (2009). *Incidencias de la política de seguridad democrática del gobierno de Álvaro Uribe en las relaciones bilaterales con Venezuela. 2002-2008*. Bogotá: Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.
- Pérez de Armiño, K. (2007). El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*(76), 59-77.
- Pérez, D. (2002, Septiembre). *El Modelo de Estado de Álvaro Uribe Vélez*. Consultado Febrero 15, 2014, de: www.acnur.org:
http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI_305.pdf?view=1
- PNUD. (1994). *Informe sobre desarrollo humano 1994*. México: PNUD.
- PNUD-ACCI. (2002). *Talleres del Milenio. Repensar a Colombia. Hacia un nuevo contrato social*. Bogotá: PNUD-ACCI.
- Prensa Rural. (2004). *Las detenciones masivas, arbitrarias e indiscriminadas: Estrategia de la Seguridad Democrática*. Consultado Febrero 15, 2014, de: Prensa Rural:
<http://www.prensarural.org/recorre/detenciones.htm>
- Presidencia de la República. (2002). *Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP): Hacia un Estado Comunitario*. Bogotá: República de Colombia.
- Presidencia de la República. (2003). *Política de defensa y seguridad democrática*. Bogotá: República de Colombia.
- Quintero Gaviria, J. A., & Castañeda Muñoz, J. D. (2011). De la seguridad democrática, el miedo, la confianza básica y una democracia heterónoma e infantilizada. *Eleuthera*, 5, 206-228.
- Revista Semana. (2007, Marzo 7). *Favorabilidad de Uribe Sigue Imbatible Según la Nueva Encuesta de Gallup*. Consultado Febrero 15, 2014, de: www.semana.com:
<http://www.semana.com/on-line/articulo/favorabilidad-uribe-sigue-imbatible-segun-nueva-encuesta-gallup/83839-3>

- Rey, F. (1999, Agosto). *La asistencia humanitaria como derecho*. Consultado Febrero 15, 2014, de: Iniciativa Social: <http://www.iniciativasocial.net/asistencia.htm>
- Robin, C. (2009). El Miedo. Historia de una idea política. *Polis. Revista de la Universidad Bolivariana*, 499.
- Rodríguez, J. (2005). La Noción de Seguridad Humana: sus virtudes y sus peligros. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, 4(11).
- Rosenau, J. (1995, Mayo). Security in a Turbulent World. *Current History*, 94(592), 193-200.
- Salcedo, M. E. (1994). El concepto de Estado en Hobbes. *Revista Nueva Época*, 91-100.
- Sánchez, R., & Rodríguez, F. (2007). *Seguridad, democracia y seguridad democrática*. Bogotá, Colombia: Universidad del Rosario.
- Sánchez, R., & Rodríguez, F. A. (2005). Una aproximación al estudio de la Seguridad. *Ensayos sobre Defensa y Seguridad*(2), 79-115.
- Sanchís, I. (2009, Noviembre 7). *La ciudadanía es víctima del marketing del miedo*. Consultado Febrero 15, 2014, de: Web Islam: http://www.webislam.com/articulos/37432-la_ciudadania_es_victima_del_marketing_del_miedo.html
- Schumpeter, J. (1942, 1984). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Folio.
- Semana. (2004, Enero 4). *Gobierno de Andrés Pastrana*. Consultado Febrero 15, 2014, de: Revista Semana: <http://www.semana.com/on-line/articulo/gobierno-andres-pastrana/62716-3>
- Semana. (2011, Abril 23). *La seguridad, en entredicho*. Consultado Febrero 15, 2014, de: Revista Semana: <http://www.semana.com/nacion/articulo/la-seguridad-entredicho/238714-3>
- Sentencia C-327/03, Control de Constitucionalidad Decreto Legislativo No. 245 de 5 de febrero de 2003 "Por el cual se prorroga el Estado de Conmoción Interior" (Corte Constitucional Abril 29, 2003).

- Sistema de Integración Centroamericano. (1995, Diciembre 15). *Tratado marco de seguridad democrática*. Consultado Febrero 15, 2014, de: Universidad de Castilla-La Mancha:
<http://portal.uclm.es/portal/page/portal/IDP/Compilaci%F3n%20de%20normas%20de%20Derecho%20penal%20procesal%20penal%20y%20Dere/Tratado%20Marco%20de%20Seguridad%20Democratica%20en%20Centroamerica.pdf>
- Spence, H., & Moinpour, R. (1972, Julio). Fear Appeals in Marketing. A Social Perspective. *The Journal of Marketing*, 36(3), 39-43.
- Steel, R. (1998). Un nuevo realismo en el concepto de la Seguridad Nacional. *Revista Ciencia Política*(48).
- Tickner, A. B., & Pardo, R. (2003, Junio). En busca de aliados para la "Seguridad Democrática" La política exterior del primer año de la administración Uribe. *Colombia Internacional*(56-57), 64-81.
- Ullman, R. (1983). Redefining Security. *International Security*, 8(1).
- Uribe, Á. (2002, Agosto 8). *Discurso de posesión del presidente Álvaro Uribe Vélez*. Consultado Febrero 15, 2014, de: Periódico El Tiempo:
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1339914>
- Uribe, Á. (2002, Septiembre 13). *Intervención del presidente de Colombia S.E.Sr. Álvaro Uribe Vélez 57 periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas*. Consultado Febrero 15, 2014, de: Centro de Información de las Naciones Unidas: <http://www.cinu.org.mx/onu/estructura/ag57discursos/13colombia.htm>
- Uribe, Á. (2003). Carta del Presidente de la República. En: M. D. Nacional, *Política de Seguridad Democrática* (pp. 5-7). Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional.
- Uribe, Á. (2003, Febrero 9). *Discurso del presidente de Colombia, Álvaro Uribe en relación con la lucha antiterrorista en esa nación*. Consultado Febrero 15, 2014, de: Periódico La Nación - Costa Rica:
http://www.nacion.com/l_n_ee/ESPECIALES/documentos/2003/febrero/12/discurso.pdf

- Uribe, Á. (2005, Agosto 7). *Palabras del Presidente Uribe en el lanzamiento del documento Colombia 2019*. Consultado Febrero 15, 2014, de: Departamento Nacional de Planeación:
www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/2019/Documentos/Palabras_Presidente_2019.pdf
- Valencia Hernández, V. H. (2012). *Perspectivas del gasto en seguridad y defensa frente a cambios en el conflicto armado colombiano*. Universidad Militar Nueva Granada, Facultad de Relaciones Internacionales y Estrategia. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada, Facultad de Relaciones Internacionales y Estrategia.
- Valencia Villa, H. (2003). *Diccionario ESPASA Derechos Humanos*. Madrid: Editorial Planeta.
- Valencia, V. (2012). *Perspectivas del gasto en seguridad y defensa frente a cambios en el conflicto armado colombiano*. Consultado Febrero 15, 2014, de: Universidad Militar Nueva Granada:
<http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/9207/1/ValenciaHernandezVictorHugo2012.pdf>
- Vargas, A. (2007). Reseña: La inseguridad de la seguridad. Colombia 1958-2005. Francisco Leal Buitrago. Bogotá, Planeta, 2006. *Análisis Político*(59), 108-111.
- Vivas, S. (2007, Junio). La experiencia de la Violencia en Colombia: Apuntes para pensar la Formación Ciudadana. *Revista Universitas Humanística*(63), 269-286.
- Walter, B. (2002). Reconceptualizing Conflict Resolution as a Three-Stage Process. *International Negotiation*, 7(3).
- Weber, M. (1979). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. (M. E. otros, Trans.) México: Segunda edición.
- Weisburd, D., & Braga, A. (2006). *Police Innovation. Contrasting Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Yepes, J. (2012, Agosto 23). *El marketing más efectivo; el marketing del miedo*. Consultado Febrero 15, 2014, de: Blog de Jorge Yepes:

<http://www.jorgeyepes.es/2012/08/23/el-marketing-mas-efectivo-el-marketing-del-miedo/>

Zuluaga, J. (2012, Abril 8). *El síndrome de El Caguán: lecciones de un fracaso*.

Consultado Febrero 15, 2014, de: Democracia en la red:

<http://democraciaenlared.wordpress.com/2012/04/08/el-sindrome-de-el-caguan-lecciones-de-un-fracaso/>