

# *Accountability* social, organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y conflicto político en Colombia, 2002-2010\*

JAIRO ANTONIO LÓPEZ PACHECO\*\*

*Resumen: El presente artículo analiza el proceso político que tuvo lugar en Colombia a partir de la movilización de las principales organizaciones no gubernamentales activistas de derechos humanos y su contraposición al gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010). Se plantea que dicho proceso generó un conflicto que produjo mecanismos de *accountability* social defendiendo los principios básicos del Estado de derecho y de los derechos humanos, y ejerciendo control político.*

*Abstract: This paper analyzes the political process that occurred in Colombia with the mobilization of the most important nongovernmental human rights organizations and their opposition to the Álvaro Uribe government (2002-2010). The author argues that this process generated a political conflict that created social *accountability* mechanisms defending the basic principles of the rule of law and human rights and exercising political control.*

*Palabras clave: accountability* social, derechos humanos, organizaciones no gubernamentales, Colombia.

*Key words: social accountability, human rights, nongovernmental organizations, Colombia.*

Los diseños institucionales de división de poderes y los mecanismos de rendición de cuentas, o *accountability*, se encuentran en el centro de la discusión de la ciencia social en América Latina (Munck, 2010; Ackerman, 2006; Mainwaring y Welna, 2003). Son elementos de gran importancia en tanto que se refieren a la forma de organización interna de los Estados, la manera como se busca reducir la posibilidad de concentración de poder político y, por ende, los modelos de consolidación democrática que caracterizan a la región (Gargarella, 2010; O'Donnell, 2000). Desde hace varios años se ha definido un gran déficit de *accountability* en América Latina, en tanto las Constituciones

\* Agradezco los valiosos aportes de Sandra Hincapié en la investigación de la cual deriva este texto, así como los comentarios de los evaluadores anónimos.

\*\* Sociólogo. Doctorante en Investigación en Ciencias Sociales. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México. Temas de especialización: derechos humanos, movilización social, conflicto político. Carretera al Ajusco 377, Héroes de Padierna, Tlalpan, 14200, México, D.F. Correo electrónico: <jairolopez32@gmail.com>.

y los mecanismos de protección de libertades y derechos se han vuelto “barreras de pergamino” (O’Donnell, 2001: 12) en medio de los bajos índices de garantía por parte de los Estados. En pocas palabras, lo que se califica como déficit en América Latina son los principios del Estado democrático de derecho, en el que nadie es el *legibus solutus*, nadie está por encima o más allá de someterse a las obligaciones del sistema legal (O’Donnell, 2002: 111).

Cuando hablamos de mecanismos de *accountability* nos referimos a las formas por medio de las cuales se ejerce control y rendición de cuentas sobre los gobernantes en las democracias, bajo el principio de distinción y fiscalización por parte de los gobernados o las instituciones diseñadas con tal fin (Przeworski, Stokes y Manin, 2002; Manin, 1995). Por un lado, la *accountability* vertical, referida a la capacidad de ejercer un juicio retrospectivo o prospectivo, en la que se piensa básicamente en las elecciones como mecanismo de control político. Por otro, la *accountability* horizontal, referida a la división de poderes, al control entre instituciones del Estado propias del diseño jurídico del Estado de derecho. La cuestión central de los diseños de *accountability* es precisamente la de “cómo regular y reducir la brecha entre representantes y representados, preservando siempre la distancia entre autoridades políticas y ciudadanía” (Peruzzotti y Smulovitz, 2002: 25). A pesar de los diseños institucionales, los mecanismos de *accountability* se encuentran limitados por la manera particular de configuración de los Estados, que a la vez inciden en las relaciones que se puedan instituir en el régimen político. Si aceptamos que varios de los Estados latinoamericanos se caracterizan por ser “órdenes de acceso limitado” (North, Wallis y Weingast, 2009), podemos afirmar que existe una capacidad intrínseca de las élites para conservar el dominio de los recursos y dispositivos de poder del sistema político y de limitar los espacios pensados como de rendición de cuentas.

El presente texto desarrolla un estudio sobre el proceso de control del poder político en Colombia, donde se reproduce una brecha de representación y se presentan graves abusos del poder estatal, los cuales se reflejan en los altos índices de violación a los derechos humanos. Específicamente, estudiamos los dos periodos presidenciales de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), los cuales se caracterizaron por la instauración de una política de seguridad y restricción de derechos con el argumento de la lucha antiterrorista, además que se consolidó una fuerte coalición mayoritaria de gobierno en el Congreso y luego de la primera reelección del ejecutivo se dio un importante golpe al diseño de pesos y contrapesos

constitucionales.<sup>1</sup> En este escenario de agudización de las políticas restrictivas de derechos y de concentración presidencial del poder político, resaltó la movilización social de las organizaciones no gubernamentales (ONG) defensoras de derechos humanos, las cuales activaron mecanismos de rendición de cuentas horizontales y generaron sanciones morales y públicas, todo lo cual se explica como producto de un conflicto político sostenido que generó un proceso de *accountability* social enmarcado en la defensa de los derechos humanos.

Abordamos la discusión del rol que cumplen las organizaciones de la sociedad civil en la activación de mecanismos jurídicos, políticos y sociales de rendición de cuentas, y el papel que juegan los derechos humanos como articuladores de la demanda y denuncia colectiva. Para tal fin, en primer lugar planteamos la relación existente entre los procesos de *accountability* social, la formalización de los derechos humanos y el papel de las ONG dentro de ésta. En segundo lugar, realizamos una caracterización y ubicación de las principales ONG activistas de derechos humanos en Colombia y su relación con el marco institucional y político del país, entendiendo sus repertorios de acción y la forma como pueden generar demandas sociales con la defensa de los derechos humanos. En tercer lugar, analizamos los principales mecanismos de presión sobre el gobierno de Álvaro Uribe ejercidos por las ONG entre los años 2002 y 2010, lo que generó un conflicto político por el reconocimiento legítimo de la defensa de los derechos humanos. Concluimos que este conflicto político permitió la activación de mecanismos de rendición de cuentas y control político, demostrando el papel potencial de los derechos humanos como medios de articulación de la acción colectiva en las democracias contemporáneas.

Para desarrollar el análisis partimos de la metodología de la contienda política, en la que tras una descomposición cronológica detallada con base en fuentes primarias —entrevistas, prensa, documentos oficiales, estadísticas— y secundarias, identificamos los mecanismos componentes del conflicto, es decir, “una clase delimitada de eventos que *alteran* las relaciones entre los conjuntos de elementos específicos en vías idénticas

<sup>1</sup> El diseño de pesos y contrapesos de la Constitución de 1991 estaba pensado para gobiernos presidenciales que no tuvieran posibilidad de reelegirse; con la reelección presidencial en 2006, Uribe Vélez tuvo incidencia en la elección del fiscal general, el procurador general y el contralor general —todos en órganos de control y balance— que rigieron durante su segundo período, además de incidir en nombramientos de magistrados de las principales cortes del poder judicial (García y Revelo, 2009).

o muy similares en una variedad de situaciones” (Tilly y Tarrow, 2007: 29). En el proceso político analizado encontramos entonces que los mecanismos de reclamo en el campo judicial y la producción estratégica de información enmarcada en la defensa de los derechos humanos por parte de las ONG se combinaron regular y secuencialmente, alterando las relaciones entre los actores, las posiciones y situaciones del contexto político y del campo de reclamo. Como resultado de los mecanismos de conflicto, identificamos los efectos institucionales y simbólicos que restringieron, impidieron o modificaron algunas de las principales políticas de gobierno que amenazaban la garantía del Estado de derecho y de los derechos humanos como bases fundamentales de éste.

#### *ACCOUNTABILITY SOCIAL, DERECHOS HUMANOS Y ONG*

La división de poderes y los diseños constitucionales de pesos y contrapesos generan un sistema de rendición de cuentas con el objetivo de vigilar y controlar el ejercicio del poder político. No obstante la existencia de tales sistemas de rendición de cuentas, la concentración y el abuso del poder en las democracias latinoamericanas han sido una constante, lo que ha llevado a pensar en la necesidad de generar procesos de “*accountability* transversal” (Fox, 2006), o en “interfaces socio-estatales” con grados de “innovación democrática” (Gurza e Isunza, 2010), es decir, de participación social en espacios de toma de decisiones públicas que permitan encontrar formas a través de las cuales se complementen los procesos de control político en los estados democráticos de derecho.

En este camino, la *accountability social*, o rendición de cuentas social, es propuesta como un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas

basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas. Las iniciativas de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de éstos y activar la operación de agencias horizontales de control (Peruzzotti y Smulovitz, 2002: 32).

En este modelo, “la sociedad civil” aparece como un “agente informal de rendición de cuentas” (Peruzzotti, 2010: 245) y, como se ha demostrado en diversos estudios, puede llevar de la mano un proceso de “judicia-

lización de la política”<sup>2</sup> en el que las demandas sociales y políticas se acoplan al lenguaje del derecho, lo que les da una potencialidad mayor de control, impacto e influencia (Smulovitz, 2007).

Si aceptamos que la organización social —no necesariamente más o menos democrática— puede generar efectos en los procesos de concentración del poder político y en las denuncias del abuso del poder estatal, cobra fuerza la profesionalización y consolidación de un grupo de organizaciones no gubernamentales defensoras de derechos humanos que actúan en el escenario nacional, y que se encuentran vinculadas a redes transnacionales de acción, las cuales logran cuestionar determinadas decisiones o políticas públicas, denunciar comportamientos ilegales de los funcionarios públicos o tematizar nuevos problemas o asuntos públicos con base en y enmarcados en derechos humanos (Newell y Wheeler, 2006).

Las sociedades que se basan en el diseño legalista del Estado de derecho, vinculado al Sistema Internacional de Derecho, encuentran en los derechos humanos un medio de politización y de control institucional, desde afuera y desde adentro, que ha adquirido mayor importancia en el siglo XXI (Thede, 2010; Cárdenas, 2010; Stammers, 2009). Los derechos humanos, como productos y productores de significados y contenidos, se vuelven un mecanismo por medio del cual la presión —nacional e internacional— sobre instituciones estatales puede confrontar el abuso del poder por parte de los mismos Estados, abriendo un marco de acción de derechos que permite la reivindicación individual y colectiva.<sup>3</sup>

Según diversas investigaciones, las ONG especializadas proveen 85% de la información del Centro de Derechos Humanos de Naciones Unidas (Menon, 2009). Éstas han enfocado su trabajo en: a) reunión, acopio, evaluación y circulación de información; b) defensa y abogacía; c) ayuda humanitaria y/o legal a las víctimas; d) generar solidaridad con las víctimas y la internacionalización de la preocupación por los casos locales; e) condena moral del mundo, y f) cabildeo con autoridades nacionales e internacionales (Landman, 2006; Welch, 2001). Las ONG de derechos

<sup>2</sup> Para una reconstrucción amplia de la discusión sobre la “judicialización de la política en América Latina”, véanse Peruzzotti y Smulovitz, 2006, y Sieder, Schjolden y Angell, 2005.

<sup>3</sup> Fundamentados en el amplio reconocimiento del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el cual busca, entre otras acciones, superar la impunidad en los casos en que los Estados no han logrado condenar y sancionar la violación o no garantía de los derechos de las poblaciones (Held, 1997).

humanos “afirman su legitimidad en base a la fuerza moral de sus argumentos y no por su representatividad. Se trata entonces de algo nuevo, de un conjunto de organizaciones que promueven causas sociales sin recibir el mandato de las personas que dicen representar” (Sorj y Martuccelli, 2008: 113). Al no estar necesariamente interesadas en reducir la brecha de representación propia de los procesos de control electoral, las ONG defensoras de derechos humanos que estudiamos tienen un perfil de “activismo” (Sorj, 2008: 55) que las ubica como “promotoras” y “defensoras” de principios legales y morales que no son respetados por los gobiernos y, por ende, una parte fundamental de su trabajo tiene una dimensión contenciosa de control.

#### LA CONSTITUCIÓN DE 1991 Y LAS ONG DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA

En Colombia, el rediseño institucional que implicó la Constitución de 1991 fue importante para modernizar diferentes organizaciones estatales y generar mecanismos de democracia participativa como la iniciativa popular legislativa, la revocatoria del mandato, las consultas populares, el plebiscito, el referendo, el cabildo abierto, la posibilidad de participación en la planeación y el control de las políticas públicas de los ciudadanos, entre otros (Uribe de Hincapié, 2001). Dentro de este proceso de rediseño constitucional se ubicaron los derechos humanos como principios orientadores y vinculantes que debían delinear la acción del Estado, tanto en su respeto como en su garantía, además que se generó la figura del “bloque de constitucionalidad”<sup>4</sup> que ubicó a los tratados y convenios internacionales firmados por Colombia en una preponderancia jerárquica dentro de la Constitución (Melo, 2002; Valencia Villa, 1992).

No obstante, luego de la apertura democrática que cristalizó en la Constitución de 1991, continuó un proceso cada vez más agudo de violencia y reformas económicas neoliberales que llevaron a Colombia a tener el índice de desigualdad más alto de América Latina (Cepal, 2010: 187), en un proceso de concentración de la riqueza y los recursos que va en detrimento de los derechos sociales y económicos de la población (Gutiérrez, 2011; Uprimny, Rodríguez y García, 2006). En tal marco se dio

<sup>4</sup> El artículo 93 consagra que los derechos y deberes de la Carta se interpretarán en conformidad con los tratados internacionales de derechos humanos firmados y ratificados por el país.

una expansión del conflicto armado y copiamiento territorial paramilitar, que llevó a los índices más altos de violaciones de derechos humanos en Colombia y se profundizó la tendencia de desplazamiento forzoso campesino a lo largo del país.

Precisamente este contexto de guerra permanente es el mismo que ha acompañado los orígenes y la consolidación de la defensa de los derechos humanos en Colombia, donde organizaciones como el Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep), el Instituto Popular de Capacitación (IPC), la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Credhos), la Organización Femenina Popular (OFP), el Comité Permanente para la Defensa de los Derechos Humanos (CPDDH), el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (CAJAR), la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), entre otras, han desarrollado todo un trabajo de defensa desde las regiones al centro del país, el cual ha canalizado muchas de las demandas de abuso y exceso de poder en el contexto colombiano.

Si bien la historia del movimiento de defensa de derechos humanos se remonta a la década de los años ochenta, en la lucha colectiva de las víctimas de la guerra y la exigencia de sus derechos frente al Estado (Tate, 2007; Romero, 2001), es en los años noventa —en parte como consecuencia de los cambios en el marco jurídico mencionado— cuando se puede apreciar el aumento más significativo del número de organizaciones profesionalizadas en la defensa de los derechos humanos con personalidad jurídica y legalmente constituidas; en el periodo de 1988-1998 se formalizaron el mayor número de ONG dedicadas en exclusiva a la defensa de los derechos humanos, y se consolidaron aproximadamente 60% de las existentes hoy en día (Programa Somos Defensores, 2008).

En este proceso, las ONG han cumplido un rol de mediación profesionalizada (Tilly y Wood, 2007), con capacidad de movilización de recursos y activación de redes de solidaridad y cooperación dentro y fuera del país. Las ONG activistas de derechos humanos han consolidado repertorios modulares de acción como el activismo jurídico, la producción de información y conocimiento, la intervención en zonas de conflicto y la construcción de paz, siempre orientadas a la defensa de los principios constitucionalmente reconocidos (López, 2012).

Si bien para los años noventa existía un proceso de organización social, fue después de la Constitución de 1991 y el marco político y jurídico de oportunidad que ésta abrió, que las ONG experimentaron un proceso de especialización que les permitió apropiarse del horizonte de derechos dentro del Estado y ser mediadoras de la movilización social en todo el

país. La profesionalización se dio en tanto hubo un reconocimiento jurídico y estatal de la defensa de los derechos humanos y éstas apelaron a la creación de redes de defensa que tematizaron la demanda por la paz como su objetivo central; de la misma forma, su identificación con las víctimas, la construcción de programas de intervención y educación, la coordinación para la cooperación económica internacional y la conexión con ONG internacionales les permitieron consolidar su especialización en la defensa de los derechos humanos.

Este contexto de profesionalización y apropiación de los derechos humanos para la acción colectiva ubica a las ONG activistas de derechos en un plano de movilización y reclamo frente al gobierno, señalando vacíos, violaciones o inoperancias institucionales en la protección y la garantía de los derechos humanos. Las acciones colectivas se inscriben en la lógica según la cual los derechos humanos pueden cumplir una función como principios tendientes al constreñimiento del abuso del poder y reconocimiento de los derechos de las víctimas.

#### CONFLICTO POLÍTICO EN LOS GOBIERNOS DE ÁLVARO URIBE: MECANISMOS DE PRESIÓN Y ACTIVACIÓN DE INSTANCIAS DE CONTROL

Los ocho años de gobierno de Álvaro Uribe se caracterizaron por el retroceso y la contradicción, con algunos espacios de democratización que la apertura política de los años noventa había promovido, todo bajo una política guerrillera —“política de seguridad democrática”— que buscó imponer la doctrina de seguridad nacional para perseguir y enfrentar a los grupos guerrilleros, estrategia de “pacificación” que se ligaba a las políticas antiterroristas tras el 11 de septiembre de 2001. Precisamente, el combate indiscriminado a la guerrilla —con severas violaciones de derechos humanos de por medio—, el intento de dar funciones especiales a las fuerzas militares, el proceso de paz con los paramilitares y el riesgo de impunidad que éste acarrearba, fueron el foco de protesta y confrontación de las ONG de derechos humanos.

Para el movimiento nacional de derechos humanos, tales políticas de gobierno representaban impunidad en cuanto no promovían el resarcimiento de los derechos de las víctimas y la posibilidad de exigir justicia, así como el triunfo del modelo de expansión paramilitar que se había apropiado de muchas tierras en las regiones de Colombia y generado

una oleada continua de asesinatos y desplazamientos forzados de la población civil.

Entre los diversos objetivos de las denuncias de las ONG, se relacionan con la rendición de cuentas social aquellos que buscaron limitar la acción del Ejecutivo en la aplicación de dichas políticas de seguridad cuando consideraron que no estaban acordes con las leyes y los tratados internacionales de derechos humanos; modificar los marcos de ley que no daban amplio reconocimiento a las víctimas del conflicto armado; sanción y castigo a los victimarios, más aún cuando se comprobaba que éstos eran miembros de organizaciones estatales o actuaron coaligados con aquéllas.

De esta forma, durante los dos periodos presidenciales de Álvaro Uribe se presentaron diversos desencuentros que se materializaron en una intensa contienda política,<sup>5</sup> luego de que las redes de movilización de derechos humanos hicieran públicas sus denuncias sobre la aplicación de la “política de seguridad democrática” llevada adelante por el gobierno. Ante las críticas, el presidente Uribe reaccionó calificando a los activistas defensores de derechos humanos como “guerrilleros vestidos de civil”, “voceros del terrorismo” y “politiqueros al servicio del terrorismo”, además de “declararle la guerra a las ONG traficantes de derechos humanos” (*El Tiempo*, 22 de septiembre de 2002 y 9 de septiembre de 2003) y desarrollar un plan de acción que buscó “terminar con el protagonismo de las ONG en el exterior” (Borda, 2011).

A pesar de lo anterior, las organizaciones sociales se mantuvieron constantes en la denuncia y la exigencia de control de iniciativas y políticas promovidas desde el Ejecutivo, que se veían como inconstitucionales o que atentaban contra los principios del Estado de derecho. Varios fueron los episodios de conflicto entre las organizaciones de derechos humanos y el gobierno. A continuación se resaltan los principales mecanismos que surtieron efectos de control social e impactaron sobre acciones del ejecutivo, generando modificaciones legislativas, sanciones administrativas y una presión por el reconocimiento social de las víctimas.

<sup>5</sup> Se entiende la contienda política como el resultado de la confluencia de la acción colectiva de grupos, movimientos u organizaciones, sus reclamos frente a otros grupos o gobiernos y las dimensiones de la política que atraviesan dichos reclamos (Tilly y Tarrow, 2007).

## ACCIÓN DE RECLAMO EN EL CAMPO JUDICIAL Y ACTIVACIÓN DE MECANISMOS DE CONTROL HORIZONTAL

Las acciones de reclamo en el campo judicial por parte de las ONG estuvieron marcadas por la constante oposición a los pilares básicos de la política de seguridad del gobierno nacional: la “lucha contra el terrorismo” y la “desmovilización paramilitar”. En el primer marco, el Estado de Conmoción Interior (Decreto 2002 de 2002) y el Estatuto Antiterrorista (2003) fueron los proyectos bandera del ejecutivo mediante los cuales buscó obtener autorizaciones y potestades especiales para llevar adelante la política de seguridad, bajo figuras que permitieran a las fuerzas armadas actuar sin tener en cuenta los procedimientos normalmente seguidos dentro de los estándares del derecho internacional. El segundo pilar se refiere al proceso de negociación y desmovilización de las estructuras armadas paramilitares, el cual tuvo como eje de ejecución y de discusión la Ley de Justicia y Paz (2005), en la que se concentraron las demandas de las organizaciones de derechos humanos para exigir el reconocimiento de los derechos de las víctimas.

En cuanto a la lucha contra el terrorismo, la movilización de las ONG se dio desde el inicio del periodo presidencial, ante la declaratoria de Estado de Conmoción Interior, primer Acto Legislativo de 2002 por medio del cual el gobierno buscó adoptar medidas especiales para el control del orden público y se definieron zonas de rehabilitación y consolidación. La declaratoria presidencial fue demandada inmediatamente por la vía legal por el CAJAR, que circuló una plantilla —molde de demanda— en algunos diarios nacionales para que los ciudadanos enviaran una copia de demanda de revisión al Acto Legislativo.

Los reclamos frente a la aplicación del Estado de Conmoción Interior se dieron también en acciones como el rechazo del impuesto de guerra, el cual buscaba signar con un gravamen del 1.2% a las organizaciones como cobro especial, ante lo cual algunas ONG reaccionaron bajo el principio de objeción de conciencia, declarándose organizaciones pacifistas que no respaldarían una política bélica (*El Tiempo*, 3 de octubre de 2002). De la misma manera, lanzaron la campaña conjunta entre 30 ONG llamada “Vivimos para Defender la Vida”, con la cual se buscó articular la movilización nacional bajo el principio de la defensa de los derechos a la vida y la libertad, contraponiéndose al discurso presidencial.

En cuanto al Estatuto Antiterrorista, en abril del 2003 el presidente Uribe radicó el Proyecto de Acto Legislativo 223, buscando elevar a rango

constitucional, esta vez por la vía de la negociación legislativa, los principios que guiaban su doctrina antiterrorista. Como respuesta, en escritos separados, Wilson Alfonso Borja Díaz, representante en la Cámara por el Polo Democrático, por un lado, y Gustavo Gallón Giraldo, representante legal de la Comisión Colombiana de Juristas, y 130 ciudadanos más en representación de 34 ONG, por el otro, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, demandaron precisamente la inconstitucionalidad del Acto Legislativo (Auto 169/04).

La demanda de las ONG se entabló con el argumento de que la reforma contra el terrorismo violaba el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 10 de la Convención Americana de Derechos Humanos. El Estatuto permitía los allanamientos y las detenciones por sospecha sin previa orden judicial —sobre lo cual la CCJ y el CPDDH presentaron informes detallados de más de 1 200 detenciones masivas en 34 redadas— y las interceptaciones sin orden judicial, ampliaba plazos para que una persona detenida fuera puesta en manos de un juez —atentando contra el debido proceso—, abría puertas a los registros domiciliarios obligatorios y otorgaba facultades de policía judicial a las fuerzas armadas, el punto más discutido en el exterior por Amnistía Internacional y Human Rights Watch, el cual fue presentado como argumento para tratar de bloquear o condicionar la ayuda militar de Estados Unidos a Colombia.

En los reclamos por el Estatuto se observan tanto la posición de los actores frente al conflicto armado que vivía el país como la manera en que las denuncias de las ONG se enmarcaban en principios de derechos humanos. La CCJ, en representación de las ONG y las redes de movilización a nivel nacional, denunció que el Estatuto llevaría a una “degradación mayor del conflicto y a la vulneración de los derechos de la población civil” (*El Colombiano*, 11 de septiembre de 2002). Por otro lado, para el gobierno nacional se antepone la necesidad de implantación de la política de guerra sobre los derechos ciudadanos, tal como lo mantuvo el vicepresidente Francisco Santos al afirmar: “Suena lindo hablar de derechos humanos pero 27 000 muertos, más de 3 500 secuestrados al año y millones de desplazados muestran otra realidad” (*El Tiempo*, 17 de septiembre de 2002).

A pesar de las demandas jurídicas y las observaciones internacionales de Human Rights Watch (2002) y Naciones Unidas (2002), la Corte Constitucional declaró constitucional la declaratoria de Comoción Interior, la cual tenía un periodo de vigencia de 90 días con posibilidad de prórroga, pero señalando el carácter inconstitucional que tenía la atribución de

funciones judiciales de las fuerzas armadas. Este punto fue interpretado por el presidente Uribe como una “intromisión” de la Corte en el imperativo de lucha contra el terrorismo, que dejaba “inservibles” los mecanismos de atribuciones especiales al ejecutivo.

Por su parte, la discusión planteada por las ONG alrededor del Estatuto Antiterrorista giraba sobre el peligro de involucrar a civiles en el conflicto, ya que esto llevaría a una degradación mayor del conflicto, dado que Uribe anunció como medida antiterrorista colocar en las carreteras del país a 100 000 civiles que ayudaran en las tareas de vigilancia. De la misma manera, ONG internacionales como Human Rights Watch y Amnistía Internacional iniciaron su presión sobre el gobierno. Para éstas, era innecesario involucrar a los civiles en conflicto y era preocupante la relación probada entre militares de las fuerzas armadas con grupos paramilitares; además, cuestionaron la debilidad de las agencias estatales de investigación, como la Fiscalía General de la Nación, la cual había suspendido el apoyo financiero para la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía.<sup>6</sup>

Luego de realizar un análisis de constitucionalidad de la Ley del Estatuto Antiterrorista, la Corte, mediante la Sentencia C-816-04, declaró inexecutable el Acto Legislativo bajo el principio de vicios de procedimiento en la aprobación de la Ley en la Cámara de Representantes, dado que no se logró mayoría en la votación. Esta decisión judicial provocó que las ONG de derechos humanos realizaran plantones frente al Palacio de Justicia donde sesiona la Corte para “aplaudir que se tumbó el Estatuto Antiterrorista”.

Como respuesta a la decisión de la Corte, el 6 de septiembre de 2004 el ministro del Interior y de Justicia, Sabas Pretelt, le solicitó a aquella declarar la nulidad de tres sentencias, entre ellas la C-816 (Auto 169/04). Finalmente, la corporación jurídica decidió no declarar la nulidad de la sentencia y subrayó que se trataba de una diferencia de interpretación de una norma constitucional, por lo cual la Corte no violó el debido proceso del fallo de constitucionalidad. Para el gobierno nacional, los fallos de la Corte iban en la vía de lo que para el presidente Uribe era la “interferencia de la Corte en la búsqueda de la solución a la derrota del terrorismo” (Presidencia de la República, 2003).

<sup>6</sup> Human Rights Watch decía: “Las acciones de la Fiscalía General en Colombia durante el 2003 envían el mensaje tanto a paramilitares como a militares que el abuso de los derechos humanos es una forma legítima de guerra” (*El Tiempo*, 27 de enero de 2004).

En el repertorio legal al que apelaron las ONG, que muestra tanto una acción colectiva enmarcada en derechos como el proceso de reclamo en el campo judicial, diversos movimientos sociales —indígenas, de mujeres, por la paz— a la cabeza de las ONG de derechos humanos entablaron bloques de amparos contra el presidente Uribe, considerando que no había vías que lo llevaran a rectificar sus calificaciones de los defensores de derechos humanos como “terroristas” y “traficantes”, y señalando que sus derechos se encontraban vulnerados y que las acusaciones del principal mandatario ponían en peligro su integridad física en un país con conflicto interno y fuerte polarización.

No obstante las demandas que fueron presentadas en bloque el 30 de marzo de 2004, la Sala Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca negó los amparos, en tanto las “acusaciones de Uribe a las ONG fueron generales” (*El Tiempo*, 7 de mayo de 2004). La CCJ, en representación del grupo amplio que interpuso el bloque de amparos, apeló la decisión, la cual tuvo respuesta el 20 de enero del 2005 por parte de la Corte Constitucional, que rechazó nuevamente el recurso legal pero emitió un fallo que colocaba restricciones y advertía al presidente que su conducta frente a las ONG y los defensores de derechos humanos como “personas protegidas” era “indebida”.<sup>7</sup>

En cuanto al proceso de negociación con los paramilitares, segundo eje de la política de seguridad del gobierno de Álvaro Uribe confrontado por medio del reclamo en el campo judicial, en 2005 un grupo de 25 ONG,<sup>8</sup> 72 personas y siete agremiaciones,<sup>9</sup> todas encabezadas y

<sup>7</sup> En la Sentencia T-1191/04 la Corte Constitucional le señaló al presidente Uribe que no era libre de decir lo que quisiera, y que debía cuidar y abstenerse de señalar a sujetos de especial protección constitucional.

<sup>8</sup> CCJ, Asociación de Afrodescendientes Desplazados, Asociación de Trabajo Interdisciplinario, Asociación Líderes en Acción, Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Negras e Indígenas de Colombia, Asociación Minga, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, Confederación de Trabajadores de Colombia, Acompañamiento Psicosocial y Atención en Salud Mental a Víctimas de Violencia Política, Casa de la Mujer, Cactus, Fundación Podion, Corporación Jurídica Libertad, Compromiso, Reiniciar, Corporación Región, Sisma Mujer, Corporación Vamos Mujer, Fundación para la Educación y el Desarrollo, Humanidad Vigente, IPC Colombia, Organización Indígena de Antioquia, Asociación Campesina de Antioquia, Escuela Nacional Sindical, Corporación de Promoción Popular.

<sup>9</sup> Asociación Nacional de Ayuda Solidaria, Asonal Judicial, Central Unitaria de Trabajadores, Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, Fundación Manuel Cepeda Vargas, Unión Nacional de Empleados Bancarios, Unión Sindical Obrera de la Industria del Petróleo.

representadas por la CCJ, cuestionó ante la Corte Constitucional el texto de la Ley 975 de 2005, de Justicia y Paz, aprobada por el Congreso de la República el mismo año. En la demanda presentada ante la Corte se argumentaba que la ley era inconstitucional, en tanto presentaba vicios de fondo y de forma.

Después de una revisión de tres meses, la Corte declaró constitucional dicha ley, pero exigió correcciones de fondo, entre ellas la participación en todo el proceso de las víctimas, no considerar al paramilitarismo delito político, actuar directamente contra la impunidad y garantizar el derecho a la verdad. De la misma manera, el 29 de septiembre del mismo año la Corte Constitucional declaró inexecutable los fallos absolutorios en casos de graves violaciones de derechos humanos.

De esta manera, la revisión de los fallos se debía dar cuando una instancia internacional de supervisión de derechos humanos concluyera que el Estado incumplió de manera protuberante su obligación de investigar. Esta condición fue tomada como una forma alterna de exigencia de reparación y verdad de las víctimas del paramilitarismo en medio del proceso de paz, ya que las víctimas podrían elevar a instancias internacionales sus reclamos para que se impusiera a los ex combatientes las penas correspondientes; la Corte Suprema sería la encargada de retomar los casos.

En cuanto a la apelación a la Corte Constitucional, sirvió para corregir acciones políticas y legislativas que atentaban contra los principios mínimos del Estado de derecho y del reconocimiento y la garantía del respeto a los derechos humanos; de allí que los incentivos políticos y simbólicos que dieron los fallos de las Cortes robustecieron la acción de las ONG.

Luego de los fallos de la Corte, se dio una campaña conjunta entre Human Rights Watch y la CCJ en la que divulgaban que las correcciones de la Ley de Justicia y Paz le daban “dientes a la ley”, con cambios sustanciales en la interpretación que se hacía de la norma, lo que obligaba, según estas organizaciones, a exigir reiteradamente la verdad acerca de los crímenes de los paramilitares, en tanto se anteponía esta condición a la posibilidad de no someterse al proceso de justicia transicional.

En la misma línea de aprovechamiento de las garantías dadas por las Cortes, el 29 de junio de 2005 la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH) demandó ante la Corte Penal Internacional (CPI) al gobierno por “complicidad pasiva con los paramilitares, por permitir que se sigan repitiendo los crímenes de lesa humanidad y que no se juzgue a sus culpables”. El vicepresidente de la FIDH y director del CAJAR, Alirio Uribe, argumentaba: “Aunque el gobierno no va a permitir la investi-

gación, queremos con nuestra denuncia prevenir nuevos crímenes” (*El Tiempo*, 30 de junio de 2005).

En la denuncia entablada se documentaban 2 000 crímenes de lesa humanidad cometidos por paramilitares desde diciembre de 2002 hasta 2005. De la misma forma, se presentaron informes sobre ejecuciones extrajudiciales ante el Congreso de Estados Unidos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), y se señaló un aumento de 66% de éstos entre 2002 y 2006.

En 2007 la presión sobre el gobierno fue en aumento, lo que se materializó en el informe “La desmovilización paramilitar, en los caminos de la Corte Penal Internacional”, en el que se señaló que el proceso de Justicia y Paz se construyó

con el fin de sustraer a los paramilitares de la jurisdicción de la CPI, evadiendo la responsabilidad de más de 60 000 crímenes de lesa humanidad [...] el 92% de los paramilitares se cobijaron en un régimen de amnistía de facto declarado por decreto con penas máximas de 8 años (Federación Internacional de Derechos Humanos, 2007).

Por su parte, la CCJ y Human Rights Watch indicaron que el gobierno nacional no estaba acatando las recomendaciones de la Corte Constitucional. Para las ONG, el hecho de que en el proceso de Justicia y Paz se estuviera ofreciendo casa por cárcel a quienes colaboraran confesando crímenes, y que por el contrario a las víctimas que con su silencio no denunciaban se les amenazara con 18 años de cárcel, era desproporcionado y violaba principios jurídicos. Además, el Decreto 3391 del 29 de septiembre de 2006, con el que el gobierno reglamentó aspectos de la Ley de Justicia y Paz, permitía reducciones de penas adicionales prohibidas por la Corte Constitucional. La activación de los mecanismos institucionales horizontales fue seguida por las ONG con la exigencia de que el gobierno nacional respetara los tratados internacionales de derechos humanos y no se extralimitara en sus funciones políticas; de allí que fueran continuas las críticas sobre la “desmovilización parcial” del paramilitarismo y la incapacidad de las organizaciones estatales para lograr la verdad, la justicia y la reparación de los delitos y las violaciones de derechos humanos.

Entre los efectos directos que los reclamos en el campo judicial de las ONG generaron resaltó la activación de algunas agencias de *accountability* horizontal, específicamente las Cortes, en cuanto receptoras de sus

demandas, que generaron fallos que corrigieron las propuestas legislativas iniciales impulsadas por el ejecutivo; de esta manera, se obtuvo un efecto de control e incidencia desde la movilización social sobre las políticas de seguridad y desmovilización paramilitar.

#### PRODUCCIÓN DE INFORMACIÓN Y SOCIALIZACIÓN ESTRATÉGICA PARA LA PRESIÓN POLÍTICA

Además de la presión en el campo judicial explicada anteriormente, las ONG de derechos humanos articuladas en las redes de cooperación y coordinación Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (DHESC) y la Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos (CCEEU) hicieron presión por medio de la producción y la socialización estratégica de información, lo que generó, entre otros elementos, un proceso de exhibición en el que, por medio de escándalos públicos, se señaló al Estado como principal responsable de las violaciones de derechos humanos.

El reconocimiento del Estado como responsable de muchas de las violaciones de derechos humanos en el país fue un punto fundamental de confrontación entre las ONG y el gobierno nacional. Para el gobierno, las violaciones eran efectos colaterales de la guerra contra el terrorismo que el Estado afrontaba, mientras que para las ONG el Estado era un actor más que victimizaba a la población civil (CCJ, 2004).

Luego de la reglamentación de la desmovilización paramilitar, los reclamos de las ONG giraron en torno al hecho de que las estructuras ilegales no se habían desmovilizado realmente y seguían en su actuar armado, dejando miles de víctimas en todo el país (CAJAR y CCJ, 2005, 2006). Entre los temas que más se discutieron se encontraron el agravamiento del desplazamiento forzado en las regiones del país y el aumento de las amenazas, desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales.<sup>10</sup>

La centralidad mediática que los propios ataques gubernamentales le dieron al trabajo de las ONG generó, paradójicamente, un claro escena-

<sup>10</sup> La Organización de las Naciones Unidas (ONU) reconoció, en el Examen Periódico Universal de 2004: “En el marco de la política de seguridad democrática, miembros de ONG y líderes sociales y sindicalistas fueron objeto de detenciones arbitrarias y sindicados del delito de rebelión. Varios de ellos contaban, al momento de su detención, con medidas cautelares solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y eran beneficiarios del Programa de protección a cargo del Ministerio del Interior” (ONU, 2004: 27).

rio de oposición a las propuestas políticas emprendidas por el ejecutivo. El gobierno nacional no aceptaba las críticas que señalaban que la política de seguridad democrática iba en detrimento de los derechos a la vida y la libertad como bases del Estado de derecho, y que las políticas de reforma institucional que el Ejecutivo quería emprender iban en contra de la división de poderes (por ejemplo, eliminar la Corte Constitucional).

La disputa por las cifras de violaciones de derechos humanos tuvo un giro importante, dado que el gobierno nacional defendió la idea según la cual desde 2005 en adelante habían disminuido los asesinatos políticos, mientras que las ONG argumentaban que esto se debía a la consolidación de una “pacificación paramilitar” (CAJAR y CCJ, 2008), el aumento del desplazamiento, las amenazas y la criminalización indirecta. Dado que el presidente Uribe presentaba una situación de “pacificación” en la que el orden público y la seguridad estaban controlados, las denuncias de las ONG mostraban un panorama opuesto y una violencia política que seguía al servicio de las estructuras criminales.

Las denuncias sobre ejecuciones extrajudiciales por parte de agentes de la fuerza pública fueron en aumento, lo cual se convirtió en un punto clave de enfrentamiento entre las organizaciones de la sociedad civil y el Estado. La información que obtienen las ONG dedicadas a la producción de información y conocimiento se basa en sus redes y contactos en las diferentes localidades, los cuales recolectan los casos de violación y los hacen llegar a estas organizaciones, que sirven como medio de concentración nacional de la información. En el caso de la Escuela Nacional Sindical (ENS), por ejemplo, ésta centraliza los informes de los diferentes comités de derechos humanos de los sindicatos a nivel nacional, lo que le permite tener una base de datos amplia sobre las violaciones de derechos de los trabajadores; dicha información se complementa con trabajos internos de recolección de prensa, contrastación y documentación con entrevistas en casos representativos. De igual manera funciona el banco de datos Noche y Niebla del Cinep, el cual reúne de manera sistemática datos de las violaciones de derechos humanos a lo largo del país.

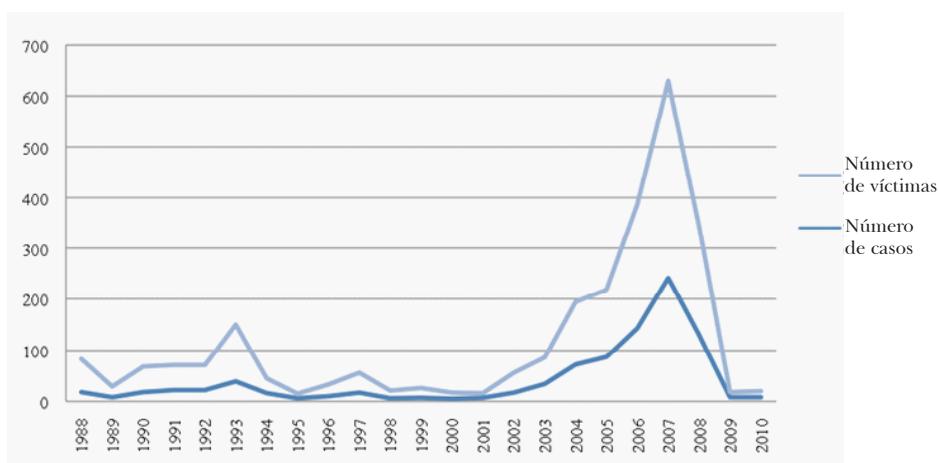
En términos generales, cuando se sistematiza una violación de derechos humanos las ONG se concentran en analizar cuatro elementos: los motivos del victimario, la credibilidad de la evidencia, el grado en el que un caso representa a un largo número de eventos y la relación con procesos de violencia del contexto. La producción de información y estadísticas sobre las violaciones de derechos humanos es muy importante, en tanto que ha sido un eje de discusión y disputa política con los diferentes

gobiernos, no sólo por las cifras sino también por la definición misma del conflicto armado, del tipo de violaciones y los actores armados que las ejecutan, sean estatales o no estatales.

Si bien las ONG no disponen de los recursos económicos necesarios para mantener equipos de trabajo en todas las áreas que permitieran generar la documentación a fondo de los casos de defensa, sí disponen de recursos colectivos de solidaridad y cooperación, en los que diversas organizaciones y personas aportan trabajo de acuerdo con el tipo de activismo llevado a cabo y el tipo de derechos defendidos.

En nuestro caso, las organizaciones articuladas en redes y plataformas de coordinación consiguieron presentar sistemáticos informes —por medio de estructuras como la CCEEU— en los que se documentaba el aumento exponencial de las ejecuciones extrajudiciales de las fuerzas militares contra civiles, y se denunciaba la gravedad en algunas regiones del país, como en Antioquia, donde entre 2000 y 2006 se presentaron 74 casos con 110 víctimas. Para las ONG, la política de incentivos del gobierno, la cual otorgaba dinero a los militares por bajas de subversivos en combate, llevó a que miembros de la fuerza militar desarrollaran una práctica sistemática, con más de 1 100 casos documentados, de secuestro de jóvenes pobres que luego eran presentados, con uniformes y armamento, como “bajas en combate” (véase gráfica 1).

GRÁFICA 1  
NÚMERO TOTAL DE EJECUCIONES EXTRAJUDICIALES DENUNCIADAS  
POR LAS ONG DE DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA, 1988-2010



Fuente: Cinep, 2011.

Los informes sobre ejecuciones extrajudiciales fueron usados, por un lado, para la denuncia internacional, como fue el caso de la publicación del informe “Ejecuciones extrajudiciales atribuibles a la fuerza pública en Colombia, junio de 2006 a junio de 2007” (CCEEU, 2007), presentado por el Colectivo Alvear Restrepo ante la audiencia anual de la CIDH en Washington en octubre de 2007.<sup>11</sup> Por otro lado, fueron utilizados como denuncias públicas en los medios de comunicación nacionales, en los que se señaló que la política de guerra había llegado a un punto de degradación tal, que las fuerzas militares, con el fin de legitimar su acción armada, involucraron a civiles humildes en el conflicto y realizaron ejecuciones extrajudicialmente, extralimitándose en sus funciones constitucionales y violando los derechos humanos.

Las denuncias tuvieron su punto de inflexión en 2008, cuando fueron reportados 19 jóvenes desaparecidos en el barrio Soacha de la ciudad de Bogotá y semanas después fueron encontrados en el departamento de Norte de Santander, al norte de Colombia, presentados como bajas en combate. Tras las denuncias de las desapariciones de los jóvenes, miembros de las ONG investigaron los casos, y afirmaron ante instancias judiciales y los medios de comunicación que lo sucedido respondía a un plan ejecutado por miembros del ejército, los cuales secuestraron a los jóvenes y los llevaron hasta Norte de Santander para exhibirlos como resultado de la lucha antisubversiva.

Para las ONG, estos casos se presentaron debido a que se mantuvo una directiva con remuneraciones económicas por presentar personas dadas de baja en combate. Luego de iniciadas las investigaciones judiciales, se descubrió que por cada joven presentado como baja guerrillera se pagaba un millón de pesos en el Ejército (*Semana*, 5 de diciembre de 2011), y que los jóvenes presentados como bajas eran personas vulnerables, pobres y con problemas de salud (*Semana*, 28 de junio de 2011).

Ante estas denuncias documentadas, la estrategia de las ONG fue la presión mediática, una táctica de control político en la que se buscaba no minimizar la gravedad de las ejecuciones extrajudiciales reduciéndolas a apelativos como “falsos positivos” o “casos aislados”, como lo hicieron el gobierno y los medios de comunicación. Dichas denuncias tuvieron su punto de mayor impacto con el informe presentado a finales de octubre

<sup>11</sup> Desde marzo de 2007, la ONU empezó a señalar que en Colombia habían aumentado las ejecuciones extrajudiciales por parte de miembros de la fuerza pública, con base en informes y relatos recopilados por ONG de derechos humanos (*El Colombiano*, 16 de marzo de 2007).

de 2008, titulado “Ejecuciones extrajudiciales: realidad inocultable” (CCEEU, 2008). En dicho informe se documentaban 535 ejecuciones extrajudiciales entre enero de 2007 y junio de 2008, con seguimiento judicial sólo en 25% de éstas.

El escándalo mediático que se generó con esta denuncia pública llevó a que el 30 de octubre el ejecutivo y el Ministerio de Defensa destituyeran a 27 militares de rango medio y alto, incluyendo generales, en busca de una reacción pública de compromiso con el castigo de los delitos. Si bien el ejecutivo presentó esas acciones como parte de una estrategia de reforma dentro de las fuerzas armadas, las propias ONG las consideraron insuficientes, pues advertían que los orígenes se encontraban en el tipo de política impulsada desde el gobierno (*Semana*, 7 de mayo de 2009), el punto más criticado por las instancias multilaterales.

Luego de que el gobierno reconoció públicamente las ejecuciones extrajudiciales, aunque manteniendo la tesis de que fueron casos aislados y llamándolos aún “falsos positivos”, se destapó el escándalo de las interceptaciones ilegales de las comunicaciones personales, la persecución, el hostigamiento y los montajes judiciales contra miembros de las ONG de derechos humanos por parte del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS). Según los informes de la Fiscalía General de la Nación, el DAS acosó desde 2004 a las ONG (*El Espectador*, 12 de junio de 2009) y creó el cuerpo G-3, que tenía como función hostigar a opositores, magistrados, periodistas y líderes de derechos humanos (*Semana*, 25 de febrero de 2009; 12 de julio de 2009; 23 de julio de 2009; 18 de septiembre de 2009; 19 de abril de 2011).

De la misma manera se detectó la Operación Lince para acosar a las ONG. El CAJAR la denunció ante la ONU y llevó el caso ante la CPI, argumentando que fue una persecución dirigida contra la vida de los líderes de las organizaciones. Para la fiscalía, lo que se presentó desde 2004 hasta el final del gobierno fue una “guerra política” que consistía en seguir y anticiparse a los movimientos de las ONG, políticos y periodistas de izquierda que “ponían en riesgo las políticas oficiales”, y que contemplaba “amenazas, atentados con explosivos, robos y hasta difusión de chismes por Internet” (*El Tiempo*, 30 de enero de 2010).

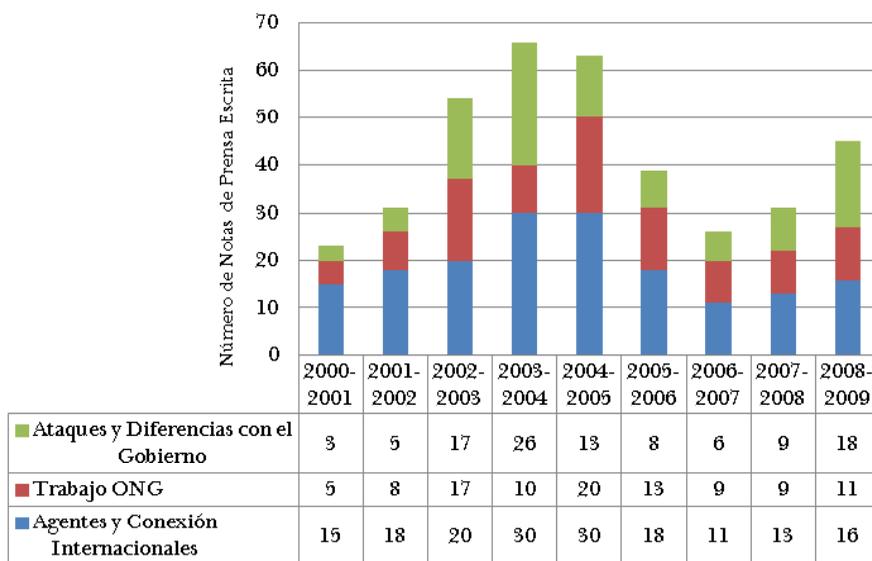
La estrategia de las ONG fue continuar con la exposición mediática de los actos ilegales llevados a cabo por el gobierno nacional, mostrando cómo, con el pretexto de una política de seguridad y de lucha antiterrorista, se utilizaron las instituciones estatales para perseguir, hostigar, criminalizar, amenazar y asesinar a defensores de derechos, a la población

civil y a miembros de la oposición. La estrategia del gobierno fue la de mantener el discurso según el cual estos escándalos y las filtraciones de las fallas institucionales eran parte de una “venganza criminal” contra el presidente Uribe.

Si bien los efectos de la presión legal tienen claras manifestaciones institucionales, el impacto mediático y de posicionamiento de la discusión sobre el respeto de los derechos humanos en la opinión pública es una forma central de analizar los efectos de *accountability* social generados por el involucramiento de las organizaciones sociales. Como se observa en la gráfica 2, durante los dos gobiernos de Uribe Vélez se dio un posicionamiento mediático del tema de los derechos humanos, específicamente el relacionado con la actividad de las ONG, su presión sobre el gobierno y los enfrentamientos con éste.

GRÁFICA 2

NOTAS DE Prensa DE LOS DIARIOS *EL TIEMPO* Y *EL COLOMBIANO* SOBRE LA ACTIVIDAD DE DEFENSA DE DERECHOS HUMANOS DE LAS ONG, AGOSTO 2000-AGOSTO 2009



Fuente: Elaboración propia con base en el Archivo Digital de Prensa del Cinep.

Si se observa el registro de prensa de los dos principales diarios escritos de circulación nacional, *El Tiempo* (Bogotá) y *El Colombiano* (Medellín), existe un crecimiento en las notas referidas a derechos humanos en relación con el gobierno anterior. Algunos de los resultados de la acción colectiva y la politización de los derechos humanos en Colombia entre 2002 y 2010 se dieron en el campo simbólico y de la opinión pública, lo que colocó en los medios una discusión acerca de lo perjudicial que resultaba el uso ilegal de recursos para el beneficio personal en una democracia.

El periodo 2002-2005 fue el que tuvo mayor número de referencias de prensa relacionadas con la actividad de defensa de los derechos humanos, y resaltó un crecimiento sustancial de los ataques y las diferencias entre el gobierno nacional y las ONG. La relación prioritaria de referencias a “agentes y conexiones internacionales” muestra que los derechos humanos y su defensa se basan, indiscutiblemente, en redes transnacionales de presión y vigilancia, en las que la información y el conocimiento producido dentro de los países toma dimensiones especiales de denuncia cuando se utiliza en escenarios exógenos.

## CONCLUSIONES

Durante todo su gobierno, Álvaro Uribe cuestionó constantemente a los organismos de rendición de cuentas, los tribunales y las Cortes, especialmente a la Corte Constitucional y a la Corte Suprema, situación que se materializó al final de su mandato en su insistente alusión a un “Estado de opinión” que debía superponer el deseo popular de continuidad de un gobierno por encima de los principios del Estado de derecho. En palabras de Uribe, “el Estado de opinión es la fase superior del Estado de derecho”;<sup>12</sup> dicha superposición se acerca a los puntos que Guillermo O’Donnell señala como propios de la “democracia delegativa”, en los que las reglas del Estado de derecho son pasadas por alto ante las acciones de un gobierno que cuenta con un alto apoyo popular.

A partir de la acción coordinada de las organizaciones no gubernamentales defensoras de derechos humanos se dieron procesos de *accountability* social, tanto por medio del mecanismo de reclamo en el

<sup>12</sup> Idea que Uribe sostuvo en 103 discursos, artículos y entrevistas desde que se radicó en el Congreso el proyecto de referendo reeleccionista (*Semana*, 15 de agosto de 2009).

campo judicial (activación de instancias institucionales de control) como en la producción y socialización estratégica de información (en la denuncia y la presión política mediática).

Por medio del reclamo jurídico, las ONG incidieron en a) la limitación de los alcances de la declaración original del Estado de Conmoción Interior, lo que impidió que las fuerzas militares tuvieran funciones judiciales especiales, lo cual iba en contra de los tratados internacionales de derechos humanos y de las funciones propias de la justicia; b) el bloqueo, por medio de demandas de constitucionalidad ante la Corte, del Estatuto Antiterrorista que buscaba elevar a rango constitucional las medidas de seguridad que restringían derechos, y c) modificaciones a la Ley de Justicia y Paz en medio del proceso de desmovilización paramilitar, con reconocimiento más amplio de las víctimas, anteponiendo los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, contrarios al manto de impunidad que representaba la ley original presentada por el gobierno.

Mediante la producción y la socialización estratégica de información, las ONG generaron escándalos mediáticos que hicieron visibles graves violaciones de los derechos humanos y sistemáticos abusos de poder por parte de instituciones estatales, lo que incidió en: a) cambios administrativos en las fuerzas militares, en el caso de las ejecuciones extrajudiciales del ejército que fueron presentadas por el gobierno y los medios de comunicación como “falsos positivos” pero que las ONG documentaron como práctica sistemática, y b) escándalos y posicionamiento mediático de avergonzamiento público sobre el rol de victimario del Estado, especialmente en los casos de seguimientos ilegales del DAS y las operaciones que victimizaron a grupos de oposición, líderes sociales y de derechos humanos.

La *accountability* social no representa la salida a un “déficit de representación”; por el contrario, es la expresión de un sistema de representación que no incluye diversos tipos de demandas sociales y políticas. Por medio de la movilización en defensa de los derechos humanos, las organizaciones no gubernamentales en Colombia encontraron un medio de activación de mecanismos de control que, sin negar sus grandes limitaciones, permitió la defensa de un mínimo de garantía formal del Estado de derecho.

Los principales estudios sobre la rendición de cuentas social enfatizan los efectos simbólicos que ésta tiene, pues por lo general las acciones de las organizaciones y movimientos sociales no poseen un carácter normativo que lleve a la sanción jurídica o política por sí misma (Peruzzotti, 2010; Peruzzotti y Smulovitz, 2002). Sin embargo, el presente estudio ha

demostrado cómo la acción colectiva enmarcada en los derechos humanos generó, por medio de los reclamos en el campo judicial y la activación de agencias de control horizontal, casos que tuvieron consecuencias concretas en la modificación de acciones gubernamentales o de contrapeso real a las políticas de gobierno: freno, modificación y/o introducción de cursos de acción gubernamental.

El caso colombiano nos permite ver cómo actores colectivos se apropiaron de los derechos humanos para realizar reclamos y generar procesos de control del poder.<sup>13</sup> En contextos de fuertes déficits de representación y abusos del poder político estatal, la organización social en defensa de los derechos humanos se convierte en un mecanismo potencial de control político; este proceso se presenta por la coexistencia de un diseño institucional de pesos y contrapesos, de reconocimiento de los marcos normativos de los derechos humanos y reconocimiento social del valor moral de éstos.

La acción vertical colectiva propia de las ONG se fundamenta en la activación de mecanismos horizontales, además de una capacidad de movilización de recursos amplia, que para el caso colombiano se sustentó en una trayectoria de profesionalización y consolidación de diversos repertorios de acción. No son las organizaciones de la sociedad civil las que limitan el abuso del poder político por sí mismas, pero su movilización permite activar mecanismos que, de no ser por la presión continua, podrían mantenerse —retomando el planteamiento inicial de O'Donnell (2001)— como barreras de pergamino.

<sup>13</sup> Se cumple igualmente la idea según la cual “que las ONG ofrezcan posibilidades de ampliación de los repertorios de participación política dependerá tanto de que generen un espacio organizativo de participación política como de que contribuyan o a plantear demandas, o a formular proyectos de cambio, o a representar y mediar intereses concretos” (Revilla, 2002: 17).

## BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA

- ACKERMAN, John (2006). "Democratización: pasado, presente y futuro". *Perfiles Latinoamericanos* 28: 117-157.
- BORDA, Sandra (2011). "Política exterior y derechos humanos en Colombia. Un manual para la contención de presión internacional". En *Derechos humanos en política exterior*, editado por Natalia Saltalamacchia y Ana Covarrubias. México: Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- CÁRDENAS, Sonia (2010). *Human Rights in Latin America. A Politics of Terror and Hope*. Filadelfia: University of Pennsylvania Press.
- CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y EDUCACIÓN POPULAR (2011). *Deuda con la humanidad. 23 años de falsos positivos: 1988-2011*. Bogotá: Cinep.
- COLECTIVO DE ABOGADOS JOSÉ ALVEAR RESTREPO Y COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS (2005). "Paramilitares, ¿de criminales a héroes de guerra?". En *Más allá del embrujo: tercer año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez*, editado por Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. Bogotá: DHESC.
- COLECTIVO DE ABOGADOS JOSÉ ALVEAR RESTREPO Y COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS (2006). "Desmovilización paramilitar. El gobierno prohíja la impunidad". En *Deshacer el embrujo. Alternativas a las políticas de Álvaro Uribe Vélez*, editado por Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. Bogotá: DHESC.
- COLECTIVO DE ABOGADOS JOSÉ ALVEAR RESTREPO Y COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS (2008). "Ley 975: sin justicia, ni paz". En *Sin democracia, sin derechos. Quinto año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez*, editado por Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. Bogotá: DHESC.
- COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS (2004). *Colombia: veinte razones para afirmar que la situación de derechos humanos y derecho humanitario es grave y tiende a empeorar. Balance del año 2003*. Bogotá: CCJ.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2010). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile: Cepal.

COORDINACIÓN COLOMBIA-EUROPA-ESTADOS UNIDOS (2007). “Ejecuciones extrajudiciales directamente atribuibles a la Fuerza Pública en Colombia, julio de 2006 a junio de 2007”. En *Audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Washington: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

COORDINACIÓN COLOMBIA-EUROPA-ESTADOS UNIDOS (2008). *Ejecuciones extrajudiciales: realidad inocultable 2007-2008* [en línea]. Disponible en <[http://www.colectivodeabogados.org/IMG/pdf/Informe\\_EE.pdf](http://www.colectivodeabogados.org/IMG/pdf/Informe_EE.pdf)>.

DEZALAY, Yves, y Bryant Garth (2006). “From the Cold War to Kosovo: The rise and renewal of the field of International Human Rights”. *Annual Review of Law and Social Science* 2: 231-255.

*EL COLOMBIANO* (2002). “Critican las medidas especiales de Uribe”. 11 de septiembre.

*EL COLOMBIANO* (2007). “Las ejecuciones sumarias empañan esfuerzos de DH”. 16 de marzo.

*EL ESPECTADOR* (2009). “En 2004 empezaron rastreos del DAS. Las aterradoras conclusiones de la Fiscalía sobre los seguimientos e interceptaciones ilegales”. 12 de junio.

*EL ESPECTADOR* (2011). “Descubren sabotaje del DAS”, 19 de abril. Disponible en <<http://www.elespectador.com/impreso/judicial/articulo-264071-los-versos-del-das>>.

*EL TIEMPO* (2002a). “Santos defiende medidas”. 17 de septiembre.

*EL TIEMPO* (2002b). “Campanazo a las ONG”. 22 de septiembre.

*EL TIEMPO*, (2002c). “Desobediencia a gravamen”. 3 de octubre.

*EL TIEMPO* (2003a). “Juristas acusan a Uribe”. 7 de junio.

*EL TIEMPO* (2003b). “Fuerte réplica de Uribe a ONG”. 9 de septiembre.

*EL TIEMPO* (2004a). “HRW critica a Fiscalía y Gobierno”. 27 de enero.

*EL TIEMPO* (2004b). “ONG pierde el primer round con el Presidente”. 7 de mayo.

*EL TIEMPO* (2005). “Demandan ante CPI al Gobierno”. 30 de junio.

*EL TIEMPO* (2010). “275 personas estuvieron en lista de chuzadas del ONG en 2004-2005”. 30 de enero.

- FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (2007). “Colombia. La desmovilización paramilitar, en los caminos de la Corte Penal Internacional”. *Informe Federación Internacional de Derechos Humanos* 481/3.
- FOX, Jonathan (2006). “Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas”. *Perfiles Latinoamericanos* 27: 33-68.
- GARCÍA, Mauricio, y Javier Revelo (editores) (2009). *Mayorías sin democracia. Desequilibrio de poderes y Estado de derecho en Colombia, 2002-2009*. Bogotá: DeJusticia.
- GARGARELLA, Roberto (2010). “Una maquinaria exhaustiva. Constitucionalismo y alienación legal”. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella. Documento de trabajo.
- GURZA, Adrián, y Ernesto Isunza (coordinadores) (2010). *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Universidad Veracruzana.
- GUTIÉRREZ, Francisco (2011). “La Constitución de 1991 como pacto de paz: discutiendo las anomalías”. *Estudios Socio-Jurídicos* 13 (1): 419-447.
- HELD, David (1997). *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Barcelona: Paidós.
- HUMAN RIGHTS WATCH (2002). *Un giro erróneo: la actuación de la Fiscalía General de la Nación*. Nueva York: HRW.
- LANDMAN, Todd (2006). *Studying Human Rights*. Nueva York: Routledge.
- LÓPEZ, Jairo (2012). “Las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos en la democracia. Aproximaciones para el estudio de la politización de los derechos humanos en Colombia”. *Estudios Políticos* 41: 103-123.
- MAINWARING, Scott, y Christopher Welna (editores) (2003). *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.
- MANIN, Bernard (1995). “La democracia de los modernos. Principios del gobierno representativo”. *Revista Sociedad* 6: 13-38.

- MELO, Jorge Orlando (2002). “Los derechos humanos en Colombia. Consolidación institucional de libertades individuales y derechos sociales”. *Credencial Histórica* 156.
- MENON, Ganesh (2009). *Genesis and Role of NGOs in Protecting Human Rights*. Nueva Delhi: Dominant Publisher and Distributors.
- MUNCK, Gerardo (2010). “Los orígenes y la durabilidad de la democracia en América Latina: avances y retos de una agenda de investigación”. *Revista de Ciencia Política* 30 (3): 573-597.
- NEWELL, Peter, y Joanna Wheeler (editores) (2006). *Rights, Resources and the Politics of Accountability*. Nueva York: Zed Books.
- NORTH, Douglas, John Wallis y Barry Weingast (2009). *Violence and Social Orders*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O'DONNELL, Guillermo (2000). “Teoría democrática y política comparada”. *Desarrollo Económico* 39 (156): 519-570.
- O'DONNELL, Guillermo (2001). “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”. *Isonomía* 14: 11-34.
- O'DONNELL, Guillermo (2002). “Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas”. En *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, editado por Miguel Carbonell. México: Instituto Tecnológico Autónomo de México/Siglo XXI Editores.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (2002). *Comunicado de prensa: Funciones de policía judicial para los militares son incompatibles con tratados internacionales* [en línea]. Disponible en <<http://www.hchr.org.co/publico/comunicados/2002/imprimir.php3?texto=cp0234.txt>>.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (2004). “Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia”. En *Comisión de Derechos Humanos, 60º periodo de sesiones*. ONU.
- PERUZZOTTI, Enrique (2010). “La política de *accountability* social en América Latina”. En *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social*, editado por Alberto Olvera. México: Porrúa.

- PERUZZOTTI, Enrique, y Catalina Smulovitz (2002). “Accountability social: la otra cara del control”. En: *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, editado por Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz. Buenos Aires: Temas.
- PERUZZOTTI, Enrique, y Catalina Smulovitz (editores) (2006). *Enforcing the Rule of Law Social Accountability in the New Latin American Democracies*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2003). “Exposición de Motivos del Acto Legislativo 223/2003, por medio del cual se modifican los artículos 15, 28 y 250 de la Constitución Política de Colombia para enfrentar al terrorismo” [en línea]. Disponible en <<http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/refconst.html>>.
- PROGRAMA SOMOS DEFENSORES (2008). “La interlocución gobierno-ONG de derechos humanos durante la administración de Álvaro Uribe Vélez”. En *Defender y proteger la vida: la acción de los defensores de derechos humanos en Colombia*, editado por Teófilo Vásquez. Bogotá: Programa No Gubernamental de Protección a Defensores de Derechos Humanos.
- PRZEWORSKI, Adam, Susan Stokes y Bernard Manin (2002). “Elecciones y representación”. *Revista Zona Abierta* 100-101: 19-49.
- REVILLA, Marisa (editora) (2002). *Las ONG y la política: detalles de una relación*. Madrid: Istmo.
- ROMERO, Flor Alba (2001). “El movimiento de derechos humanos en Colombia”. En *Movimientos sociales, Estado y democracia en Colombia*, editado por Mauricio Archila y Mauricio Pardo. Bogotá: Universidad Nacional.
- SEMANA (2009a). “Procesos contra defensores”. 25 de febrero. Disponible en <<http://www.semana.com/nacion/debilidades-procesos-contra-defensores-derechos-humanos/121095-3.aspx>>.
- SEMANA (2009b). “426 militares detenidos por falsos positivos”. 7 de mayo. Disponible en <<http://www.semana.com/justicia/426-militares-han-sido-detenido-ejecuciones-extrajudiciales/123701-3.aspx>>.
- SEMANA (2009c). “Las fuerzas oscuras”. 12 de julio. Disponible en <[http://www.semana.com/wf\\_ImprimirArticulo.aspx?IdArt=126116](http://www.semana.com/wf_ImprimirArticulo.aspx?IdArt=126116)>.

- SEMANA (2009d). “Defensores de DH atacados por doquier”. 23 de julio. Disponible en <<http://www.semana.com/problemas-sociales/defensores-derechos-humanos-atacados-doquier/126551-3.aspx>>.
- SEMANA (2009e). “La estrategia del Estado de opinión”. 15 de agosto. Disponible en <<http://www.semana.com/nacion/estrategia-del-estado-opinion/127453-3.aspx>>.
- SEMANA (2009f). “Relatora de ONU, preocupada por espionaje”. 18 de septiembre. Disponible en <<http://www.semana.com/problemas-sociales/relatora-onu-preocupada-espionaje/128886-3.aspx>>.
- SEMANA (2011a). “Falsos positivos de Soacha: continúa la espera por la primera condena”. 28 de junio. Disponible en <<http://www.semana.com/nacion/falsos-positivos-soacha-continua-espera-primera-condena/159352-3.aspx>>.
- SEMANA (2011b). “Falsos positivos: por cada joven de Soacha pagaban un millón de pesos”. 5 de diciembre. Disponible en: <<http://www.semana.com/nacion/falsos-positivos-cada-joven-soacha-pagaban-millon-pesos/168703-3.aspx>>.
- SIEDER, Rachel, Line Schjolden y Alan Angell (editores) (2005). *The Judicialization of Politics in Latin America*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- SMULOVITZ, Catalina (2007). “Organizaciones que invocan derechos, sociedad civil y representación en Argentina”. En *Sociedad civil y democracia en América Latina: crisis y reinvencción de la política*, editado por Bernardo Sorj y Darcy de Olivera. São Paulo: Centro Edelstein de Investigaciones Sociales.
- SORJ, Bernardo (2008). *La democracia inesperada*. São Paulo: Centro Edelstein de Investigaciones Sociales.
- SORJ, Bernardo, y Danilo Martuccelli (2008). *El desafío latinoamericano. Cohesión social y democracia*. São Pablo: Instituto Fernando Henrique Cardoso.
- STAMMERS, Neil (2009). *Human Rights and Social Movements*. Londres: Pluto Press.
- TATE, Winifred (2007). *Counting the Dead. The Culture and Politics of Human Rights activism in Colombia*. Berkeley: University of California Press.

- THEDE, Nancy (2010). “Derechos humanos, nuevas democracias y rendición de cuentas: logros y desafíos”. En *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social*, editado por Alberto Olvera. México: Porrúa.
- TILLY, Charles, y Sidney Tarrow (2007). *Contentious Politics*. Boulder: Paradigm.
- TILLY, Charles, y Lesley Wood (2010). *Los movimientos sociales, 1768-2008. Desde sus orígenes hasta Facebook*. Barcelona: Crítica.
- UPRIMNY, Rodrigo, César Rodríguez y Mauricio García (editores) (2006). *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*. Bogotá: Norma.
- URIBE DE HINCAPIÉ, María Teresa (2001). “Las promesas incumplidas de la democracia participativa”. Ponencia presentada en el Seminario de Evaluación: Diez Años de la Constitución Colombiana. Bogotá, Universidad Externado.
- VALENCIA VILLA, Hernando (1992). “Los derechos humanos en la Constitución del 91”. *Estudios Políticos* 2: 45-61.
- WELCH, Claude (2001). “Introduction”. En *NGOs and Human Rights. Promise and Performance*, editado por Claude Welch. Pennsylvania: University of Pennsylvania Press.

#### SENTENCIAS Y ACTOS LEGISLATIVOS

- Congreso de la República. Acto Legislativo 2002 de 2002.
- Congreso de la República. Acto Legislativo 223 de 2003.
- Congreso de la República. Ley 975 de 2005.
- Corte Constitución de Colombia. Auto 169/04.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-1191/04.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-816-04.
- Corte Constitucional de Colombia. Demanda de inconstitucionalidad Ley 975 de 2005.

Corte Constitucional de Colombia. Decreto 3391 del 29 de septiembre de 2006.

Recibido: 10 de mayo de 2012

Aceptado: 12 de febrero de 2013