



ocional?

o Gallón Giraldo *
or universidades
ado de Colombia y Andes

del poder y de su justifica-
mo el estado de sitio. In-
crático-liberal, su invoca-
que por ello se contradiga
las libertades democráti-
la vigencia y preservación
mento político del estado
el poder que en su virtud

Colombia: 1958 - 1978". Edi-

se ejerce, difieren bastante de los enredados vericuetos argumentales que a lo largo de los siglos se han acuñado para legitimar la imposición de normas de los gobernantes sobre los gobernados. Al estado de sitio no se le atribuye su última razón de ser en la "ley natural", ni en el origen divino del príncipe, ni en las teorías de la soberanía popular o de la soberanía nacional. El estado de sitio se justifica por sí solo. El poder se hace valer por la necesidad de defender la permanencia de ese mismo poder. En ocasiones se ha pretendido recubrir esa potestad con elaboraciones más sofisticadas, como la doctrina de la "seguridad nacional", pero en el fondo no deja de reconocerse, incluso en estas concepciones, que las atribuciones del estado de sitio emanan directamente del imperativo de preservar el poder de las agresiones reales o presuntas en su contra, llámeseles "turbación del orden público" o de cualquiera otra manera.

Filiación democrática que niega la democracia arguyendo defenderla, y producto de un engendramiento hermafrodita, fruto de la cópula del poder consigo mismo: he aquí los dos rasgos característicos primarios de la figura del estado de sitio. No es difícil imaginar las proyecciones de este curioso híbrido si se encuentra incrustado en el corazón de un régimen político, especialmente en cuanto a la fachada que éste puede exhibir y a las posibilidades de acción que es capaz de desarrollar. La carencia de una legitimidad que podría denominarse "popular", derivada de un amplio apoyo electoral o de un extenso respaldo consensual, puede suplirse así con la legitimidad que podría denominarse "fáctica", derivada de la detención de hecho del aparato de poder político. Y la vigencia de ciertos derechos y garantías elementales, amenazadora para el mantenimiento de una dominación ejercida sobre tales bases, puede suprimirse sin que por ello el régimen en cuestión deje de calificarse como democrático. ¿Cómo puede llamarse un sistema político de estas características? Las ciencias sociales aún se encuentran buscándole nombre.

Tal vez no sea temerario afirmar que Colombia es el país en el que el estado de sitio ha conocido mayor aplicación y perfeccionamiento. Más de 25 años han transcurrido a su amparo desde el 9 de noviembre de 1949. Pero incluso si dejamos de lado el decenio anterior a 1958, en buena parte del cual prevaleció una dictadura militar, debe reconocerse que el tiempo en que el territorio nacional o parte de él ha permanecido bajo estado de sitio supera los 15 años, desde la iniciación del Frente Nacional. A primera vista, el aspecto que más llama la atención del estado de sitio en Colombia es la notoria contradicción que existe entre su carácter teóricamente transitorio o excepcional y su utilización permanente en la práctica. Se trata, indudablemente, de una contradicción relievante, de la que pueden extraerse interesantes conclusiones en cuanto a la naturaleza y al funcionamiento de este régimen político. Sin embargo, no es ciertamente esa la nota más importante de tal fenómeno. Dos hechos son aún más graves, aunque su apreciación se dificulte un poco. El pri-

mero consiste en la mutación que se ha producido en el estado de sitio: este fenómeno no es el mismo hoy que hace veinte años. Con el transcurso de los días y la aquilación de la experiencia gubernamental se ha ido produciendo en él una evolución y un agravamiento de sus consecuencias. El segundo hecho consiste en la mutación que se ha producido en el régimen político colombiano, que tampoco es hoy el mismo que el de hace veinte años. Graves transformaciones se han ido presentando en su naturaleza, y el estado de sitio ha contribuido en gran medida a cristalizarlas.

II.— QUE ES Y QUE HA SIDO EL ESTADO DE SITIO EN LOS ULTIMOS VEINTE AÑOS. (1).

A través de sucesivos ensayos y correcciones, que no solamente han reflejado mayor pericia en el manejo de los dispositivos gubernamentales, sino también metamorfosis en el aparato del Estado y en las relaciones de las fuerzas sociales que lo sustentan, el estado de sitio ha ido adquiriendo un cuerpo complejo y estructurado, cuyo funcionamiento se encuentra previamente regulado de manera casi autónoma. En la disección de este cuerpo, para fines expositivos, podrían distinguirse cinco partes principales: un marco general de restricciones a las libertades elementales; atribución de competencia jurisdiccional extraordinaria a la Justicia Penal Militar; creación de nuevos delitos y aumento de penas; represión laboral; y finalmente un grupo heterógeno de mecanismos dentro de los que pueden reunirse las medidas de tipo coyuntural y las atribuciones del Ejecutivo para afectar el Presupuesto Nacional.

Trataremos de sintetizar la forma como se organizan estos cinco tópicos, de acuerdo con la legislación extraordinaria expedida desde el mes de octubre de 1976 (época en la que fue implantado el actual estado de sitio), y procuraremos mostrar de qué manera se ha ido enriqueciendo cada uno de ellos desde el mes de agosto de 1958 (época en que fue parcialmente levantado el estado de sitio que regía desde noviembre de 1949).

a) EL MARCO GENERAL DE RESTRICCIONES

El objetivo inmediato del estado de sitio, de todo estado de sitio en Colombia durante el período al que hacemos referencia, es y ha sido la adopción de medidas mediante las cuales se coarte la posibilidad de movilización y de organización de los sectores populares. Por ello, la declaración de turbación del orden público, cualquiera que haya sido la causa invocada para justificarla, ha estado siempre acompañada desde el primer momento de una red atrapaadora y restrictiva, como mínimo, de los derechos de reunión y de circulación, de la libertad de prensa y de la libertad personal.

(1) Este tema puede ser consultado de manera más amplia en mi obra *Quince años de estado de sitio en Colombia: 1958 - 1978*, Bogotá, Editorial América Latina, 1979.

DERECHO DE REUNION

El derecho de reunión se encuentra actualmente limitado por la facultad que tienen los Alcaldes, los Gobernadores, los Intendentes y los Comisarios para prohibir las manifestaciones, los desfiles y las reuniones públicas. Ello significa que tales funcionarios pueden, a su arbitrio, negar o dar libre curso a las solicitudes de permiso que desde hace unos años se exigen en toda época para la realización de esos actos. La participación en una reunión pública no autorizada se sanciona con arrestos hasta de 180 días, o del doble para los organizadores de la misma, arresto que corresponde decretar a los Comandantes de Estación de Policía. A menos que el acto en cuestión se considere, lo cual no es difícil, perturbador del orden público, caso en el cual el pronunciamiento del castigo compete a un Consejo Verbal de Guerra que puede imponer por esa causa desde uno hasta cinco años de prisión.

DERECHO DE CIRCULACION

La libre circulación también se halla restringida, no sólo por la posibilidad que tienen las autoridades mencionadas de decretar el toque de queda, sino además por la atribución de que goza la fuerza pública para efectuar requisas de vehículos y de personas cuando lo considere conveniente. En tiempos anteriores esta atribución era conferida por una norma expresa de estado de sitio; sin embargo, ya parece haberse implantado como costumbre su ejercicio, a pesar de no existir decreto legislativo que lo respalde.

Dentro de las facultades conferidas a los Alcaldes, Gobernadores, Intendentes y Comisarios, se ha incluido siempre y se incluye aun, la de imponer la "ley seca", es decir, la prohibición o limitación del consumo de bebidas alcohólicas.

CENSURA DE PRENSA

Los medios de comunicación no gozan de libertad en las actuales condiciones de estado de sitio. A la radio y a la televisión se les prohíbe difundir hechos relacionados con el orden público, los paros o huelgas ilegales, "el cese de actividades" (expresión de oscuro significado) y noticias que inciten al delito o hagan su apología. Además, cuando el Estado lo considere necesario, puede recuperar el dominio de las frecuencias o canales de radiodifusión cedidas a particulares. Debe observarse que la prensa escrita no se halla formalmente sujeta a la censura vigente para los otros medios, aunque en el pasado llegó incluso a estar sometida a revisión previa de sus informaciones. Sin embargo, el que ella no se encuentra actualmente bajo control directo, más que como signo de tolerancia podría interpretarse como la manifestación del reco-

nocimiento de su limitado alcance y de su reducida y autocontrolada capacidad crítica. Para nadie es un secreto que la gran prensa se encuentra en manos de las clases dominantes y de círculos allegados a las esferas gubernamentales. Y las posiciones independientes que eventualmente se publican en sus páginas no pasan de ser inofensivos aguijonazos, incapaces de suscitar una movilización popular, y útiles, por el contrario, como mecanismos de distensión y de esparcimiento del público lector. Con todo, no deben ignorarse las presiones ejercidas por ciertos sectores para que se haga más rígida la censura de prensa, sectores entre los que sobresale la oficialidad militar, quien hizo públicas sus peticiones al respecto en un agresivo y enérgico memorial dirigido al presidente López Michelsen en el mes de diciembre de 1977.

LIBERTAD PERSONAL

Además del peligro que supone la instauración de una jurisdicción y una legalidad extraordinarias de estado de sitio, que se analizarán más adelante, la libertad personal se encuentra amenazada por la vigencia del artículo 28 de la Constitución, que autoriza al Gobierno para ordenar la retención de cualquier persona que considere sospechosa de atentar contra la paz pública. Para la ejecución de esta orden no se requiere intervención judicial ni acusación concreta alguna, sino simple decisión del Consejo de Ministros, y el sujeto retenido en estas circunstancias puede permanecer privado de su libertad por espacio de diez días, aunque en el año de 1968 el Gobierno consideró que este límite de tiempo no regía durante el estado de sitio. La actual Administración recibió concepto favorable del Consejo de Estado para aplicar el citado artículo 28 al mes de haber asumido sus funciones (septiembre de 1978).

También debe considerarse como coartación de la libertad personal la facultad de que gozan los Alcaldes y los Inspectores de Policía para exigir una caución de buena conducta, convertible en arresto hasta por 30 días, a los invasores de predios económicamente explotados, a quienes porten utensilios de trabajo "en circunstancias que hagan presumir el ánimo de usarlos ilegalmente", o simplemente a las personas que a ellos les parezcan sospechosas de poder llegar a cometer una infracción en el futuro. Esta verdadera presunción de mala fe, que hoy pesa sobre todos los colombianos, fue ideada por el gobierno de Alfonso López Michelsen en diciembre de 1976.

GESTACION Y MADURACION DE ESTAS MEDIDAS DESDE 1958

Un marco general de restricciones, como el que se acaba de describir, siempre ha existido en el país en tiempo de estado de sitio. No obstante, su contenido ha sido modificado permanentemente, con lo cual se ha pasado de unos rudimentarios mecanismos iniciales a la configuración del complicado y peligroso andamiaje que acabamos de analizar.

Entre 1958 y 1961, bajo la presidencia de Alberto Lleras Camargo, estuvieron prohibidas las reuniones y manifestaciones públicas, y se autorizó a los Gobernadores (no a los Alcaldes), en época de elecciones, para permitir discrecionalmente su realización en locales cubiertos y cerrados. En 1966, durante el gobierno de Carlos Lleras Restrepo, se incluyeron los desfiles dentro de los actos prohibidos, y se transfirió a los Alcaldes la potestad de autorizarlos facultativamente. Además, se comenzó a sancionar en forma extraordinaria la transgresión de estas prohibiciones con cinco días de arresto para los participantes en reuniones no autorizadas y treinta para los organizadores de ellas, sanciones cuya imposición se atribuyó a las autoridades de policía. Desde entonces, tales penas han ido progresivamente en aumento: 60 días, desde julio de 1970; 180 días para los organizadores, a partir de marzo de 1971; en agosto de 1975 los términos se redujeron significativamente a 15 días para los participantes y 30 días para los organizadores, pero ello no pasó de ser un efímero experimento del que se renegó en forma violenta siete meses después, al establecerse penas de 180 y 360 días, respectivamente. Así se ha llegado a la situación actual, en la que no es del todo imposible que los jueces castrenses impongan de uno a cinco años de prisión por la simple presencia en una manifestación política no autorizada. Hubo épocas en que no sólo se prohibieron las manifestaciones, reuniones y desfiles, sino también, en forma delirante, las concentraciones religiosas, estudiantiles, laborales "o de otro orden", los actos cívicos y los espectáculos públicos, y en que se impidió hasta la formación de grupos de más de tres personas en las calles, situación que tuvo lugar al final del gobierno de Lleras Restrepo y durante la casi totalidad del de Pastrana Borrero (1970 a 1973). Pero hoy tal vez se ha considerado que la lista de los tres actos prohibidos limita suficientemente el derecho de reunión, lo que hace innecesario y hasta políticamente inconveniente alargar su enumeración. La restricción de los corrillos callejeros es, en cambio, una posibilidad siempre susceptible de ser resucitada.

El derecho de circulación ha sufrido una evolución similar. La facultad que tenían los Gobernadores desde 1958 para imponer el toque de queda y restringir la circulación por las vías públicas fue complementada a partir de 1970 con la de autorizar requisas a las personas y a los vehículos. Estas requisas, aproximadamente a partir de 1974, ya no requieren ser ordenadas por funcionarios civiles, sino que son en la práctica las fuerzas militares quienes deciden autónomamente su ejecución, como ya se dijo. Es pertinente resaltar la expedición de una medida, hoy en día abolida que limitó igualmente la libertad de desplazamiento, como fue la prohibición impuesta a los colombianos en octubre de 1966 de visitar a Cuba, so pena de retiro del pasaporte, documento internacional de identificación y prohibición de expedición de uno nuevo.

La censura de prensa ha pasado por tres momentos claramente diferenciables. Con anterioridad a 1968, la tendencia era la de dejar en manos de los gobernadores la restricción de la difusión de informaciones. Ello no obstó para que en determinados momentos se prohibiera de manera general la transmisión radial de conferencias y discursos políticos, noticias de orden público e información sobre operaciones militares y desórdenes políticos y sociales. Incluso en algunos municipios de Caldas se llegó a implantar la censura previa sobre la radio, ejercida por el Alcalde respectivo. Los medios de comunicación perseguidos preferentemente en esta época eran la radio y los periódicos. La televisión no fue afectada directamente, aunque se facultó al Ministerio de Gobierno para prohibir la proyección de noticias cinematográficas. Por último, debe subrayarse que en noviembre de 1961 se creó, con base en normas supuestamente transitorias de estado de sitio, un "servicio de control y vigilancia de las radiocomunicaciones" en el Ministerio de Comunicaciones, dependencia que ha prolongado su vida a lo largo de los años y que aún hoy perdura.

Entre 1970 y 1973 se adoptó un estilo completamente diferente, consistente en prohibir de manera general la difusión de noticias, comentarios y hasta propaganda sobre hechos considerados susceptibles de crear alarma, incluidos los debates en el Congreso, las Asambleas y los Concejos Municipales, sobre orden público. La prohibición se predicó respecto de todos los medios de comunicación y se hizo efectiva mediante el establecimiento de la censura previa ejercida por los Gobernadores, Intendentes, Comisarios y el Alcalde Distrital de Bogotá. Adicionalmente, se confió a los Ministros de Gobierno, Defensa y Comunicaciones el control de la censura, pues se les facultó para levantarla o restablecerla y para celebrar contratos con determinados órganos periodísticos que aceptaran auto-censurarse para exonerarse en esa forma de la obligación de hacer revisar previamente sus publicaciones. El amordazamiento de los medios de comunicación se hizo aún más grave con la previsión de fuertes sanciones para los casos en que se pretendiera desafiar las restricciones impuestas: decomiso y destrucción de la publicación impresa, o suspensión del espacio radial por tres días, y multa convertible en arresto a los directores o propietarios del medio respectivo.

Este rígido control no fue adoptado por el gobierno de Alfonso López Michelsen, en el cual sólo se restringió la información sobre el delito de secuestro y, un tiempo más tarde, sobre el paro nacional del 14 de septiembre de 1977. En ambos casos, la prensa escrita quedó excluida de las restricciones. Las disposiciones actuales sobre censura de radio y televisión, que se analizaron arriba, fueron adoptadas en septiembre de 1978 por el gobierno de Julio César Turbay Ayala.

En materia de libertad personal, las restricciones actuales tienen pocos antecedentes. La caución de buena conducta data de 1976; y la retención de sospechosos de "alterar la paz", autorizada por el artículo 28 de la Constitución, sólo había sido utilizada en estos últimos veinte años durante el mandato de Carlos Lleras. Estas dos medidas han venido pues a reemplazar otras que en el inmediato pasado tenían el mismo fin, y que no es seguro que hayan sido definitivamente echadas al olvido para el futuro cercano. Nos referimos especialmente a la facultad que se le confirió al Departamento Administrativo de Seguridad —DAS— desde 1966 para elaborar listas de sospechosos y, con el visto bueno del gobierno, someter a tales personas a vigilancia policiva y a la prohibición de ausentarse de su domicilio sin previa autorización del propio DAS o del Alcalde. Más grave aún fue la potestad que se dio en 1970 a los Comandantes de Guarnición para ordenar la aprehensión de personas comprometidas en actos contra el orden o respecto de quienes hubiere indicios de atentar contra la paz pública.

b) ADMINISTRACION DE JUSTICIA POR LAS FUERZAS ARMADAS

La atribución de facultades jurisdiccionales a la fuerza pública para juzgar a la población civil se inició en mayo de 1965, cuando el presidente Guillermo León Valencia declaró turbado el orden por razón de unas revueltas estudiantiles desatadas como protesta a la invasión de Santo Domingo por los Estados Unidos. Este procedimiento de instauración de las Cortes Marciales implica un reconocimiento explícito de la inoperancia e ineficacia del propio aparato judicial del Estado para garantizar el cumplimiento de las leyes y castigar su quebrantamiento. Tal aparato judicial había sido objeto, no obstante, de una complicada reforma en vísperas de la adopción de esta medida, en el año de 1964. Y en los quince años transcurridos desde entonces se han implantado y discutido otras modificaciones, sin que por ello las clases dominantes hayan recuperado la confianza en los jueces civiles. Se considera, por el contrario, que los militares son más inflexibles y ágiles en cuanto al ejercicio de la represión se trata. Si estas consideraciones tienen algún fundamento es, sencillamente, porque los métodos con que opera la llamada justicia penal militar contienen una serie de recortes a las garantías de los procesados que hacen en la práctica nugatorio el derecho de defensa. Mencionemos entre estos recortes, a título meramente ilustrativo, la calidad del encargado de imponer las sanciones penales, quien no está forzosamente obligado a conocer las normas jurídicas, y de hecho las ignora la mayoría de las veces; o, peor aún, la existencia, en los Consejos Verbales de Guerra, de un jurado constituido por oficiales militares, lógicamente sometidos a los marcos impuestos por la subordinación y la jerarquía imperantes en su corporación.

La asignación de competencia jurisdiccional extraordinaria a las Fuerzas Armadas ha sido un recurso invariable de todas las épocas de estado de sitio

que se han sucedido desde 1965. Sin embargo, los delitos puestos en sus manos han fluctuado, en la medida en que se ha experimentado el retiro de unos y su reemplazo por otros con el transcurso del tiempo. Gran parte de estos delitos no guardan necesariamente relación con las causas de turbación del orden público invocadas para cada estado de sitio, como se verá enseguida.

DE 1965 A 1968

En un comienzo se distinguieron dos grupos de autoridades receptoras de esta competencia extraordinaria: la justicia penal militar, que opera mediante el procedimiento de los Consejos Verbales de Guerra, a la que se adscribió el juzgamiento de conductas en su mayoría consideradas delictivas y se les facultó para la imposición de penas generalmente graves; y las autoridades de Policía, que fueron encargadas de sancionar, mediante decisiones de privación de libertad de duración relativamente corta, los comportamientos considerados de menor gravedad, conocidos jurídicamente con el nombre de contravenciones.

Así, se sometieron a Consejo de Guerra los delitos contra la existencia y seguridad del Estado (deserción y espionaje, por ejemplo) y contra el régimen constitucional y la seguridad interior del Estado (rebelión, sedición y asonada); la asociación para delinquir; el incendio y otras conductas que envuelven peligro común; el secuestro y la extorsión; el porte, tenencia, comercio o fabricación ilícitas de armas, municiones o elementos explosivos o inflamables; los delitos cometidos por miembros de la Policía Nacional; los delitos contra la "defensa nacional" (incumplimiento de órdenes sobre defensa civil, o de requisición u ocupación de bienes); el daño de elementos o vías de comunicación y de producción o transporte de hidrocarburos; la colocación de explosivos o su lanzamiento en público; el robo contra instituciones de crédito o cajas de ahorro; la invitación a prestar o el hecho de dar apoyo a actividades subversivas; y los demás delitos que se cometiesen en desarrollo o con ocasión de los anteriores.

A las autoridades de Policía se les ordenó castigar la participación en reuniones públicas no autorizadas, el intento de impedir el normal desempeño de las actividades económicas, y a las personas confinadas por el DAS que se ausentaran de su domicilio sin previa autorización.

1970

En el año de 1970 se repartió en tres tipos de órganos el juzgamiento extraordinario de las infracciones cometidas durante estado de sitio: los Consejos de Guerra, los Comandantes de Guarnición Militar y los Comandantes de Unidades de Policía.

A los primeros se les despojó del conocimiento de los delitos relacionados con elementos de comunicaciones o con producción y transporte de hidrocarburos, de la colocación de explosivos y su lanzamiento en público, del apoyo genérico a actividades subversivas y de los delitos cometidos por miembros de la Policía. En su reemplazo, además de mantenerse los delitos restantes, se incluyeron los de apología del delito e instigación para delinquir, los de secuestro cometido con anterioridad a la declaratoria del estado de sitio, las infracciones perpetradas contra miembros o pertenencias de las Fuerzas Militares o de la Policía, la invasión de propiedad ajena y las conductas descritas en el "Estatuto de Contravenciones" (decreto-ley 1118 de 1970), texto que contiene más de 68 tipos de comportamientos considerados ilícitos, que van desde el simple insulto al jefe del Estado hasta la práctica del homosexualismo.

Los Consejos de Guerra conservaron la facultad de juzgar las conductas relacionadas con armas y municiones, excepto la relativa a su porte ilegal, que fue transferida a los Comandantes de Guarnición Militar. A estos últimos se les atribuyó además la potestad de imponer penas de arresto a las personas acusadas de coartar el ejercicio de un derecho, de perturbar el normal desarrollo de las actividades sociales o de escribir leyendas "injuriosas". Y a los Comandantes de Unidades de Policía se les confirieron los mismos poderes en caso de ausencia de Comandantes de Guarnición Militar en la zona respectiva.

DE 1971 A 1973

Nuevas reestructuraciones se produjeron entre 1971 y 1973. La invasión de propiedad ajena retornó al conocimiento de los tribunales ordinarios. Del "Estatuto de Contravenciones" se dejaron en manos de los Consejos de Guerra 16 de los 68 artículos que describen infracciones. La competencia de las Cortes Marciales respecto de delitos cometidos contra miembros o pertenencias de las Fuerzas Militares o de Policía fue sustituida por la relativa a conductas contra la seguridad de las Fuerzas Armadas y de la Administración, además de los delitos de homicidio y lesiones personales causados a miembros de dichas Fuerzas o a civiles a su servicio. En reemplazo del robo a bancos o cajas de ahorro se les asignó la represión del cometido contra establecimientos o empresas públicas, o con ocasión de mítines y, en general, el robo en cuantía superior a diez mil pesos. Adicionalmente, nuevos delitos entraron a hacer parte de la órbita de su competencia: lanzamiento de objetos contra vehículos, destrucción de materias primas o de elementos de producción, delitos contra la libertad de trabajo, y daño en cosa ajena destinada a la prestación de un servicio público.

La imposición de penas por contravenciones se atribuye a los Comandantes de Brigada y a las autoridades de Policía. A los primeros se les asigna la relativa al porte ilícito de armas. Y las autoridades de Policía son encargadas de ordenar el arresto de quienes transgredan las limitaciones establecidas al derecho de circulación y de los participantes en reuniones o manifestaciones no autorizadas.

EL ESTADO ACTUAL (1979)

A través de estos cambios sucesivos se ha llegado a la situación actual, en que la competencia jurisdiccional extraordinaria de las Fuerzas Armadas se distribuye en forma tripartita: los Consejos de Guerra, los Comandantes de Brigada, Fuerza Naval o Base Aérea, y los Comandantes de Estación de Policía con grado no inferior a capitán.

Hacia 1975 se adicionó la lista de delitos atribuidos a los primeros con el de la piratería terrestre y las conductas relacionadas con el "Estatuto de Estupefacientes", pero esta competencia fue devuelta a los jueces penales ordinarios al declararse el actual estado de sitio en octubre de 1976. Hoy se juzgan ante los Consejos Verbales de Guerra los siguientes delitos cometidos por particulares: contra la existencia y seguridad, el régimen constitucional y la seguridad interior del Estado; asociación e instigación para delinquir y apología del delito; conductas contra la salud e integridad colectivas (con lo que se amplió el marco de las que antes quedaban cubiertas bajo la denominación de "incendios y otros que envuelven peligro común"); secuestro, extorsión y chantaje, este último de nuevo cuño; homicidio y lesiones personales contra miembros del DAS, de las Fuerzas Armadas y de civiles a su servicio, y contra funcionarios públicos, por causa del ejercicio de sus funciones; secuestro e incendio de vehículo automotor; y conductas que en el pasado eran consideradas como contravenciones y que hoy son estimadas como delito: participar en perturbaciones del orden público y alterar el pacífico desarrollo de las actividades sociales.

Con esta extensa lista, los jueces castrenses han venido a concentrar en su poder la virtualidad de procesar aproximadamente el 30% de los comportamientos descritos en las normas jurídicas colombianas como delictivos. Ello significa que cerca de la tercera parte de la práctica de administrar justicia y de las decisiones potenciales de privación de la libertad se encuentran en manos de los militares.

A ello deben agregarse las órdenes de arresto que pueden proferir los Comandantes de Brigada, Fuerza Naval o Base Aérea por el porte, fabricación, suministro, distribución, venta, adquisición, transporte o almacenamiento ilícito.

citos de armas y municiones; la ocupación de lugares con el fin de presionar decisión de las autoridades o de exhortar a la rebelión; y la incitación al quebrantamiento de la ley o al desobedecimiento a las autoridades, o el desatender orden legítima de autoridad.

Y el panorama se amplía todavía más con las facultades asignadas a los Comandantes de Estación de Policía o, en su defecto, a los Alcaldes o Inspectores de Policía. De su decisión depende la libertad de las personas acusadas de perturbación del pacífico desarrollo de las actividades sociales; de participación en reuniones públicas no autorizadas; de obstaculización del tránsito; de fijación de letreros ultrajantes o subversivos; de porte de objetos utilizables para cometer infracciones, tales como "tacos" o "piedras"; de la exigencia de pagos para permitir el tránsito; del uso de elementos para ocultar la identidad; y de la destrucción, alteración u ocultamiento de placas de automóviles.

c) CARCEL A GRANEL

Bajo estado de sitio ha alcanzado un temible desarrollo la posibilidad del Estado de reducir a prisión a las personas y de prolongar cada vez en mayor medida su permanencia en ella. Este desarrollo se ha llevado a cabo mediante la utilización de las facultades legislativas extraordinarias del gobierno en la creación de nuevos delitos, en el aumento de las penas atribuidas a los ya existentes y en el diseño de una elástica y extensiva gama de contravenciones.

NUEVOS DELITOS

Varios son los delitos nuevos creados al amparo de la actual declaración de turbación del orden público. Se han ampliado los conceptos de la asociación para delinquir, de la utilización ilícita de explosivos y del secuestro. Una de las modalidades de este último se ha hecho acreedora a pena de presidio hasta de treinta años, a pesar de que el límite máximo de sanción autorizado por las leyes colombianas es de veinticuatro años. Pero el paso más delicado que se ha dado en esta materia ha sido quizás la conversión en delito de comportamientos de poca gravedad y de vaporosa definición, que hasta hace poco habían sido tenidos como simples contravenciones. Es así como, desde octubre de 1978, hasta que a alguien se le acuse de "perturbar el orden público" o de "alterar el pacífico desarrollo de las actividades sociales" para que su libertad se consuma tras las rejas de uno a cinco años.

Estas conductas, de ostensible carácter indefinido, en las que puede caer todo lo imaginable, comenzaron a ser sancionadas con pena de arresto de cinco días en septiembre de 1966. En el espacio de doce años este arresto se ha convertido en cinco años de prisión. Ello es tan solo una de las muchísi-

mas muestras de la capacidad avasalladora del estado de sitio para desbordar cualquier margen predecible de represión.

AUMENTO DE PENAS

Otros delitos hay que, permaneciendo definidos en los mismos términos en que los entienden las leyes ordinarias, han sido sometidos a una elevación considerable de su pena. Se trata del secuestro, la rebelión, la extorsión, la instigación para delinquir y la apología del delito. Para ilustrar la magnitud de estos aumentos citemos escuetamente el evento de la rebelión, que de 6 meses a 4 años de prisión pasó a atribuirse 8 a 14 años de presidio; o el de la incitación pública a delinquir, cuya pena, que oscilaba entre 2 meses y un año de arresto, se convirtió en prisión de 1 a 8 años.

No concluye aquí el delirio sancionador que se ha nutrido en la fuente del estado de sitio. Otros comportamientos (doce en total) pueden dar lugar a privación de la libertad hasta de un año, en la mayoría de los casos. Nos referimos a las contravenciones, que fueron analizadas en el aparte anterior, entre las que podemos recordar el porte de objetos susceptibles de ser utilizados para cometer infracciones y la fijación de letreros que se consideren ultrajantes.

Como si fuera poco, mientras el Estado pretende maniatar a las clases populares mediante la distribución de penas a granel, decide al mismo tiempo permitir la impunidad de sus agentes represivos. En enero de 1978 los miembros de la fuerza pública recibieron vía libre para cometer cualquier delito, siempre que invoquen como justificación del hecho la realización de operaciones de prevención y represión de secuestros, extorsiones y del negocio de estupefacientes.

DE 1958 A 1979

Será sin duda fatigante para el lector padecer la descripción detallada de la forma como se ha ido estructurando esta poco honrosa manía draconiana en los últimos años. Limitémonos por ello a señalar los trazos más sobresalientes. El enmarañado espectro punitivo que hemos analizado se inició tímidamente en el período de estado de sitio de Alberto Lleras Camargo, cuando en 1958 se autorizó a los jueces para imponer una especie de destierro: la prohibición de residencia en su sitio habitual, a las personas acusadas de ciertos cargos, tales como la "perturbación del pacífico desarrollo de las actividades sociales". Más tarde, durante los gobiernos de Guillermo León Valencia y Carlos Lleras Restrepo, se crearon dos delitos que aún hoy permanecen (desobediencia de órdenes sobre defensa civil, o de requisición u ocupación),

alrededor de diez contravenciones, y penas nuevas para seis infracciones. En esta época se suprimieron especialmente los límites máximos de penas imponibles a una misma persona.

Bajo la administración Pastrana se hizo gala aún de mayor capacidad imaginativa. Se diseñó el delito de secuestro de aeronaves, se agravaron las sanciones a diez delitos, entre ellos el hurto y el robo, y se establecieron ocho contravenciones, de las que se destaca la consistente en impartir consignas sobre cese o alteración de las actividades normales, hecho que dio lugar a sanciones de 30 a 180 días de arresto.

En esta misma época nacieron dos dispositivos particularmente temibles. En primer lugar, el traslado a la isla-prisión de Gorgona, reputada por su crueldad, de las personas condenadas por secuestro o extorsión, aun cuando la sentencia correspondiente no fuese todavía definitiva y quedase la posibilidad de ser revocada por una de segunda instancia. Esta arbitraria medida, prolongada en sus efectos entre 1975 y 1976, fue nuevamente resucitada por el gobierno de Turbay Ayala en enero de 1979, quien la hizo extensiva a los delitos de rebelión, sedición, asonada, asociación e instigación para delinquir, apología del delito, chantaje, robo de automotores y algunos casos de tráfico de estupefacientes.

El segundo dispositivo creado durante el gobierno de Misael Pastrana fue la ampliación de los términos de la captura, es decir, del lapso que transcurre desde el momento en que alguien es aprehendido hasta cuando el juez decide si hay razones para abrir una investigación y ordenar por consiguiente su detención, o por el contrario liberarlo. Según las leyes ordinarias, este plazo se extiende a diez días, máximo a trece. Durante el gobierno de López Michelsen se llegó a autorizar por este mecanismo que una persona permaneciera hasta 54 días privada de libertad sin que se hubiese formalizado el cargo en su contra. Las circunstancias actuales no hacen del todo imposible que, al igual que lo sucedido con el traslado a Gorgona, esta medida vuelva a ser puesta en práctica y se hagan más rígidas sus consecuencias.

d) LA REPRESION LABORAL

Para algunos tal vez sea evidente. Para otros, por el contrario, imposible. El gobierno siempre ha evitado confesarlo. Lo cierto es que el estado de sitio no ha dejado nunca de tener como finalidad principal el bloqueo de las aspiraciones políticas y de las reivindicaciones económicas de la clase trabajadora. Cuando se ha hablado de la necesidad de mantener facultades legislativas extraordinarias en cabeza del Presidente y de los Ministros para combatir la violencia, o la crisis económica, la crisis política o las revueltas estudiantiles, la

si. bversión o el tráfico de la droga, se han expedido, innegablemente, algunas normas relacionadas con esos temas, normas cuya adopción podría haberse hecho en la mayoría de los casos sin necesidad de mantener declarado en turbación el orden público. Pero lo que sí no ha variado en ninguno de los diversos momentos de estado de sitio de estos cuatro lustros ha sido la represión laboral. Ella se ha llevado a cabo tanto mediante el mantenimiento del marco general de restricciones que ya comentamos, como a través de una legislación especial y extraordinaria del trabajo.

Es así como actualmente se encuentran suspendidos los efectos de las carreras administrativa, penitenciaria, judicial y diplomática y consular, que consagran, entre otras materias, el procedimiento a que deberían ajustarse los directores de organismos oficiales para sancionar a los empleados a su cargo. En otras palabras, estos se encuentran en interinidad, sometidos a la posibilidad de ser removidos de su puesto de un momento a otro, con desconocimiento de las garantías que habían sido conquistadas tras largos años de lucha. Adicionalmente, su participación en "huelgas tumultuarias", reuniones igualmente tumultuarias o entramamiento de la prestación de un servicio público, puede dar lugar a la suspensión por 6 meses, si el funcionario se encuentra escalafonado, o a la destitución, si no ha ingresado al escalafón. La dirección o promoción de estos mismos actos por un particular acarrea la suspensión de su licencia o matrícula profesional por un año.

La situación de los trabajadores no oficiales se encuentra sometida a una incertidumbre semejante, pues su contrato de trabajo puede ser cancelado "con justa causa", y por consiguiente sin derecho a indemnización, en caso de participación en ceses de actividades. Esta expresión, que no tiene un contenido jurídico preciso, ha venido siendo utilizada reiteradamente en los decretos gubernamentales de los últimos años para designar las parálisis de trabajo que se produzcan en forma distinta de la señalada para la huelga y, más específicamente, los paros generales o nacionales. Es indudable que la vaguedad del término "cese de actividades" y las sanciones que a él se refieren atentan directamente contra el derecho de huelga.

Desde 1966 se han venido expidiendo normas similares a las que acabamos de relacionar. Autorizaciones para declarar vacantes determinados empleos públicos, para suspender o cancelar personerías sindicales o para declarar como ilegales ciertas huelgas, han sido armas predilectas de las administraciones Valencia, Lleras Restrepo y Pastrana. Pero es más importante aún recordar que, como ha sucedido con otros temas, disposiciones supuestamente transitorias han pasado a convertirse en legislación laboral de carácter permanente con ocasión del estado de sitio. Se ha reformado así, por ejemplo, el Código Sustantivo del Trabajo (decreto 2351 de 1965); se ha limitado la du-

ración de las huelgas a treinta días, pasados los cuales el conflicto entra a ser dirimido por un Tribunal de Arbitramento, organismo de composición tripartita (gobierno, patronos y trabajadores), también creado por decisiones de estado de sitio; y se ha facultado al Presidente para ordenar la cesación de una huelga, y la constitución de Tribunal de Arbitramento, cuando considere que lesiona los intereses de la economía en su conjunto.

Lo anterior enseña que las actuales restricciones que pesan sobre los trabajadores pueden, sin gran dificultad, transformarse en leyes permanentes, agravadas incluso con innovaciones más estrictas.

e) MEDIDAS COYUNTURALES

La imposición y el mantenimiento de todo estado de sitio se apoya ideológicamente en una serie de causas que son invocadas por el gobierno para su justificación. Estas causas han dado lugar en general, aunque no siempre, a la adopción de ciertas medidas destinadas a tratar los hechos que las originan. Lo curioso es que, con base en el presunto tratamiento de estos hechos, ha sido usual maniatar las libertades en campos de inconmensurable magnitud y trascendencia y notoriamente ajenos a dichas causas, como se ha visto en la descripción precedente.

SOBRE EL TRAFICO DE DROGAS

En el momento actual, una de las razones que más ha exhibido el equipo gobernante para prolongar su privilegio de expedir leyes de excepción es la necesidad de combatir el tráfico de narcóticos, actividad que ciertamente ha experimentado un apreciable incremento en los últimos años. Para el efecto se ha autorizado a las fuerzas militares y de Policía para efectuar operaciones de control y patrullaje en relación con la circulación de aeronaves, embarcaciones y vehículos. Se han previsto elevadas multas para los transportadores de droga, los usuarios o propietarios de aeropuertos clandestinos y los viajeros que violen los horarios o las rutas de tráfico autorizados. Y se ha establecido, por último, un "corredor aéreo" en los departamentos de la costa atlántica, dentro del cual rigen rigurosas formalidades de vuelo y limitaciones de horas para los aviadores. Se trata, en síntesis, de disposiciones tendientes más que todo a perseguir la distribución de la marihuana, la cocaína y demás estupefacientes. Su producción no es en realidad objeto de ninguna norma especial.

LOS CONFLICTOS ESTUDIANTILES

La agitación estudiantil también ha preocupado mucho, especialmente al anterior gobierno. Para contrarrestarla se decidió concentrar en los Recto-

res de las Universidades oficiales toda la autoridad, ignorando así a los Consejos Superiores y demás organismos similares. Estas disposiciones aún están en vigencia, a pesar del apaciguamiento de los conflictos estudiantiles desde 1978.

Normas similares, dirigidas a los centros superiores de educación, se pusieron en práctica también durante el gobierno de Misael Pastrana. La administración de Guillermo León Valencia expidió una innumerable cantidad de prescripciones de orden económico que fueron complementadas bajo la presidencia de Carlos Lleras Restrepo en su primer año, y que fueron en su mayoría convertidas en legislación permanente por el Congreso a finales de 1968. El gobierno de Alberto Lleras Camargo se caracterizó por la improvisación de mecanismos orientados a la rehabilitación económica de las zonas afectadas por la violencia.

EL MANEJO DEL PRESUPUESTO DURANTE EL ESTADO DE SITIO

En desarrollo de estas medidas coyunturales, y de las demás que se han analizado, el Presupuesto Nacional aprobado por el Parlamento ha sufrido notorias modificaciones. En este aspecto se destacan los años 1958 a 1961, en los cuales se autorizaron considerables erogaciones, muchas de ellas relacionadas con el aumento numérico de la fuerza pública. Pero el período más sobresaliente en esta materia es el comprendido entre noviembre de 1976 y diciembre de 1977, en el que los traslados y las adiciones presupuestales sumaron cerca de 1.760 millones de pesos, sin incluir los gastos generados por el funcionamiento de la Justicia Penal Militar.

III.— QUE ES Y QUE HA SIDO EL REGIMEN POLITICO COLOMBIANO EN LOS ULTIMOS VEINTE AÑOS.

La urdimbre de medidas de excepción que muy sucintamente se acaba de bosquejar muestra de manera palmaria que el estado de sitio ha sido un instrumento utilizado con la finalidad primordial de servir de muro de contención de las protestas o intentos organizativos de las clases populares. Muro cuyo espesor no se agota en la simple represión de un determinado conflicto, sino que permite y ha sido diseñado primordialmente para bloquear las posibilidades de acción y de coordinación de las clases dominadas, especialmente a nivel urbano, anticipándose a la realización de los hechos mediante la abolición efectiva de los derechos democráticos. La historia de las luchas sociales de las últimas dos décadas enseña que, si bien el estado de sitio o las medidas por él decretadas han sido impuestas con ocasión de tal o cual disturbio, la respuesta estatal siempre ha sido muy superior al hecho y no se ha limitado exclusivamente a castigarlo o corregirlo.

Es que el estado de sitio no ha sido, como pudiera pensarse, un improvisado escudo de defensa contra molestas revueltas callejeras o contra la proliferación de ciertas prácticas delictivas, como el secuestro, respecto de las cuales se careciese de una legislación "adecuada" y "moderna" para hacerles frente. El estado de sitio es, por el contrario, un mecanismo supletorio de una legitimidad política casi inexistente que, justificado por la ocurrencia de fenómenos no necesariamente extraordinarios de tensión social, ha permitido el mantenimiento de una estabilidad gubernamental y de un amordazamiento popular, necesarios para la realización de los proyectos económicos de las clases dominantes. Proyectos económicos que no han sido uniformes en estos veinte años, como tampoco la relación de fuerzas entre dichas clases. El régimen político colombiano se ha ido modificando, tanto a nivel de la configuración, interdependencia y ubicación de las clases sociales que lo sustentan, como de la configuración, interdependencia y ubicación de los elementos estatales o institucionales a través de los cuales se manifiesta. No pocas de estas modificaciones se han producido en parte a través del estado de sitio, bien sea porque haya servido directamente de vehículo suyo, o bien sea porque la práctica misma del estado de sitio haya implicado en sí determinadas transformaciones en el aparato del Estado.

A) LA ORGANIZACION INSTITUCIONAL DEL PODER POLITICO

Si se tienen en cuenta los principales elementos que perfilan la materialidad estatal, puede observarse que ha habido cambios significativos en la forma como se ha organizado el poder desde la caída del dictador Gustavo Rojas Pinilla hasta hoy. La legitimidad electoral, los partidos políticos, el funcionamiento de los aparatos represivos del Estado, las relaciones entre las tres ramas del poder público y la reorganización de las Fuerzas Armadas nos pueden hablar de esa mutación del sistema político.

ELECCIONES Y ABSTENCION

La abstención electoral es un problema de vieja data. En la primera mitad del presente siglo nunca se logró que una mayoría considerable de colombiano acudiese a las urnas. En los últimos años, dicha abstención ha oscilado entre un porcentaje excepcionalmente bajo, como fue el del Plebiscito de 1957 (27.30%), y otro crónicamente elevado, como el registrado en las elecciones legislativas de 1978 (70%). No puede afirmarse que en los años posteriores al Plebiscito, en que la abstención ha promediado en un 60% aproximadamente, dicho fenómeno haya ido en aumento de manera progresiva. Incluso ha habido momentos en que su nivel ha descendido, como ocurrió después de la campaña de Rojas y Pastrana en 1970 (54%), o, más significativamente, en la elección presidencial de Alfonso López Michelsen (40%).

Pero lo más importante de analizar en cuanto a la abstención no es si ha aumentado o disminuido en cifras. No se trata de un problema numérico. El mantenimiento crónico de esta situación abstinentista es en sí mismo un hecho distinto de lo que podría ser una baja votación eventual y pasajera. Y la permanencia y extensión de ese hecho ha ido produciendo modificaciones en cuanto a los mecanismos de conservación del poder y de su ejercicio por parte de sus detentadores. Este reiterado rechazo de los electores a votar revela que no puede ser atribuido a la falta de popularidad de tal o cual candidato o a la posible mala gestión administrativa del gobierno saliente, sino a la ruptura entre quienes tienen en sus manos el control político y grandes capas de la población.

Esta ruptura ya ha sido aceptada como un dato real y estático del problema del mantenimiento de las clases dirigentes en el aparato del Estado. Ante la imposibilidad de menguarla, la abstención ha sido elevada a la categoría de virtud. No deja de ser sintomático de ello la peregrina tesis sostenida por los editorialistas de la gran prensa liberal y conservadora (El Tiempo y El Siglo) después de las últimas elecciones legislativas, en el sentido de que las democracias más evolucionadas funcionan de manera tan admirable que son pocos los ciudadanos que sienten necesidad de depositar su voto, puesto que, en general, se sienten a gusto con sus gobernantes. En estos últimos veinte años, Colombia ha pasado de un régimen político que pretendía cimentarse en el sufragio universal a otro que confiesa, así no lo haga explícitamente, que el respaldo electoral no es elemento indispensable ni principal para su funcionamiento.

LOS PARTIDOS POLITICOS

Los partidos políticos, como lógica consecuencia, también han experimentado variaciones. Ineficaces como mecanismos transmisores y reproductores de la ideología dominante entre las masas, abatidos ante la esterilidad de sus cosechas electorales destinadas a nutrir de "soberanía popular" al Presidente de turno, los partidos tradicionales se han reducido cada vez más a la función de participar en el botín burocrático, cerrando filas en torno al equipo gobernante. Ya destacados ideólogos suyos han comenzado a percibir esta mutación y a criticarla, calificándola de "actitud de poder burocrático". Si durante el Frente Nacional era posible pensar en disidencias dentro de los partidos, a través de las cuales se expresaran diferencias conceptuales en cuanto al manejo del Estado y a la dirección de la sociedad, y que cristalizaran en la búsqueda de un electorado propio, hoy en día tales disidencias sólo son posibles en la medida en que no se logre la cuota de poder a que se aspira, y ellas no se traducen ni a nivel programático ni en materia organizativa. Del régimen formalmente monopartidista, pero con incipientes visos multipartidistas en la

práctica, que se instauró con el Frente Nacional, se ha pasado a un sistema de multipartidismo teórico que simplemente vela la existencia efectiva de un partido único, cuya homogeneización se acrecienta.

LOS APARATOS REPRESIVOS DEL ESTADO

Relegada a segundo plano, como lo ha sido, la función estatal de consecución de hegemonía y cohesión social, especialmente por medio de las elecciones y de los partidos políticos, es lógico que pase a ocupar su puesto de manera privilegiada la función represiva. El fortalecimiento de los aparatos y de los mecanismos represivos del Estado es un proceso que se ha venido dando a pasos agigantados en el país, y del cual se dio una ilustración en el segundo punto de este escrito. Quizás sea necesario complementarla con la descripción de la reorganización que han sufrido dichos aparatos, lo cual se abocará unos renglones más adelante.

LAS RAMAS DEL PODER PUBLICO

El sistema político colombiano siempre ha sido de carácter presidencial. La supremacía del Ejecutivo respecto de los otros dos grandes órganos del poder ha sido una nota constante, debilitada quizás un poco en el corto período federalista de mediados del siglo pasado. Pero es innegable que dicha supremacía se ha acentuado recientemente, mediante el recorte de las posibilidades de acción del Legislativo y de los jueces.

La Reforma Constitucional de 1968 disminuyó considerablemente las facultades del Parlamento en relación con la iniciativa para la proposición de leyes y con su intervención en el Presupuesto y en materias económicas, para no mencionar más que dos aspectos. Pero todavía más profundos que los efectos de esta reforma jurídica han sido los del proceso de homogeneización de los partidos, a que hemos hecho alusión. El Congreso se ha convertido prácticamente en una dependencia gubernamental, en donde Presidente, Ministros, Senadores y Representantes se intercambian favores dentro de la mayor cordialidad. El otorgamiento permanente de facultades extraordinarias al Ejecutivo, la inamovilidad del presidente López Michelsen, de su gabinete y de sus allegados, a pesar de los numerosos escándalos a que dieron lugar, y el "Congreso Admirable" del doctor Julio Cesar Turbay Ayala, son ejemplos elocuentes de ello.

El poder judicial, por su parte, conserva esa etiqueta casi que por costumbre y a manera de condecoración por servicios prestados. Sometido desde épocas remotas a una indigente dependencia del Gobierno y del Parlamento, hasta en materia presupuestal, asiste ahora humildemente al despojo, lento pe-

ro efectivo, de sus últimos fueros y a la ceremoniosa preparación de sus funerales. Obligado a testar en favor de los militares, quienes ya han comenzado a administrar su herencia, acepta más o menos sumisamente, como anciano en asilo, los dictados del Ejecutivo, aun cuando sospeche que sean contrarios a la Constitución que alguna vez conoció. La evolución jurisprudencial en asuntos de estado de sitio escasamente puede ser más complaciente. No importa que en ocasiones se produzcan roces o rasgamientos de vestiduras por parte de miembros de este poder que pudo haber sido y no fue, como la oposición a la creación de una Asamblea Constituyente en 1978, o la protesta pública contra el "Estatuto de Seguridad". Son pataletas de moribundo. La sentencia de muerte del poder de los jueces ya fue decretada, y la guillotina para ejecutarla se encuentra en fabricación en los talleres griegos del Parlamento, por órdenes del gobierno de Julio César Turbay Ayala.

LA INFLUENCIA CRECIENTE DEL EJERCITO

Entretanto, se ha ido produciendo una reorganización de los aparatos represivos, bajo la dirección de los militares, quienes han escalado significativas posiciones en el andamiaje del Estado, hasta convertirse en una verdadera rama del poder público. Este proceso comenzó a manifestar signos visibles hacia 1962, con la nacionalización de la Policía, institución que quedó subordinada al Ejército desde diciembre de 1965, por un decreto de estado de sitio. Por esos años ya se había producido una modificación sustancial en las funciones del Ejército, hasta entonces guardián de fronteras, a quienes se le confirió la misión de controlar el "orden público" dentro del país. Vastas zonas, especialmente campesinas, quedaron bajo su mando, so pretexto de luchar contra la guerrilla, que aún no había nacido.

Desde esa época, su influencia se ha ido agigantando de manera invariable: para los militares no rige la reserva de los datos "confidenciales" de los colombianos que posea el Departamento Nacional de Estadística —DANE—; la "administración de justicia" se ha convertido en órbita normal de sus actividades; varios despachos oficiales les han sido entregados en forma exclusiva, como la Registraduría del Estado Civil, el Departamento de Aeronáutica —DAAC— y, bajo el gobierno de López, el Departamento Administrativo de Seguridad. Además, su presupuesto engrosa sin cesar, tanto por leyes ordinarias, como por disposiciones de "orden público". El mantenimiento del estado de sitio les ha significado la obtención de prebendas económicas, como el ascenso en su carrera en la mitad del tiempo previsto, o el aumento de sueldos, medidas decretadas al levantarse el estado de sitio en 1970 y en 1973, que muy lógicamente serán ordenadas igualmente por el actual gobierno. Agreguemos a lo anterior el poder que el Ejército ha demostrado en los últimos meses, y que se hizo patente con motivo de las operaciones realizadas pa-

ra recuperar unas armas que le fueron robadas de sus instalaciones en enero de 1979, operaciones que se efectuaron bajo su exclusiva dirección, desplazando así a los Ministros de Gobierno y de Justicia. Todo induce a pensar que la militarización del Estado, que se ha producido en estos escasos veinte años, aún no ha concluido.

B) LAS RELACIONES DE FUERZA EN EL BLOQUE DE CLASES EN EL PODER

Un régimen político no es simplemente la configuración de los órganos institucionales que ejercen el poder dentro del aparato estatal y de las relaciones de subordinación o de complementación que se tejen entre ellos. Sin desconocer la autonomía del nivel político, la posibilidad que tiene, dentro de ciertos límites, de generar movimientos y mutaciones a partir de la propia dinámica de dichos órganos institucionales, es preciso reconocer que un régimen político se sostiene sobre las relaciones de clase que se establecen en la sociedad dentro de la que se encuentra inserto. El poder político, a pesar de que posee su especificidad característica, tiene como finalidad última garantizar el mantenimiento y la reproducción de las condiciones generales de la producción material de bienes y servicios. La naturaleza de tales condiciones incide en la determinación de la configuración institucional de los órganos de poder. Así como, de igual manera, estos pueden intervenir en la alteración o transformación de dichas condiciones.

Por ello, el estudio de un régimen político queda vacío sin el análisis de las relaciones de clase que lo sustentan. El cascarón institucional no es más que el recipiente en cierta forma modelado por el cruce y la actividad de los grupos sociales que contiene. De ahí que al hablar del régimen político colombiano tengamos que hacer forzosamente referencia a las relaciones de clase en las que se cimienta. Tales relaciones son el producto de la interacción entre las clases y fracciones de clase de lo que podríamos denominar el bloque dominante, entre las clases dominadas y entre éstas con aquellas. La brevedad y los límites que nos impone este artículo nos obligan a referirnos solamente a las primeras, advirtiendo que ellas no pueden entenderse aisladas de las relaciones a que dan lugar las clases dominadas. Sin embargo, el régimen político es en últimas la expresión organizada y material del poder del bloque dominante. Veamos sucintamente, y a manera de hipótesis, cómo se han entablado las relaciones dentro de dicho bloque en los últimos veinte años en Colombia.

HASTA 1968 – 1970

Las actividades de importación y exportación han sido el eje unificador de los movimientos económicos de las clases dominantes a lo largo de estas

dos últimas décadas. Sin embargo, la forma como se ha realizado dicha unificación ha diferido por razón del papel que ha cumplido el comercio exterior en el mismo lapso y de la estructuración y subordinación de las principales clases participantes en él.

Hacia los años sesenta, y de conformidad con la política de sustitución de importaciones (de artículos de consumo por bienes de capital) impulsada por la CEPAL, la burguesía industrial y la clase terrateniente generaban mercancías y productos para el exterior con el fin de obtener las divisas necesarias para la tecnificación de la industria. La participación de agricultores y ganaderos en las ventas para el mercado internacional aventajaba desproporcionadamente a la de los industriales, pero ambas clases se encontraban no obstante en una relación de fuerza más o menos equivalente. Sus campos respectivos se hallaban bastante delimitados, y las relaciones entre ellos se mediatizaban a través de los resultados del intercambio con el extranjero.

La burguesía industrial estaba compuesta de capital nacional y capital extranjero, situados también en cierto pie de igualdad, aunque con ligera primacía de este último, y con órbitas de operación igualmente compartimentadas, en términos generales. En el campo comenzaba a emerger una burguesía agraria, que desarrollaba sus actividades de manera colateral a las de los terratenientes, para quienes generaba una renta del suelo.

La producción agrícola y manufacturera se nutría de la financiación suministrada por la burguesía bancaria. Esta fracción, sin embargo, a pesar de sus pingües ganancias, dependía de los resultados de aquellas para la obtención de sus utilidades. Su relación era pues de subordinación respecto de la burguesía industrial y de los terratenientes, quienes constituían el corazón del sistema productivo. De ellos dependía también la burguesía comercial, encargada de distribuir los artículos elaborados y los alimentos dentro del mercado interno.

Se trataba, pues, de una estructura plural, dentro de la cual ninguna fracción ejercía una hegemonía absoluta. Dos sectores, ambos con cierto margen de independencia, se destacaban en la cima. Y las fracciones dependientes de ellos gozaban de una autonomía relativamente acentuada, que les permitía cierta libertad de acción y posibilidad de imposición de condiciones.

A nivel político, lo anterior se traducía en una estructura más o menos compartimentada, con varios centros de poder de peso semejante, en los cuales, dentro de obvios límites, cada fracción de clase podía hacer prevalecer en forma independiente sus intereses.

DE 1968 A HOY.

El gran debate político de los años sesenta giró en torno a la Reforma Agraria. La necesidad de la burguesía industrial de obtener insumos a bajo precio para la elaboración de sus productos, y de abaratar el costo de la mano de obra mediante la reducción significativa del valor de los alimentos necesarios para la reproducción de la clase obrera, imponían la necesidad de elevar los niveles de productividad de la tierra ociosa. En medio de pugnaces enfrentamientos, que dieron lugar en ocasiones a coyunturas políticas de peligrosa inestabilidad, se zanjaron finalmente las diferencias entre los sectores en disputa. El "Pacto de Chicoral" de 1973 institucionalizó la transformación progresiva de los terratenientes en burguesía agraria con la condición del mantenimiento de la gran hacienda, pero orientada hacia una producción de tipo capitalista.

Simultáneamente, el capital bancario había logrado generar un considerable excedente que requería salidas adecuadas para su reproducción. Nuevas formas de capital especulativo comenzaron a aparecer (Corporaciones de Ahorro y Vivienda, Corporaciones Financieras), que incrementaron aún más dicho excedente. Ciertos sectores industriales, por su parte, habían también alcanzado niveles de acumulación considerables y requerían, para su ampliación, el aseguramiento de fuentes de financiación sujetas a su control.

Lo anterior desembocó lógicamente en la configuración de un nuevo tipo de capital, el financiero, que reunió en una sola amalgama, con una especificidad propia, a las antiguas burguesías bancaria e industrial, e incluso a la burguesía agraria. Esta integración de las actividades especulativa y productiva se dio conservando y amplificando las características que habían distinguido a ambas fracciones en el pasado. Su carácter monopolístico se acentuó por virtud de la concentración. Y permanecieron los sectores de inversión extranjera y de inversión nacional, aunque ya no con esferas tan independientes y compartimentadas como antes, sino dentro de un proceso cada vez mayor de integración. Proceso en el que es notoriamente perceptible la primacía del capital extranjero, que ha incrementado en forma considerable sus inversiones en el país en la última década.

Dependiente de este gran capital financiero permanece la mediana y pequeña burguesía comercial, cuya función continúa siendo la de asegurar la distribución de bienes dentro del mercado interno. De igual manera, se acentúa la diferenciación y dependencia de la mediana y pequeña burguesía industrial respecto de los nuevos conglomerados financieros.

Las actividades de importación y exportación no sólo se mantienen, sino que adquieren mayor importancia. Pero no se trata ya de sustituir la

compra de productos por la de maquinaria, sino fundamentalmente de permitir una salida adecuada y rentable en el exterior a las nuevas manufacturas, difícilmente absorbibles por el mercado interno. Adicionalmente, las divisas generadas por las exportaciones, en las que se incrementa el peso del producto industrial respecto del agrícola, están destinadas preferencialmente al pago de la importación de tecnología.

Se trata, como puede apreciarse, de una estructura más jerarquizada y concentrada que en el pasado. Una gran fracción, en la que se han integrado varias que existían anteriormente, prima de manera indiscutible sobre las restantes. Esta estructura se traduce en decisiones de tipo semejante a nivel político. La concentración del poder, la jerarquización entre sus órganos y la unilateralidad son rasgos distintivos del actual aparato institucional, como se ha visto.

El estado de sitio ha contribuido a efectuar en el nivel político este tipo de mutaciones a que hacemos alusión, especialmente por el incremento de la represión y de la coercitividad y por su contribución a la metamorfosis de las relaciones de fuerza entre los órganos de poder.

Y el estado de sitio (o los mecanismos que de él se institucionalicen en una reforma legislativa que ya empieza a vislumbrarse) continuará contribuyendo a realizar este proceso, que aún no ha concluido. Proceso que puede desembocar hacia la implantación de una dictadura civil o militar, o hacia la reconstrucción de una democracia aun cuando sea liberal. Todo depende en último término de dos factores: la capacidad de los partidos para continuar manteniendo los lazos de representatividad con las clases y fracciones de clase dominantes, y la evolución organizativa de las clases populares. Entretanto, seguiremos viviendo dentro de un régimen político de estado de sitio, que es quizás un régimen de excepción excepcional.