

LA CRISIS DEL ESTADO SOCIAL EN EL GOBIERNO DE ÁLVARO URIBE VÉLEZ*

CLARA MARÍA MIRA GONZÁLEZ**

Presentado: 23 de abril de 2013 • Aprobado: 19 de julio de 2013

Resumen

La descomposición de la soberanía internacional del Estado moderno en Europa produce también un impacto en América Latina y, particularmente, en Colombia. Este impacto induce a una crisis del aspecto democrático del Estado social. En este artículo se pretende analizar la crisis del Estado social de derecho en el gobierno que comprende el período de 2002 a 2010 o gobierno de Álvaro Uribe Vélez, y relacionar dicha crisis con el tratamiento belicista que en dicho período de gobierno se hace del enemigo político, crisis que impide alguna posibilidad de insertarlo al Estado social de derecho.

El artículo se divide en dos etapas. La primera analiza la reconfiguración de las relaciones internacionales que conduce a la crisis del

* El artículo que se presenta a continuación forma parte del proyecto de investigación titulado: La influencia de la política y del derecho internacional en el derecho interno colombiano y sus relaciones con el tratamiento dado al conflicto armado después del 11 de septiembre de 2001. Este proyecto se adelantó bajo la asesoría del profesor Mario Montoya Brand durante la permanencia en el grupo de investigación Guerras, Hegemonías y Conflictos del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia. La investigación fue realizada para optar por el título de magíster en Ciencias Políticas, ofrecido por el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia.

** Abogada de la Escuela de Derecho de la Universidad EAFIT, especialista en Estudios Internacionales del Instituto de Filosofía de la Universidad de Antioquia y magíster en Ciencia Política del Instituto de Estudios Políticos de la misma universidad. Profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad CES y de la Escuela de Derecho de la Universidad Eafit.
Correo electrónico: cmira@ces.edu.co.

Estado social en el mundo y la segunda pretende describir el impacto de dicha crisis en el Estado colombiano a través de las distintas reformas a la justicia y al gobierno en el período comprendido por el gobierno Uribe Vélez. Todo lo anterior para concluir que un discurso punitivo acompañado de cambios en el aspecto democrático del Estado social implica una disminución cada vez mayor de las alternativas para la negociación con un actor armado y su inserción a un pacto social, dado que se prefiere su aniquilación a su reincorporación en la democracia.

Palabras clave: conflicto armado, Estado social de derecho, relaciones internacionales, reformas a la justicia, Estado de derecho, criminalización.

SOCIAL STATE CRISIS IN THE GOVERNMENT OF ÁLVARO URIBE VÉLEZ

Abstract

Decomposition of international sovereignty of the modern state in Europe also produces an impact in Latin America, particularly in Colombia. Impact that induces in to a crisis of democratic aspect of the social state. This article aims to analyze the crisis of the rule of law in government covering the period from 2002 to 2010 or Alvaro Uribe Vélez government and relate this crisis to the warmonger treatment that is made to the political enemy in this period of government, crisis that prevents any possibility of reinserting to the Rule of law.

The article is divided into two stages, the first which analyzes the reconfiguration of international relations leading to the crisis of the Rule of law in the world, and a second, which is intended to describe the impact of the crisis on the Colombian state through various reforms to justice and government in the period by the Uribe government. All this to conclude that a punitive discourse accompanied by changes in the democratic appearance of the Social State, involve increasing decline of the alternatives for negotiating with an armed enemy and a social insertion given that is preferred its annihilation than the reinstatement in democracy.

Keywords: Armed conflict, rule of law, international relations, justice reform, rule of law, criminalization.

CRISE SOCIALE DANS L'ÉTAT DU GOUVERNEMENT ÁLVARO URIBE VÉLEZ

Résumé

Décomposition de la souveraineté internationale de l'Etat moderne en Europe a également un impact en Amérique latine, notamment en Colombie. Impact induit une crise de l'aspect démocratique de l'Etat. Cet article vise à analyser la crise de l'État de droit au sein du gouvernement pour la période 2002-2010 ou le gouvernement Uribe et relier cette crise avec le traitement belliqueux dans cette période de gouvernement est l'ennemi politique, crise qui empêche toute possibilité d'insertion de la règle de droit.

L'article est divisé en deux étapes: la première analyse de la reconfiguration des relations internationales menant à la crise de l'État-providence dans le monde, et le second, qui vise à décrire l'impact de la crise sur l'État colombien par différentes réformes de la justice et le gouvernement dans la période par le gouvernement Uribe. Tout cela pour conclure que le discours punitif accompagnée de changements dans l'aspect démocratique de la règle, impliquent déclin croissant des solutions de rechange à la négociation avec un acteur armé et insertion d'un pacte social depuis annihilation est préférable rétablissement de la démocratie.

Mots-clés: conflits armés, la primauté du droit, les relations internationales, la réforme de la justice, état de droit, la criminalisation.

LA CRISI DELLO STATO SOCIALE NEL GOVERNO DI ÁLVARO URIBE VÉLEZ

Riassunto

La decomposizione della sovranità internazionale dello stato moderno in Europa produce anche un impatto in America Latina e partico-

larmente in Colombia. Impatto che induce a una crisi dell'aspetto democratico dello stato sociale. In questo articolo è quello di analizzare la crisi dello stato sociale di diritto nel governo, che copre il periodo dal 2002 al 2010 o il governo di Álvaro Uribe Vélez e riguardare questa crisi con il trattamento di bellicismo facendo in quel periodo del nemico politico del governo, crisi che impedisce qualsiasi possibilità di inserimento e allo stato sociale di diritto.

L'articolo è diviso in due fasi, la prima analizza la riconfigurazione delle relazioni internazionali, che conduce alla crisi dello stato sociale nel mondo; e il secondo, che mira a descrivere l'impatto di questa crisi nello stato Colombiano attraverso varie riforme di giustizia e di governo nel periodo di governo di Uribe Vélez. Tutto questo per concludere che un intervento punitivo accompagnato da cambiamenti nell'aspetto democratico dello stato sociale, implica una diminuzione di sempre maggiori alternative per la trattativa con un attore armato e suo inserimento in un patto sociale dato che preferiscono loro annientamento alla loro reintegrazione nella democrazia.

Parole chiave: Conflitto Armato, Stato sociale di diritto, Relazioni Internazionali, Le riforme della giustizia, stato di diritto, criminalizzazione.

A CRISE DO ESTADO SOCIAL NO GOVERNO DE ÁLVARO URIBE VÉLEZ

Resumo

A decomposição da soberania internacional do Estado moderno na Europa produz também um impacto na América Latina e particularmente na Colômbia. Impacto que induz uma crise do aspecto democrático do Estado Social. Este artigo visa analisar a crise do Estado Social de Direito no governo compreendido entre 2002 e 2010, o governo de Álvaro Uribe Vélez, e relacionar essa crise com o tratamento belicista que nesse período de governo é dado ao inimigo político, crise que impede alguma possibilidade de inseri-lo ao Estado Social de Direito.

O artigo é dividido em duas etapas, a primeira analisa a reconfiguração das relações internacionais que conduz à crise do Estado Social no mundo; e a segunda, a qual visa descrever o impacto dessa crise no Estado colombiano através das diferentes reformas à justiça e ao governo no período de governo de Uribe Vélez. Tudo isso para concluir que um discurso punitivo acompanhado de mudanças no aspecto democrático do Estado Social, implica uma diminuição cada vez maior das alternativas para a negociação com um ator armado e sua inserção em um pacto social, pois é preferida sua aniquilação à sua reincorporação na democracia.

Palavras Chave: Conflito armado, Estado Social de Direito, relações internacionais, reformas à justiça, Estado de Direito, criminalização.

INTRODUCCIÓN

En el artículo que se presenta a continuación se desarrolla la siguiente idea: La reconfiguración de las relaciones internacionales ha producido una crisis de legitimidad del Estado social en el mundo occidental y, particularmente, en Europa y los Estados Unidos, crisis que inicia aproximadamente en 1970 (Serrano, 1988, p. 25)¹.

Dicha crisis supone un remplazo de la política social de redistribución de riqueza y de intervención en la economía por la política punitiva de criminalización de los actores sociales y el aumento de delitos y de cárceles. En términos generales, supone un traslado del aspecto democrático en los estados sociales de derecho hacia un énfasis en su aspecto punitivo, manifiesto en el uso excesivo del derecho penal.

Para explicar dicha crisis es necesario enfocarse en la transformación que ha sufrido el Estado social y su contraste con el Estado liberal. El Estado social supone una transformación del Estado liberal en dos facetas: de un lado, una faceta política, en la cual cambian los procesos de toma de decisiones, inicialmente basados en el consenso del órgano deliberativo —el Congreso o el Parlamento— hacia un papel cada vez más preponderante del órgano ejecutivo, que remplaza las políticas basadas en el consenso por políticas basadas en la eficacia, y, de otro, una faceta económica, en la cual el Estado debe intervenir la economía a partir del gasto público que destina a la redistribución de riquezas.

Con todo ello, en el Estado social el órgano protagónico es el ejecutivo, más que el legislativo —típico del Estado liberal—. Este órgano ejecutivo debe responder al aumento acelerado de demandas a través de políticas de gasto público, por lo que implica una redefinición del papel del Estado hacia una esfera más administrativa que deliberativa (Habermas, 1973, p. 58; citado por Serrano, 1988, p. 26). La transformación del papel del Estado

1 Sobre este punto es importante señalar que la crisis del Estado social se produce como reacción a la pérdida del consenso, es decir, es una crisis que genera una reacción para recuperar la legitimidad del Estado. Esta crisis se manifiesta tanto en los países europeos centrales (Alemania, Italia, Reino Unido, Francia y España) como en los países periféricos (América Latina, África). La diferencia entre ambas crisis son las reacciones diferenciadas. Mientras los países del centro se enfocan hacia el manejo de recursos jurídicos para conjurar la excepción o, según Serrano, *management by exception*, en los otros —los periféricos— existe una política de *management by exception*, pero enfocada hacia los derechos penales autoritarios (Serrano, 1988, p. 29). El término *management by exception* es introducido por el autor citado.

liberal de derecho hacia un Estado social produjo con el tiempo una crisis tanto política como económica.

La crisis política se entiende como una reducción del espacio de deliberación y con ella un desplazamiento del eje de legitimidad del Estado, el cual transita de una legitimidad legal racional o típicamente liberal, basada en procesos consensuados de tomas de decisiones y un apego hacia la racionalidad del derecho, hacia una legitimidad de resultados o típicamente política. Y con esta legitimidad hacia un protagonismo cada vez mayor del órgano administrativo —el Gobierno— y una consecuente reducción del proceso de toma de decisiones que recae en el órgano legislativo —el Congreso—. Así, se remplace la deliberación racional y los consensos en la toma de decisiones por eficiencia necesaria en la redistribución del gasto público².

Tal y como lo refiere José Ramón Serrano en su libro *Emergencia y crisis del Estado Social*, la crisis del Estado social en el mundo es la crisis de dos de sus funciones básicas: la primera se refiere a la acumulación de plusvalía como crisis de la producción del Estado para mantener estable la demanda social y, la segunda, se refiere a la crisis de legitimidad³, producto de la ruptura del consenso social y caracterizada por un aumento exagerado del gasto social. Este gasto se produce como un crecimiento gradual de las necesidades de la población global y un decrecimiento de la fuerza de trabajo que impide mantener la producción del capital en un equilibrio constante entre la oferta y la demanda (Serrano, 2008).

El aumento de funciones en el Estado social, a su vez, produce un acelerado proceso de burocratización del Estado, en el cual los partidos políticos, las entidades financieras, los sindicatos y los grupos económicos son incorporados en la estructura del gobierno.

Al mismo tiempo, la crisis de legitimidad produce una pérdida del carácter democrático o participativo del Estado social. Esta pérdida se ma-

2 “El predominio del Ejecutivo y de la Administración acentúa su presencia, a medida que la limitación de recursos constriñe el espacio de decisión política. Esta tendencia acarrea, a su vez, otras consecuencias, entre las que destaco de suma importancia: La conversión del Estado en el lugar privilegiado de la lucha de clases (De Cabo, 1986, p. 75) (reivindicaciones y demandas que se canalizan por vía jurídica o institucional) y la pérdida de protagonismo del Parlamento como supremo órgano de formación de la voluntad política” (Serrano, 1988, p. 26).

3 Se entiende por *legitimidad* “... el hecho de que un orden político es merecedor de reconocimiento. La *pretensión de legitimidad* hace referencia a la garantía —en el plano de la integración social— de una identidad social determinada por vías normativas: las *legitimaciones* sirven para hacer efectiva esa pretensión...” (Habermas, 1983, p. 249).

nifiesta en una disminución de la participación ciudadana en la toma de decisiones en los diferentes órganos estatales, producto de la pérdida de protagonismo del órgano deliberativo. Esta última es una crisis democrática o crisis del consenso, manifiesta en una concentración en cabeza del ejecutivo de las funciones del Estado que prescinden del mismo. La pérdida del consenso ha dado lugar en los estados sociales a una transformación de estos en estados de excepción (Serrano, 2008, p. 106).

Ambas crisis son producto de la transformación de los procesos de legitimación del Estado —por algún tiempo centrados en la satisfacción de las necesidades sociales básicas— hacia la garantía de la seguridad interna o del orden público⁴ (Sánchez, 1999, p. 151).

Algunos autores como Habermas han explicado la transformación de los procesos de legitimación del Estado como una crisis de legitimidad del Estado social que traslada el eje de legitimidad social del Estado desde la política hacia la economía (Habermas, 1983). Si la legitimidad del Estado liberal de derecho descansa en una dominación legal racional basada en la creencia de que un determinado tipo de gobierno es capaz de ajustar sus decisiones a las leyes de un ordenamiento jurídico, en el Estado social, en cambio, no basta con dicho ajuste, sino que es fundamental el papel del gobierno en la distribución eficiente del gasto público⁵. Por lo tanto, la legitimidad del Estado social es una legitimidad de resultados, en la medida en que el Estado, para mantener la confianza de la población en las políticas gubernamentales, debe acudir a la satisfacción de demandas sociales a través de políticas de gasto público y no limitarse única y exclusivamente al sometimiento de sus decisiones a la legalidad.

En el Estado social hay un cambio del eje de legitimidad que se desplaza desde las deliberaciones racionales hacia las decisiones eficientes. Por ello, existen relaciones recíprocas entre el capitalismo y el gobierno del Estado, lo que representa un condicionamiento muy fuerte entre los servicios

4 Se entiende por *legitimación* la “demostración de cómo un orden político es el adecuado para realizar los valores constitutivos de la identidad social, de su fuerza justificativa, de las razones que se movilizan para que ello se logre, de su validez en un contexto determinado” (Uribe, 1999, p. 25).

5 Al respecto, puede consultarse Weber (1997) para la legitimidad legal racional y Sánchez (1993, p. 148) para la legitimidad del Estado social. Para explicar la legitimidad del Estado social, García Pelayo señala: “Y en estas condiciones hay que reconocer que era más fácil, o por lo menos ofrecía mayor grado de certidumbre, la sumisión rigurosa del Estado de Derecho cuando éste señalaba los límites a su acción que cuando éste impone prestaciones y acciones positivas...” (Pelayo, citado por Sánchez, 1993, p. 150).

sociales que presta el Estado y el desarrollo económico. Servicios sociales y desarrollo que deben mantenerse, en lo posible, equilibrados. Cuando se rompe la ecuación, se manifiesta una crisis del Estado social.

La crisis del Estado social alcanza su momento más agudo cuando el gasto público se hace insostenible para cubrir las necesidades sociales. Son varios los factores que la generan:

- a) El aumento de los precios del petróleo que impulsa toda la devaluación de la cadena de bienes y servicios a nivel global, seguido de un aumento gradual de los precios de esos bienes y servicios, a principios de 1970.
- b) La decisión de los Estados Unidos —en la misma década— de no mantener la convertibilidad de su moneda con el patrón del oro, dada la tenencia de miles de dólares por otros países, lo que la hacía insostenible. Con ello, se produce la decisión de muchos países de dejar de implementar el modelo keynesiano (Sánchez, 1993, p. 248).
- c) Un aumento exagerado del número de nacimientos en Europa y América, en los años 60 y 70, que produce todo un cambio demográfico de la población global denominado el *baby boom* por Remedio Sánchez (Sánchez, 1997).

Al hacerse insostenible la demanda social, los gobiernos optan por eliminar gastos improductivos o gastos que no reportan ninguna ganancia para el modelo de mercado, tales como seguridad social, subsidios y educación, para concentrarse en las funciones policivas estatales.

Estas funciones trasladan la legitimidad del Estado como promotor del bienestar social en una legitimidad basada fundamentalmente en el consenso producido por el miedo que surge de una amenaza socialmente compartida, bien puede ser la amenaza comunista, la guerrillera o la terrorista (Serrano, 2008, p. 130)⁶.

Así, los discursos de la criminalidad, de la delincuencia generalizada y del “enemigo público” son los discursos propios de gobiernos en crisis,

6 Para explicar cómo se traslada el eje de legitimidad en el Estado social en crisis, Serrano propone un cambio en la pregunta fundamental del Estado. Si en el Estado Liberal la pregunta gira en torno a: ¿cómo fundamentar racionalmente la sociedad?, en el Estado social la pregunta se hace en otro sentido: ¿cómo es posible que el individuo se someta al orden impuesto por el Estado? (Serrano, 1988, p. 27).

que, supuestamente amenazados por un enemigo al que presentan como paulatinamente más común en el ámbito interno y en el global, y en su afán de recuperar la legitimidad, acuden al orden público y a la seguridad ciudadana para sostener el consenso social (Serrano, 2008, p. 120; González, 2002; Kaldor, 2005).

En consecuencia, en un contexto donde la legitimidad del Estado social está en crisis, la respuesta a dicha crisis se ha ido enfocando en un traslado de las funciones del Estado para ser asumidas por la sociedad, pues el gobierno es incapaz de sostener las demandas de la población, por ejemplo, en materia de seguridad. Y la sociedad, conducida por ese gobierno, comienza a asumirlas, lo que permite un traslado de responsabilidades y de funciones para no someterse a algunos controles o, si se quiere, para no tener que responder socialmente (Serrano, 2008, p. 121).

En este punto, considero que la crisis de legitimidad en el Estado social ha producido un aumento cada vez mayor de las funciones punitivas estatales, y dicha crisis funciona como pretexto y no constituye un efecto necesario del desplazamiento de un Estado de bienestar a un Estado punitivo.

Los gobiernos estatales se enfocan en una política de seguridad porque consideran más rentable o efectivo aniquilar el enemigo que reincorporarlo al consenso social, ya que para dicha reincorporación se hacen necesarias las políticas públicas de bienestar, como la educación, la salud, la vivienda, el empleo, etc.

Si en el modelo keynesiano la demanda debía igualar la oferta y con ello los estados necesariamente estaban obligados a introducir correctivos en la economía y los derechos sociales para evitar las crisis económicas, en el Estado social en crisis —o el nuevo Estado liberal— no existe una obligación en tal sentido, porque la economía responde a las crisis desde las privatizaciones y la política la avala o la respalda con las respuestas penales. Es una lógica donde se “aparenta” dar solución al problema, pero el problema no se soluciona porque al hacerse cada vez menor el tamaño del Estado en materia de gasto, la violencia aumenta, entonces este ciclo permite sostener el aparato institucional a partir de una satisfacción de un único objetivo que cada vez va a hacerse más prioritario, este es, el de la seguridad⁷.

7 Como ejemplo de la crisis del Estado social en Colombia puede citarse el caso de los gobiernos de Álvaro Uribe, cuyos programas de gobierno se basaron en impulsar las campañas de seguridad ciudadana, seguridad democrática, Estado comunitario. Y todas ellas expresan con claridad cómo se produce este traslado de las funciones sociales de bienestar hacia funciones estatales que se enfocan en la seguridad y la responsabilidad de la sociedad en las mismas (Alvear, 2003; Montoya, 2008).

La crisis del Estado social sostiene la legitimidad del mismo Estado, a la manera de un juego interminable, puesto que es necesario mantenerla para generar consenso, y la manera más eficiente de generar consenso es incrementar las dimensiones de la amenaza. El enemigo es fundamental para producir unión en las sociedades en crisis y debe ser un enemigo lo suficientemente poderoso como para poner en jaque todo el sistema internacional y estatal, manteniéndolo en vilo por un tiempo prolongado. Lo anterior además hace posible una recuperación de la legitimidad perdida en el modelo de bienestar.

Con el desplazamiento de la función legislativa propia de los estados de derecho hacia el poder ejecutivo que privilegia el principio de eficacia y eficiencia estatal, el Parlamento ya no es más el centro del Gobierno (Sánchez, 1993). El órgano que fundamenta el consenso es el ejecutivo. Este es cada vez más fuerte y con más funciones, es más rápido, más eficiente, no está obligado a deliberar y actúa para dirigir la fuerza pública y hacer frente a la amenaza (Serrano, 2008)⁸.

No es extraño entonces que en gobiernos en crisis, tal y como lo señala José Ramón Serrano, bajo una amenaza latente o supuesta, como puede ocurrir con el recurso al terrorismo, se acuda a campañas gubernamentales que exalten el enemigo para poner el orden nacional e internacional en alerta máxima. La población, atemorizada, fácilmente se une en torno al proyecto político de turno, vota, refrenda decisiones, reelige (Serrano, 2008, p. 130).

Con todo ello, el derecho penal adquiere un protagonismo inusitado, al igual que las políticas de excepción; se reclama una acción pronta y eficiente, se confía todo el orden a la acción de la fuerza pública. Efectos de todo ello son “el crecimiento de la población carcelaria, la ampliación del número de detenidos preventivamente y el aumento de las cárceles de máxima seguridad” (Serrano, 2008, p. 135).

La consecuencia más o menos obvia de dicho proceso es la crisis del Estado de derecho manifiesta en una crisis de los derechos fundamentales, antes comprendidos como cortapisas al ejercicio del poder del Gobierno;

8 Remedio Sánchez añade que si a este traslado de la legitimidad —dada la necesidad de legitimación— le sumamos la acumulación de buena parte de las funciones estatales en el órgano ejecutivo, la burocratización de los partidos políticos como mecanismos de intermediación entre los intereses ciudadanos y el gobierno, la crisis fiscal, el aumento de la población en la década del setenta, la aparición del neoliberalismo y, finalmente, un aumento de la inflación (Sánchez, 1998), nos encontramos entonces con una situación de crisis que fue aprovechada eficientemente por los partidos políticos y, en general, por la burocracia para patrimonializar el Estado, convirtiéndolo en una esfera casi autónoma para un ejercicio político del poder.

un rompimiento del principio de separación de poderes, y una pérdida de protagonismo del órgano legislativo. Este último conlleva debilitamiento del principio de supremacía legal, el cual es sustituido por la primacía de la política (Serrano, 2008, p. 135).

En consecuencia, el auge del terrorismo como pretexto para sostener la legitimidad de los estados en crisis privilegia las políticas punitivas en un Estado que permanece supuestamente amenazado de manera constante, tanto en su interior como en su exterior. El crimen internacional es exaltado por esta nueva perspectiva en razón de que el discurso del terror permite sortear la pérdida del consenso y contribuye al traslado de ciertas funciones del Gobierno hacia la sociedad civil.

Las características de un protagonismo del Estado de guerra sobre el Estado social están presentes en Colombia en el período comprendido entre 2002 y 2010, período en el que se adoptan la mayoría de las convenciones del terrorismo en el país y en el que la política punitiva logra un mayor protagonismo.

EL ESTADO DE GUERRA EN COLOMBIA

La crisis del Estado social de derecho en el mundo como crisis de legitimidad se agudiza en Colombia de 2002 a 2010, período en el cual se aprueban siete de las diez convenciones internacionales contra el terrorismo promovidas por las Naciones Unidas y se realizan importantes reformas al Estado que reflejan una sustitución del aspecto democrático del mismo — visible en el modelo constitucional— por un modelo de Estado punitivo. Las reformas a la justicia; la aprobación del acto legislativo contra el terrorismo, que es declarado inconstitucional por la Corte Constitucional —Acto Legislativo N.º. 2 de 2004—; la reelección presidencial, y la construcción de un Estado comunitario en Colombia que auspicia la introducción de un modelo de Estado militarista y punitivo, en el cual la política social es sustituida por la política penal, son ejemplos de ello.

En las siguientes líneas explicaré cómo se produce la transformación del Estado colombiano en dicho período de un Estado social a un Estado de guerra. La Constitución de 1991 estableció en Colombia un modelo de Estado social de derecho consagrado en el artículo 1º de la CP, caracterizado —en la letra— como un Estado de derecho, un Estado social y un Estado democrático.

Un Estado de derecho en cuanto garante del principio de legalidad, la separación de poderes, los derechos individuales; un Estado social como

promotor de las políticas de bienestar a través de dos herramientas constitucionales básicas: la intervención económica y los derechos sociales desarrollados a través de las políticas públicas estatales, y un Estado democrático en cuanto promotor de la participación ciudadana a través del ejercicio del derecho al sufragio, al plebiscito, al referendo, a la consulta popular, etc⁹. (Sentencia N.º T 406/92).

En Colombia, dicho modelo de Estado se encuentra en una crisis aguda de legitimidad. Dicha crisis de legitimidad se sitúa en el período comprendido entre 2002 y 2010, el cual coincide con los dos períodos presidenciales del gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010).

Aunque se podría contra-argumentar que en Colombia nunca se ha plasmado un modelo de Estado social de derecho pleno, dada la implementación de un modelo económico neoliberal que coincide con la expedición de la Constitución de 1991, podría sostenerse que la exacerbación de la crisis de legitimidad del modelo mismo es evidente en el período escogido (de 2002 a 2010). Es en este tiempo cuando se implementan siete de las catorce convenciones antiterroristas internacionales¹⁰ que acentúan el ancestral rasgo militarista del Estado colombiano.

9 Es importante destacar en este punto que todo Estado social de derecho, al igual que el Estado de derecho, es también Estado constitucional, y lo es en la medida en que la Constitución es norma de normas y norma fundamental (art. 4). En el primer sentido, como norma de normas, la Constitución se superpone a las demás normas jurídicas, de tal forma que cualquier incompatibilidad entre la Constitución y una norma jurídica hace prevalecer la Constitución, y en el segundo sentido, los derechos fundamentales, que son la esencia misma del constitucionalismo contemporáneo, predominan sobre los bienes colectivos y sobre las normas de orden público.

10 Las catorce convenciones internacionales antes referidas son las siguientes: Convención de Ginebra (1937); Convención internacional sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves (1973); Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos (1969); Convención internacional para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil (1971); Convención internacional para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves (1973); Convención internacional contra la toma de rehenes (1979); Convención internacional sobre la protección física de materiales nucleares (1980); Convención internacional para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicios a la aviación civil internacional, complementario al Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil (1998); Convención internacional para la represión de actos ilícitos contra la navegación marítima (1998); Convención internacional para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental (1991); Convención internacional sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección (1991); Convención internacional para la represión de actos terroristas cometidos con bombas (1998); Convención internacional para la represión de la financiación del terrorismo (2000); Convención internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear (2007).

En estos años se hace evidente la coexistencia de un modelo de Estado que en su ingeniería normativa dice buscar la justicia distributiva; sin embargo, el fortalecimiento de un Gobierno con rasgos militaristas favorece el derecho penal de excepción. Ello da lugar a un Estado autoritario producto de una ausencia de los límites del Estado de derecho y una dilución de las fronteras entre sociedad civil y Estado¹¹.

La pérdida de los límites entre el Estado y la sociedad civil se refleja en el período 2002-2010, denominado por el colectivo de abogados José Alvear Restrepo como el auge del gobierno neoliberal. Dichos años evidencian un efecto general caracterizado por el resquebrajamiento de la estructura del Estado de derecho a través de: a) una concentración de poder en el órgano ejecutivo; b) una desinstitucionalización del Estado por la vía de las reformas a la justicia, y, finalmente, c) la construcción de un Estado comunitario.

1.1. La concentración del poder en el órgano ejecutivo: la Constitución de 1991 plantea un modelo de concentración del poder político de características presidencialistas, dado que el poder que prima en las funciones del Estado descansa en cabeza del presidente de la República, consolidando un régimen con escasos controles normativos en el ejercicio del poder político. Los últimos veinte años de vigencia de la Constitución Política de 1991 permiten evidenciar ya no solo un mal reparto de poder en la Constitución misma que privilegia las funciones presidenciales¹², sino también un abuso del poder en las prácticas políticas del presidente que exagera los rasgos presidencialistas de nuestro sistema político. Los abusos del poder por parte del presidente Uribe fueron variados. De un lado,

11 Para ejemplificar en qué consiste una fórmula desproporcionada entre crisis del Estado social de derecho y auge de un Estado militar basta confrontar las cifras de crecimiento del gasto militar, en las cuales la inversión en seguridad democrática de los años 2001 a 2007 representó el 4,7 % del Producto Interno Bruto y el 4 % solamente fue invertido en seguridad y en defensa. En el informe publicado por la Contraloría General de la Nación se revela que Colombia es el país de América Latina que más invierte en seguridad y entre los países en conflicto solo es superado por Israel. La cifra contrasta con un aumento de la pobreza en un 60 % y de la indigencia en un 25 % en el año 2001. Al respecto, pueden compararse las cifras de crecimiento en gasto militar. Véase: "Gasto militar en Colombia: el más alto del continente" en *El Espectador* (2008, 15 de abril). También pueden compararse los datos contenidos en el artículo "Hacia un Estado autoritario" de Luis Jorge Garay (2003, p. 18).

12 Algunas funciones que hacen palpable el presidencialismo en Colombia en la Constitución, son las siguientes: la elección y libre remoción de sus ministros (art. 189 No. 1); la sanción de los proyectos de ley con la posibilidad de vetarlos (art. 166 de la C.P.); la posibilidad de presentar proyectos de ley en materia económica y de gasto (art. 150 No. 19 de la C.P.); la representación del Estado en el exterior y en el interior (artículos 189 numerales 2,4, 6, 9 y 18); y la instalación y clausura de las sesiones del congreso (art. 189, No. 8).

[...] regaña a todos los funcionarios, incluyendo los altos mandos militares, como una muestra de que las fallas están en la ejecución de las políticas y no en sus planteamientos centrales. El Presidente aparece claro y cierto sobre lo que está proponiendo, liberándose así de toda responsabilidad; simultáneamente se presenta una fuerte tendencia a subvalorar y descalificar las otras ramas del poder público: la legislativa y la judicial. (Alvear, 2003, p. 12)

Por otro lado, y parafraseando al colectivo de abogados José Alvear Restrepo, el presidente propuso una reforma a la justicia que acababa con la independencia de la Corte Constitucional para impedir que esta pueda controlar la constitucionalidad de las leyes expedidas luego de dos años o para impedir que pueda producir fallos en materia de derechos sociales que impliquen gasto o también la “exclusión del control de constitucionalidad sobre el contenido de decretos que declaran la existencia de estados de excepción” (Alvear, 2003, p. 20). Así mismo, la reforma al Consejo Superior de la Judicatura, para que este dependa cada vez más del presidente (sus miembros serían elegidos por miembros del Gobierno Nacional y no por las Altas Cortes, restando independencia al órgano judicial frente al órgano ejecutivo); el otorgamiento de funciones judiciales a las fuerzas militares, y la presentación del proyecto de ley denominado estatuto antiterrorista, a través del cual el Gobierno pretendía “interceptar o registrar correspondencia y demás formas de comunicación privada” sin orden judicial (Alvear, 2003, p. 23).

Así pues, al describir el presidencialismo en Colombia, podría decirse que este se acerca más, tal y como lo aduce Remedio Sánchez refiriéndose a los regímenes latinoamericanos, a un cesarismo presidencial que sustituye un verdadero presidencialismo caracterizado por la separación de poderes y el control recíproco entre ramas del poder público, así como lo dispone el artículo 113 de la Constitución Política. Ello es así en la medida en que el presidente es más un dictador que un jefe de Estado y de Gobierno, que resuelve problemas bajo la lógica del pragmatismo, con desconocimiento de los procedimientos previstos en la Constitución para la toma de decisiones o, incluso, podría decirse que el presidencialismo en Colombia presenta rasgos de monarquía constitucional, dado que el presidente no es realmente un presidente, sino más bien “un monarca escogido por voto popular cada cuatro años” (Valencia, 2010, p. 58); (Sánchez, 1993).

1.2. Las reformas a la justicia: en el año 2002 se presentaron proyectos de reforma a la justicia que buscaban cambios tanto para la legislación penal y procesal penal, modificando algunas penas como las de los traficantes y distribuidores de drogas, como para las funciones de la Corte Constitucional, estableciendo límites a los controles de constitucionalidad ejercidos sobre los proyectos legislativos y de ley, muchos de ellos de iniciativa gubernamental. En particular, al fijarse un término de caducidad de dos años para la aprobación de los actos legislativos y prohibirse los controles de constitucionalidad a los estados de excepción, se redujo el Estado de derecho en Colombia y se afianzó el poder presidencial. Asimismo, al prever la elección de los nueve magistrados del Consejo Superior de la Judicatura por miembros de facultades de derecho, ministros, viceministros y el Senado, la naturaleza política de dicho órgano se vería incrementada a costa de la meritocracia y la carrera judicial. Y, finalmente, el aumento de las funciones judiciales de los miembros de las fuerzas armadas que permitirían los allanamientos y capturas sin orden judicial empeoraba cada vez el panorama, al sustituir el poder judicial y sus garantías por un poder policial que actúa, generalmente sin el derecho (Alvear, 2003, p. 20).

Mediante el decreto 4932 del año 2010, el Gobierno Nacional creó una comisión de expertos para proponer cambios a la administración de justicia. Dichos cambios fueron recogidos en varias propuestas de reforma, como la modificación a la acción de tutela con un término de caducidad de dos meses para su interposición, la improcedencia de la misma frente a sentencias de las Altas Cortes en los casos en los que no exista una grave violación de un derecho fundamental y la elección del Fiscal General de la Nación por parte del presidente, de seis candidatos presentados por la Corte Suprema de Justicia¹³.

Dichas reformas proponen no solo un reacomodo de las ramas del poder público, principalmente de la rama judicial, que pasaría a depender más directamente del poder ejecutivo, sino también un importante recorte de derechos. Las reformas mencionadas expresan la crisis del Estado colombiano, que durante este período refleja cómo se reemplazan los consensos en la toma de decisiones y, al mismo tiempo, cómo el Gobierno se vuelve más autoritario por la vía de las reformas a la justicia ante la falta de voluntad para administrar el bienestar social con políticas públicas.

13 Al respecto, véase: “Las 40 propuestas de reforma a la justicia” en *Semana* (2010, 12 de abril).

1.3. La construcción de un Estado comunitario¹⁴: el período presidencial comprendido entre 2002 y 2010 busca instaurar en Colombia un modelo denominado Estado comunitario. Este modelo de Estado se caracteriza por el personalismo político en cabeza del presidente de la República, quien representa:

Un poder nacional excluyente, creando una simbiosis entre el Estado y el ciudadano, basándose en la tesis del deber ciudadano frente a la seguridad pública y subordinando la exigibilidad de los derechos a las necesidades militares en el marco de la doctrina de la “seguridad democrática”, la cual se nutre de un nuevo poder de occidente: “el que no está conmigo está contra mí”; desplazando y diluyendo la responsabilidad del Estado en materia de seguridad y convirtiendo al ciudadano en vigilante e informante. (Alvear, 2003, p. 18)

El modelo de Estado comunitario presente en el gobierno Uribe ha supuesto un afianzamiento de los rasgos totalitarios del Estado en Colombia: el presidente Uribe calificaba a los miembros de las ONG de Derechos Humanos, a exmagistrados de la Corte Constitucional y a periodistas como terroristas¹⁵; mandaba a linchar a los corruptos, a arrestar algún secretario de Gobierno municipal; invitaba a denunciar el crimen internacional en su propia Casa de Gobierno en lugar de instar a que se haga ante los órganos competentes; conculcaba derechos fundamentales con la criminalización de ciudadanos que no colaboren con la justicia bajo la figura de la “omisión de denuncia”¹⁶; reducía sensiblemente el pluralismo ideológico propio de los estados de derecho cuando señalaba que hoy la discusión entre la izquierda y la derecha no tenía ningún sentido¹⁷; ponía en entredicho la primacía de la

14 Por *Estado comunitario* se entiende, en los mismos términos del presidente Álvaro Uribe Vélez: “... un Estado participativo que involucra la ciudadanía en la consecución de los fines sociales. Un Estado gerencial que invierte con eficiencia y austeridad los recursos públicos. Un Estado descentralizado que privilegia la autonomía regional con transparencia, responsabilidad política y participación comunitaria” (“Uribe Vélez, Discurso de Posesión como presidente de la República”, abril de 2012, recuperado de <http://www.semana.com/politica/articulo/discurso-completo-del-presidente-alvaro-uribe/119536-3>).

15 Las ONG de Derechos Humanos y periodistas como Hollman Morris han sido objeto de sus ataques. En alguna ocasión señaló que ambos “se escudan en su condición de periodistas para ser permisivos cómplices del terrorismo” (“Enfrentamiento de Uribe con los periodistas Jorge Enrique Botero y Holman Morris abre debate”, 5 de febrero de 2009, *El Tiempo*).

16 Lo más preocupante de la política del gobierno Uribe en materia de delación es no solo la pérdida de las fronteras entre la sociedad civil y el Estado, sino también la calificación como sospechosos a quienes no colaboran con las políticas de gobierno (Alvear, 2003, p. 18).

17 La frase puede encontrarse en la edición 562 (febrero de 2008) del periódico *Alma Máter* de la Universidad de Antioquia.

Constitución sobre las demás normas jurídicas cuando en los llamados “consejos comunales” ordenaba apropiaciones sobre el presupuesto público para la construcción de vías; regulaba las capturas e inspecciones de domicilios sin orden judicial; interceptaba comunicaciones, etc.

Así las cosas, el modelo de Estado propuesto por el presidente anterior coincidía con un proyecto de Estado más parecido al totalitario¹⁸, cuyo propósito es, parafraseando al mismo presidente, recuperar el orden y la seguridad para que todos los colombianos puedan disfrutar de sus derechos (Uribe, citado en Rodríguez, 2009, p. 25).

Todo ello lleva a una crisis del Estado producto de la concentración de poderes en el presidente de la República, quien rompe los controles recíprocos que debe tener un Estado de derecho, hace reformas a la justicia que violan derechos y, finalmente, intenta una creación de Estado comunitario que desdibuja las fronteras entre la sociedad y el Estado.

Dicho Estado reemplaza los vacíos de legitimidad del Estado social haciendo uso del derecho penal propio de las legislaciones de excepción y expresión de la lucha contra el terrorismo desarrollada hoy a nivel mundial.

CONCLUSIONES

En el transcurso del presente trabajo presento como objetivo analizar la influencia de la transformación de las relaciones internacionales y del actor armado en Colombia a partir de la descripción y análisis de las políticas adoptadas en un período de gobierno, el comprendido entre 2002 y 2010.

Las transformaciones del derecho y la política internacional se reflejan en un cambio de énfasis en el derecho internacional. Del aspecto democrático de los estados sociales como estados de participación y bienestar, sobre todo en el primer mundo, hacia su ruptura y consecuentes reformas que llevan a estados y gobiernos cada vez más punitivos que pretenden superar los problemas sociales a través del castigo o de la herramienta penalizadora del contradictor o del enemigo —principalmente en el tercer mundo—.

18 El totalitarismo es una ideología referida al estado totalitario. Como ideología se caracteriza por una forma de dominación que destruye individuos y grupos hasta el punto de acabar con la individualidad del “yo”. Esta ideología alimenta al Estado totalitario que aparece en Italia como contrapunto del Estado liberal y se caracteriza por “la monopolización de todos los poderes en el seno de la sociedad, la necesidad de generar un apoyo masivo y el recurso a técnicas modernas de propaganda” (Stopinno, 1998, p. 1574).

El derecho penal como instrumento de lucha contra quien en principio resulta excluido del derecho es un mecanismo que hace uso de ciertas prácticas del discurso básicamente antiterrorista, presentándose como el discurso decisivo y prevalente de las formas de guerra de ciertos combatientes en los conflictos actuales, especialmente del conflicto armado interno colombiano.

Así, tanto el Estado reformado como su lenguaje criminalizador cumplen el papel de restar valor moral a las acciones de ciertos actores armados y en esto consiste el discurso de la guerra como elemento de legitimación del gobierno, particularmente el colombiano, en el período antes referido, puesto que dicho gobierno, mediante sus políticas, define amigos y enemigos a través del uso exagerado del derecho penal. La concentración de poderes en el órgano ejecutivo, las reformas a la justicia y la construcción de un Estado comunitario fueron expresiones de una política de criminalización de actores armados que permitió al gobierno anterior mayores instrumentos para deslegitimar a sus contradictores.

REFERENCIAS

Colectivo de abogados José Alvear Restrepo. (2003). *Estado*. En: El embrujo autoritario. Bogotá: Plataforma colombiana de derechos humanos.

De Cabo, M. (1986). *La crisis del Estado social*. Barcelona: PPU.

Enfrentamiento de Uribe con los periodistas Jorge Enrique Botero y Holman Morris abre debate. (2009, 5 de febrero). *El Tiempo*.

Gasto militar en Colombia: el más alto del continente. (2008, 15 de abril). *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/negocios/articulo-los-ultimos-seis-anos-gasto-militar-represento-el-47-ciento-del-pib>.

Garay, J. (2008) Gasto militar en Colombia: el más alto del continente. En *El Espectador*. Bogotá. p. 15.

González, J. (2002, julio-diciembre). El terrorismo: La utilidad del miedo. *Estudios Políticos*, (21).

González, J. (2007, julio-diciembre). La justicia transicional o la relegitimación del derecho penal. *Estudios Políticos*, (31).

Habermas, J. (1983). Un modelo del compromiso del Estado social. *Teorema: Revista Internacional de Filosofía*, 13.

Kaldor, M. (2005) *La sociedad civil global: una respuesta a la guerra*. Barcelona: Tusquets editores.

Las 40 propuestas de reforma a la justicia. (2010, 12 de abril). *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/justicia/40-propuestas-reforma-justicia/137519-3.aspx>.

Montoya, M. (2003). *Control constitucional y guerra: el caso colombiano: 1992-2001*. (Tesis de maestría). Medellín: Instituto de Estudios Políticos.

Montoya, M. (2008, julio-diciembre). Constitución de 1991, conflicto armado y control constitucional. *Revista Estudios de Derecho*, 65(145), xx-xx.

República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T 406 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón.

Rodríguez, R. J. (2009). *Comunitarismo y Estado Comunitario en el discurso político de Álvaro Uribe Vélez durante su primer período presidencial 2002-2006*. (Tesis de grado). Bogotá: Facultad de Derecho, Universidad del Rosario.

Sánchez, R. (1993). *Introducción al Estado Constitucional*. Barcelona: Ariel.

Serrano, J. R. (1988). *Emergencia y crisis del Estado Social: análisis de la excepcionalidad penal y motivos de su perpetuación*. Madrid: Siglo del Hombre.

Serrano, J. R. (2008). Efectos de la crisis del welfare state en el ordenamiento jurídico penal. En J. M. Martínez y M. Urriela Correa (Coord.). *Seguridad internacional y guerra preventiva* (pp. xx-xx). Logroño: La Perla.

Stopinno, M. (1998). Totalitarismo. En N. Bobbio, N. Mateucci y G. Pasquino (Eds.). *Diccionario de política* (tomo 2). México: Siglo XXI.

Uribe, M. T. (1993). Legitimidad y violencia. En: C. Giraldo. *Rasgando velos: ensayos sobre la violencia en Medellín* (pp. 19-88). Medellín: Corporación Región.