

defender y proteger la vida

la acción de los defensores de Derechos
Humanos en Colombia



Comisión Colombiana
de Juristas



Programa Somos Defensores
PROGRAMA NO GUBERNAMENTAL DE PROTECCIÓN A
DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS

DEFENDER Y PROTEGER LA VIDA

LA ACCIÓN DE LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA

DEFENDER Y PROTEGER LA VIDA

LA ACCIÓN DE LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS
EN COLOMBIA



Programa Somos Defensores
PROGRAMA NO GUBERNAMENTAL DE PROTECCIÓN A
DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS



DEFENDER Y PROTEGER LA VIDA

LA ACCIÓN DE LOS DEFENSORES
DE DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA

© PROGRAMA SOMOS DEFENSORES —PNGPDDH—
PROGRAMA NO GUBERNAMENTAL DE PROTECCIÓN
A DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS

EL PROGRAMA SOMOS DEFENSORES ES UN ESPACIO
DE PROTECCIÓN ADSCRITO A LAS ONG: ASOCIACIÓN
MINGA; BENPOSTA NACIÓN DE MUCHACHOS-COLOMBIA;
CINEP Y LA COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS.

COMITÉ DIRECTIVO

GLORIA FLÓREZ SCHNEIDER
JOSÉ LUIS CAMPO RODICIO
GUSTAVO GALLÓN GIRALDO
MAURICIO GARCÍA DURÁN S.J.

COORDINACIÓN EDITORIAL

TEÓFILO VÁSQUEZ

CORRECCIÓN DE ESTILO

FERNANDO URUETA

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

TORRE GRÁFICA

ILUSTRACIÓN DE PORTADA

GIOVANNI CABRERA

IMPRESIÓN:

EDICIONES ANTROPOS

SE AUTORIZA LA REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL CITANDO
LA FUENTE. PUBLICACIÓN DE DISTRIBUCIÓN GRATUITA
ESTA PUBLICACIÓN FUE POSIBLE GRACIAS AL AUSPICIO
DE LA FUNDACIÓN FORD

ISBN:

PROGRAMA SOMOS DEFENSORES —PNGPDDH—

CONTENIDO

Prólogo	9
Introducción	11
La lucha cotidiana por los derechos: Por la memoria, la justicia y la dignidad <i>Martha Cecilia García V.</i>	17
“Para que nada nos amarre, que no nos una nada...” <i>Farewell, Pablo Neruda</i>	18
“Para sobrevivir nos arriesgamos a la memoria...” <i>Génesis, Gonzalo Márquez</i>	24
“Que la guerra no me sea indiferente...” <i>Solo le pido a Dios, León Gieco</i>	29
Bibliografía	31
La interlocución Gobierno – ONG de derechos humanos durante la administración de Álvaro Uribe Vélez <i>Programa Somos Defensores</i>	35
Introducción	35
Evolución de la interlocución Estado – ONG antes del gobierno Uribe	36
La fase de la denuncia	36
Evolución de la actitud del Estado frente a los defensores	37
El Estado afronta la temática de derechos humanos	39
Las razones de imagen internacional en la política gubernamental	39
Incidencia de los informes internacionales en la legitimidad de las ONG	40
Primeras experiencias de interlocución Estado – ONG	41
Comisión de derechos humanos de la Procuraduría	41
La Defensoría del Pueblo y las ong de derechos humanos	42
Las comisiones mixtas de interlocución ong - Estado	42
Creación de la oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	46
La búsqueda de garantías para la defensa de los derechos humanos	47

La administración de Álvaro Uribe Vélez	49
Los anuncios del candidato	49
La búsqueda de la interlocución en medio de la desconfianza mutua	52
Entre el reconocimiento y los incidentes de abuso	58
Rol de la comunidad internacional en la facilitación y la observación del diálogo Gobierno – ONG	60
Entre “El embrujo autoritario” y la acusación de terroristas a las ONG	61
La estrategia: “Dar palo” y mantener la interlocución	65
Balance final	70
Bibliografía	74
Derechos humanos y movilización por la paz en Colombia. Motivos, repertorios, actores y dinámicas recientes	79
<i>Fernando Sarmiento Santander, Juan David Delgado Cuartas</i>	
Los motivos de la movilización	80
Los repertorios de acción	84
Protestar	84
Educar	85
Resistir	86
Los actores involucrados en la defensa de los DDHH y el DIH en el marco de la movilización por la paz	86
El proceso de institucionalización en el discurso de los DDHH	91
A modo de conclusión	94
Bibliografía	97
Anexo: Acciones colectivas en contra del conflicto armado, la violencia y las violaciones de DDHH y DIH según tipo de convocante	97
Análisis de política pública y derechos humanos en Colombia	101
<i>André-Noël Roth Deubel</i>	
Introducción	101
La noción de política pública y los derechos humanos	101
Política pública: elementos para una definición	101
Política pública y derechos humanos	104
Enfoques e instrumentos para el análisis de las políticas públicas	106

La política pública de derechos humanos en Colombia	110
El proceso de institucionalización del problema de los derechos humanos en Colombia	111
La formulación de las políticas de derechos humanos en Colombia	119
Desarrollos en las políticas públicas de derechos humanos durante la presidencia de César Gaviria (1990-1994)	120
Desarrollos en las políticas públicas de derechos humanos durante la presidencia de Ernesto Samper (1994-1998)	121
Desarrollos en las políticas públicas de derechos humanos durante la presidencia de Andrés Pastrana (1998-2002)	122
Desarrollos en las políticas públicas de derechos humanos durante la primera presidencia de Álvaro Uribe (2002-2006)	125
Desarrollos en las políticas públicas de derechos humanos durante la segunda presidencia de Álvaro Uribe (2007-2010)	128
Bibliografía	129
Situación de los defensores de derechos humanos 2002 - 2006	135
<i>Javier Peña, Valentina Zarama</i>	
¿Qué es el Programa No Gubernamental de Protección a Defensores de los derechos humanos?	135
Situación general del conflicto armado y derechos humanos	135
Situación de los defensores de derechos humanos durante el primer gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006). Pautas y formas de agresión	141
Base de datos, marco conceptual, metodología y fuentes	141
Modalidades, pautas y tipos de violación	142
Autores y principales victimarios	144
Análisis estadístico por perfil, organización y sector social	146
Análisis de regiones	149
Conclusiones	151
Los derechos humanos, organizaciones y redes en Colombia	153
<i>Flor Alba Romero Medina</i>	
Contexto en que se hace defensa de los derechos humanos	153
Un poco de historia de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos	156
Trayectoria de las ONG de derechos humanos	159

Estigmatización de las ONG's de derechos humanos desde el Estado	161
El apoyo internacional a las ONG de derechos humanos	164
Labor de las ONG de derechos humanos	166
¿Movimiento Social de Derechos Humanos o Red de ONG's?	167
Dificultades y retos de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos	169
A manera de conclusión	170
Anexo 1: Organizaciones no gubernamentales de derechos humanos en Colombia	171
Anexo 2: Redes más destacadas de ong's de derechos humanos	174

En un contexto de conflicto multipolar y crecientemente degradado, como ha sido el caso de Colombia, la población civil pone más víctimas fatales que los mismos combatientes. No en vano, en el seguimiento que hace el CINEP a la situación de derechos humanos en el país, se encontró que entre 1978 y 2007 al menos 56.827 civiles han sido víctimas fatales de uno de los actores armados por asesinatos políticos, masacres y desapariciones forzadas, mientras sólo 29.895 combatientes han muerto en la confrontación directa entre las partes. Tristemente hay que reconocer que las infracciones al Derecho Internacional Humanitario por parte de todos los actores armados se han convertido en una de las tácticas de guerra, donde sobresale en estos años la responsabilidad de los grupos paramilitares. No es extraño, por tanto, que en tal contexto aquellos(as) que trabajan por defender los derechos humanos se conviertan ellos(as) mismos(as) en víctimas de la violencia. Lamentablemente, la acción estatal para proteger a estos activistas de derechos humanos ha sido limitada e insuficiente.

Luego de diversos asesinatos de miembros de ONG y defensores de derechos humanos a finales de los años noventa, se vio la necesidad de contar con un Programa No Gubernamental de Protección a Defensores de Derechos Humanos (Programa Somos Defensores - PNGPDDH). Cuatro ONG que habían trabajado en este campo asumieron la tarea de promover dicho programa. La Comisión Colombiana de Juristas, Benposta Nación de Muchachos - Colombia la Asociación para la Promoción Social Alternativa MINGA y el Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) unieron energías para poner en marcha este esfuerzo orientado a la protección de los defensores de derechos humanos. En ello se contó con el apoyo importante de la Fundación FORD.

El Programa ha realizado un ingente esfuerzo para buscar la protección de defensores amenazados o en riesgo, ofreciéndoles protección por medio de distintas modalidades de acción: pasantías nacionales y, en algunos casos, internacionales; apoyos a proyectos productivos, humanitarios, y post retorno. En el periodo de 2002 a 2007 se ofreció apoyo y protección a 569 defensores y defensoras, lo cual es muestra tanto de las difíciles condiciones que la defensa de los derechos humanos han tenido que enfrentar en el país, como del esfuerzo consciente y solidario que se ha hecho por brindar un claro respaldo en dicha condiciones.

Las reflexiones y análisis que se presentan en este libro quieren dar cuenta de lo que este trabajo ha significado en el contexto más amplio de la acción colectiva y de la acción pública por la defensa de los derechos humanos en el país. Además de dar cuenta de la situación de los defensores y de lo realizado por el Programa en estos años, se presentan en el libro que buscan mirar críticamente:

- el contexto conflictivo y degradado que pone en riesgo la vida de los defensores;
- las diversas respuestas que la sociedad colombiana ha dado a la dinámica de violencia, tanto en el activismo de derechos humanos como en las luchas sociales por su defensa y en la movilización social por la paz;
- las políticas públicas para la defensa de los derechos humanos y, específicamente, para la protección de los defensores de derechos humanos;
- la interlocución entre el Gobierno y las ONG de derechos humanos.

En ese sentido, este libro es un aporte para tener una mirada más comprensiva de lo que exige la vigencia de los derechos humanos.

Las cuatro ONG que respaldan el PNGPDDH confían en que este libro sea un aporte más en los esfuerzos que se hacen en Colombia para hacer realidad la protección de los derechos humanos y la vigencia del estado social y democrático de derecho, algo que sigue al orden del día en las actuales circunstancias.

Mauricio García Durán, S.J.
Director del CINEP

Esta publicación tiene como objetivo fundamental, analizar el contexto institucional, social y político en el que las organizaciones no gubernamentales y el movimiento popular han desarrollado su acción y lucha por la defensa de los derechos humanos en las condiciones adversas que imponen la existencia del conflicto armado en Colombia.

Para desarrollar este objetivo, los cinco capítulos del libro abordan con diferentes énfasis y enfoques, tres campos diferentes del tema de los derechos humanos: el de la acción colectiva y el de la interlocución entre las ONG y los gobiernos colombianos y el del ámbito institucional.

El campo de la acción colectiva, analiza las variadas y diversas formas de acción, lucha y protesta mediante cuales ciudadanos colombianos se movilizan por los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. En esa dirección se hace un aporte a la sistematización de las experiencias de defensa de los derechos humanos, haciendo especial énfasis en la diversidad de expresiones sociales de reivindicación de derechos, civiles y políticos pero también económicos, sociales, culturales y ambientales, en un contexto cada vez más contrario a la realización de los mismos y garantías para su exigibilidad.

El segundo campo examina las relaciones entre los gobiernos de turno y las ONG; en él se constata que el tema y la agenda de los derechos humanos es un ámbito de disputa política, jurídica y simbólica entre la sociedad y el Estado. Allí se hace evidente a través de una descripción de tensiones, encuentros y desencuentros entre las dos partes, que el trabajo por los derechos humanos trasciende los enfoques estrictamente jurídicos, y que existen los más diversos entendimientos sobre el tema en la sociedad colombiana. Y quizás por eso aún estamos lejos de lograr un consenso de lugar y sentido de los derechos en nuestro proyecto de sociedad.

El ámbito institucional, aborda la gradual y lenta adopción por parte de las entidades estatales y gubernamentales, de un marco normativo y de políticas públicas adecuadas para enfrentar la grave crisis humanitaria producto del conflicto armado interno.

El capítulo primero, “La lucha cotidiana por los derechos: por la memoria, la justicia y la dignidad”, escrito por Martha Cecilia García, investigadora del CINEP y sólidamente construido sobre la base de datos de las luchas sociales en Colombia de esta organización, contribuye a


comprender las dinámicas de las acciones colectivas de exigibilidad de los derechos, desde diferentes sectores sociales. La autora confirma que la demanda de protección y garantía de derechos expresados en vida, integridad y libertad, ocupan el primer lugar de reivindicación en el período 1998–2006. Se destacan en estas acciones colectivas, la participación de movimientos y nuevos sectores sociales, que se suman y trascienden las acciones convocadas por las organizaciones, defensores y defensoras, como sector LGBT, mujeres, grupos étnicos y las organizaciones de víctimas. Estas últimas han tomado especial importancia en los debates a la ley 975 de 2005 (Justicia y Paz) y por la exigencia de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, desatados en desarrollo del controvertido proceso de negociación con los grupos paramilitares. El texto da cuenta de la complejidad y variedad de sectores y reivindicaciones colectivas en un contexto de conflicto armado interno que agudiza la pobreza derivada del modelo de exclusión colombiano en donde las acciones reivindicativas de los derechos económicos, sociales y culturales toman especial trascendencia.

El segundo capítulo: “La interlocución Gobierno– ONG de derechos humanos durante la administración de Álvaro Uribe Vélez”, escrito por el equipo del Programa y con aporte de varios investigadores, desarrolla los principales aspectos de la interacción entre las organizaciones de derechos humanos con los diferentes gobiernos nacionales, desde el régimen de Turbay Ayala (1978–1982) hasta hoy. En ese sentido, el trabajo caracteriza los cambios presentados en las dos partes: las ONG pasaron de una etapa de poco o nulo diálogo con el gobierno, donde las denuncias marcaban la primacía de sus acciones, a otra de activa interlocución que en el gobierno de Ernesto Samper (1994–1998) tuvo su mayor desarrollo. A su vez, los gobiernos pasaron de una posición refractaria a una actitud más abierta y de mayor diálogo con las organizaciones de derechos humanos, creando escenarios de interlocución que aún se mantienen a pesar de las manifestaciones abiertamente hostiles del actual gobierno contra labor y legitimidad de estas organizaciones. En estos cambios, la participación de la comunidad internacional ha sido determinante. Este capítulo, tiene además un carácter pedagógico, ya que es una herramienta para la reflexión de las organizaciones regionales y nacionales que adelantan procesos de interlocución con el gobierno colombiano y simultáneamente se constituye en un ejercicio de memoria para el movimiento de derechos humanos.

El capítulo tercero: “Derechos Humanos y Movilización por la Paz en Colombia: motivos, actores y dinámicas recientes” de Fernando Sarmiento y Juan David Delgado, investigadores del CINEP, aporta una visión de las dinámicas alrededor de la movilización por la paz, destacando el tema de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario y las organizaciones que los exigen, promueven y defienden, en un contexto signado por la agudización del conflicto armado interno. Es de especial valor el recorrido por las zonas y sectores del país más golpeadas por los actores armados tales como Magdalena Medio, Antioquia, Cauca y Valle. También se recogen las acciones dirigidas a la búsqueda de la paz, que enfatizan los derechos humanos, por tipo de organización convocante entre 2002 y 2006, mostrando dos tendencias: la ampliación del espectro de los sectores afectados por la violencia política en el país; y el aumento de la capacidad de movilización y convocatoria de sectores sociales y políticos, fundamentalmente de autoridades locales y regionales, mujeres, indígenas, iglesias y víctimas, que superan las dinámicas de movilización y convocatoria de las organizaciones de derechos humanos más históricas, situación que tiene explicación, según los autores, en el proceso de institucionalización del discurso de los derechos.

El cuarto capítulo: “Análisis de Política Pública y derechos humanos en Colombia”, del profesor André Roth, es una herramienta analítica y pedagógica, que al examinar la construcción del concepto de política pública y los elementos necesarios para su análisis, se constituye en un instrumento para evaluar el compromiso del Estado colombiano con los defensores de derechos humanos y las obligaciones en esta materia. El autor muestra el desarrollo de la política pública en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario, señalando el hiato que existe entre la teoría, la voluntad política y la práctica, es decir la condiciones de posibilidad de realización de los derechos humanos en Colombia.

Teófilo Vásquez
Editor



La lucha cotidiana por los derechos: Por la memoria, la justicia y la dignidad

Martha Cecilia García V.
Investigadora del Cinep

Establecer la relación entre memoria histórica y derechos humanos implica no solo trabajar la violación de derechos y la represión, sino también las resistencias y las luchas de nuestros pueblos por la afirmación de sus derechos. Es decir, no se trata de ver los derechos solo en negativo, como deficiencia, sino también de manera afirmativa, retomando los múltiples esfuerzos de sectores de nuestras sociedades por garantizar su supervivencia y dignidad.

Ignacio Dobles Oropeza (2005)

Este artículo se propone explorar las luchas que han emprendido diversos sectores sociales durante el primer gobierno de Álvaro Uribe Vélez para garantizar su supervivencia, su dignidad y para afirmar sus derechos. En la primera parte de este escrito se hará una breve mención a las luchas sociales acaecidas durante el cuatrienio de Andrés Pastrana para tener un punto de comparación y mostrar la relevancia que adquiere, en los últimos años, la reivindicación de derechos en Colombia. En la segunda, se detallarán las acciones colectivas ocurridas durante el primer gobierno de Uribe Vélez, sus motivos —enfazando en las demandas por derechos—, sus protagonistas, convocantes y adversarios ¹.

¹ La fuente primordial para este análisis es la Base de Datos de Luchas Sociales de Cinep, en la cual se registran como Luchas sociales aquellas acciones colectivas de más de diez personas que expresan intencionalmente demandas o que presionan soluciones ante el Estado en sus diversos niveles, entidades privadas o individuos, para enfrentar injusticias, exclusiones o desigualdades. El registro de estas acciones parte del concepto de visibilidad: cualquier huella que han dejado los actores sociales en las fuentes consultadas, lo que implica tanto la voluntad de los actores de hacer pública su protesta como la forma en que los otros, incluidos los medios de prensa consultados, percibieron ese acto. Ello ofrece algunos sesgos como, por ejemplo, la invisibilización sistemática de algunos actores o de algunas de sus acciones, por parte de la gran prensa, por lo que se ha buscado balancear esta información con los limitados registros de los actores y con el recurso a la fuente oral.

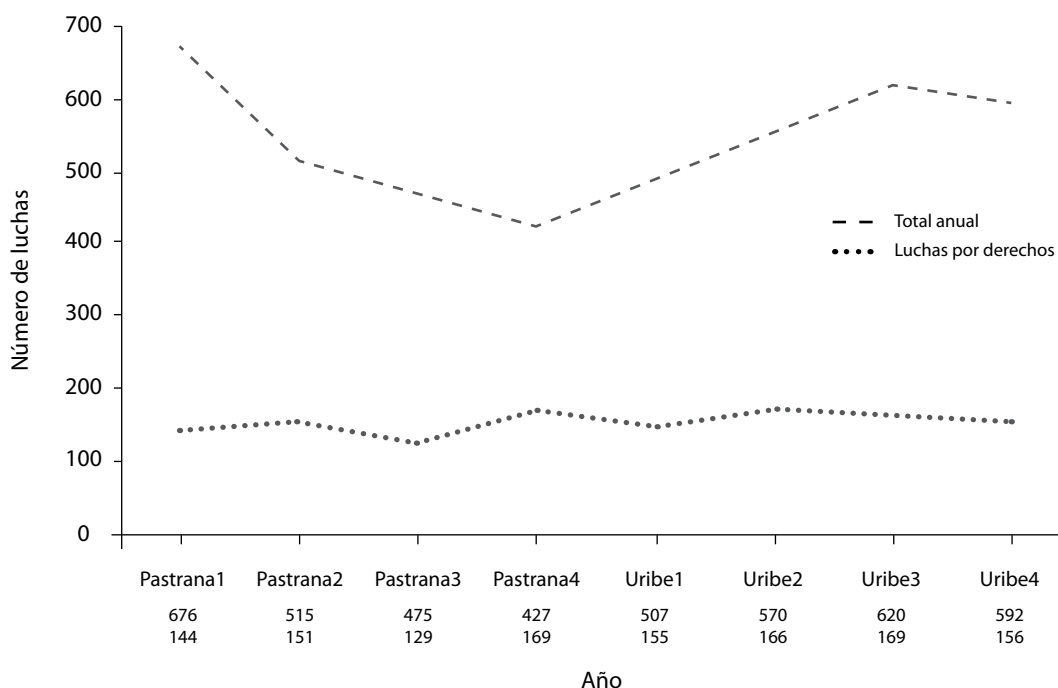
“Para que nada nos amarre, que no nos una nada...”

Farewell, Pablo Neruda

Muchos han sido los esfuerzos que el presidente Uribe ha dedicado para no parecerse a su antecesor. Algunos han logrado su propósito, otros han carecido de éxito, entre los cuales cabe destacar que durante su primer año de gobierno se llevó a cabo un mayor número de acciones colectivas reivindicativas, por un creciente espectro de actores sociales que presentan unas cada vez más politizadas demandas. Podría argumentarse que ello es muestra de una sociedad civil más fortalecida, salvo que los motivos que impulsan la protesta ciudadana exigen, día a día, la protección y garantía de los derechos consagrados constitucionalmente y la ampliación de libertades democráticas, lo que pone en evidencia una permanente lucha contra la violación y por la afirmación de los derechos.

Observemos el comportamiento de las luchas sociales durante el gobierno de Pastrana y el primero de Uribe Vélez, con base en las cifras contenidas en la Base de Datos de Luchas Sociales de Cinep:

GRÁFICA 1 COMPORTAMIENTO DE LAS LUCHAS SOCIALES Y DE LAS LUCHAS ESPECÍFICAS POR DERECHOS DURANTE EL GOBIERNO DE PASTRANA Y EL PRIMERO DE URIBE
7 DE AGOSTO DE 1998 – 6 DE AGOSTO DE 2006



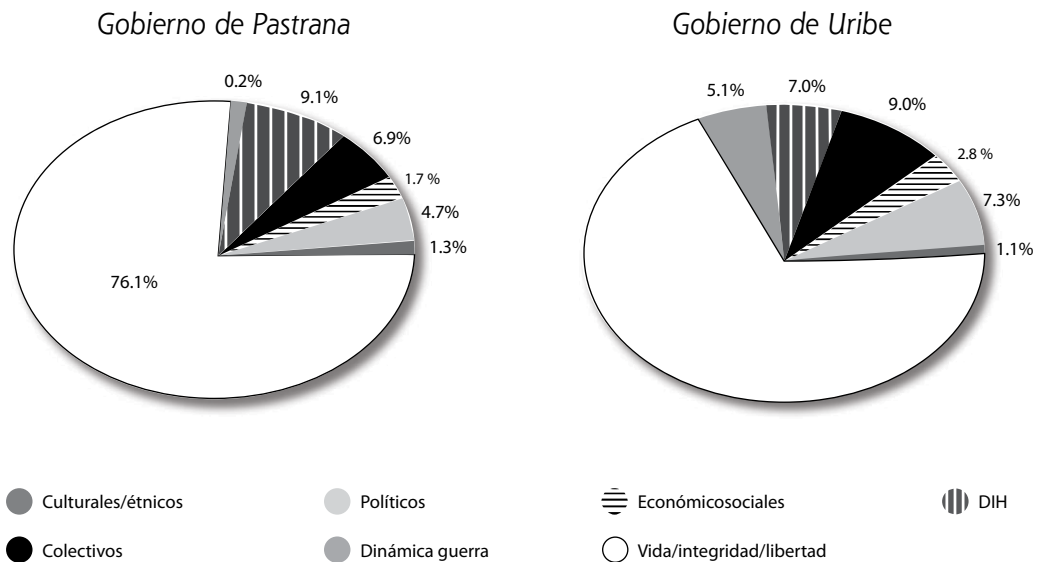
Durante el gobierno de Andrés Pastrana se registraron 2.093 luchas sociales, cuyo comportamiento muestra un descenso permanente, desde el primer año del cuatrienio, cuando se

presenta el pico más alto (676 luchas, entre las cuales tuvieron mucha resonancia las impulsadas por la campaña del No Más contra el secuestro y las protestas contra el Plan Nacional de Desarrollo), hasta el más bajo del periodo observado. En el primer cuatrienio de Álvaro Uribe Vélez las luchas sociales aumentaron a 2.289, presentando en los primeros tres años un ascenso sostenido y en el último, una leve caída.

Aunque en el último año de gobierno de Pastrana se presenta el menor número de luchas, precisamente en ese lapso, las protestas motivadas por la petición *explícita* de protección y garantía de derechos ascienden a una cifra que se mantendrá relativamente estable en los siguientes años: entre agosto de 2002 y agosto de 2006 las luchas por este motivo aumentaron en términos absolutos, al pasar de 593 (28,33% del total de las luchas del cuatrienio Pastrana) a 646 (28,22% del total del primer cuatrienio Uribe), como se registra en la gráfica 1.

En ambos gobiernos el motivo que acumuló el mayor número de luchas sociales fue la demanda de protección y garantía de derechos, siendo los derechos a la vida, a la integridad y la libertad personales los que ocuparon el primer lugar ².

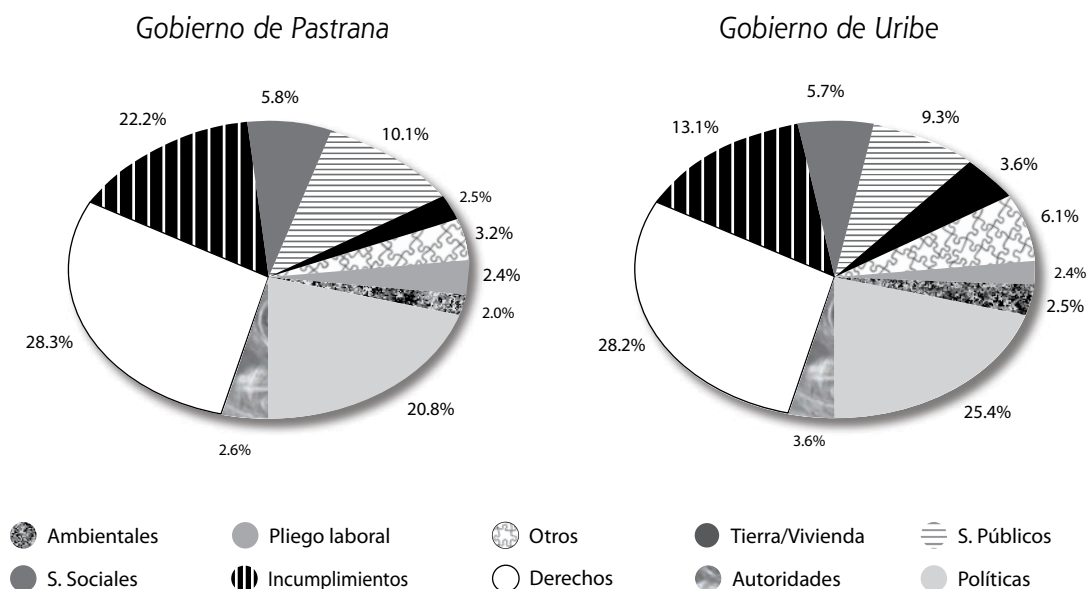
GRÁFICA 2 LUCHAS SOCIALES POR DERECHOS DURANTE EL GOBIERNO DE PASTRANA Y EL PRIMERO DE URIBE
7 DE AGOSTO DE 1998 – 6 DE AGOSTO DE 2006



² En la Base de Datos de Luchas Sociales se registran de manera discriminada las acciones que demandan los derechos a la vida, la integridad y la libertad personales; los derechos políticos; los económicos y sociales; los culturales e interétnicos, los colectivos de tercera generación, las infracciones al Derecho Internacional Humanitario, y las protestas contra la conculcación de derechos en razón de la dinámica de la guerra. Esta diferenciación se ha establecido con base en las demandas explícitas de los protagonistas de las luchas.

En la gráfica 2 se advierte que durante el primer cuatrienio de Uribe, tanto las luchas por los derechos a la vida, la integridad y la libertad personales, como las protestas contra infracciones graves al derecho internacional humanitario disminuyen respecto a las que se presentaron durante el gobierno de Pastrana (las primeras lo hacen en un 8.3% y las segundas en un 2.1%), pero aumentan las luchas por derechos conculcados por la dinámica de la guerra, a pesar de los esfuerzos gubernamentales por negar la existencia del conflicto armado interno. También ascendieron durante el primer gobierno de Uribe las acciones colectivas que reivindican derechos políticos, económicos y sociales, y colectivos de tercera generación.

GRÁFICA 3 MOTIVOS DE LAS LUCHAS SOCIALES DURANTE EL GOBIERNO DE PASTRANA Y EL PRIMERO DE URIBE
7 DE AGOSTO DE 1998 – 6 DE AGOSTO DE 2006



Como lo muestra la gráfica 3, las luchas sociales motivadas por políticas gubernamentales que se registraron durante el primer gobierno de Uribe aumentaron en algo más de 5 puntos porcentuales respecto a las presentadas durante el gobierno anterior. Del total de estas luchas, el 26,16% reaccionó ante la desatención a la población en situación de desplazamiento³ o ante el “tratamiento administrativo” que recibe, que se expresa en formas de segregación e

³ La magnitud del desplazamiento en Colombia es un asunto de disputa entre el gobierno, las ONG y las instituciones internacionales: según la Agencia Presidencial para la Acción Social la población desplazada, en junio de 2006, llegaba a 1'796.452 personas, cifra que asciende a 3'000.428 según las estadísticas de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes). Más allá de los números, las protestas de desplazados muestran la existencia de una población desterrada que no recibe ninguna asistencia humanitaria de la Red de Solidaridad Social.

invisibilidad (Ver Castillejo, 2000: 63 y 65) y que contrasta con los beneficios de los programas de reinserción de los cuales gozan los desmovilizados. Estos programas, como lo señala Humans Rights Watch ⁴, incluyen generosos estipendios gubernamentales, que se otorgan sin que los desmovilizados hayan confesado sus delitos o devuelto sus bienes adquiridos ilícitamente, sin que hayan sido interrogados adecuadamente y sin que sean vigilados rigurosamente por las autoridades ⁵.

Aunque las luchas contra autoridades se elevaron en tan solo un punto porcentual, cuando se exploran las razones de estas protestas se encuentra un aumento inusitado de aquellas que denuncian la corrupción de funcionarios públicos, dejando en evidencia la vacuidad de un discurso oficial sobre la transparencia en la administración pública.

Un último llamado de atención sobre lo que muestra la gráfica anterior: las luchas por tierra y vivienda se incrementaron durante el primer gobierno de Uribe, tomando, nuevamente, la modalidad de invasiones, ya sea de suelos urbanos, vivienda construida, predios rurales o de recuperación de territorios ancestrales. La propiedad sobre el techo y la tierra productiva aún es una quimera para parte de la población, a pesar de la voluntad expresada por Uribe de hacer de éste “un país de propietarios”.

En cuanto al protagonismo de los actores de las luchas sociales se observa en la gráfica 4 que durante el primer gobierno de Uribe aumentaron notoriamente su participación aquellos sujetos sociales que se incluyen en la categoría de pobladores urbanos, las mujeres y el sector LGBT, grupos étnicos y, en menor medida, estudiantes y reclusos, en detrimento de la actuación pública contenciosa de los asalariados, los campesinos y los gremios empresariales.

El protagonismo de los pobladores urbanos en el segundo gobierno que se analiza está íntimamente relacionado con el aumento de demandas por un hábitat digno (vivienda, ambiente sano, servicios públicos y sociales, que alcanzan 484 luchas, 55 más de las que se presentaron en el periodo de Pastrana), y con la búsqueda incesante de los habitantes de las ciudades de lograr respuesta a sus diversas demandas en acciones mancomunadas. Las mujeres y el sector LGBT han ganado visibilidad excepcional en lo que va corrido del presente siglo, no solo por su agenda en pos del reconocimiento social a la diferencia y de la exigencia de equidad de género sino por su papel como activos sujetos sociales de la paz y contra toda forma de violencia.

Los grupos étnicos (indígenas, afros y raizales) han sido los protagonistas de acciones de resistencia civil frente al asedio de los diversos agentes de la guerra y de luchas por la defensa de sus derechos culturales.

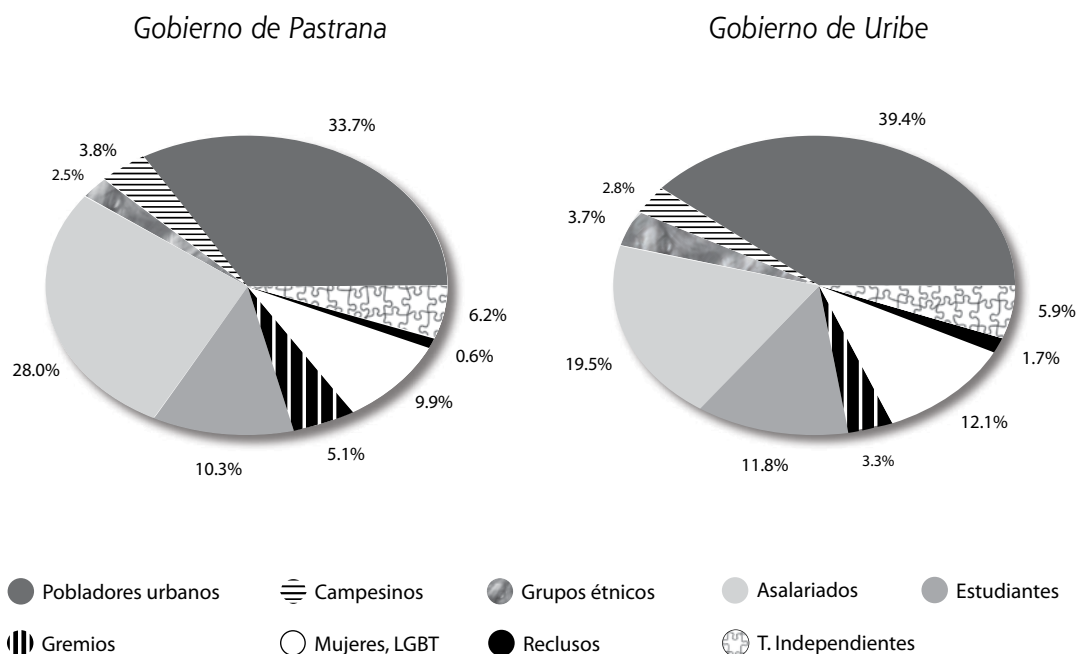
Por su parte, los estudiantes han revitalizado sus organizaciones y han mostrado en los últimos años tal capacidad de acción colectiva que su autonomía ha merecido severos cuestionamientos de parte del establecimiento. Tradicionalmente este sector social ha mostrado una profunda solidaridad con otros en conflicto, ha rechazado con vehemencia las políticas tendientes a privatizar los servicios de educación y salud, y desde 1999, ha engrosado las filas de quienes cuestionan los planes nacionales de desarrollo (ver gráfica 4).

4 Respuesta de Humans Rights Watch al Presidente Uribe, 2 de mayo de 2007.

5 Los desmovilizados llevaron a cabo, durante el primer gobierno de Uribe, 13 acciones, en su mayoría confrontaciones con el rostro cubierto, para reclamar el pago de sus mesadas y el cumplimiento de los pactos suscritos con la oficina de reinserción del gobierno.

De otro tenor es la visibilidad cobrada por los reclusos, a pesar de que buena parte de sus demandas reproduce las de vieja data: condiciones carcelarias al extremo precarias ⁶, maltratos de parte de guardianes, ausencia o dilación de procesos judiciales. El hacinamiento carcelario se incrementó notoriamente con las detenciones masivas implementadas en el gobierno de Uribe ⁷, los traslados de reclusos se hicieron más frecuentes –lo que atenta contra la dignidad de las personas sometidas a reclusión–, a los presos políticos el actual gobierno les negó tal estatuto ⁸, medidas que han contribuido a aumentar el malestar entre la población carcelaria.

GRÁFICA 4 PARTICIPANTES EN LAS LUCHAS SOCIALES DURANTE EL GOBIERNO DE PASTRANA Y EL PRIMERO DE URIBE
7 DE AGOSTO DE 1998 – 6 DE AGOSTO DE 2006



6 En octubre de 2001 una comisión internacional hizo una visita a 15 cárceles de Colombia, entre ellas tres de mujeres, y en su informe aseveró que “todas las cárceles colombianas son un infierno” (Amigos de la Paz en Colombia y en el Mundo, febrero-marzo de 2006).

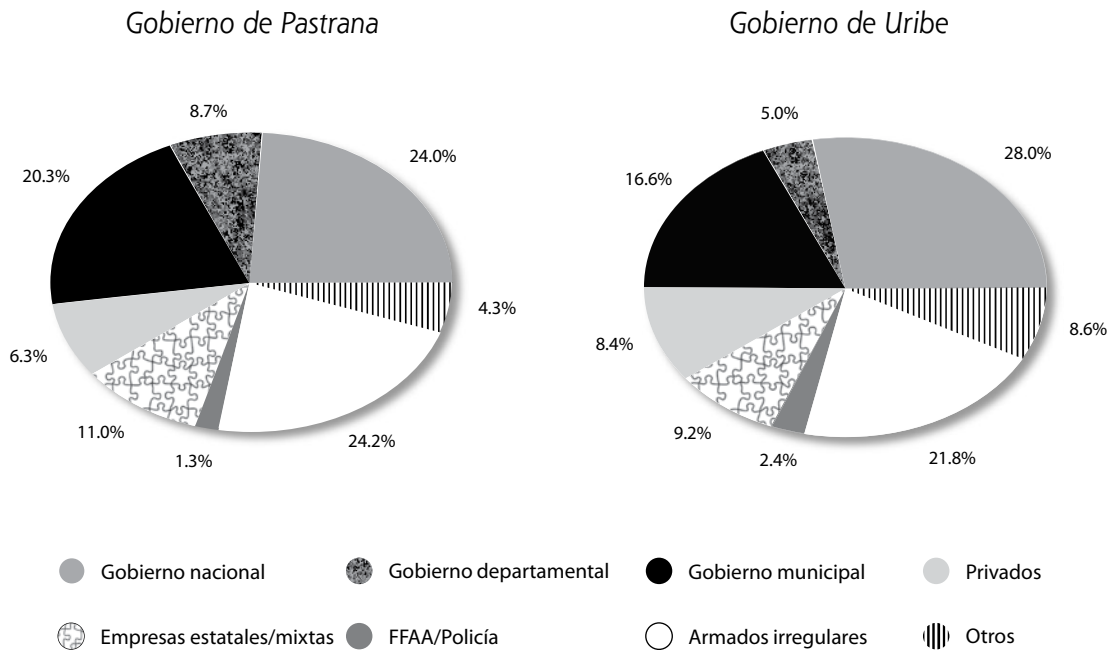
7 Según la estadística del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario de noviembre de 2003, 62.541 personas permanecían privadas de la libertad en establecimientos carcelarios (de las cuales 26.838 eran sindicados), cuando las cárceles y penitenciarías tan solo tenían capacidad para albergar 48.291, lo que significa que existía un hacinamiento de 29,5%.

8 Con la supresión del delito político, al negar la existencia de un conflicto armado en el país, estos presos ya no son procesados y condenados por rebelión sino por terrorismo, homicidio y secuestro. El Comité de Solidaridad con los Presos Políticos tiene censados alrededor de 6.800 detenidos por razones políticas, cifra que ha ido en aumento con la aplicación de la estrategia de detenciones masivas y arbitrarias de la política de seguridad democrática.

Los asalariados, campesinos y gremios empresariales, precisamente aquellos que se identifican como clases desde la esfera de la producción, han ido perdiendo visibilidad en la última década y, como sostiene Mauricio Archila, ello obedece al impacto de políticas neoliberales que a través de “los procesos de flexibilización de la fuerza de trabajo y de precarización del contrato salarial han debilitado el mundo del trabajo formal y por ende su expresión organizativa, el sindicalismo. Igualmente la crisis del agro, fruto de las políticas abruptas de apertura económica a principios de los años 90, que coincidieron con el declive de la economía cafetera hasta perder su centralidad en las exportaciones colombianas, ha afectado a los campesinos. Pero también el factor violencia cuenta tanto para los asalariados como especialmente para los habitantes del campo. De hecho la mayoría de los casi 3’000.000 de desplazados por el conflicto armado provienen de áreas rurales” (Archila, 2006:4). En el caso de los gremios podría pensarse que retornaron a sus habituales prácticas de cabildeo ante las autoridades competentes del ramo en el cual despliegan sus actividades económicas.

Durante el primer gobierno de Uribe aumentaron las propuestas cuyas demandas se presentaron ante [contra] los órganos [entes/entidades] pertenecientes a la rama ejecutiva del orden nacional, instituciones [entes] privada/os o personas naturaleza y las Fuerzas Armadas y de Policía, mientras disminuyeron las protestas que dirigieron sus reclamos contra los grupos armados irregulares, los gobiernos departamentales y municipales y las empresas estatales y mixtas, como lo muestran las cifras que se presentan en la gráfica 5.

GRÁFICA 5 ADVERSARIOS DE LAS LUCHAS SOCIALES DURANTE EL GOBIERNO DE PASTRANA Y EL PRIMERO DE URIBE
7 DE AGOSTO DE 1998 – 6 DE AGOSTO DE 2006



“Para sobrevivir nos arriesgamos a la memoria...”

Génesis, Gonzalo Márquez

El acápite anterior permite ver lo infructuosos que han resultado ciertos intentos del gobierno de Uribe por distanciarse del de Pastrana, y por cumplir las promesas –contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2003–2006, “Hacia un Estado comunitario”– de hacer de Colombia un país seguro, democrático, de propietarios, donde se brinde “protección a todos los colombianos sin distinción de color político, credo religioso, convicción ideológica o nivel socioeconómico” y exista “equidad social, mejorando la distribución del ingreso y el crecimiento económico”.

En esta parte me centraré en la exploración de las luchas por derechos y en el intento de los actores sociales que las protagonizan por no dejar en el olvido ni en la impunidad las violaciones de las que han sido objeto.

Han sido las mujeres, junto con el sector LGBT, quienes han protagonizado durante el primer gobierno de Uribe el mayor número de luchas que reivindican el derecho a la vida, a la integridad y a la libertad personales (217 de un total de 438) y la protección de aquellos derechos conculcados por la dinámica de la guerra (19 de un total de 33). Tal protagonismo se debe a su persistencia en rechazar toda forma de violencia privada y pública, a las campañas que han emprendido para exigir a los violentos que no involucren a la población civil en la espiral de violencia ni conviertan sus cuerpos en botín de guerra (“ni objeto sexual, ni objetivo militar”), al pregón femenino de no parir un hijo más para la guerra –que incluye el rechazo al servicio militar obligatorio–, a sus expresiones de solidaridad y protección hacia mujeres, indígenas, campesinos, afrodescendientes de distintas regiones azotadas por la conflagración armada, el hambre, la pobreza, la discriminación, el desplazamiento y el confinamiento⁹, y a la asunción de la tarea de tejer redes de solidaridad con mujeres de otras latitudes que, como ellas, se han unido a la causa contra la guerra y al reclamo por la falta de participación de las mujeres y de los movimientos sociales en las negociaciones de paz.

Estas movilizaciones le recuerdan al presidente Uribe y al país que en 2002, el Movimiento de Mujeres contra la Guerra, en medio de una nutrida manifestación en Bogotá, le pidió al primer mandatario, recién posesionado, que se comprometiera ante las mujeres colombianas con una política de estado a favor de la búsqueda de salidas políticas y negociadas para el conflicto armado, que incluyera una sustitución gradual y racional de los cultivos de uso ilícito.

Las mujeres y las asociaciones de víctimas¹⁰ –mayoritariamente femeninas– no han cejado en su empeño de acompañar sus rituales públicos para exorcizar el dolor que deja la guerra a su

9 La Ruta Pacífica de las Mujeres ha convertido el día internacional de la violencia contra la mujer en un acto de cobertura nacional de solidaridad con poblaciones de regiones azotadas por el conflicto interno (Mutatá, 1996, Barrancabermeja, 2000 y 2001, Bogotá, 2002; Putumayo, 2003; Chocó, 2004 y 2005). Desde su fundación en 2001, el Movimiento de Mujeres de Negro contra la Guerra, animado por la Ruta y la Organización Femenina Popular, OFP, ha realizado plantones el último martes de cada mes en las nueve regionales de la Ruta Pacífica (Bolívar, Santander, Antioquia, Chocó, Risaralda, Bogotá, Valle, Nariño, Putumayo), para expresar el dolor que deja la guerra, reiterar sus lemas “Queremos vivir sin violencias”, “Ni guerra que nos mate ni paz que nos oprima”, y exigir verdad, justicia y reparación.

10 La capacidad de convocatoria ha ido en aumento, al pasar de 256 movilizaciones lideradas por asociaciones de familiares de secuestrados, de detenidos-desaparecidos y por desplazados durante el gobierno de Pastrana, a 350 durante el primer gobierno de Uribe.

paso, con un clamor por un acuerdo humanitario que les permita volver a ver a sus familiares “vivos, libres y en paz”¹¹, y con el enfático rechazo a la política gubernamental de rescatar a sangre y fuego a los secuestrados. Así lo evidencian ocho años y medio de manifestaciones, todos los miércoles, de la Asociación Caminos de Esperanza Madres de La Candelaria, de Medellín (ganadora del Premio Nacional de Paz 2006); más de cuatro años de “plantones libertarios”, cada martes, en la Plaza de Bolívar de Bogotá, en los que Asfamipaz reúne a madres y padres de los 20 policías y 14 soldados que aún permanecen en poder de las FARC¹²; el encuentro anual de la Asociación de familiares de detenidos desaparecidos (Asfaddes) que busca recuperar la memoria y dignidad de los 7,000 desaparecidos, reportados en Colombia entre 1982 y mayo de 2005¹³, la justicia y la punibilidad de los crímenes de lesa humanidad, para que se entienda que tales conductas no pueden ser consentidas socialmente ni pueden repetirse; y las acciones para la recuperación psicosocial y la reconstrucción del tejido social y las movilizaciones no-violentas por la reconciliación —sobre la base de procesos de verdad, justicia y reparación— emprendidas por la Asociación de Mujeres del Oriente Antioqueño (Amor), madres de víctimas y de victimarios, empeñadas en sensibilizar y generar compromisos en la sociedad para exigir el fin del conflicto armado a través de la negociación. Estos actores sociales no renuncian a la memoria de los muertos y desaparecidos conocidos y desconocidos de la guerra y la violencia porque en ella encuentran “la fuerza para insistir y creer en la justicia y en la posibilidad de un futuro con paz”.

Los grupos étnicos han sido protagonistas de acciones de resistencia civil contra diversos agentes de la guerra, la persecución, la desterritorialización y el asesinato¹⁴. Estos agentes amenazan la pervivencia de sus pueblos, su diversidad étnica y cultural, y expresan formas de discriminación racial que, de acuerdo con las recomendaciones de varias entidades de Naciones Unidas al Estado colombiano, deben ser penalizadas¹⁵. Los grupos étnicos han protagonizado todas las luchas —a veces acompañadas de acciones jurídicas¹⁶— por restablecer los derechos culturales y étnicos, fundamentalmente al territorio y la autonomía, conculcados en razón de la dinámica de la guerra, de la histórica expropiación de sus tierras ancestrales, de la utilización de éstas en proyectos agroindustriales, hidroeléctricos, o energéticos, y de una legislación (ley de bosques, de páramos, de aguas y el estatuto de desarrollo rural) que desconoce precisamente

11 Una consigna similar levantaron las Madres de la Plaza de Mayo durante los años 80 (“Aparición con Vida”) como una estrategia para exigirle a la dictadura argentina que les dijera qué había pasado con sus familiares.

12 Asfamipaz considera que su lucha libertaria no ha sido estéril porque el 2 de junio de 2001 se firmó el primer acuerdo humanitario entre el gobierno y las Farc y recuperaron la libertad más de 400 de sus familiares que vivieron 3 años retenidos, pero aún permanecen secuestrados 34 oficiales y suboficiales (Asfamipaz, 4 de julio de 2003, www.mujeresporlapaz.org).

13 Según Asfaddes, de estos miles de casos, 5.075, se produjeron entre 2000 y 2004, así: en 2000: 767; en 2001: 1.609; en 2002: 1.362; en 2003: 1.189, y en 2004: 148 (*Cuadro estadístico de detenciones-desapariciones forzadas por años*, www.asfaddes.org.co).

14 Durante el primer gobierno de Uribe fueron asesinados 584 indígenas por motivos políticos o sociales, 54 más que durante el gobierno de Pastrana (Sistema de Información de Cecoin).

15 Intervención de Michael Frühling durante el Día Internacional de las Poblaciones Indígenas, Bogotá, 9 de agosto de 2004.

16 Por ejemplo, los pueblos U’wa y Motilón Bari en contra de las exploraciones de petróleo en sus territorios tradicionales y ancestrales adelantadas por la Oxi y Ecopetrol, en el Bloque Samoré y en el Pozo Alamo I, respectivamente.

esos derechos, como lo denunciaron en varias acciones colectivas y públicas las organizaciones de indígenas, de afrocolombianos, de desplazados y de campesinos.

Por su parte, los pobladores urbanos han sido los protagonistas de dos tercios de las protestas que ponen en evidencia infracciones graves al derecho internacional humanitario y de más de la mitad de las acciones colectivas que demandan la paz como un derecho colectivo, convocadas por organizaciones sociales de diverso tipo pero, sobre todo, por gobernadores, diputados, alcaldes, concejales, ediles que desde hace más de un lustro han asumido la vocería para presentar demandas ciudadanas ante el gobierno nacional y los agentes de la guerra.

Los estudiantes se han volcado a las calles para clamar por la paz, para exigir la liberación de profesores y alumnos secuestrados, para protestar contra los actos de guerra que los convierten en víctimas, y contra la violencia sexual ejercida contra la población infantil y juvenil. Así mismo han exigido su derecho a la manifestación y a la participación en las decisiones de sus centros académicos, y han expresado su solidaridad con otros sectores sociales en conflicto, como los grupos étnicos.

El menor número de luchas, pero no por ello menos importante, por el derecho a la vida, la integridad y la libertad personales y contra infracciones al DIH, lo protagonizó el gremio de los transportadores en protesta contra amenazas, extorsiones, vacunas, quema de buses, siembra de minas antipersonas, y asesinatos de miembros del gremio, por parte de la guerrilla, bandas delincuenciales y, en ocasiones, por parte del ejército en operativos militares. En todas estas oportunidades, han pedido a las autoridades protección para desempeñar su labor.

Aunque los desplazados realizaron menos del 2% del total de las luchas sociales acaecidas durante el primer gobierno de Uribe, todos los motivos expresados en ellas dan cuenta no solo de la desatención estatal y social a su situación, producto de la violencia, sino de la violación de sus derechos fundamentales: falta de abrigo y vivienda digna, de alimentación, de atención en salud, de trabajo, a lo que se suma la violación de la ley de desplazamiento¹⁷. Sus precarias condiciones de vida no les impidieron manifestarse a favor de la justicia hacia las víctimas, denunciar las amenazas que penden sobre sus vidas —ya sea por el accionar paramilitar, guerrillero o por operativos del ejército contra los grupos violentos—, pedir retorno con seguridad a sus tierras y a sus territorios ancestrales¹⁸ y por un acuerdo humanitario.

Por fortuna los desplazados han contado con algunas dosis de solidaridad, como la expresada por los arrieros antioqueños que año tras año han cargado sus mulas con productos agrícolas sembrados y recogidos por sus propias manos o donados por campesinos a su paso por veredas y pueblos, para llegar a Medellín a entregarlos a los desplazados que residen en esa ciudad en una propuesta de reconciliación del campo con la ciudad.

Todas las acciones reivindicativas emprendidas por diversos sectores sociales a favor del respeto al derecho a la vida, la integridad y la libertad personales se encaminan a rechazar lo que Héctor Abad Faciolince ha llamado “la horripilante tanatofilia, esa tozuda creencia colombiana de que las cosas se resuelven matando”(2007:78).

17 Desde 1997, cuando se promulgó la ley 387 (referida al desplazamiento forzado), la Corte Constitucional ha emitido sucesivos fallos en los que se obliga al estado a brindar la atención humanitaria debida a las personas que se encuentran en esta situación y a garantizar las condiciones mínimas de seguridad para facilitar el retorno de estas personas a sus tierras.

18 Se calculan en cinco millones de hectáreas las tierras usurpadas solamente por grupos paramilitares entre 1997 y 2003, siendo este actor el responsable del 60% del desplazamiento forzado.

Otros derechos colectivos han sido reivindicados durante el primer gobierno de Uribe: los derechos reproductivos han sido bandera de lucha de las mujeres, y el derecho a elegir la orientación sexual y a ser respetados y reconocidos en la diferencia, la del sector LGBT. La discusión del proyecto de despenalización del aborto en circunstancias especiales generó movilizaciones, tanto a favor como en contra –a pesar del impacto devastador que tiene la penalización del aborto en el derecho a la vida de las mujeres, tal como lo señaló Marianne Mollmann, de Human Rights Watch, y lo recordaron organizaciones femeninas durante la vigilia “Yo prendo una vela por la vida de las mujeres”, en memoria de las mujeres que han muerto como consecuencia de un aborto inseguro–. El sector LGBT llevó a cabo, anualmente, la conmemoración internacional del Orgullo Gay, como lo viene haciendo desde mediados de la década anterior –a pesar de la presencia y agresiones de grupos neonazis en algunas de estas manifestaciones– y se ha unido a las mujeres en diversas movilizaciones para declarar sus cuerpos como primer territorio de paz.

La mitad de las luchas por derechos económicos y sociales fueron protagonizadas por asalariados que incrementaron sus movilizaciones en defensa del patrimonio público y el empleo arrasados por las privatizaciones¹⁹ y protestaron contra toda forma de estigmatización y persecución al derecho a la sindicalización. Según la Escuela Nacional Sindical, las libertades sindicales, como nunca antes, son limitadas por la acción del gobierno y los empresarios, a lo que se suma que los índices actuales de asesinatos de sindicalistas son similares a aquellos que fueron comunes en 1998 y 1999²⁰ y la impunidad en los casos de violencia no ha variado, a pesar de que el Ministerio del Interior ofrezca un programa de protección a los sindicalistas.

El resto de acciones por este motivo las realizaron los trabajadores independientes que exigieron su derecho al trabajo en protestas contra operativos tendientes a regular sus actividades.

Hasta aquí me he referido a las luchas sociales que reivindican explícitamente derechos. Sin embargo, es necesario puntualizar que otras movilizaciones encaminadas a protestar contra acciones gubernamentales derivadas de la aplicación de políticas de guerra contra el terrorismo y el narcotráfico han estado acompañadas de reclamos por violaciones a derechos de amplios sectores de la población²¹.

El presidente Alvaro Uribe Vélez declaró el 7 de agosto de 2002 el estado de conmoción interior –y lo mantuvo durante casi un año–, invocando ataques terroristas, amenazas guerrilleras contra los alcaldes e incremento de la violencia y, además, planteó en varias ocasiones la necesidad de una reforma constitucional que eliminara el control material ejercido por la corte constitucional (Villegas y Uprimny, en Uprimny y otros, 2006:553 y 570).

19 Héctor Abad Faciolince, “Menos pasión”, en *Semana*, N° 1324, septiembre 17 a 24 de 2007, pág. 78. Estas protestas no solo se dirigen contra la privatización de los bienes públicos sino contra el dominio logrado por la esfera privada en el actual proceso general de reorganización de lo público y lo privado o de lo que Hardt y Negri denominan la “reapropiación privada [...] de lo que es común” (2002:279).

20 72 personas afiliadas a sindicatos fueron asesinadas en 2006 y 70 fueron reportadas en 2005 (Un pacto por cumplir, 2007).

21 Dobles Oropeza (2005) afirma que el contexto ideológico y político post 11 de septiembre relativizó la democracia formal en América Latina a tal punto que más que *democráticos* nuestros gobernantes deben tener ahora acreditación de *antiterroristas* y las sospechas de conspiraciones resultan particularmente eficaces para promover la violación de los derechos de las personas y de los pueblos.

De otra parte, la Política de Seguridad Democrática ha implicado una clara ruptura de los principios de distinción y proporcionalidad, pues se ha asumido que quienes residen en zonas de conflicto o desarrollan luchas reivindicativas, son soporte de la guerrilla, lo que ha desencadenado masivas, indiscriminadas y arbitrarias privaciones de la libertad ejecutadas por parte de la Fuerza Pública en este periodo ²². Bajo el argumento de combatir a las guerrillas se ha privado arbitrariamente de la libertad a campesinos, indígenas, transportadores, comerciantes, dirigentes políticos y sindicales, personal de instituciones de salud que, en su mayoría, debieron ser dejados en libertad al no comprobarse su responsabilidad en las supuestas sospechas que sobre ellos recaían ²³.

El día de la celebración de la declaración internacional de derechos humanos, en 2003, el gobierno de Uribe aprobó el estatuto antiterrorista que, en opinión de la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz, es un retroceso de 55 años con respecto a los pactos internacionales sobre la materia suscritos por Colombia y de más de 15 con respecto a la constitución de 1991, que hizo importantes avances para garantizar el disfrute de los derechos fundamentales. La aprobación del allanamiento sin orden previa, las detenciones sin orden judicial, la interceptación de comunicaciones y el empadronamiento, entre otras medidas, vulneran los derechos civiles y políticos, al tiempo que niegan el libre derecho a la participación y expresión y los derechos económicos, sociales y culturales (ASCP, 2003).

Ante estas medidas, poblaciones de distintos puntos de la geografía nacional levantaron su voz en movilizaciones masivas: en Chaparral (Tolima), Campamento (Antioquia), Quinchía (Risaralda), Puerto Rico (Caquetá), El Molino (La Guajira). Fueron protestas contra detenciones masivas de personas sindicadas de pertenecer a las Farc (entre las cuales había enfermeras, comerciantes, caficultores, alcaldes, exalcades, concejales), contra la forma como se realizaron las capturas y para pedir garantías legales para los detenidos ²⁴. Al frente de estas movilizaciones estuvieron juntas de acción comunal, comités cívicos y, en ocasiones, las propias administraciones municipales.

Para combatir el “problema de las drogas ilícitas y el crimen organizado”, el gobierno de Uribe propuso como principal mecanismo para desarticular el proceso de producción de cultivos, la erradicación en dos modalidades: forzosa y voluntaria. Se argumentó que la erradicación forzosa por aspersión aérea sería el elemento disuasivo de la política frente a la vinculación

22 El Comité de Solidaridad con los Presos Políticos denunció que entre septiembre de 2002 y diciembre de 2003, de 6.038 personas detenidas, 4.846 fueron privadas de la libertad en detenciones masivas (de 20 o más personas), 3.939 de dichas detenciones fueron arbitrarias y se les restableció la libertad a 3.750 de ellas. Esto sin contar las detenciones ocurridas en Saravena, Arauca, el 12 de noviembre de 2002, cuando más de 2.000 personas fueron privadas de la libertad, concentradas en el estadio municipal y sus cuerpos fueron marcados con un sello de tinta indeleble (Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos, Seguridad democrática: en contravía de los derechos humanos, www.laesquinaregional.com).

23 “La definición de peligrosidad extrema del terrorista es la justificación para un tratamiento preventivo al margen de cualquier protección legal. Así, un terrorista no es aquel que cometió un acto más o menos tipificable en esa dirección, sino cualquiera a quien se considere potencialmente capaz de cometerlo. El terrorista se construye como una categoría difusa, en la que puede incluirse a muchos Otros étnicos, políticos, raciales; en este sentido, se podría decir que encarna al Otro en el mundo global” (Calveiro, 2006:372).

24 Resulta un eufemismo que estas detenciones, adelantadas por la Dijin y Fiscalía se hicieran en cumplimiento de la denominada “Operación Libertad”.

de la población en el cultivo y se adelantaría en operaciones planificadas acompañadas por autoridades ambientales y organismos de control del orden nacional y departamental. Con la modalidad de erradicación voluntaria se pretendía estimular la desvinculación de los productores y acordar colectivamente no sembrar. Esta modalidad se articularía con programas de desarrollo alternativo (sustitución de cultivos a través de proyectos de desarrollo forestal, restauración del bosque y servicios ambientales bajo esquemas de subsidios)(Bases del PND Capítulo I, Brindar seguridad democrática).

No obstante estos propósitos gubernamentales, las fumigaciones –y otras acciones colaterales de los planes Colombia y Patriota– fueron recibidas con protestas en Nariño, la Sierra Nevada de Santa Marta, La Gabarra (Norte de Santander), sur de Bolívar, Puerto Rico y Vistahermosa (Meta)²⁵, el bajo Cauca antioqueño, Samaná (Caldas) y en Bogotá. En ellas, coccaleros, campesinos, comunidades afro, indígenas, ambientalistas pidieron erradicación manual y obras sociales para las regiones. Denunciaron que las aspersiones aéreas con glifosato tenían un alto impacto social, económico y ambiental porque afectaban no solo los cultivos de uso ilícito sino los cultivos de pancoger –poniendo en serio riesgo la seguridad alimentaria– y, en algunas zonas, algunos destinados a la comercialización.

“Que la guerra no me sea indiferente...”

Solo le pido a Dios, León Gieco

Hay un último aspecto que quiero abordar: tan solo el 2,78% de las luchas sociales por derechos reseñadas durante el primer gobierno de Uribe fueron lideradas por organizaciones de derechos humanos y de paz. Esta cifra habla del liderazgo que, en materia de derechos humanos, ha asumido un amplio abanico de organizaciones sociales y políticas, así como las administraciones locales y departamentales. La urgencia de diversos sectores sociales por encontrar mecanismos a través de los cuales la vida, como derecho fundamental, pueda ser preservada y permita acciones de exigibilidad para otra gama de derechos sobrepasa en mucho la capacidad de acción de organismos de derechos humanos.

Esta constatación, más que apesadumbrarnos, llama la atención sobre el protagonismo que en la lucha por los derechos, asumen hoy múltiples organizaciones de la más diversa índole: pequeñas y locales, sectoriales y gremiales, regionales, nacionales y pertenecientes a redes mundiales contra la guerra, contra toda forma de violencia y de discriminación, por la paz en el globo, contra el deterioro ambiental, por la supervivencia de los pueblos indígenas y afrodescendientes.

La bandera por los derechos no solo denuncia la violación sistemática de éstos por diversos agentes sino que expresa el deseo de no dejar perder en los vericuetos del olvido, las marcas que han imprimido las violencias en los cuerpos individuales y colectivos, y de “recordar aquello que se borra del pasado, o bien se confina en él, precisamente por sus incómodas resonancias con el presente”.

25 Los departamentos de Meta y Nariño pertenecen al epicentro del Plan Patriota, estrategia militar que tiene el objetivo de perseguir a las guerrillas y destruir cultivos de uso ilícito.

Esta bandera tiene una profunda carga política que reside en el valor de la memoria –que no es neutral, que es múltiple, que, por lo tanto, no tiene *dueños*–, que se orienta por el deseo básico de “comprensión, por un ansia de justicia, por una decisión consciente de no olvidar, como demanda ética y como resistencia a los *relatos cómodos*”. En este sentido, la memoria es, sobre todo, “un acto para recuperar los sentidos que el pasado tuvo para sus protagonistas y, al mismo tiempo, descubrir los sentidos que esa memoria puede tener para el presente” (Calveiro, 2006: 379).

Bibliografía

Abad Faciolince, H. (2007), Menos pasión, *Semana*, 1324, septiembre 17 al 24.

Archila, M. (2006), Luchas sociales y democracia en Colombia, 2001-2005 (ponencia presentada en el Seminario Internacional convocado por el Instituto de Estudios Peruanos), Lima, agosto.

Asamblea de la Sociedad Civil por la Paz [ASCP] (2003), El estatuto antiterrorista es un retroceso de 55 años en materia de derechos humanos, 17 de diciembre, colombia.indymedia.org

Calveiro, P. (2006), Los usos políticos de la memoria, en G. Caetano (comp.), *Sujetos sociales y nuevas formas de protesta en la historia reciente de América Latina*, Buenos Aires, Clacso.


Castillejo, A. (2000), *Poética de lo Otro. Para una antropología de la guerra, la soledad y el exilio interno en Colombia*, Bogotá, Icanh, Colciencias, Mincultura.

Dobles Oropeza, I. (2005), La historia a contrapelo: memoria, resistencia y dominación, en I. Piper (ed.), *Memoria y derechos humanos: ¿prácticas de dominación o resistencia?*, Santiago de Chile, Universidad Arcis, Clacso.

Hardt, M. y Negri, A. (2002), *Imperio*, Buenos Aires, Paidós.

Un pacto por cumplir [Editorial] (2007), *Escuela Nacional Sindical*, 71, mayo.

Villegas García, M. y Uprimny, R. (2006), El control judicial de los estados de excepción en Colombia, en R. Uprimny, C. Rodríguez y M. Villegas García, *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*, Bogotá, Norma.



La interlocución Gobierno – ONG de derechos humanos durante la administración de Álvaro Uribe Vélez

Programa Somos Defensores

Introducción

El presente ensayo es producto de un análisis de la evolución de la interlocución Gobierno – ONG de derechos humanos y sociales durante la administración del presidente Álvaro Uribe Vélez, para cuyo desarrollo se realizaron entrevistas con funcionarios de Gobierno y miembros de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos que han cumplido un rol importante en los procesos de interlocución. También se hizo un seguimiento a los registros de prensa relativos a los hechos y a las declaraciones públicas que han caracterizado las relaciones entre el Gobierno y las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la promoción y defensa de los derechos humanos.

El ensayo contiene una mirada retrospectiva de la evolución de las relaciones Estado – ONG en los periodos anteriores a la administración Uribe, que sirve como contexto o marco de referencia para comprender de mejor manera los acontecimientos y situaciones que han marcado las relaciones entre Gobierno y ONG durante los últimos cinco años del gobierno de Álvaro Uribe. En esta mirada retrospectiva se muestra el tránsito de una etapa caracterizada por la primacía de la denuncia de las violaciones a los derechos humanos cometidas por agentes estatales y las respuestas y explicaciones oficiales, hacia un periodo de activa interlocución Estado – ONG, de conformación de comisiones mixtas para formular diagnósticos y recomendaciones sobre problemas generales o específicos de derechos humanos. En este último periodo se han dado controversias en foros nacionales e internacionales acerca de la forma de superar los niveles de violación a esos derechos, y se han registrado avances relativos en la construcción de soluciones favorables al respeto de los mismos.

En el curso del documento aparece, de forma transversal, la evolución de las condiciones en que las ONG de derechos humanos desarrollan su trabajo, enmarcado en un contexto de descalificación y estigmatización que determina un ambiente desfavorable para el ejercicio de su labor, signado por amenazas, detenciones y atentados contra defensores de derechos humanos. En la mirada retrospectiva se presentan los esfuerzos realizados por las ONG para

superar ese ambiente desfavorable, que tuvieron algunos resultados positivos durante las administraciones previas al gobierno Uribe, reflejados en el reconocimiento público de la labor de defensa de los derechos humanos, en la creación de canales regulares para la discusión de los mecanismos de protección derivados de la expedición de medidas cautelares o provisionales de la Comisión y la Corte Interamericanas y en la puesta en marcha del Programa de Protección del Ministerio del Interior.

Tomando en cuenta el contexto anterior, el ensayo se adentra en la interpretación de los hechos y declaraciones producidos durante la administración Uribe, que han caracterizado una relación muy conflictiva entre Gobierno y ONG, en la que ha prevalecido la utilización de formas de descalificación del adversario, que sin embargo no han repercutido en el cierre de la interlocución entre las partes. Contradictoriamente, en razón de la intervención de la comunidad internacional, al tiempo que se aprecia un alto nivel de conflictividad, se constata una activa interlocución Gobierno – ONG que, dada la frecuencia y el tipo de relación restablecida, resulta más relevante que la interlocución existente durante varias de las administraciones anteriores, con excepción de la administración Samper.

No escapa a los autores la comprensión de la enorme dificultad de evaluar un proceso tan complejo como el que ha significado la interlocución Gobierno – ONG durante un periodo atravesado por circunstancias muy contradictorias, y caracterizado por una pluralidad de actitudes en uno y otro lado del proceso. De allí la necesidad de anticipar al lector el carácter preliminar de las conclusiones y propuestas contenidas en este ensayo, cuya bondad principal quizás radique en abordar el tema en forma sistemática y considerando las diversas perspectivas de los actores involucrados en el proceso de interlocución que se evalúa.

Evolución de la interlocución Estado – ONG antes del gobierno Uribe

La fase de la denuncia

Para aproximarse a evaluar la relación Estado – ONG es preciso iniciar diciendo que hasta mediados de los años 80 el tema de los derechos humanos era extraño a los discursos y a las prácticas estatales. La consagración constitucional de los derechos humanos era precaria, restringida a ciertos derechos civiles y políticos. La ratificación de los tratados internacionales de derechos humanos no condujo a una adecuación de la legislación interna de las obligaciones contraídas, ni constituyó, en general, un referente para adecuar las prácticas estatales; más aún, no pocas veces la legislación expedida obró en contravía de las obligaciones internacionales.

Las organizaciones de derechos humanos surgen en circunstancias de uso recurrente, casi permanente, de la figura del Estado de Sitio –Artículo 121 de la Constitución Nacional de 1886–, la restricción de las libertades fundamentales y el otorgamiento de facultades especiales al Gobierno para establecer legislaciones de excepción y dar poderes extraordinarios a las Fuerzas Militares y de Policía, incluidas las funciones de captura, investigación y juzgamiento de civiles. Estos elementos constituyeron la base de diversas violaciones a los derechos humanos, ocurridas en el marco de operaciones de control del orden público, disolución de manifestaciones públicas y allanamiento y captura de dirigentes sociales o de presuntos alzados en armas.

En ese contexto, las organizaciones defensoras de derechos humanos surgidas en las décadas de los años 70 y 80 centraron su labor en la denuncia pública de los hechos de violación a derechos humanos y en la exigencia a las autoridades de respetar los derechos de asociación, expresión y movilización, así como de libertad, integridad y debido proceso. El reducido espacio político para el desarrollo de su labor y el tratamiento como “prohibido” o “subversivo” concedido por los gobiernos de la época al tema de los derechos humanos hizo impensable la posibilidad de una interlocución entre Gobierno y organizaciones de derechos humanos.

La precariedad del espacio político para la defensa de los derechos humanos en ese periodo se caracterizó por la inexistencia de espacios de interlocución entre las organizaciones de defensa y las autoridades públicas en los que fuera posible tramitar sus reclamaciones y exigencias, la negativa de las autoridades a aceptar la ocurrencia de los atropellos denunciados y el temor de los defensores de derechos humanos de recibir un tratamiento represivo similar al sufrido por las víctimas. Esa precariedad empezó a ser afrontada por las ONG mediante la recurrencia a las organizaciones y órganos internacionales de derechos humanos, en interés de difundir su percepción sobre la gravedad de la situación y de propiciar la realización de visitas y misiones al país para constatar las denuncias por ellas presentadas. Los informes de las visitas realizadas por organizaciones como Amnistía Internacional y, luego, por relatores y grupos de trabajo de las Naciones Unidas y por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ratificaron, en un grado importante, las denuncias y valoraciones de las organizaciones no gubernamentales respecto de la situación de derechos humanos del país.

A no dudar, la apertura de relaciones con organismos internacionales, y la acción posterior de éstos en forma de visitas de observación, informes sobre la evolución de la situación, elaboración de recomendaciones y llamados a los Gobiernos a reconocer la labor de los defensores de derechos humanos, contribuyeron de manera importante en la evolución de la actitud gubernamental frente al tema, como se verá más adelante.

Evolución de la actitud del Estado frente a los defensores

La actitud del Estado frente a la labor de los defensores de derechos humanos evolucionó durante las décadas de los 70 y 80 desde la actitud refractaria de negación sistemática de las violaciones denunciadas hasta la actitud crítica de reconocimiento de la existencia de abusos y atropellos como actos aislados de algunos agentes que no comprometen la responsabilidad gubernamental y que deben ser objeto de una política estatal preventiva.

En aplicación de una política refractaria, el gobierno de Turbay Ayala afrontó la denuncia nacional e internacional mediante una política de negación de los hechos y de calificación a las organizaciones de defensa de derechos humanos (nacionales o internacionales) como parte de una conjura internacional contra las instituciones políticas colombianas y como una amenaza a la soberanía nacional. En respuesta al informe divulgado por Amnistía Internacional en 1980, Turbay calificó el informe de vago e impreciso, basado en rumores y testimonios y no en evidencias. Su ministro de Justicia, Hugo Escobar Sierra, dijo que Amnistía Internacional violó la soberanía de Colombia e intervino en asuntos internos del país al formular recomendaciones sobre aspectos que son de manejo autónomo de las autoridades colombianas.

El espíritu de la época, que marcó una pauta para las autoridades colombianas de las décadas siguientes, y que ha cobrado actualidad en el gobierno Uribe, puede advertirse en la

carta pública suscrita el 20 de diciembre de 1977 por el general Luis Carlos Camacho Leyva, comandante general de las Fuerzas Militares:

Las justas, necesarias e imprescindibles actuaciones de las tropas en guardia del orden institucional, a pesar de las fatigas, privaciones y riesgos que ellas entrañan para oficiales, suboficiales y tropas, son frecuentemente motivo de injustos ataques de prensa y de especial actividad de abogados y jueces. En el caso concreto de los hechos del pasado 14 de septiembre [en referencia al Paro Cívico Nacional de 1977], llegó hasta efectuarse un debate incalificable en el seno de la Cámara de Representantes. (...)

La campaña mencionada se dirige ahora contra los jefes de la institución militar –seguramente para trasladarla después a otros niveles de mando–, procurando su deshonor, situación en la cual las fuerzas disociadoras han mostrado acucioso interés con la clara estrategia de minar la cohesión que existe dentro del estamento militar y que el país requiere como base insustituible para su tranquilidad y progreso. (...)

Igualmente, queremos notificarle al país que, así como hemos consagrado nuestra vida al servicio desinteresado de nuestros conciudadanos, sin temor a las consecuencias que ello nos entraña, estamos dispuestos a defender con la misma entereza nuestro patrimonio moral, personal e institucional, como única contraprestación a nuestras privaciones y a nuestro patriotismo. (en Libro negro de la represión, 1980: 309-10)

Algunos pronunciamientos judiciales reconocieron la validez de las denuncias de violaciones de derechos humanos realizadas por las organizaciones no gubernamentales. A este propósito, es ilustrativa la siguiente cita de un fallo del Consejo de Estado, en el caso del homicidio de un líder sindical, a manos de miembros de la IV Brigada del Ejército con sede en Medellín:

A los autos se trajeron los boletines oficiales de la Cuarta Brigada con los que se quiso desorientar a la opinión pública sobre la peligrosidad de la víctima, su injustificada agresión y la correcta actuación de los miembros de las fuerzas armadas, pero, afortunadamente, no impiden que se haga justicia en este proceso en el cual la ‘falla del servicio’ aparece ostensible y siniestra, agravada con la seguridad de que el Teniente Rivera Zambrano, el soldado Gaviria Betancourt y el Coronel Alvaro Riveros Abella, entonces Comandante de la Cuarta Brigada, continúan en servicio activo, para zozobra de sus conciudadanos ¹.

La primera expresión de reconocimiento crítico de la existencia de abusos y atropellos, fue realizada por el presidente Belisario Betancur quien admitió que las Fuerzas Militares habían incurrido en abusos al aplicar la doctrina de la Seguridad Nacional, de la que dijo: “No se acomoda a nuestra tradición ni corresponde a los anhelos de nuestro pueblo un esquema que (...) a la hora de la verdad exalta el abuso de poder en detrimento de los derechos ciudadanos” (en *El Tiempo*, 1984: 16A).

¹ Consejo de Estado. Providencia del 22 de noviembre de 1979, en el caso de Luis Carlos Cárdenas A., Expediente No. 2155.

A la par con el reconocimiento parcial de la existencia de abusos contra los derechos humanos, Belisario Betancur acogió algunas de las recomendaciones contenidas en el informe de Amnistía Internacional de 1980, en particular la de reglamentar la atribución concedida al Consejo de Ministros por el Art. 28 de la Constitución Política para ordenar la retención administrativa de personas hasta por diez días, habiendo establecido controles en relación con las actas del Consejo de Ministros, con los lugares de reclusión de las personas retenidas (instalaciones civiles) y con el tiempo de incomunicación.

El Estado afronta la temática de derechos humanos

Con la creación en 1987 de la Consejería Presidencial de Derechos Humanos surgieron numerosas iniciativas de promoción de los derechos humanos, que modificaron paulatinamente la actitud gubernamental y estatal frente al tema de derechos humanos, el cual pasó de ser considerado un tema tabú, propio de organizaciones de izquierda, a formar parte del discurso gubernamental y estatal. Quizás allí pueda encontrarse una explicación al inicio de las experiencias de interlocución entre el Estado y las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, surgidas a fines de la década de los ochenta, experiencias que se harían regulares durante la década siguiente.

En opinión de varios ex consejeros de derechos humanos, los gobiernos advirtieron como inevitable la necesidad de fundamentar su legitimidad en una nueva actitud frente a los derechos humanos, dado el deterioro de la imagen gubernamental producido por un periodo de abusos a derechos humanos y de resistencia de las autoridades a aceptar su existencia y a adoptar medidas para evitarlos. A juicio de aquellos, ello llevó al gobierno de Barco y a los gobiernos sucesivos a emprender la formulación de un discurso renovado en la materia, que debía acompañarse de una práctica nueva en materia de derechos humanos que incidiera en la disminución de las prácticas de abuso, dando lugar a la apertura de una cierta grieta en el tradicional carácter monolítico de las instituciones gubernamentales.

Con el surgimiento de la Consejería Presidencial de Derechos Humanos se dio lugar a una nueva forma de relación entre el Gobierno y las organizaciones no gubernamentales. En efecto, en adelante los gobiernos estuvieron más dispuestos a admitir la responsabilidad por determinadas actuaciones de sus agentes en materia de violaciones a los derechos humanos, pero alegaron que tales violaciones constituyen casos aislados y no son la expresión de una política deliberada de las autoridades civiles y militares. Así mismo, los gobiernos insistieron en señalar que los derechos humanos son violados principalmente por los grupos armados al margen de la ley.

Las razones de imagen internacional en la política gubernamental

El cambio de rumbo en la política de derechos humanos se produjo en buena medida como resultado de la percepción de ciertos funcionarios acerca de la incidencia negativa que en la legitimidad del Estado tenía la imagen internacional resultante de las denuncias, cada vez más claras y comprobadas, de violaciones a derechos humanos cometidas por agentes estatales.

El liderazgo de la Consejería Presidencial de Derechos Humanos en la labor de responder los requerimientos de los órganos internacionales condujo a un cambio de actitud en el

gobierno, que pasó de la confrontación, basada en negar sistemáticamente que agentes del Estado hubieran cometido violaciones a los derechos humanos, a la deliberación, basada en el argumento de que las violaciones eran aisladas y no sistemáticas. Paralelamente, el liderazgo de la concejería condujo al gobierno a presentar el panorama de violencia en el país, que hacía ver al Estado como menos violador que otros actores. La Consejería Presidencial dedicó desde entonces importantes recursos y esfuerzos a responder acciones urgentes, informes y recomendaciones emitidos por diversos organismos internacionales, interestatales y no gubernamentales, en atención al siguiente criterio:

La política internacional es de especial importancia por cuanto en el campo de los derechos humanos la imagen de nuestro país en el extranjero experimentaba un deterioro progresivo. Es necesario consolidar una política internacional de derechos humanos que, con objetividad y decoro, presente ante el contexto de las naciones la compleja realidad sociopolítica de nuestra situación, y los programas que el gobierno está estructurando sobre este campo. (CPDH, 1989: 38)

Esta actitud de apertura frente a la comunidad internacional propició la decisión de sucesivos gobiernos de invitar a varios grupos de trabajo y relatores especiales de las Naciones Unidas, así como a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, para evaluar la evolución de la situación de derechos humanos. Numerosas visitas al país de órganos intergubernamentales se produjeron entre 1988 y 2002, producto de las cuales se emitieron sendos informes sobre la situación de derechos humanos que incluyeron importantes recomendaciones al Gobierno de Colombia, en el sentido de aplicar medidas para asegurar la protección efectiva de los derechos humanos, poner freno a los abusos oficiales advertidos y garantizar los derechos amenazados por la actuación de grupos al margen de la ley que con frecuencia habían actuado con la anuencia de agentes estatales.

Si bien los informes de los órganos de los sistemas de Naciones Unidas e Interamericano reconocieron como positiva la disposición de las autoridades en relación con la observancia de los derechos humanos, al mismo tiempo advirtieron la ausencia de políticas eficaces de protección y garantía y evidenciaron la existencia de políticas gubernamentales que contenían elementos que podían propiciar la ocurrencia de violaciones a los derechos humanos.

Incidencia de los informes internacionales en la legitimidad de las ONG

Los informes de los órganos internacionales tuvieron también una incidencia favorable a la labor de las organizaciones no gubernamentales defensoras de derechos humanos. De sus conclusiones y recomendaciones emergió en muchos casos la constatación de las denuncias, informaciones y opiniones emitidas por las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, con frecuencia desmentidas por las autoridades civiles y militares en un tono descalificador de las organizaciones, a las que se adjudica un rol de apéndice de las pretensiones de los grupos guerrilleros. Los informes internacionales reseñaron con frecuencia como parte de sus fuentes a las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, y no pocas veces, los expertos internacionales resaltaron el profesionalismo y la idoneidad con que actúan tales organizaciones, e hicieron mención de las difíciles condiciones de seguridad y de hostilidad en medio de las cuales desarrollan su labor. Además recomendaron a las autoridades generar

un clima favorable al libre ejercicio de la función de las ONG y brindar protección y garantía a los defensores de derechos humanos.

Los pronunciamientos de diversos organismos internacionales, amén de la propia convicción de funcionarios estatales de inspiración democrática, crearon una percepción más abierta a reconocer la labor de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, lo cual abriría el camino a futuros procesos de interlocución entre aquellas y el Estado. En este punto, resulta ilustrativa la opinión expresada por el entonces consejero presidencial de Derechos Humanos, Jorge Orlando Melo:

Frente a quienes tratan de obstaculizar o condenar la defensa de los derechos humanos a causa del enfrentamiento guerrillero hay que insistir en que, por el contrario, cuando se incrementa la acción militar es cuando es preciso extremar los mecanismos de protección de los derechos de los ciudadanos y de la población civil. No puede el Estado ceder a la tentación de ver la defensa de los derechos humanos, realizada desde las instituciones públicas o por organismos no gubernamentales, como algo ilegal, estimulado por la guerrilla o que tiene como objetivo crear obstáculos a la acción legítima de las fuerzas armadas. Más bien le corresponde, superando irritaciones e incomodidades momentáneas, y dejando de lado el desacuerdo con aquellas que actúan con ánimo manipulador, ver en tales entidades aliados valiosos en su esfuerzo por superar los factores de violencia, uno de los cuales es, sin duda, la arbitrariedad o el exceso por parte de los agentes oficiales (...).

Detrás de los ataques recientes a los organismos de Derechos Humanos –y que coinciden con la ola de atentados que han tenido que enfrentar algunos de ellos– está a veces un curioso supuesto: el de que si se pide a las Fuerzas Armadas actuar dentro de la ley, respetando los derechos de la población civil, como lo exige la Constitución Nacional y como es su política, se está bloqueando su capacidad de enfrentar eficientemente a la guerrilla. Esto no podría sostenerlo sino quien esté dispuesto a afirmar que para derrotar a la guerrilla es lícito pasar por encima de las leyes, se justifica, por ejemplo, la tortura o el fusilamiento de los capturados, para no correr el riesgo de que los jueces puedan dejarlos libres. (...) Pero ésta no puede ser la posición del Estado, ni de las Fuerzas Armadas, ni de quienes buscan realmente la derrota de la guerrilla. (Melo, 1992:2)

Primeras experiencias de interlocución Estado – ONG

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LA PROCURADURÍA

Las experiencias de interlocución Estado – ONG se remontan a la creación de la Comisión de Derechos Humanos de la Procuraduría General de la Nación, mediante la resolución No. 035 de septiembre 9 de 1986, que incluyó la participación de organizaciones no gubernamentales. La Comisión se ocupó del análisis de denuncias de violación de derechos humanos y de dar seguimiento a la evolución de las investigaciones disciplinarias a tales denuncias. Como resultado de las labores de esta comisión se destacan la emisión del concepto calificado del jefe del Ministerio Público en el sentido de que las instalaciones militares no son lugares apropiados para la detención de civiles, y la presentación del primer proyecto de ley para tipificar el delito de desaparición forzada de personas.

La Comisión trabajó en forma estable durante las administraciones de los procuradores Carlos Mauro Hoyos, Horacio Serpa Uribe y Alfonso Gómez Méndez, y concluyó su actuación durante la administración Arrieta, quien decidió no volver a convocarla.

LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO Y LAS ONG DE DERECHOS HUMANOS

La creación de la Defensoría del Pueblo, en el marco de Constitución Política de 1991, con acentuado énfasis en los derechos humanos, constituyó una fuente creciente de expectativas de las organizaciones de la sociedad civil respecto de un ente estatal, independiente del Gobierno, que velase por los derechos humanos.

Muy pronto, la Defensoría del Pueblo asumió una posición pública que favoreció la relación de esa institución con las organizaciones no gubernamentales:

El Defensor del Pueblo y las ONG tienen en común funciones como orientar e instruir a la comunidad sobre la defensa de sus derechos; divulgar información sobre violaciones a los derechos humanos, es decir, reunirla, evaluarla y diseminarla; proporcionar asistencia legal a las víctimas de violaciones y poner en práctica los nuevos mecanismos judiciales para proteger los derechos y realizar actividades que expresen los intereses de la comunidad, como es el caso de la presentación de proyectos de ley. (...)

De lo anterior se deduce que existen muchos frentes de acción en los cuales la Defensoría y las ONG podrían conjugar esfuerzos y recursos para proteger los derechos humanos. Esta cooperación, no comprometería la autonomía institucional ni ideológica de las ONG, mientras que sí comprometería a la Defensoría en el ejercicio de sus funciones. (Córdoba. 1992: 309-1)

Desde los primeros años de gestión de la Defensoría del Pueblo, las organizaciones no gubernamentales encontraron espacios de interlocución con esa institución y depositaron en ella la confianza para facilitar procesos de interlocución con el Gobierno, en varios de los cuales la Defensoría asumió el rol de garante de las reglas del juego acordadas por los interlocutores. Al menos en tres de las experiencias más importantes de interlocución Estado – ONG² la Defensoría desempeñó ese papel.

LAS COMISIONES MIXTAS DE INTERLOCUCIÓN ONG - ESTADO

La Consejería Presidencial de Derechos Humanos abrió espacios de debate sobre la situación de derechos humanos en diversas regiones del país. Numerosos foros locales y regionales, con la presencia de autoridades territoriales y nacionales, civiles y militares, fueron inaugurados por el Consejero Jorge Orlando Melo, durante el gobierno de César Gaviria Trujillo, y se multiplicaron durante la gestión de Carlos Vicente De Roux y Sonia Eljach, en el gobierno de Ernesto Samper Pizano. La controversia se centró en el examen de las ejecutorias

² La Comisión de Investigación de los Sucesos Violentos de Trujillo, el Comité de Seguimiento de los casos de las masacres ocurridas contra campesinos, indígenas y pobladores urbanos en los municipios de Uvos y Caloto (Cauca) y Villatina (Medellín), y la Comisión Nacional de Derechos Humanos –Decreto No. 1533/94–.

gubernamentales en materia de derechos humanos; de la adopción o no de medidas a favor de tales derechos; de la profundidad y la eficacia de las medidas adoptadas; y de las consecuencias sobre los derechos humanos de las políticas gubernamentales en materia de orden público y seguridad ciudadana, dada la posibilidad de que aquéllas pudiesen propiciar o favorecer abusos o violaciones a los derechos humanos.

La apertura gubernamental a la controversia acerca de la eficacia de sus anunciados propósitos a favor de la protección de los derechos humanos, dio lugar a una nueva etapa en las relaciones entre las ONG y el Estado en la cual, si bien la denuncia de hechos de violación y la necesidad de probarlos siguió teniendo ocasión, adquirió mayor preponderancia el debate acerca de las medidas que debían ser adoptadas para resolver la crisis de derechos humanos, lo cual permitió un grado de injerencia de las ONG en el diseño de caminos para superar la tendencia al agravamiento de la situación. Surgió entonces un periodo de activa interlocución entre Estado y ONG, cuyo más alto desarrollo ocurrió durante la administración Samper, con la conformación de comisiones mixtas para investigar casos específicos o situaciones regionales o para diseñar propuestas de políticas globales en materia de derechos humanos.

La Comisión de Investigación de los Sucesos de Trujillo, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (Decreto No. 1533/94), la Comisión interinstitucional sobre la situación de derechos humanos en Casanare, el Comité de impulso de los casos de Caloto, Uvos y Villatina, la Comisión interinstitucional sobre el departamento del Meta, la Comisión redactora del Código de Justicia Penal Militar y el Comité de Evaluación de Riesgos del Ministerio del Interior, fueron algunas de las experiencias más relevantes de un número importante de experiencias de interlocución entre entidades gubernamentales y estatales y las organizaciones no gubernamentales.

Comisión de Investigación de los Sucesos Violentos de Trujillo

Esta comisión surgió como parte de la búsqueda de una solución amistosa del caso de Trujillo bajo examen de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, mediante un acta de entendimiento suscrita por los delegados del Gobierno de Colombia y las organizaciones no gubernamentales peticionarias del caso ³.

Luego de tres meses de trabajo, en enero de 1995, la comisión aprobó por unanimidad el informe final preparado por la Secretaría Ejecutiva y sometido a la consideración y exhaustivo análisis del Comité Operativo y de las instituciones que conformaron la comisión. El informe expresa que las distintas instituciones evaluaron como positivo el resultado de los trabajos de la comisión, reflejados en el informe final, y particularmente en las conclusiones y recomendaciones, las cuales establecieron:

el Estado colombiano es responsable por la acción y omisión de servidores públicos en la ocurrencia de los sucesos violentos de Trujillo (... y) porque sus instancias judiciales y disciplinarias se abstuvieron de recaudar pruebas pertinentes, fallaron en contra de la realidad procesal y cometieron otras graves irregularidades que impidieron la identificación y sanción de los autores (Comisión de Investigación de Los Sucesos Violentos de Trujillo, 1995: 148).

³ El caso, radicado bajo el número 11.007 ante la CIJH, fue presentado por la Comisión Intercongregacional de Justicia y Paz, y como copeticionario actuó la Comisión Colombiana de Juristas. Ambas comisiones suscribieron un acta de entendimiento con el Gobierno el 26 de septiembre de 1994.

Por otra parte, también establecieron la participación directa del Mayor del Ejército Nacional, Alirio Antonio Urueña Jaramillo (...) y de otras personas, servidores públicos o particulares, que no han sido identificadas o que habiendo sido mencionadas en las investigaciones, no han sido vinculadas en los respectivos procesos o que fueron absueltas. (Ibíd.)

El informe recomendó investigar y sancionar penal y disciplinariamente a los autores de los hechos, transferir las investigaciones en curso a la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía General, investigar a los funcionarios judiciales que intervinieron en los procesos penales que favorecieron a los inculpados como autores de los hechos, revocar el fallo absolutorio proferido por la Procuraduría Delegada para los Derechos Humanos, brindar protección a los testigos, y reparar a las víctimas, a la población del municipio de Trujillo y a la sociedad colombiana. La constancia suscrita por los comisionados y contenida en el informe final, sintetiza el espíritu de los trabajos de la comisión:

La Comisión de Investigación registra con complacencia el hecho de que sus deliberaciones se desarrollaron en un clima de respeto mutuo entre los Comisionados (...). A pesar de las diferencias de enfoque y de las tensiones a que necesariamente dieron lugar la diversidad de las perspectivas, prevaleció un ánimo indeclinable por establecer, sin favoritismos ni sectarismos de ninguna clase, la verdad de los hechos, y por trabajar constructivamente hacia la formulación de conclusiones y recomendaciones de consenso. La Comisión espera que estas últimas contribuyan a avanzar en el camino hacia un momento a partir del cual, sucesos atroces como los de Trujillo no se repitan nunca jamás en el territorio de Colombia. (Ibíd.:153)

La trascendencia de los trabajos de la comisión fue refrendada mediante el reconocimiento público de responsabilidad realizado por el Presidente de la República, Ernesto Samper, y la resolución de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos adoptada en su 88° periodo de sesiones.

Comisión Nacional de Derechos Humanos (Decreto 1533/94)

La comisión fue el resultado del Foro Nacional de Derechos Humanos “Retos y Propuestas”, realizado en julio de 1994, como parte de los acuerdos de paz firmados entre la administración Gaviria y la Corriente de Renovación Socialista. La comisión, creada mediante el Decreto 1533 de 1994, se conformó con la participación de varias instituciones de Gobierno y Estado y diversas organizaciones no gubernamentales⁴, teniendo como observador permanente al embajador de Holanda.

4 Ministerios de Gobierno, Defensa Nacional, Relaciones Exteriores y Justicia; la Consejería Presidencial de Derechos Humanos; los Inspectores Generales de las Fuerzas Militares y de la Policía; el Departamento Nacional de Planeación; la Oficina del Alto Comisionado para la Paz; la Fiscalía General de la Nación; la Procuraduría General de la Nación; la Defensoría del Pueblo; las Comisiones de Derechos Humanos del Senado y de la Cámara de Representantes; la Conferencia Episcopal de la Iglesia Católica; la Cruz Roja Colombiana; la Central Unitaria de Trabajadores; la Corriente de Renovación Socialista; y varias organizaciones de derechos humanos no gubernamentales: Comisión Colombiana de Juristas, Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos, Fundación Progresar, Centro de Investigación y Educación Popular, Cedavida, Corporación Avre y Red de Iniciativas por la Paz.

La comisión constituyó un espacio importante de debate de las propuestas de política pública en materia de derechos humanos entre organismos no gubernamentales y diversas instituciones estatales y gubernamentales con funciones en materia de derechos humanos, incluidas las Fuerzas Militares y de Policía, y una expresión de reconocimiento estatal de las ONG como interlocutores válidos.

Como resultado de la Comisión 1533, se creó la Unidad Nacional de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación y se aprobaron en el Congreso la ratificación del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra y la Ley 288 que autorizó el pago de las indemnizaciones declaradas por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas y por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Comité de impulso de los casos de Caloto, Uvos y Villatina

En la búsqueda de una solución amistosa ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se creó el comité de impulso de las investigaciones penales y disciplinarias de los casos de las masacres de indígenas en Caloto (Cauca), de campesinos en Los Uvos (Cauca) y de pobladores urbanos en el barrio Villatina en Medellín. Los trabajos del comité se iniciaron en octubre de 1995 y su constitución fue refrendada en el Decreto 318/96.

No obstante las dificultades advertidas y la morosidad en los trabajos del comité de impulso, éste produjo sus resultados en 1998, que llevaron a formular una serie de recomendaciones al Gobierno de Colombia, con base en la convicción a que llegó el comité sobre la responsabilidad de agentes estatales en la comisión de los hechos.

En acto celebrado en el Palacio de Nariño el 29 de julio de 1998, el Presidente de la República, Ernesto Samper, reconoció la responsabilidad del Estado por los hechos de Uvos, Caloto y Villatina, así como en los casos de Roison Mora (No. 11525 de la CIDH) y de Faride Herrera (No. 11531 de la CIDH) respecto de los cuales se había constituido un comité de impulso de similares características con base en un acta de entendimiento suscrita ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 3 de marzo de 1997. El Presidente acogió las recomendaciones del comité de impulso y se comprometió a llevar a cabo la indemnización a los familiares de las víctimas.

Otras experiencias de interlocución

La apreciación común del gobierno y de las organizaciones no gubernamentales acerca de la bondad y utilidad del procedimiento de las comisiones interinstitucionales, refrendadas por los resultados ofrecidos por la Comisión Trujillo, contribuyó a la conformación de otras experiencias de interlocución, sobre diversos temas y situaciones.

En relación con la evaluación o seguimiento de la situación de los derechos humanos en algunas zonas del país, se conformaron, entre otras, la Comisión Interinstitucional de seguimiento a la situación de Arauca y Casanare y la Comisión de Seguimiento a la situación de derechos humanos y derecho internacional humanitario en el departamento del Meta, surgidas a instancias de organizaciones locales enfrentadas a graves situaciones de derechos humanos.

Resulta pertinente reseñar brevemente aquí la experiencia de la Comisión para la elaboración de un proyecto de Código Penal y Procesal Penal, la cual fue creada mediante Decreto No. 265 de 1995 y conformada por varias instancias gubernamentales y estatales y el director de la Comisión Colombiana de Juristas. Esta comisión obtuvo consenso en un importante

número de artículos del proyecto de código penal y procesal penal militar, aunque dividió sus opiniones en relación con asuntos trascendentales como “el deber de obediencia”, “actos del servicio militar o policial” y “adscripción de la justicia penal militar a la rama Jurisdiccional o a la rama Ejecutiva”. Estos aspectos se han constituido en los factores causales de los problemas de la impunidad de las violaciones de derechos humanos cuando éstas son investigadas y juzgadas por la justicia penal militar.

Creación de la oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

A comienzos de la década de los noventa, las organizaciones de derechos humanos iniciaron una constante labor para incidir en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, dirigida a lograr que la grave situación de derechos humanos de Colombia, reconocida por diversos informes de grupos de trabajo y relatores especiales del sistema universal, fuese objeto de discusión en el seno de la Comisión y, como producto de ella, se estableciera un mecanismo de observación de la situación, mediante la expedición de una resolución que nombrara un relator especial. En el propósito de evitar el nombramiento de un relator especial para Colombia, el gobierno de Ernesto Samper solicitó a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas crear una oficina permanente en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, con el mandato de ofrecer asistencia técnica a las autoridades nacionales, reafirmando la disposición de cooperación del Gobierno con los órganos del sistema de Naciones Unidas.

La Presidencia de la Comisión de Derechos Humanos, en su 52° periodo de sesiones, emitió una declaración en la que pidió al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que, a iniciativa del Gobierno de Colombia, “proceda a establecer cuanto antes una oficina permanente en Colombia con el mandato de ayudar a las autoridades colombianas a elaborar políticas y programas para la promoción y protección de los derechos humanos y de observar las violaciones de los derechos humanos en el país, presentando informes analíticos al Alto Comisionado; pide asimismo al Alto Comisionado que informe a la Comisión en su 53° periodo de sesiones sobre el establecimiento de la oficina y sobre las actividades realizadas por ésta en el cumplimiento del citado mandato”⁵.

Las organizaciones de derechos humanos participaron en forma determinante en la definición de los términos del convenio entre el Gobierno y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos para el establecimiento de la Oficina en Colombia. Una delegación de las organizaciones de derechos humanos se reunió en varias ocasiones con la Ministra de Relaciones Exteriores, el Ministro del Interior y el Consejero Presidencial de Derechos Humanos, para acordar los términos del convenio para la creación de la Oficina, logrando superar las restricciones que la propuesta gubernamental imponía a su mandato, e incluir el mandato de observar la situación de derechos humanos y de producir informes públicos y de elaborar un informe anual para ser presentado ante la Comisión de Derechos Humanos.

⁵ Declaración del Presidente de la Comisión de Derechos Humanos sobre la situación en Colombia, en el 52° periodo de sesiones de la Comisión, 23 de abril de 1996. E/CN.4/1996/177, pág. 318.

La búsqueda de garantías para la defensa de los derechos humanos

La interlocución Estado – ONG ha estado atravesada por una problemática que afecta la labor de defensa de los derechos humanos: la existencia de un ambiente de estigmatización y persecución contra las organizaciones defensoras de derechos humanos, que incluye a los sindicatos, los partidos de oposición, y las organizaciones, campesinas, indígenas, estudiantiles y comunitarias. Esta persecución se tradujo, desde mediados de los años ochenta, en la ocurrencia de numerosos atentados, homicidios, desapariciones forzadas y detenciones arbitrarias de defensores y defensoras de derechos humanos y líderes sociales y de oposición.

A partir de 1994, amén de la denuncia de los hechos, las ONG realizaron esfuerzos dirigidos a abrir espacios de interlocución con el alto gobierno para abordar la problemática de persecución y ataques contra defensores y defensoras y discutir la adopción de medidas gubernamentales para ofrecer garantías para el ejercicio de defensa de los derechos humanos, y en 1996 presentaron una propuesta de protección que se resume en:

- revisar los archivos e informes de inteligencia elaborados por organismos de seguridad del Estado acerca de personas y organizaciones sociales y de derechos humanos, y su aclaración, rectificación o supresión, según el caso;
- investigar los casos de amenazas y ataques contra defensoras y defensores y sancionar a los responsables;
- expedir una directiva presidencial que reconozca la legitimidad de la labor de las organizaciones sociales y de derechos humanos y prohíba a los funcionarios gubernamentales realizar declaraciones estigmatizantes y descalificadoras que favorezcan un clima de hostilidad contra ellas; difundir y dar seguimiento al cumplimiento de la directiva;
- realizar una campaña de sensibilización pública acerca de la legitimidad de las actividades de defensa y promoción de los derechos humanos, mediante el uso de espacios en los medios de comunicación, en acuerdo con las ONG;
- adoptar un programa de protección, a cargo del Ministerio del Interior, que reúna condiciones de celeridad, respeto a la privacidad y concertación con las personas protegidas.

Durante la administración Samper, la interlocución Estado – ONG en relación con el tema de garantías se desarrolló en dos escenarios paralelos, de conformidad con la naturaleza de los temas considerados: el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos –CRER– del Ministerio del Interior, que avanzó en la formulación del programa de protección y que adquirió un carácter permanente; y el diálogo con el alto Gobierno, para discutir las medidas de carácter político, en desarrollo del cual se realizaron varias reuniones con los ministros de Relaciones Exteriores y del Interior y el Consejero Presidencial de Derechos Humanos y dos reuniones con el presidente de la República.

La administración Pastrana dio continuidad al proceso iniciado en la configuración del programa de protección con la participación de las organizaciones sindicales y de derechos humanos en el CRER, producto del cual se diseñaron las líneas principales del programa de protección y se establecieron los procedimientos de acceso y de definición de las solicitudes de protección. Sin embargo, la interlocución sobre las medidas políticas para la creación de un ambiente de garantías para la defensa de derechos humanos no contó con un escenario de alto nivel para discutir la adopción de medidas políticas para superar las causas de las amenazas y persecuciones. Durante los cuatro años de la administración Pastrana sólo se realizó una reunión con el Presidente de la República, en enero de 1999, producto de la cual se aprobó un aumento de \$8.000 millones en el presupuesto del Programa de protección del Ministerio del Interior. La negativa del alto Gobierno a dar continuidad a la discusión de medidas de fondo para remover las causas de las amenazas y las persecuciones fue interpretada por las organizaciones de derechos humanos como la decisión gubernamental de no formular una política integral de protección, reduciendo la actuación gubernamental al suministro de medidas de protección física por parte del Ministerio del Interior.

Durante la administración Pastrana, las organizaciones acudieron cada vez más a la solicitud de medidas cautelares y provisionales ante la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos y, una vez concedidas por esos órganos, requirieron la generación de escenarios para la concertación de las medidas a ser adoptadas, con la participación de las personas protegidas y de representantes de las organizaciones peticionarias. En 2001, el gobierno creó un escenario para dar seguimiento a la aplicación de las medidas cautelares y provisionales por parte del comité técnico de la Comisión Interinstitucional de Derechos Humanos, con la participación de las organizaciones beneficiarias y peticionarias, estableciendo una periodicidad en sus reuniones, lo cual permitió reabrir el debate sobre las medidas de protección política requeridas para enfrentar las causas de las amenazas y ataques, y no sólo sus efectos.

Las ONG insistieron en el propósito de consolidar un escenario permanente de interlocución con las altas autoridades del Gobierno y el Estado con capacidad para tomar decisiones sobre los temas en discusión, adoptado mediante un decreto presidencial. Luego de varios meses de discusiones para definir una fórmula para poner en marcha un escenario de interlocución de alto nivel, las conversaciones no llegaron a ningún resultado concreto durante la administración Pastrana, no obstante que el gobierno reconoció la necesidad de tal escenario ante la limitación del alcance de las medidas adoptadas por el programa de protección del Ministerio del Interior.

No obstante las debilidades de los procesos de interlocución en esta materia, durante las administraciones de Ernesto Samper Pizano y Andrés Pastrana Arango se adoptaron decisiones en la vía de las reclamaciones de las ONG, aunque con efectos limitados en la superación de la situación de amenazas y persecuciones.

En efecto, en julio de 1997, el gobierno Samper expidió la directiva presidencial 011, en la que se reconoce la legitimidad de la labor de las organizaciones de defensa de los derechos humanos, en la que se incluyen actividades como “el reporte y la denuncia, ante escenarios y organismos nacionales e internacionales, de violaciones individuales o colectivas de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, y la prestación de servicios de asesoría y asistencia jurídica a personas colocadas o presuntamente colocadas por fuera de la ley”. La

directiva ordenó a los funcionarios gubernamentales abstenerse de formular declaraciones que afecten la legitimidad de las organizaciones de derechos humanos y de realizar acusaciones públicas que pongan en riesgo la seguridad de los miembros de esas organizaciones.

El gobierno Pastrana emitió la directiva presidencial 07 de 1999, mediante la cual se ratificó el reconocimiento de la legitimidad de la labor de las ONG de derechos humanos, aunque su contenido mostró un alcance más limitado en relación con la descripción de las actividades de derechos humanos que se reconocen como legítimas.

La emisión de las directivas presidenciales sobre defensores fue un paso importante en la definición de una política gubernamental de garantía a la labor de defensa de derechos humanos y a los líderes sociales. Sin embargo, si bien se realizaron algunos esfuerzos para su difusión, ésta no fue sistemática y persistente para generar una nueva conducta en los funcionarios, principalmente de la Fuerza Pública, en relación con el trato dado a los defensores de derechos humanos. Por otra parte, las actuaciones de funcionarios civiles y militares en contravía de las directrices presidenciales no fueron evitadas en la práctica, tampoco rectificadas ni corregidas; el alto Gobierno no produjo la reprensión del desacato a la orden presidencial ni se iniciaron investigaciones disciplinarias. De esta manera, no hubo un efecto satisfactorio en el cese de las declaraciones descalificadoras y estigmatizantes contra los defensores de derechos humanos.

El Procurador General de la Nación, Jaime Bernal Cuellar, en la reunión de abril de 1998 entre las ONG y el Presidente Samper, hizo el compromiso de examinar las anotaciones de inteligencia contra defensores de derechos humanos y realizó unas primeras diligencias que no fueron completadas de forma satisfactoria y cuyos resultados fueron ocultados durante varios años a las personas concernidas. Esos resultados revelaron la existencia de anotaciones de diversa índole en los archivos de inteligencia de distintos organismos de seguridad del Estado respecto de defensores de derechos humanos, sin que la Procuraduría General hubiese efectuado una valoración sobre la pertinencia, la veracidad de las fuentes y de las informaciones y el uso dado a éstas.

Entre tanto, nuevos informes de inteligencia respecto de personas y organizaciones sociales y de derechos humanos fueron revelados, y en ellos se percibe la continuidad de prejuicios y sospechas respecto de aquéllas, sin que tales informes hayan sido examinados, valorados y eventualmente corregidos o rectificados, y sin que se tenga noticia de que informaciones incriminatorias allí contenidas hayan sido puestas en conocimiento de las autoridades judiciales competentes, para su análisis y la adopción de decisiones judiciales con plenitud de garantías.

La administración de Álvaro Uribe Vélez

Los anuncios del candidato

La campaña de Álvaro Uribe Vélez para el periodo presidencial 2002-2006 estuvo basada en la oferta de aumento del pie de fuerza de las Fuerzas Armadas, el fortalecimiento del presupuesto militar y el paso a la ofensiva militar contra las guerrillas, para todo lo cual se hacía necesario la adopción de una legislación antiterrorista y/o de seguridad ciudadana, que otorgara facultades especiales a la Fuerza Pública, entre ellas las de ejercer funciones de policía judicial, ordenar y practicar allanamientos y capturas sin orden judicial, asumir poderes especiales respecto de las

autoridades civiles. Reconociendo que las medidas propuestas resultaban opuestas a algunas normas constitucionales, el candidato Uribe Vélez anunció su disposición a impulsar la reforma de la Constitución Política, de forma que ésta permita en ciertas circunstancias limitar la protección de algunos derechos y las libertades fundamentales para permitir la acción de la Fuerza Pública en función de la recuperación de la autoridad del Estado para procurar la seguridad pública.

Una vez electo Presidente, su designado ministro del Interior, Fernando Londoño Hoyos, complementó los anuncios sobre el alcance de la reforma constitucional, señalando que se restablecería el estado de sitio previsto en la Constitución de 1886, cuyas características esenciales son: vigencia temporal indefinida, ausencia de restricciones al alcance de las normas para suspender los derechos humanos e inexistencia de control de constitucionalidad a su declaratoria. El ministro designado expresó, además, la intención del nuevo gobierno de disolver la Defensoría del Pueblo y de limitar las facultades de la Corte Constitucional, en especial la de ejercer el control constitucional sobre el decreto de declaratoria del estado de excepción (estado de sitio), advirtiendo la necesidad de reforzar el poder presidencial para recuperar el orden público perturbado.

Los anuncios del presidente electo y de su designado ministro del Interior provocaron la primera controversia con las organizaciones de derechos humanos, aun antes de su posesión. Éstas expresaron muy serias preocupaciones en relación con la posibilidad de un retroceso al periodo anterior a la vigencia de la Constitución Política de 1991, que significaría el sacrificio de los derechos y libertades públicas en función de la política de seguridad democrática. Al respecto, Gustavo Gallón, director de la Comisión Colombiana de Juristas, expresó:

Volver al estado de sitio es una barbaridad que expondría al Estado a ser severamente sancionado por tribunales internacionales. (...) Es una propuesta regresiva, que revela un primitivismo impropio para una persona de sus responsabilidades como ministro del Interior y de Justicia. (...) Eso puede significar que considera legítimo suspender el derecho a la vida, o sea, matar gente, o el derecho a la integridad física, o sea torturar. (...) Por supuesto que sí hay derechos absolutos y que no pueden ser restringidos y limitados por ningún estado de sitio. (en Vanguardia Liberal, 2002: 3A).

El senador conservador, Roberto Camacho, intervino en la polémica señalando que “el estado de sitio le permite al Gobierno llevar la conducción del orden público sin tener cortapisas de carácter constitucional que le impidan tomar medidas en situaciones graves”, citando como ejemplo que a pesar de la situación de varios municipios el Gobierno no podría nombrar alcaldes militares por las restricciones legales existentes. “Se tendrán que limitar libertades individuales y colectivas, pero será de manera transitoria para proteger a la comunidad”, indicó el congresista.

El entonces Defensor del Pueblo, Eduardo Cifuentes Muñoz, se expresó así en torno a la polémica desatada por los anuncios del ministro del Interior designado:

No logro entender a aquellos que pretenden eliminar los derechos humanos o reducirlos, cuando debían invertir su inteligencia y su energía en la tarea que no podemos postergar más, de adecuar el comportamiento colectivo e individual a sus perentorias exigencias. (...) En una

sociedad democrática la seguridad como concepto y quehacer ordinario del Estado resulta indisociable de la generación de condiciones y garantías para que las personas sin excepción se reconozcan como titulares de los derechos humanos. (...) La Defensoría del Pueblo, la tutela, la Corte Constitucional no son el pecado mortal de la Constitución Política. Son, por el contrario, los instrumentos diseñados por el Constituyente para contribuir de manera determinante a la efectividad de los derechos humanos. (...) Sólo el respeto de los derechos humanos nos hará libres e iguales y nos ofrecerá el bien inapreciable de la paz". (en Voz, 2002: 8-9)

Las preocupaciones de las organizaciones de derechos humanos emergieron también respecto a la probabilidad de un deterioro de las limitadas condiciones de garantía para el ejercicio de la labor de defensa de los derechos humanos, obtenidas durante los periodos anteriores como producto de su exigencia ante las autoridades gubernamentales y los procesos de interlocución ocurridos hasta entonces, los cuales, pese a sus limitaciones y dificultades, habían abierto camino para el reconocimiento de la legitimidad de las organizaciones y personas defensoras de derechos humanos y para la adopción de medidas de protección.

Durante su ejercicio como gobernador de Antioquia, Álvaro Uribe Vélez desató una fuerte polémica respecto de la labor de las organizaciones de derechos humanos, mediante el uso de expresiones dirigidas a estigmatizar a tales organizaciones, a las que atribuyó el papel de ejercer la "diplomacia paralela" de las guerrillas en el exterior. En el entorno más cercano, Uribe incluyó a personas que, como Plinio Apuleyo Mendoza ⁶, participaron en la elaboración de varios documentos en los que se califica a las ONG de derechos humanos como parte de la "guerra jurídica de la subversión armada", el último de los cuales se publicó en un libro bajo el título *Esquilando al lobo*⁷, dedicado explícitamente a tratar de demostrar que detrás de la faceta humanista que presentan públicamente, las organizaciones de derechos humanos ocultan su verdadera naturaleza de aliados de las guerrillas y su pretensión no es la defensa auténtica de los derechos humanos sino el debilitamiento de la capacidad y de la moral de las Fuerzas Armadas para combatirlos. El acto de lanzamiento de la publicación se realizó en junio de 2002, en el cual participó el ministro del Interior designado, Fernando Londoño Hoyos, quien actuó como presentador del libro.

Ya designado embajador y días antes de su posesión, Plinio Apuleyo Mendoza escribió una columna en la que reiteró sus acusaciones contra las organizaciones de derechos humanos, a propósito del debate suscitado con motivo de la propuesta de Fernando Londoño Hoyos de reimplantar el estado de sitio. Mendoza afirmó:

De la subversión, según el libro [en alusión al libro *Esquilando al lobo*] sólo conocemos la asquerosa acción de la guerrilla. Pero ignoramos todo de la otra vía –la dimensión desconocida– que ha permitido el avance de la primera. Me refiero a la quinta columna suya que domina las organizaciones sindicales, docenas de ONG, el magisterio, parte del mundo académico, y tiene

⁶ Plinio Apuleyo Mendoza, quien desde 1992 inició una serie de publicaciones difamatorias contra las ONG de derechos humanos (una de las cuales debió ser rectificadas por una decisión de tutela), fue nombrado por el gobierno de Uribe como embajador de Colombia en Portugal; desde su cargo ha jugado un importante papel en la campaña gubernamental para contrarrestar la acción de las ONG.

⁷La publicación fue editada por el Cuerpo de Generales y Almirantes en retiro.

una hábil presencia en el Poder Judicial, en la prensa, en la Defensoría del Pueblo y en la Corte Constitucional, como antes lo tuvo en la Fiscalía. Labor muy fina la suya, ideal para ser orquestada por nuestros ‘idiotas útiles’, porque se hace en nombre de postulados teóricos de buena apariencia. Bajo el paraguas de los derechos humanos o de una Constitución que interpretan como quieren, hablan de los actores armados del conflicto, de no mezclar en él a la sociedad civil, del riesgo de la guerra total, del pluralismo o de los diálogos regionales, y llaman de extrema derecha a quien no piensa como ellos. Pero, en realidad, lo que han conseguido es dejar a Colombia, como dice el libro, ‘ingobernable, descuadrada, débil, desguarnecida e inerme’, eliminando el estado de sitio, las Convivir, la Ley de Seguridad y Defensa; dejando sin función de Policía Judicial al Ejército y trasquilando la Justicia Penal Militar y el fuero militar. En el exterior, gracias a sus militantes en Inglaterra, Francia, Bélgica, Suecia o Suiza, consiguen que un gran número de ONG, manipuladas por ellos, dirigentes, periodistas y académicos de izquierda, y aun ciertos gobiernos, altos funcionarios de la ONU, del Departamento de Estado o del Congreso americano suscriban la tesis muy suya de que en Colombia el real problema es la alianza de militares con paramilitares, la falta de una auténtica democracia y la existencia de una oligarquía voraz que obliga al pueblo a tomar las armas. Ahí está la real batalla que ha venido ganando la subversión sin que nada le haga frente en este terreno. (Mendoza, 2002: 13A)

En el debate con los candidatos presidenciales, organizado por Amnistía Internacional el 6 de mayo de 2002, al ser interrogado sobre su actitud frente a las organizaciones de derechos humanos, y en particular sobre el tema de protección, el candidato Uribe Vélez indicó lo que sería su política respecto de esas organizaciones. Adelantándose a las críticas a la política de seguridad democrática, señaló que su política es de seguridad para todos, “para el empresario y el sindicalista, para el político y el defensor de derechos humanos”, y anunció su disposición a invitar a las organizaciones internacionales, permitir su labor en el país, tener un diálogo activo con ellas y escuchar sus propuestas, incluso considerando medidas como el retiro de oficiales por violaciones de derechos humanos. Sin embargo, indicó que ese diálogo debería basarse en lo que llamó “informaciones serias y pruebas creíbles” de hechos violatorios de derechos humanos, y “argumentos razonables”, y advirtió estar dispuesto a salir públicamente a controvertirlas y a requerirlas para que las organizaciones asuman responsablemente su labor, cuando considere que sus opiniones y requerimientos no estén basados en informaciones y pruebas serias y creíbles.

La búsqueda de la interlocución en medio de la desconfianza mutua

Los anuncios del candidato y, luego, del presidente electo, motivaron una comunicación de las ONG al presidente Uribe, la cual revela la actitud adoptada por esas organizaciones respecto de la nueva administración. Al tiempo que expresaron profundas diferencias con la política de seguridad y se mostraron muy preocupadas por las, a su juicio, muy probables consecuencias negativas de esa política en materia de abusos y violaciones de los derechos humanos, las ONG expresaron su interés en mantener la interlocución con las nuevas autoridades. En efecto, en carta pública al Presidente de la República, suscrita el 9 de septiembre de 2002, y entregada en acto realizado en el Congreso de la República, las ONG expresaron su decisión de mantener la interlocución con el gobierno Uribe, en los siguientes términos:

Manifestamos nuestra disposición al debate público y privado con el Gobierno que permita la evaluación de la veracidad de las informaciones transmitidas sobre acciones y omisiones que comprometen la responsabilidad de los agentes estatales y la controversia basada en argumentos jurídicos y políticos sobre la conveniencia y la constitucionalidad de las políticas de seguridad". (en El Tiempo, 2002d: 1-16)

Habiendo hecho previa manifestación de sus preocupaciones de fondo sobre la política gubernamental en materia de derechos humanos, las organizaciones presentaron propuestas en relación con las condiciones que deben ser ofrecidas por el Gobierno para el desarrollo de una interlocución en condiciones de garantía para la vida y la integridad de los defensores:

Proponemos, señor Presidente, la expedición de una norma con fuerza de Decreto que exprese la decisión de su Gobierno de reconocer la legitimidad de las labores de promoción y defensa de derechos humanos y de protesta social pacífica, e imparta instrucciones a los funcionarios civiles, de Policía y militares respecto de sus deberes activos y de abstención frente a la acción de las organizaciones que desempeñan esas labores.

Al mismo tiempo, le instamos a promover una activa y sistemática campaña de difusión de la norma expedida, entre los miembros de la Fuerza Pública, en los medios de comunicación y mediante la convocatoria de escenarios locales y regionales de distensión, con la participación de autoridades locales y organizaciones sociales y de derechos humanos, en los que el Gobierno Nacional haga pública referencia al contenido de la norma y advierta a las autoridades locales los deberes emanados de ésta. La campaña procurará incidir sobre la cultura de intolerancia y el clima de desconfianza y sospecha generado sobre la defensa de derechos humanos y la protesta social, y deberá contar con la decisión presidencial de cumplir y hacer cumplir la norma expedida. (...)

Paralelamente, se ha constatado que personas y organizaciones mencionadas en informes de inteligencia han sido objeto al propio tiempo de formas de amenaza o de ataque armado por parte de grupos paramilitares. Amenaza o ataque que en varios casos se fundamentan en sospechas o acusaciones coincidentes con las contenidas en dichos informes de inteligencia.

En relación con estas preocupaciones, proponemos iniciar un proceso de debate sobre el tema, en el que participen delegados autorizados del Gobierno, los organismos de control, funcionarios responsables de los organismos de inteligencia, y representantes de las organizaciones sociales y de derechos humanos. El debate deberá girar alrededor de los alcances permitidos y los límites que deberían fijarse a las actividades de inteligencia, en relación con las actividades que son objeto de observación, la calidad, idoneidad y transparencia de las fuentes empleadas, los mecanismos de control y verificación de la información recaudada, el uso otorgado a la información y los mecanismos utilizados para evitar la filtración de información para fines no lícitos.

En relación con la propuesta de la red de un millón de informantes, resulta necesario que el Gobierno responda sobre los mecanismos de control previstos para asegurar que el pago por información no termine convirtiéndose en un procedimiento para acusaciones no fundamentadas

que estimule persecuciones judiciales y abusos contra la libertad, y que el anonimato de sus miembros no favorezca la comisión de crímenes contra la vida y la integridad. La experiencia de la red de inteligencia de la Armada Nacional que dejó un saldo de varias decenas de homicidios en el Magdalena Medio y Sucre, cuya investigación realiza la Fiscalía General de la Nación, debiera ser evaluada antes de continuar con esa política. (...)

Las situaciones de amenazas, hostigamientos, desapariciones forzadas y asesinatos de defensores de derechos humanos y líderes sociales, puestas en conocimiento de las autoridades para que sean investigadas y sus autores sancionados, permanecen en la impunidad en un altísimo porcentaje, y en muchos casos el proceso judicial no ha pasado de la etapa preliminar.

Al respecto proponemos que el Gobierno integre como parte fundamental del programa de prevención y protección a defensores y líderes sociales, el impulso y seguimiento de las denuncias de amenazas y persecuciones, fortaleciendo la coordinación de las instituciones gubernamentales y estatales concernidas y la interlocución con las organizaciones sociales y de derechos humanos afectadas por los hechos denunciados. Las autoridades deberían realizar todos los esfuerzos necesarios para determinar las fuentes de las amenazas y, en consecuencia, adoptar medidas policiales y judiciales para disuadir, neutralizar y enfrentar a los autores y reducir la probabilidad de la comisión de nuevos crímenes.

Especial referencia debe hacerse aquí a la urgencia de que su Gobierno adopte todas las medidas necesarias para detectar, corregir y sancionar todo vínculo de apoyo activo o tolerancia pasiva que persistan en las Fuerzas Militares, de Policía y otros organismos de seguridad estatal con los grupos paramilitares. (...)

El esfuerzo que su gobierno ha emprendido para fortalecer a la Fuerza Pública en materia de recursos humanos y logísticos y de facultades y atribuciones, ha suscitado, como ya se dijo, serias preocupaciones a las organizaciones sociales y de derechos humanos por los probables efectos que pueda tener sobre la crisis humanitaria. Al margen de ello, como ciudadanos consideramos que tal esfuerzo resultará inútil si la acción de la Fuerza Pública no es evaluable por la eficacia de sus resultados y por la legitimidad de sus procedimientos.

En tal sentido, proponemos que su Gobierno establezca parámetros de evaluación de la actuación de los oficiales responsables de la Fuerza Pública que tomen en consideración, de manera prioritaria, la eficacia de la acción de las tropas en la protección de la población civil y que se adopten decisiones políticas y judiciales respecto de la falta de respuesta de las autoridades frente a los llamados y advertencias difundidos por los mecanismos de alerta temprana. (...)

Desde 1997 fue creado un programa de protección a líderes sociales, defensores de derechos humanos, periodistas y líderes políticos sometidos a condiciones de amenaza con motivo del conflicto armado, que ha dedicado esfuerzos para ofrecer mecanismos de protección a personas amenazadas, mediante la implementación de blindajes de sedes, esquemas de seguridad con escoltas armados, conformación de una red de comunicación de alerta a las autoridades civiles y de Policía, y el suministro de chalecos, tiquetes y ayudas humanitarias.

Como se ha anotado en otros apartes de la presente comunicación, no obstante la importancia de las medidas adoptadas por el programa, su principal debilidad consiste en su actuación restringida a atender los efectos y no las causas de los riesgos y amenazas, y la falta de una acción integral en la prevención. En ese sentido, proponemos el fortalecimiento del programa de protección del Ministerio del Interior, mediante el diseño de un plan de acción que integre la acción coordinada de las autoridades nacionales y locales para fortalecer la legitimidad de las organizaciones sociales y de derechos humanos, la adopción de medidas para evitar abusos y persecuciones en que estén comprometidos miembros de la Fuerza Pública, la investigación y sanción de las denuncias de amenazas, la acción de la Fuerza Pública para disuadir y neutralizar las acciones de grupos al margen de la ley, y las medidas de protección especial que se hagan necesarias para disminuir la vulnerabilidad de las personas bajo amenaza.

Desearíamos que la culminación de los esfuerzos del programa de protección genere un clima político que hiciese innecesaria la utilización de recursos del presupuesto nacional para brindar protección a líderes sociales y defensores. Sin embargo, entre tanto su gobierno adopta medidas de fondo para afectar las causas del problema, y éstas ofrecen resultados eficaces, consideramos necesario que se dispongan los recursos presupuestales y las medidas administrativas que se requieran para proveer seguridad a las personas sometidas a condiciones de riesgo y amenaza inminente.

Proponemos que su Gobierno designe, a la mayor brevedad, funcionarios de alto nivel para estudiar con mente abierta las conclusiones y recomendaciones emanadas de la evaluación externa promovida por el Ministerio del Interior, como producto del acuerdo entre el Gobierno del presidente Pastrana y la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y establezca un procedimiento de consulta y concertación con las organizaciones sociales, de derechos humanos, políticas y periodísticas, para la adopción de las medidas requeridas para el fortalecimiento y mejor funcionamiento del programa de protección. (...)

Finalmente, referimos a Usted el estado de avance de las conversaciones entre las instituciones estatales y las organizaciones peticionarias de medidas cautelares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos -CIDH-, para concertar un mecanismo de seguimiento de las medidas de prevención y protección adoptadas por las autoridades para atender los requerimientos de la CIDH (Carta abierta de las ONG a Presidente de la Republica, 2002).

Durante los últimos meses de la anterior administración, las organizaciones peticionarias y el Comité Técnico de la Comisión Intersectorial de Derechos Humanos, avanzaron en la búsqueda de un mecanismo que permita superar las dificultades existentes para la atención adecuada de las medidas requeridas, logrando el acuerdo de la necesidad de que tal mecanismo ofrezca la posibilidad de una interlocución entre los peticionarios y el más alto nivel de las autoridades gubernamentales y estatales, con el propósito de superar la falta de capacidad decisoria que sobre diversos asuntos se presenta en el proceso de interlocución. No obstante, al concluir el gobierno anterior, no se había obtenido un acuerdo sobre las características del mecanismo.

Proponemos a su Gobierno retomar la discusión sobre un mecanismo de interlocución para el seguimiento de las medidas cautelares de la CIDH.

El Vicepresidente Francisco Santos, responsable de la política de derechos humanos en nombre del Gobierno, y su director de Derechos Humanos, Carlos Franco, quienes en periodos anteriores participaron en numerosos escenarios de impulso de iniciativas de paz y de diálogo para la solución política del conflicto armado, conjuntamente con organizaciones de la sociedad civil, tomaron la iniciativa de convocar a las ONG a la interlocución.

Antes de su posesión, Francisco Santos tomó contacto con algunas organizaciones de derechos humanos e iniciativas de paz para abrir canales de diálogo con el Gobierno. En noviembre de 2002, se realizó la primera de una serie de reuniones con las ONG, en la que el Vicepresidente y el director del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH expusieron las bases de la política de derechos humanos de la nueva administración. Luego de tres años de ausencia de interlocución entre las ONG de derechos humanos y autoridades de alto nivel, la nueva administración inauguraba su gestión tomando la iniciativa de convocar al diálogo directo con el Vicepresidente de la República a las organizaciones de derechos humanos, lo que resultó al menos inesperado o sorpresivo, cuando no sospechoso, para buena parte de esas organizaciones que preveían el cierre por parte del gobierno de los canales de interlocución existentes.

La reunión fue un diálogo franco y abierto. Conocedor de las preocupaciones de las ONG de derechos humanos –varias de ellas coincidentes con las expresadas por algunos órganos internacionales–, el Vicepresidente Santos planteó que la política de recuperación de la seguridad no debe ser percibida como contradictoria con el respeto de los derechos humanos, puesto que la seguridad constituye el derecho humano fundamental cuya garantía es la base sobre la cual se construye el disfrute del conjunto de derechos y libertades. Agregó que la política de seguridad democrática propende por la recuperación del monopolio de la fuerza legítima del Estado, la cual será utilizada para combatir, sin distingo alguno, a todos los grupos armados ilegales. Acudiendo a las frases expresadas por el presidente Uribe, señaló que la política del gobierno no está fundamentada en la teoría de la “seguridad nacional” utilizada en el pasado para perseguir a opositores políticos, sino que es “democrática” por cuanto procura la protección de todos los ciudadanos, del industrial y del sindicalista, del ganadero y del defensor de derechos humanos.

Por su parte, las organizaciones de la sociedad civil plantearon críticas a la política de seguridad democrática, a la declaratoria del estado de conmoción interior y la promulgación de varios decretos que otorgaron atribuciones extraordinarias a las Fuerzas Militares y de Policía, incluidas autorizaciones de capturas, allanamientos e intercepciones de comunicaciones sin orden judicial, y la creación de las llamadas “zonas de rehabilitación y consolidación” en los Montes de María y en tres municipios de Arauca en donde se impusieron restricciones al libre tránsito de nacionales y extranjeros, censos de población y controles a la circulación de mercancías.

En referencia a las redes de informantes y el pago de recompensas para estimular el suministro de información a las autoridades y al programa de soldados campesinos, las organizaciones de derechos humanos reiteraron que las iniciativas de involucrar a los civiles en labores propias de las Fuerzas Militares y de Policía, dieron lugar en el pasado a la creación de los grupos paramilitares.

El Vicepresidente de la República y su director de Derechos Humanos, Carlos Franco, ofrecieron la creación de escenarios de interlocución permanente con las ONG en relación

con los temas de la agenda de derechos humanos, al tiempo que reiteraron la decisión gubernamental de controvertir públicamente sus informaciones y opiniones cuando, a juicio del Gobierno, éstas no estén fundamentadas o no correspondan a la verdad de los hechos. Tres meses antes, en agosto de 2002, el Vicepresidente había delineado su política en materia de derechos humanos:

Hay una pelea internacional bien importante. No podemos seguir aceptando el cuentito de que aquí los malos somos nosotros. Aquí hay una democracia legítima, estable. Con cientos de problemas de derechos humanos, sí, pero aquí los mayores violadores de derechos humanos son las FARC y los paramilitares. (...) Tenemos que partir de la base de que hay problemas de derechos humanos. Reconozcámoslo; empecemos por eso. (...)

Estamos haciendo la evaluación de las recomendaciones internacionales para ver cuáles podemos cumplir rápidamente. Hay que hacer la tarea; algunas se pueden hacer ya, otras nos tomarán más tiempo y algunas son imposibles de cumplir. Tenemos que ser realistas en eso.

Uribe ha demostrado que no necesita escudero en el tema de los derechos humanos. Yo también soy de autoridad y aquí hay que reforzar el Estado. No entiendo esa discusión de que un Estado fuerte es un Estado violador de derechos humanos. ¡Paja!. (en *El Tiempo*, 2002a: 1-9)

A la pregunta sobre la relación con las organizaciones de derechos humanos, Santos respondió entonces: “De interlocución permanente. Vamos a tener las puertas abiertas, así haya una garrotera ideológica feroz. No es el todo o nada. Tenemos que avanzar en cosas”. (Ibíd.)

En agosto de 2002, la embajadora de Colombia ante el gobierno de Canadá, Fanny Kertzman, al referirse a la estrategia diplomática del Gobierno, liderada por el Vicepresidente Santos, de pasar a la ofensiva en relación con el tema de derechos humanos a nivel internacional, había señalado:

Vamos a adelantarnos y a tomar la ofensiva en la información sobre derechos humanos. Y vamos a frenar la arbitrariedad e injusticia de muchas ONG. No es razonable que en el último año a la embajada en Canadá hayan llegado 5 mil quejas por supuestas violaciones a los Derechos Humanos, y que de ellas solo 20 sean contra la guerrilla. Nos cansamos de tener que llevarles el paso a las ONG, de tener que bailar a su ritmo. Ahora serán ellas las que tengan que cogernos el paso a nosotros. (en *El Tiempo*, 2002b: 1-4)

Las organizaciones de derechos humanos aceptaron iniciar un proceso de interlocución con el Vicepresidente, el que condicionaron a la definición de una agenda temática y una metodología que permitiera construir un diálogo útil. Durante los meses siguientes, los contactos entre el Gobierno y las ONG transcurrieron en la búsqueda de un acuerdo en torno a los temas de la agenda, uno de los cuales, la generación de un ambiente favorable para la garantía de la defensa de los derechos humanos, se vio permanentemente afectado por declaraciones y hechos que no facilitaron la construcción de la confianza necesaria entre las partes.

Entre el reconocimiento y los incidentes de abuso

En una primera declaración sobre la situación de los defensores de derechos humanos, el director del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, declaró públicamente:

Queremos lanzar un mensaje a muchos sectores de la sociedad colombiana: los defensores de derechos humanos no son guerrilleros sin fusil, son personas que forman parte del proceso democrático. Los derechos humanos no son una reivindicación de la guerrilla, son la base para vivir dignamente. No pueden ser factor de polarización. (en *El Espectador* 2002: 8A)

De otra parte, el presidente Uribe reaccionó contra la declaratoria de neutralidad de las comunidades de paz, promovidas desde fines de los años 90 por la Comisión Vida, Justicia y Paz de la diócesis de Apartadó, el CINEP y la Comisión Intercongregacional de Justicia y Paz. Dichas comunidades habían logrado hasta entonces el reconocimiento de los gobiernos anteriores a su declaratoria de neutralidad frente a los actores armados del conflicto armado para evitar ser convertidas en blanco de ataque de aquellos. En efecto, en agosto de 2002, Uribe anunció que la fuerza pública hará presencia, sin restricciones, en todo el territorio nacional, incluyendo los territorios de las comunidades de paz, y que no aceptará que éstas se declaren neutrales para negarse a admitir la presencia de la fuerza pública. Al explicar la decisión gubernamental, la entonces ministra de Defensa indicó que la actitud de las comunidades de paz “a veces termina convirtiéndose, más bien, en apoyo tácito a los grupos al margen de la ley”. Y agregó: “En Colombia no puede haber neutralidad de los ciudadanos ante el Estado y los grupos al margen de la ley sino que deben estar al lado de las instituciones”. (en *El Colombiano*, 2002:4D)

En septiembre de 2002, en el contexto de las movilizaciones campesinas en varias regiones del país, se produjo la detención y deportación de tres observadores internacionales por parte del Departamento Administrativo de Seguridad –DAS–. No obstante que las autoridades atribuyeron la deportación a la violación de las disposiciones de visado por parte de los extranjeros, voceros gubernamentales acusaron a los observadores de “intervenir y realizar actos que alteran el orden público”. La ministra de Defensa, Martha Lucía Ramírez, dijo al respecto que “hay gente que se parapeta en estas organizaciones para desarrollar actividades fuera de la ley y que atentan contra la seguridad pública” (en *El Tiempo*, 2002e: 1-10/11), y un asesor del Ministerio de Defensa calificó como “lobos con piel de oveja” a las organizaciones internacionales que visitan el país para hacer observación en materia de derechos humanos (en *El Nuevo Siglo*, 2002: 11-12).

Una delegación de observadores indicó que la Secretaría Privada de la Presidencia de la República emitió una autorización a la labor de acompañamiento de la misión internacional, cuya presencia fue advertida previamente a las autoridades del Gobierno. Un representante de la comisión internacional declaró: “Nos extrañó cómo ha cambiado el clima político... sentimos vientos de represión” (Marvin Ponce Saucedo en *El Tiempo*, 2002c: 1-22).

El vicepresidente de la República, Francisco Santos, puso fin temporalmente a la polémica desatada por el incidente de deportación de los observadores internacionales y envió un mensaje de tranquilidad en relación con la preocupación de las organizaciones no gubernamentales respecto del cierre de las garantías para la observación de la situación de derechos humanos, al señalar que los extranjeros que trabajan con organizaciones defensoras de los derechos hu-

manos y que lleguen al país para hacer veeduría al respeto por esos derechos, podrán circular sin restricciones, siempre y cuando tengan la visa temporal especial establecida para el caso. (El Tiempo, 2002g: 1-5)

Como expresión del clima político generado en las relaciones entre el Gobierno y las organizaciones no gubernamentales, el 25 de septiembre de 2002 se produjo un incidente entre un grupo de personas que participaron en un foro público organizado por organizaciones de derechos humanos y el vicepresidente de la República, Francisco Santos, quien fue abucheado cuando intervenía en defensa de la declaratoria de conmoción interior y tras advertir que el Gobierno no permitirá la toma de carreteras en los paros. (El Tiempo, 2002f: 1-20)

A los incidentes con los observadores internacionales se agrega el allanamiento de la sede de la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz, sucedido el 19 de noviembre de 2002, realizado mediante una orden de registro expedida por una Fiscal a solicitud de funcionarios de la Sijin de la Policía Nacional, practicado en forma irregular, sin fundamento legal sólido y que dio lugar al anuncio público de las autoridades de la apertura de una investigación formal para establecer las responsabilidades por el caso, sin que haya prosperado sanción alguna. Este hecho inauguró una modalidad de persecución a organizaciones de defensa de derechos humanos. Un número importante de sedes de organizaciones de defensa de derechos humanos y de residencias de defensores ha sufrido, desde entonces, actos de allanamiento ilegal, ocurridos en circunstancias similares, de autoría anónima, en los que se han sustraído equipos de cómputo con información documental relacionada con casos de graves violaciones de derechos humanos y bases de datos de víctimas. Las organizaciones y personas afectadas han insistido en que se realicen investigaciones que permitan esclarecer estos hechos e identificar a sus autores, sin que se tenga noticia de que los expedientes abiertos con tal propósito hayan dado lugar a decisiones judiciales de fondo.

Estas y otras preocupaciones relacionadas con la política de “seguridad democrática” y con la iniciativa gubernamental ante el Congreso para aprobar un “estatuto antiterrorista” que concedía atribuciones de policía judicial a las fuerzas armadas, fueron expuestas por cerca de 45 delegados de las organizaciones no gubernamentales en reunión sostenida con el Presidente de la República el 11 de junio de 2003. Las organizaciones requirieron del mandatario la investigación de varios casos de amenazas y ataques contra defensores, la ratificación de la directiva presidencial sobre defensores de derechos humanos y el acatamiento y cumplimiento de las 27 recomendaciones emitidas por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. La reunión fue escenario de una honda controversia en relación con los programas de la “red de informantes” y de “soldados campesinos” considerados por las ONG como una violación del principio de distinción establecido por el derecho internacional humanitario, frente a lo cual el Presidente “respondió que él no creía en esa distinción y que, al contrario, los no combatientes, es decir, los civiles, debían estar del lado de las Fuerzas Militares”. El alcance de tal afirmación fue posteriormente matizado por declaraciones de funcionarios gubernamentales que señalaron como un problema “semántico” la interpretación dada por varios analistas a la afirmación presidencial. “No se trata de desconocer el DIH, sino de no darles a los guerrilleros la condición de combatientes que el Gobierno estima que no tienen por tratarse de terroristas” (El Espectador, 2003: 8A).

Al término de la reunión, el Vicepresidente Francisco Santos señaló que “el Gobierno se comprometió a fondo con la protección de los defensores de derechos humanos y de todas las

ONG y el Presidente fue claro en advertir que no habrá ninguna clase de estigmatización, que era un tema que preocupa a las ONG” (Ibíd.). Así mismo, trascendió que el Gobierno reforzaría las garantías de la labor de las organizaciones de defensa de derechos humanos contenidas en la directiva presidencial No. 07 (El Tiempo, 2003a: 1-7).

El anuncio del refuerzo de esta directiva no ha sido cumplido; el Presidente no sólo no ha expedido una directiva presidencial que ratifique las directivas expedidas por Ernesto Samper y Andrés Pastrana, sino que, obrando en contravía de las mismas, tres meses después de dicho anuncio emitió una declaración pública de grave repercusión, en abierta contradicción con el espíritu de tales directivas, descalificando la labor de las organizaciones de derechos humanos, con lo cual los funcionarios públicos pueden sentirse autorizados a deslegitimar la acción de esas organizaciones.

Rol de la comunidad internacional en la facilitación y la observación del diálogo Gobierno – ONG

La reunión sostenida en junio de 2003 entre el Presidente de la República y las organizaciones no gubernamentales⁸ ocurrió un mes antes de la reunión de la mesa de donantes en Londres para definir la política de cooperación con Colombia de 24 gobiernos participantes. En la agenda de esa reunión, a instancia de organizaciones y agencias de cooperación internacionales, se incluyó el examen de la situación de los derechos humanos y la participación de delegaciones de organizaciones de la sociedad civil colombiana.

No obstante que las profundas controversias existentes entre el Gobierno y las ONG respecto de temas centrales de la política de seguridad democrática y de la interpretación de la situación de derechos humanos, y las descalificaciones de las ONG expresadas por funcionarios gubernamentales y por el propio Presidente de la República en septiembre de 2003, han configurado un ambiente poco favorable a la interlocución entre las partes, es constatable que durante la administración Uribe se han generado numerosos escenarios de diálogo. Aunque con diverso acento, funcionarios gubernamentales y miembros de ONG admiten que la interlocución ha sido favorecida por el rol que ha cumplido la Comunidad Internacional con ocasión de la labor del G-24 surgido de la reunión de Londres⁹.

En efecto, la mesa de donantes de Londres constituyó para el Gobierno y para las ONG y las organizaciones sociales un escenario de controversia sobre la situación de derechos humanos que superaba el ámbito doméstico, para incluir, a manera de observadores y/o facilitadores, a los gobiernos de los 24 países. Las partes harían desde entonces todos los esfuerzos para lograr el respaldo de los gobiernos del G-24, para lo cual medirían sus fuerzas en la discusión de los temas más agudos: política de seguridad democrática, estatuto antiterrorista, proceso de desmovilización de los grupos paramilitares, cumplimiento de recomendaciones de la

8 La reunión había sido solicitada por las ONG en carta pública dirigida al presidente Uribe en septiembre de 2002, sin que hasta ese momento se hubiera producido respuesta alguna.

9 Así se constata en las entrevistas sostenidas con Gloria Flórez, directora de la Asociación Minga, Agustín Jiménez, presidente del Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, Mildrei Corrales, secretaria técnica de la Coordinación Colombia Europa EEUU, y Tomás Concha, asesor del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Así se deduce de las declaraciones emitidas por los representantes gubernamentales y de las ONG previamente a la realización de la reunión de Londres. El Vicepresidente Francisco Santos, declaró:

Vamos con la expectativa de consolidar el apoyo político a la política de Seguridad Democrática, a la recuperación de la tranquilidad para el ciudadano y para esta democracia. (...) El Gobierno no ha planteado que no existe el principio de distinción. Lo que decimos es que debe colaborarse con el Estado y con la situación del país. Aquí se ha satanizado esta colaboración... se ve como el horror y nosotros decimos no. (en El Tiempo, 2003b: 1-2)

Refiriéndose a las expectativas frente a la reunión de Londres, el presidente de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –CODHES–, expresó:

El Gobierno quiere una reunión social y las ONG, que haya discusión del marco político de la cooperación. Lo que verdaderamente aquí se discutirá es si se mantiene la línea de apoyo a la solución negociada del conflicto o, por el contrario, se respaldará la estrategia de seguridad de Uribe. (Ibíd.)

La declaración final suscrita por las delegaciones de los 24 gobiernos participantes de la mesa de donantes de Londres (G-24), si bien respaldó los esfuerzos del Gobierno de Colombia para recuperar la seguridad en el país, abrió las puertas a un rol más activo de ese grupo de países en el seguimiento a la evolución de la situación de derechos humanos, al incluir un llamado a las autoridades colombianas a dar cumplimiento a las recomendaciones de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, adoptar medidas en contra de la impunidad y la connivencia con grupos paramilitares, atender el desplazamiento forzado y proteger a los líderes sociales y defensores de derechos humanos.

Como se verá más adelante, ese rol más activo de la Comunidad Internacional se constituiría en elemento clave para lograr el mantenimiento de la interlocución entre la administración Uribe y las organizaciones de derechos humanos, en medio de un clima de mucha hostilidad, de profundas diferencias en relación con temas esenciales de la política gubernamental en materia de derechos humanos y de reiterados episodios de grave estigmatización a esas organizaciones por parte del Presidente de la República y otros funcionarios gubernamentales. La interlocución transcurrirá, desde entonces, entre el agravio, la descalificación y la manifestación de la aceptación del debate franco y abierto con la observación cercana de la Comunidad Internacional.

Entre “El embrujo autoritario” y la acusación de terroristas a las ONG

El 9 de septiembre de 2003, las ya entonces difíciles relaciones entre las organizaciones de derechos humanos y el Gobierno llegaron a uno de los puntos de más alta tensión en muchos años. La Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, conformada por cerca de 80 organizaciones, presentó públicamente, el 8 de septiembre, un duro informe de evaluación del primer año de gobierno, bajo el título (El embrujo autoritario, 2003), que tuvo un despliegue de prensa inusitado. El informe señaló que bajo la administración Uribe

está ocurriendo una transformación estructural del régimen político, el carácter del Estado y los principios de la Constitución del 91; que la política de seguridad democrática ha generado operaciones militares indiscriminadas, poniendo a la población civil como objetivo central de grandes redadas de detenciones, y ha asegurado la impunidad con una negociación con los paramilitares. En 17 capítulos, el documento de balance controversia las cifras oficiales de disminución de los índices de violencia y violaciones de derechos humanos y formula fuertes críticas a la política social y agraria.

La respuesta presidencial al informe de las ONG sobrevino en medio de una ceremonia militar en la conmemoración del Día Nacional de los Derechos Humanos. A la dura crítica de “El embrujo autoritario” el presidente Uribe respondió con una explícita referencia a las motivaciones de sus críticos, a quienes acusó de aliarse con el terrorismo para impedir su persecución por las autoridades:

Colombia tiene que entrar en reflexión. Por ejemplo, entre los críticos yo observo teóricos, de quienes discrepo, pero a quienes respeto. Observo organizaciones respetables de derechos humanos que tienen todo el espacio en Colombia y tienen que gozar de toda la protección de nuestras instituciones. Y observo también escritores y politiqueros que finalmente le sirven al terrorismo y que se escudan cobardemente en la bandera de los derechos humanos. Les da miedo confesar sus aspiraciones políticas.

Cada vez que en Colombia aparece una política de seguridad para derrotar el terrorismo, los terroristas empiezan a sentirse débiles e inmediatamente envían a sus voceros a que hablen de derechos humanos.

Muchas de esas críticas las han tomado de la página de internet de las FARC. No tienen vergüenza ni limitaciones. Sacan libros en Europa sobre rumores y calumnias. Ellos saben que su única arma es la calumnia que hipócritamente se esconde detrás de los derechos humanos. Estos señores pueden saber que acá hay la determinación de derrotar el terrorismo y a sus secuaces. Vamos a capturar a todos aquellos que delinquen por complicidad o por ocultamiento. (...)

Aquí no ha habido redadas como arbitrariamente lo dicen los politiqueros de derechos humanos. Aquí hay una política con una estrategia que ordena aislar a los terroristas, capturando limpiamente a todos sus auxiliares. (...)

Eran débiles, imperceptibles, en las épocas del dominio terrorista y cómo se volvieron de vociferantes cuando empezamos a actuar contra el terrorismo. Aparecieron colectivos de abogados, aparecieron bajo uno y otro nombre, voceros del terrorismo. No atacan a los terroristas sino atacan la voluntad de aquel gobierno departamental de derrotarlos. (...)

Por eso, esto que empiezan ellos a agitar, no nos sorprende. Ya buscaron hace meses en Londres engañar nuevamente a la opinión internacional, que los desconoció para frenar la ayuda a Colombia. Se empezaron a dar cuenta en Europa que aquí hay unos traficantes de derechos humanos que viven a toda hora pidiendo auxilio de la Unión Europea y de otras entidades, simplemente para sostenerse, porque han hecho de eso un modus vivendi y porque necesitan

esos recursos para frenar la acción de autoridad del Estado, que es la manera de frenar la derrota del terrorismo. (en El País, 2003: 4-5)

Las declaraciones del Presidente de la República generaron diversas reacciones de preocupación por sus efectos sobre las garantías de los defensores y de respaldo a la labor de las organizaciones de derechos humanos. Organizaciones internacionales de derechos humanos, órganos de los sistemas universal e interamericano, representantes diplomáticos, legisladores de Estados Unidos y del Parlamento Europeo, representantes de partidos políticos colombianos, editoriales de prensa, expresaron —en tono más prudente o más enfático— su desacuerdo con el contenido de la declaración presidencial, urgieron la necesidad de que el Gobierno reconozca la legitimidad de la labor de las ONG, ofrezca garantías para el ejercicio de su función y genere un clima que favorezca el diálogo con dichas organizaciones.

La Delegación de la Comisión Europea en Colombia, refiriéndose a la declaración presidencial manifestó que, de conformidad con las conclusiones de la reunión de la mesa de donantes de Londres, de julio de 2003: “reconoce y apoya el papel de la sociedad civil y de las ONG como actores involucrados en el proceso de adelantar reformas, implementar proyectos de desarrollo, trabajar en la promoción y defensa de los derechos humanos y favorecer una solución negociada del conflicto armado”. (en El Tiempo, 2003c: 1-2)

En Bruselas, el portavoz del comisario europeo de Asuntos Exteriores, Diego de Ojeda manifestó preocupación por las posibles “trágicas consecuencias” de las acusaciones formuladas por el presidente Uribe y concluyó: “la Comisión (Europea) no comparte las acusaciones de connivencia entre los activistas de derechos humanos y los movimientos terroristas” (en El Tiempo, 2003d: 1-6).

El director en Colombia de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michael Frühling, señaló:

El Sistema de Naciones Unidas mantiene su firme convicción de que mantener espacios de diálogo y asegurar la participación de la sociedad civil constituyen requerimientos ineludibles para el efectivo funcionamiento de la democracia, la construcción de la paz, la defensa de los derechos humanos y el desarrollo humano sostenible. (Ibíd.)

En Estados Unidos, el congresista demócrata James McGovern, manifestó que Uribe “deliberadamente y con pleno conocimiento” puso en grave peligro a las ONG: “Todos sabemos qué sigue cuando un alto funcionario de un gobierno y los militares comienzan a catalogar a líderes civiles y a sus organizaciones como ‘terroristas’ o ‘simpatizantes’: su muerte” (en El Tiempo, 2003h: 1-6).

El senador liberal, Juan Fernando Cristo, manifestó respecto de la declaración presidencial: “No es sano ni conveniente para el país la declaración del Presidente. Hay muchas ONG respetables y serias y no se puede generar desde la cabeza del Estado un clima de intolerancia” (en El Tiempo, 2003c: 1-2).

En editorial del 10 de septiembre de 2003, el diario *El Tiempo*, tras manifestar su discrepancia con varios puntos del informe “El embrujo autoritario”, reconocer que el mismo está firmado por organizaciones y académicos de reconocida seriedad y admitir que una parte de las organizaciones de la sociedad civil ha sido criticada por no deslindarse con suficiente nitidez de los grupos armados ilegales, “cosa que varias ONG están en mora de hacer”, indicó:

Pero en un país donde sindicalistas y defensores de derechos humanos son objetivo militar de la ultraderecha, debe tenerse extremo cuidado con formulaciones que puedan contribuir a una mayor estigmatización. ¿Por qué, más bien, no individualizar a esos ‘escritores y politiqueros finalmente al servicio del terrorismo’ y, pruebas en mano (y sin burdos errores de investigación, que los ha habido), judicializarlos? Las generalizaciones sobre esta materia quizás refuercen la popularidad interna, pero pueden socavar la credibilidad ganada en el exterior y, de paso, borrar con el codo lo hecho y laboriosamente con la mano por la Vicepresidencia en el campo de derechos humanos.

Por su parte, el obispo de Montería, Julio César Vidal, señaló: “Si el Presidente tiene pruebas contra las ONG, que las denuncie. Si no, es de caballeros retractarse”. (Ibíd.)

Dos días después de la declaración presidencial mencionada, mientras el Vicepresidente Francisco Santos se reunía con las organizaciones de derechos humanos procurando minimizar la importancia y los efectos negativos de la declaración, en un ambiente de gran tensión y frialdad, intentando recomponer la confianza de las ONG, Uribe lanzó nuevas acusaciones contra ellas, durante una visita a Chita, Boyacá, afectada por un atentado de las FARC. El Presidente resaltó que no se hubieran producido expresiones de solidaridad con las víctimas de ese atentado por parte de quienes llamó “hablantinosos de los derechos humanos” y en alusión a las expresiones de respaldo internacional a las ONG, agregó: “Desoímos a los patrocinadores de los defensores del terrorismo y desoímos a los que están engañados porque conocen a Colombia a través de informaciones desviadas por el terrorismo, pero no han venido a Chita, a constatar el sufrimiento del campesinado” (en *El Tiempo*, 2003f: 1-2).

Al propio tiempo, la ministra de Defensa, Martha Lucía Ramírez, anunciaba en Washington que el gobierno vigilará a más de 1.300 ONG, profundizando las dudas sobre esas organizaciones:

En Colombia hay más de 1.300 ONG registradas, pero son muy pocas sobre las que uno tiene clara conciencia de que son conocidas, que operan en E.U. (sic) y en otros países. Hay otras mil y pico que nadie sabe qué hacen. Hay que saber quién es quién. (...) En los próximos meses la oficina del Vicepresidente tendrá mucho más actividad en este campo para saber dónde es que hay estos problemas. [La idea es] ... evitar que haya gente que utilice el rótulo de ONG para hacer apologías de acciones que nadie comparte. (en *El Tiempo*, 2003g: 1/1-5)

Ante la negativa presidencial a retractarse de sus acusaciones, un numeroso grupo de organizaciones no gubernamentales presentó una acción de tutela para procurar la retractación mediante orden judicial. La tutela fue fallada negativamente en primera y segunda instancia y en la revisión efectuada por la Corte Constitucional el tribunal se abstuvo de pronunciarse sobre la pretensión de los peticionarios argumentando la imposibilidad de determinar cuáles personas u organizaciones resultaron afectadas en sus derechos por la declaración presidencial pues ésta hizo referencias abstractas. No obstante, la Corte reconvino al Presidente de la República y le solicitó abstenerse de realizar tales acusaciones.

El grave incidente de septiembre de 2003 se repitió en adelante en forma periódica, en foros públicos dentro y fuera del país, cada vez que afloraron las controversias entre Gobierno y ONG sobre la situación de los derechos humanos y que el Gobierno estimó lícito acudir a

la descalificación de las motivaciones de las ONG para generar dudas sobre sus cifras, informaciones y argumentos, en un claro propósito de provocar desconfianza y falta de credibilidad hacia esas organizaciones entre la audiencia.

De esta forma, el Gobierno ha aplicado, de manea sistemática y consistente, la estrategia anunciada durante la campaña presidencial, en el sentido de recuperar la iniciativa en el escenario internacional para controvertir la imagen que sobre la situación de los derechos humanos en Colombia fue generada por las ONG. Lo ha hecho sin reparar en los métodos ni en la diplomacia, lo cual para algunos funcionarios gubernamentales constituiría un signo de debilidad que limitaría el propósito de desmentir a unas ONG que, según ellos, solo acuden a ‘falsas informaciones’ y ‘argumentos falaces’. Desde septiembre de 2003, el Gobierno ha considerado lícito el uso de la descalificación y la deslegitimación como estrategia discursiva en el debate público con las ONG, otorgándole a tal estrategia distintas explicaciones eufemistas como “debate franco y abierto” o “recurso legítimo del Estado a defenderse y controvertir las informaciones y argumentos de las ONG”. Al referirse a los efectos de su discurso del 9 de septiembre de 2003, Uribe manifestó: “Yo no sé si ellos se imaginaban que la reacción mía iba a ser de esa magnitud. Cuando se trata de defender las convicciones democráticas injustamente ofendidas, las reglas diplomáticas pasan a un segundo plano” (en *El Tiempo*, 2003e: 1-9).

La estrategia: “Dar palo” y mantener la interlocución

Contrariamente a ciertas interpretaciones, la estrategia gubernamental no parece orientada por el propósito de amenazar o perseguir a las ONG, o de impedir por la fuerza el desarrollo de sus actividades. No al menos como propósito central de su política. Tampoco parece dirigida a cerrar toda posibilidad de diálogo con dichas ONG, diálogo que, entre otras cosas, supone el reconocimiento del otro como interlocutor válido. De hecho, las duras expresiones de descalificación a las ONG, reiteradas de tanto en tanto por funcionarios gubernamentales de alto nivel, han estado seguidas, siempre, de llamados al diálogo y a la generación de escenarios para el debate con las organizaciones no gubernamentales caracterizadamente críticas de la gestión gubernamental. Así mismo, de una actitud receptiva a los requerimientos de protección frente a los riesgos a los que, según las ONG, se ven expuestas por las declaraciones gubernamentales.

Esta ambivalencia, entre la descalificación y el reconocimiento de las ONG como interlocutoras válidas para el debate, entre la estigmatización y la disposición a ofrecer protección y garantías, encuentra explicación en la comprensión que algunos funcionarios del Gobierno tienen respecto de la importancia de la labor de las ONG y de la insostenibilidad de una política de persecución abierta, de cierre definitivo de la interlocución o de suspensión del programa de protección. Se explica, además, por el papel asumido por los organismos de los sistemas de Naciones Unidas e Interamericano, y de representaciones diplomáticas, orientado a favorecer un clima de diálogo entre el Gobierno y las ONG, basado en el respeto y garantía de la labor de éstas.

Sin duda, el Gobierno ha considerado que una estrategia agresiva contra las ONG, orientada a descalificar sus argumentos e informaciones y debilitar su credibilidad, puede tener un cierto nivel de eficacia, bajo la consideración de que esa credibilidad se sustenta en la desinformación e ingenuidad de las organizaciones, gobiernos y órganos internacionales respecto a unas ONG colombianas que estarían revestidas de un aura de “humanismo” y “buena fe”. En efecto, los embajadores del Reino Unido y de los Estados Unidos acreditados en Colombia, aunque

manifestaron su reconocimiento a la labor de las ONG, se mostraron comprensivos frente al discurso presidencial de septiembre de 2003 y minimizaron sus efectos, considerando que los gobiernos tienen derecho a controvertir a sus críticos.

En diciembre de 2003, William Wood, embajador de Estados Unidos en Colombia, formuló públicamente sus dudas sobre la veracidad de las fuentes utilizadas por las ONG para producir sus informes y cifras sobre la situación, y dejó entrever la existencia de sesgos en las informaciones de las ONG: “Con frecuencia los hechos no quedan claros y están sujetos a la falta de información reunida en circunstancias poco idóneas. Los hechos que no concuerdan deberían ser probados tanto como es posible para eliminar errores”. (en El Heraldó, 2003)

En el mismo sentido se pronunció el informe del Departamento de Estado de Estados Unidos correspondiente al periodo 2003, al indicar que las cifras de las ONG magnifican la gravedad de la situación al enfocarse en los abusos del Gobierno y los paramilitares, más que en los de las guerrillas. No obstante, el informe señaló que el Gobierno tiende a subvalorar las violaciones.

El énfasis de las ONG en lo negativo, frustró al Gobierno cuyas propias estadísticas muestran una mejora en la situación de los DD. HH. (...) La dependencia del Gobierno en solo reportes oficiales condujo a una subvaloración de las violaciones. Las estadísticas de las ONG, por haber dependido ampliamente en reclamos sin fundamento, sin duda las sobrevaloró. (en El Tiempo, 2004b: 1-6)

En desarrollo de una estrategia agresiva para defender los éxitos de la política de seguridad democrática y controvertir las críticas que ella ha suscitado, el Gobierno decidió extender el uso de un fuerte lenguaje acusatorio y descalificador respecto de organizaciones no gubernamentales internacionales de gran prestigio (Amnistía Internacional, Human Rights Watch, Federación Internacional de Derechos Humanos), a las cuales, contra toda evidencia, ha acusado reiteradamente de ser cómplices o complacientes frente a las guerrillas, y de actuar deliberadamente para debilitar la lucha emprendida por el Gobierno para combatir a esos grupos ilegales.

En efecto, en febrero de 2004, en carta suscrita por el viceministro de Justicia, Rafael Nieto Loaiza, y el director del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Carlos Franco, el Gobierno respondió enérgicamente a Amnistía Internacional por un informe en el cual señaló que la captura de la dirigente sindical y defensora de derechos humanos Luz Perly Córdoba, estaría basada en testimonios de informantes y no en investigaciones judiciales serias e imparciales. La respuesta gubernamental acusó a esa prestigiosa organización internacional de hacer uso de la calumnia, basada en aventuradas informaciones, y justificar la actividad terrorista:

Amnistía basa sus aventuradas informaciones en publicaciones de unas ONG colombianas que califican de arbitrarias las detenciones por determinados delitos sin considerar si cumplen o no los requisitos legales. Es imprescindible que cese el círculo vicioso e injusto que, primero, califica los actos terroristas en Colombia como oposición armada; segundo, denuncia la represión legal a los criminales describiéndola como violación de los derechos humanos y, tercero, justifica la actividad terrorista como una consecuencia de que en Colombia haya quienes violen los derechos y libertades ciudadanas.

Amnistía acusa a la Fuerza Pública, sin acudir a pruebas, de estar aliada con “paramilitares”. El Gobierno de Colombia protesta enérgicamente por esa sindicación genérica e irresponsable y pide su solidaridad a todos los demócratas del mundo, a los gobiernos, a los académicos, a las ONG, a los partidos y movimientos políticos, para que cese el reiterado irrespeto a la Nación colombiana. (...) Que la calumnia quede, señora Khan, como dañado instrumento para individuos como Raúl Reyes, autor intelectual de los peores ataques terroristas. (en *El Mundo*, 2004: A9)

En delante los debates entre el Gobierno y las ONG sobre las cifras de violaciones de derechos humanos, la protección de defensores y líderes sociales, la naturaleza de las capturas masivas de personas, las ejecuciones extrajudiciales presentadas como “bajas en combate”, el “estatuto antiterrorista”, la “ley de alternatividad penal” convertida en “ley de Justicia y Paz” y el cumplimiento de las recomendaciones, entre otras, ocuparon diversos escenarios públicos.

Las ONG lograron éxitos parciales en el propósito de hacer creíbles sus denuncias y argumentos, en una circunstancia de imagen presidencial muy favorable en los medios de comunicación y de apoyo internacional relativo a las medidas de seguridad emprendidas por el Gobierno.

La confirmación de la denuncia de las ONG por el asesinato de tres sindicalistas de Arauca, presentada oficialmente por el Vicepresidente de la República como un enfrentamiento armado con soldados del Ejército Nacional, motivado por la resistencia armada ofrecida por las víctimas al momento de ser requerida su captura, constituyó una muestra de la veracidad de la información transmitida por las ONG, calificada en su momento de “irresponsable, infundada y temeraria” por altos funcionarios gubernamentales.

La publicación de un informe del Procurador sobre las capturas masivas, que puso en evidencia la ocurrencia de graves irregularidades en los procedimientos utilizados, como ilegalidad de las aprehensiones, inexistencia de órdenes de captura y violaciones de las garantías judiciales (ver *El Tiempo*, 2004a: 1-3), dio lugar a una serie de informes de prensa sobre la suerte de miles de personas detenidas en procedimientos de capturas masivas, muchas de las cuales debieron ser liberadas ante la inexistencia de pruebas para formularles cargos ante los jueces. Esto confirmó, al menos parcialmente, las denuncias de las ONG sobre la irregularidad de las capturas, que éstas calificaron como una forma de persecución a líderes sociales, defensores y comunidades que habitan en zonas de conflicto.

Así mismo, luego de un examen exhaustivo de su contenido, la Corte Constitucional, mediante sentencia C-816 de 2004, declaró la inexecutable total del “Estatuto antiterrorista”, con base en la demanda interpuesta por varias ONG de derechos humanos, las cuales habían recibido fuertes críticas y descalificaciones del Gobierno por su oposición a las normas contenidas en dicho estatuto.

Más adelante, las confesiones, así sean parciales, de los ex comandantes paramilitares en las versiones rendidas ante los fiscales de Justicia y Paz, arrojaron nuevos elementos que ratificaron el alcance de muchas de las denuncias de las ONG en relación con los estrechos nexos de los grupos paramilitares y las fuerzas armadas y de policía, aunque el Gobierno continuó señalando que se trató de situaciones aisladas y que la luz sobre los hechos no hubiese sido posible sin la voluntad del Gobierno de someter a juicio a los ex comandantes por delitos de lesa humanidad, bajo un procedimiento de beneficios de rebaja de pena.

A este respecto, quizás la revelación más importante de un paramilitar desmovilizado, revelada públicamente en marzo de 2008, fue la confirmación de que la masacre de ocho adultos

y tres menores, pertenecientes a la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, asesinados salvajemente en 2004, no fue obra de las FARC, como aseguraron fuentes militares y del Alto Gobierno desmintiendo las denuncias de entonces de la Comunidad de Paz y de la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, acusadas una y otra vez de hacer acusaciones temerarias. En su versión ante la Unidad de Justicia y Paz, el desmovilizado paramilitar reconoció que el homicidio fue cometido por los paramilitares, en actuación conjunta con unidades militares adscritas a la XVII Brigada del Ejército.

La reiterada exigencia de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y de los gobiernos participantes del G-24 en el sentido de dar cumplimiento a las recomendaciones, en particular la referida a no impulsar medidas legales que otorgasen atribuciones de policía judicial a las fuerzas armadas, y los reclamos periódicos por el tratamiento otorgado a las ONG por altos funcionarios gubernamentales, propiciaron que el Gobierno, sin renunciar a la estrategia de descalificar a sus contradictores, posibilitara la generación de escenarios de debate con las ONG, con la observación de la Comunidad Internacional.

La estrategia de la controversia “enérgica” no se limitó a las ONG. El Gobierno emprendió una dura controversia con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, con motivo de la evaluación sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Alto Comisionado, especialmente en relación con la aprobación por el Congreso del “estatuto antiterrorista” promovido por el Gobierno y que, a juicio del director de la Oficina, constituyó un desacato a una de las recomendaciones y al compromiso adoptado por el Gobierno, registrado en la Declaración del Presidente de la Comisión de Derechos Humanos y en la Declaración emitida por los gobiernos participantes de la mesa de donantes de Londres. Al referirse al informe correspondiente a 2004, en documento dirigido a la Comisión de Derechos Humanos, el Gobierno expresó:

De manera cordial pero enfática, el Gobierno de Colombia expresa algunas observaciones al Informe:

En primer lugar, el Informe no reconoce la gravedad de la amenaza que han venido enfrentando las instituciones y la sociedad colombianas por parte de organizaciones armadas ilegales que usan métodos terroristas. (...) En el Informe no se percibe cabalmente la naturaleza de la política de Seguridad Democrática dirigida a garantizar la seguridad de todas y todos los colombianos y su bienestar de manera integral, se cuestiona su legitimidad y propósitos, se oculta su relevancia para garantizar y proteger los derechos humanos; en ocasiones se puede deducir del informe, que esta política es una amenaza para el ejercicio de los derechos, contrariando la realidad de los resultados y la percepción de quienes habitan el territorio colombiano.

A criterio del Gobierno, el Informe subvalora los logros obtenidos en el 2003 (...). No estamos satisfechos con estos avances, porque no toleramos que haya un solo colombiano a quien se le violen sus derechos. Pero los hechos muestran que muchas vidas se han salvado y protegido gracias a la acción decidida de las instituciones legítimas. (...)

Esta caracterización de la realidad colombiana conduce a una conclusión clara: el fortalecimiento de la autoridad democrática en todo el territorio es la mejor garantía para la plena vigencia de los

derechos humanos. En Colombia no se estaba ante un Estado fuerte que fuera una amenaza para los derechos humanos, sino ante un Estado democrático que no tenía capacidad para garantizar el disfrute de sus derechos a los ciudadanos y ciudadanas. No se puede temer al fortalecimiento de la capacidad de proteger del Estado en un país con la tradición democrática, las instituciones, la Constitución y las leyes y la calidad del pueblo con que cuenta Colombia”¹⁰.

Una columna de Fernando Londoño Hoyos, ex ministro del Interior y de Justicia durante el primer año de la administración del Presidente Uribe, que calificó el informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos como “libelo de calumnias y mentiras” y “guerra política sucia” reveló, en toda su desnudez, el pensamiento de los sectores más radicales al interior del Gobierno en relación con el papel de los organismos internacionales, aún tratándose de órganos multilaterales a los cuales los gobiernos deben respeto y acatamiento. Similares expresiones utilizó el ex ministro al referirse a las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de condena a Colombia por graves violaciones de derechos humanos. Londoño Hoyos expresó:

Las acusaciones no pueden ser más oprobiosas, ni más generalizadas, ni más injustas. (...) Y así, contenido en un informe, en verdadero se convierte, y cuantos servimos en este Gobierno llevamos ante los ojos del mundo las manos tintas en sangre de nuestros compatriotas indefensos. No cabe nada más indignante, nada más falso y nada más hipócrita. (...) Pero lo cierto es que ese desgraciado informe ha sido lanzado al mundo, desde la ONU en Ginebra, como la verdad revelada sobre Colombia. (...) Cuesta recordar una guerra política más sucia” (2004: 1-21).

La controversia entre el Gobierno y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos mereció la reacción de los editorialistas de dos de los más importantes medios de comunicación del país, que criticaron la reacción del Gobierno como “prevenida” y “aprehensiva” respecto de los informes que critican la gestión gubernamental así provengan de un organismo tan respetable y de tanta credibilidad internacional.

El editorial del diario *El Colombiano*, de Medellín, del 13 de marzo de 2004, señaló al respecto:

Por supuesto que el Gobierno está en el derecho y el deber de responderle a la ONU cada vez que emite un pronunciamiento sobre el tema sensible de los derechos humanos. Pero la respuesta debe ser ecuánime, con ponderación de razones, sin descalificar conclusiones que, así en algunos de sus puntos puedan ser rebatidas, no tienen por qué generar una reacción a la defensiva ni un conflicto innecesario e inconveniente para el mismo Gobierno y sus estrategias de seguridad democrática y control del orden público.

Si se cotejan el informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de Colombia en el año 2003 y la respuesta que dio el Gobierno a tal documento,

¹⁰ Respuesta del Gobierno de Colombia al informe del Alto Comisionado sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. Carta de fecha 11 de marzo de 2004 dirigida al Alto Comisionado en funciones de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos por la Representante Permanente de Colombia ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra. E/CN.4/2004/G/23, 23 de marzo de 2004.

queda la impresión de que faltó más análisis, más cabeza fría, más ponderación a la hora de replicar. Ni las declaraciones airadas, ni las actitudes prevenidas pueden ser pertinentes. (5A)

En editorial del 15 de marzo de 2004, *El Tiempo* planteó:

La realidad es simple y abrumadora: pese a innegables avances, la situación de derechos humanos en Colombia sigue siendo uno de nuestros grandes lunares, y el Gobierno debería escuchar con mayor apertura las críticas y prestar atención a los eventuales efectos de sus políticas, como, por ejemplo, la de las redadas masivas. Tras estadísticas y porcentajes hay miles, si no millones, de vidas en juego. Flaco favor se le hace a la urgente necesidad de preservarlas convirtiendo la presentación del informe [del Alto Comisionado] en un debate coyuntural que, pasadas las tensiones en Ginebra, queda relegado a unos cuantos especialistas y ONG.

Mejorar la situación de los derechos humanos en el país es un asunto demasiado importante. Señalarlo es la función natural de Naciones Unidas y no debería convertirse en una interminable polémica. (1-18)

El Gobierno presionó el retiro del director de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michael Frühling, y exigió que su reemplazo fuese de origen latinoamericano, con el argumento de que los funcionarios europeos no tienen una adecuada comprensión de la problemática colombiana.

En ejercicio de la estrategia de “dar palo” a sus contradictores¹¹ o de “dejar las reglas diplomáticas en un segundo plano”, el Vicepresidente de la República ha usado duros calificativos respecto de funcionarios de organismos multilaterales. En diciembre de 2003, por ejemplo, al reaccionar frente a las críticas formuladas por el Comisario Europeo para las Relaciones Exteriores, Chris Patten, Santos Calderón expresó:

Me parece que hay un concepto neocolonial de lo que es la justicia en Colombia, de lo que es la democracia. (...) Lo que me preocupa del tema es que en Europa se mira a Colombia como una República bananera, y creo que el señor Patten lo plantea de esa manera. (...) Hay una doble moral con la que juzgan a Colombia. (...) Nosotros hemos planteado claramente que hay unas recomendaciones de la ONU en las cuales tenemos divergencias muy profundas, y principalmente una de ellas tiene que ver con el estatuto antiterrorista.

Balance final

La estrategia gubernamental de “dar palo” no se acompañó del cierre de los espacios de interlocución con las ONG. Quizás por el rol de la Comunidad Internacional y la inevitabilidad que ésta ha planteado de otorgar reconocimiento a las ONG y dialogar con éstas, y por la comprensión que ciertos funcionarios tienen de la necesidad de mantener una actitud abierta al escrutinio de los órganos internacionales, en medio de voces al interior del Gobierno que propugnan por echar por la borda la supervisión internacional y denunciar los tratados. Las duras y rei-

11 Expresión coloquial frecuentemente usada por el Vicepresidente Francisco Santos Calderón.

teradas declaraciones del presidente Álvaro Uribe Vélez, del vicepresidente Francisco Santos Calderón y de otros altos funcionarios gubernamentales, han estado seguidas de reuniones de interlocución, unas veces requeridas por las ONG para exigir la retractación, otras, por el Gobierno para calmar los ánimos reiterando que no tiene la pretensión de perseguir a las ONG ni deslegitimarlas sino de ejercer su derecho a la réplica y a la polémica franca y abierta.

La apuesta hecha por las ONG en la reunión de la mesa de donantes de Londres, ratificada en sus dos sesiones posteriores y admitida por el Gobierno, en el sentido de generar escenarios de interlocución con éste, bajo la condición de discutir los temas de fondo, con las garantías necesarias para el debate y con la facilitación y la observación del grupo de países del G-24, ha generado el efecto positivo de convertir un difícil escenario de mutuas confrontaciones y descalificaciones –del que no se esperaba avance alguno en las posibilidades de diálogo– en una oportunidad de interlocución. Con todo, es indudable que la actual administración ha mantenido un nivel inesperado de interlocución con las ONG, tanto por la frecuencia de la misma, como por el nivel de los participantes. Tres reuniones con el Presidente de la República, innumerable cantidad de encuentros con el Vicepresidente, y largas jornadas de debate cada año para el seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones, siempre con la presencia de delegados del G-24, parecerían impensables en las circunstancias anotadas, pero han sido posibles.

Los resultados, las más de las veces, han sido poco productivos en términos de encontrar coincidencias –así sean parciales– en el diagnóstico de la situación de derechos humanos y, en consecuencia, definir políticas públicas que permitan la superación de las violaciones advertidas de manera conjunta. A este respecto, en entrevistas con funcionarios gubernamentales y con representantes de las ONG que han participado activamente en los procesos de interlocución sostenidos durante la actual administración, se advierte una coincidencia en cuanto a cierta inutilidad o desgaste en el proceso, que cada parte atribuye a la carencia de voluntad de su adversario en el debate. Sin embargo, aunque con diferencias de matiz y con énfasis distintos, los entrevistados reconocieron la importancia de haber preservado hasta el momento los espacios de interlocución, preservación que atribuyeron en buena medida a la labor de observación del G-24, e incluso admitieron avances en la mutua disposición para que el diálogo resulte más útil y favorezca la mejora de la situación de derechos humanos.

Especial mención debe hacerse, en este punto, al proceso de interlocución construido entre las ONG y el Gobierno para la formulación del Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Luego de la congelación del diálogo por más de nueve meses, y gracias a la facilitación de los gobiernos de Suecia y España, desde el segundo semestre de 2006, se ha producido un lento, pero cada vez más claro, avance en el proceso de acuerdos entre las partes para la formulación del plan.

Las organizaciones de la sociedad civil que conforman las cuatro plataformas de derechos humanos más representativas de las ONG de derechos humanos, presentaron en la mesa sendas propuestas de agenda temática y de metodología de construcción del plan, que luego de varios meses de debate terminaron siendo aceptadas por el Gobierno. De acuerdo con ello, el plan contendrá cinco ejes temáticos¹², y para su direccionamiento metodológico se conformó una

12 Los cinco ejes son: 1) Cultura y derechos humanos; 2) Derechos a la vida, la libertad y la integridad; 3) Derechos Económicos, sociales y culturales; 4) Justicia y lucha contra la impunidad; 5) Lucha contra todas las formas de discriminación y promoción del respeto a las identidades.

instancia mixta de coordinación, con participación de las plataformas de derechos humanos, representantes de los gremios económicos, de las iglesias y de dieciséis sectores sociales, con arreglo a un reglamento de trabajo, concertado de mutuo acuerdo. Así mismo, se concertó una metodología que supone la realización de un diagnóstico, a partir de los informes y recomendaciones de los órganos de los sistemas de Naciones Unidas e Interamericano, y una serie de escenarios de consulta regional para la validación del diagnóstico y la elaboración de medidas de política pública a ser incorporadas en el plan nacional de acción.

Sin duda, entre el segundo semestre de 2006 y comienzos de 2008, la interlocución entre el Gobierno y las organizaciones de la sociedad civil en torno a la formulación del plan nacional de acción ha avanzado favorablemente, más de lo que pudiera preverse. No obstante que persisten situaciones de tensión que emergen periódicamente, las partes han acordado en forma explícita hacer todos los esfuerzos a su alcance para preservar el escenario de interlocución, aspecto que se refleja en el acuerdo sobre el reglamento de trabajo, y en las manifestaciones expresas de los entrevistados en relación con el futuro de la interlocución en torno al plan nacional de acción. El escenario del plan nacional de acción ha permitido construir elementos mínimos comunes de confianza y de reconocimiento mutuo entre los interlocutores, quienes han encontrado la manera de construir un ambiente de mutuo respeto y cordialidad que puede favorecer a futuro el escenario de diálogo. En momentos difíciles, las partes han dado muestra de flexibilidad y cordura y han reiterado la intención de sostener el esfuerzo de interlocución para la formulación del plan.

En cualquier caso, no puede afirmarse que estén aseguradas las posibilidades de que dicho esfuerzo concluya favorablemente con la aprobación de un plan nacional de acción concertado entre el Gobierno y las organizaciones de la sociedad civil, conforme está planteado por la recomendación de las Naciones Unidas. El éxito dependerá en alto grado de la madurez que las partes sigan demostrando para encontrar formas aceptables para resolver las profundas diferencias que persisten en relación con los más agudos problemas de derechos humanos. En tal sentido, las partes han hecho pública manifestación de su mejor voluntad de arribar a buen puerto con la formulación de un plan concertado, pero el camino por recorrer seguirá siendo tortuoso.

En buena medida, amén de la buena disposición al diálogo respetuoso que las partes han construido en el periodo reciente, seguirá siendo muy relevante para el avance del proceso de interlocución el papel de la Comunidad Internacional. Ésta ha jugado, en buena medida, un rol catalizador y, por momentos, de facilitación, en medio de las profundas contradicciones y en las circunstancias de los momentos críticos producidos por las mutuas descalificaciones. Puede ser probable que esa función de observación internacional lleve, como hasta ahora, la interlocución entre las partes más allá de lo que los propios interlocutores aspiran o desean. Al fin y al cabo, parece claro que, a estas alturas, el Gobierno y las ONG no están dispuestos a pagar el costo político de levantarse de la mesa, luego de los esfuerzos que han destinado a la formulación del plan nacional de acción y de las expectativas que han generado en el sentido de que están dispuestos a acordar un plan nacional de acción en derechos humanos y derecho internacional humanitario.

Las apuestas nunca fueron tan disímiles, pero, nunca se hicieron tantos esfuerzos y se consumieron tantas energías sociales y gubernamentales en la búsqueda de la construcción concertada de una política pública. Los hechos futuros mostrarán si hubo espacio para el

acuerdo y para un diálogo útil, o si, una vez más, la interlocución Gobierno - ONG se frustró a la mitad del camino, cualesquiera que sean los relatos explicativos sobre quiénes pudieron haber frustrado los esfuerzos y cómo fue posible tanta inutilidad.

Bibliografía

El Colombiano (2002), Gobierno cuestiona la neutralidad, 27 de agosto.

_____ [Editorial] (2004), Responderle a la ONU, pero con ecuanimidad, 13 de marzo.

Comisión de Investigación de los Sucesos Violentos de trujillo, informe final. Imprenta Nacional, Bogotá, septiembre de 1995, p. 148.

Consejería Presidencial de Derechos Humanos [CPDH] (1989), Informe anual de labores, Bogotá, Mimeo.

Córdoba T., J. (1992), El Defensor del Pueblo: antecedentes, desarrollo y perspectiva de la institución del Ombudsman en Colombia, Bogotá, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.

El embrujo Autoritario. Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. Ed. Antropos. Bogotá, septiembre de 2003.

El Espectador (2002), D.H. no pueden ser factor de polarización, 8 de septiembre.

_____ (2003), La primera reunión de las ONG y el Presidente en diez meses de gobierno. Opuestos que no se atraen, 15 de junio.

El Heraldo (2004), Embajador de E.U. habla sobre las ONG, 21 de febrero.

Libro negro de la represión: 1950-1980 (1980), 2ª ed., Bogotá, Fundación Fica.

Londoño Hoyos, F (2004), La guerra más sucia. Las acusaciones del Comisionado de la ONU contra Colombia no pueden ser más falsas ni más pérfidas, El Tiempo, 26 de abril.

Melo, J. O. (1992), Confrontación armada y defensa de los derechos humanos, Revista de la Consejería Presidencial de Derechos Humanos, 16, Bogotá, abril – junio.

Mendoza, P.A. (2002), El filo de la navaja. “Esquilando al lobo”, El Espectador, 7 de julio.

El Mundo (2004), Enérgica protesta del Gobierno por informe de esa organización. Amnistía es “irresponsable”, 27 de febrero.

El Nuevo Siglo (2002), Invasión extranjera, 22 de septiembre.

El País (2003), “Terroristas se esconden detrás de algunas ONG”, 9 de septiembre.

El Tiempo (2002a), Intercambio sin proceso genera más secuestros, 11 de agosto.

_____ (2002b), Sexto frente: adiós a la diplomacia por la paz, 18 de agosto.

_____ (2002c), Deportaciones generan protestas, 9 de septiembre.

_____ (2002d), ONG piden diálogo franco y con garantías, 10 de septiembre.

_____ (2002e), Campanazo a las ONG, 22 de septiembre.

_____ (2002f), Silbatina para el Vicepresidente, 26 de septiembre.

_____ (2002g), Gobierno da garantías a defensores de DD.HH., 12 de noviembre.

_____ (2003a), Fortalecerán diálogos Gobierno y ONG, 12 de junio.

_____ (2003b), Primera reunión para la mesa de aportantes en Londres. Prueba de fuego en Europa, 6 de julio.

_____ (2003c), Polvareda por réplica de Uribe, 10 de septiembre.

_____ (2003d), Discurso de Uribe no cayó bien en el ámbito internacional. ONU y UE apoyan a defensores, 11 de septiembre.

_____ (2003e), “Esto no se le puede entregar a una mano blandita”, 12 de septiembre.

_____ (2003f), Uribe insiste en críticas a ONG, 12 de septiembre.

_____ (2003g), “Vamos a revisar a 1.300 ONG”, 12 de septiembre.

_____ (2003h), Rechazan en Estados Unidos críticas a ONG, 13 de septiembre.

_____ (2004a), Informe del Procurador sobre capturas masivas, 24 de febrero.

_____ (2004b), Informe pide afinar manejo de las estadísticas sobre violación. “Hay mejoras en DD.HH.”, dice E.U., 26 de febrero.

_____ [Editorial] (2004c), Un asunto demasiado importante, 15 de marzo.

Vanguardia Liberal (2002), Estado de sitio: ¿panacea o el retorno a la barbarie?, 22 de junio.

Voz (2002), Defensoría y Corte Constitucional no son el pecado mortal, 7 de julio.

Derechos humanos y movilización por la paz en Colombia.

Motivos, repertorios, actores y dinámicas recientes

Fernando Sarmiento Santander
Juan David Delgado Cuartas
Investigadores CINEP

Las organizaciones de derechos humanos (ODH) en Colombia han jugado un papel importante en la consolidación de un espacio discursivo nacional y de política pública alrededor de estos derechos fundamentales que –desde su estatuto ético y político– regulan las prácticas de los actores involucrados en los distintos conflictos que afectan al país. Sin embargo, si bien se han dado avances en materia de exigibilidad de los Derechos Humanos (DDHH) y del Derecho Internacional Humanitario (DIH), Colombia está todavía lejos de ser una sociedad que tramite sus conflictos y contradicciones en el marco pretendidamente universal de estos mínimos humanos. Como en otros temas, en Colombia cohabita dramáticamente una creciente consolidación de los derechos humanos en el discurso público con unas prácticas de acostumbrada violación a los mismos por parte de los distintos actores armados.

Entender, entonces, la dinámica reciente que ha caracterizado la movilización¹ en contra del conflicto armado, la violencia y las violaciones a los DDHH y al DIH en Colombia, exige incluir a las ODH dentro del espectro más amplio de actores –sociales, estatales y armados– que participan en tal movilización. A ello subyace la idea según la cual ésta no es una preocupación exclusiva de tales organizaciones, sino que por el contrario, son múltiples los actores que desde los diversos escenarios del conflicto convergen en la defensa de los DDHH y el DIH. Así, es válido preguntar –a manera de guía para el desarrollo de este artículo– ¿qué peso ha tenido la defensa de estos derechos, frente a otro tipo de motivos? ¿cuáles han sido los repertorios más utilizados para su exigibilidad? ¿qué tipo de actores se han involucrado en estas iniciativas? y, finalmente, ¿cuáles son los procesos de más largo aliento que ayudan a explicar la dinámica reciente de esta movilización?

¹ Se entiende por movilización al conjunto de mecanismos que permiten explicar cómo las personas que en un momento dado del tiempo no plantean reivindicaciones contenciosas, comienzan a hacerlo. (Mc Adam, Tarrow y Tilly 2005: 37).

Para responder a estas preguntas, el artículo aborda, en primer lugar, el rechazo a las violaciones de DDHH y del DIH como motivo de las demandas de distintos actores sociales, analizando –de manera comparada– el peso que han tenido las reivindicaciones de estos derechos, frente al resto de acciones colectivas por la paz registradas en el periodo. Luego, se analizan los repertorios de acción que acompañan a este tipo de motivo. Posteriormente se examina qué tipo de actores movilizaron, entre 2002 y 2006, las acciones orientadas a exigir la vigencia de aquellos derechos; esto, con el objetivo de comparar las ODH con los demás actores sociales que igualmente apelan a estos derechos para formular sus exigencias. Aquí se hace una caracterización de los actores principales para hacer evidente su trayectoria en la reivindicación pública de estos derechos. Finalmente, el artículo se centra en el proceso de institucionalización que ha caracterizado al marco interpretativo en el que hoy se inscriben los DDHH, lo cual permite explicar buena parte de las dinámicas de su movilización reciente.

Pero antes de abordar estos temas, es importante aclarar que la información sobre la cual se sustenta este artículo ha sido tomada de la base de datos Acciones Colectivas por la Paz –Datapaz² desarrollada por el Cinep, lo cual tiene dos implicaciones para el análisis propuesto. En primer lugar, se trata de una base de datos cuya fuente es la prensa escrita. No obstante el estar sustentada en una revisión diaria de más de 10 periódicos de circulación nacional y regional, sólo se habla aquí de tendencias o aproximaciones a las actuaciones “reales” del conjunto de actores que se movilizan contra la violación de los DDHH y el DIH, en la medida en que son evidentes las limitaciones de la información incluida allí. En segundo lugar, y para complementar lo anterior, se refiere a un conjunto de datos principalmente orientados hacia la reconstrucción de acciones colectivas por la paz que incluye a los actores que hacen públicas sus reivindicaciones sobre DDHH, pero que no se detienen en ellos de manera exclusiva³. En este sentido, se propone un análisis de aquel conjunto de actores desde el punto de vista de su movilización por la paz en Colombia, en tanto gran parte de ella ha estado orientada –en el ámbito local, regional y nacional–, hacia el rechazo de las situaciones de violencia y conflicto armado, claramente relacionadas con temas de violación a los DDHH y al DIH.

Los motivos de la movilización

Un propósito central de este artículo es mostrar cómo durante el primer gobierno del presidente Álvaro Uribe (2002–2006) la defensa de los DDHH y del DIH se constituyó en un motivo de movilización central y dominante en la sociedad, no ocurriéndolo mismo con el papel de las ODH como agentes participantes de estas reivindicaciones. Es decir, la apelación a los DDHH y al DIH ha sido uno de los motivos más importantes –si no el más importante– de las

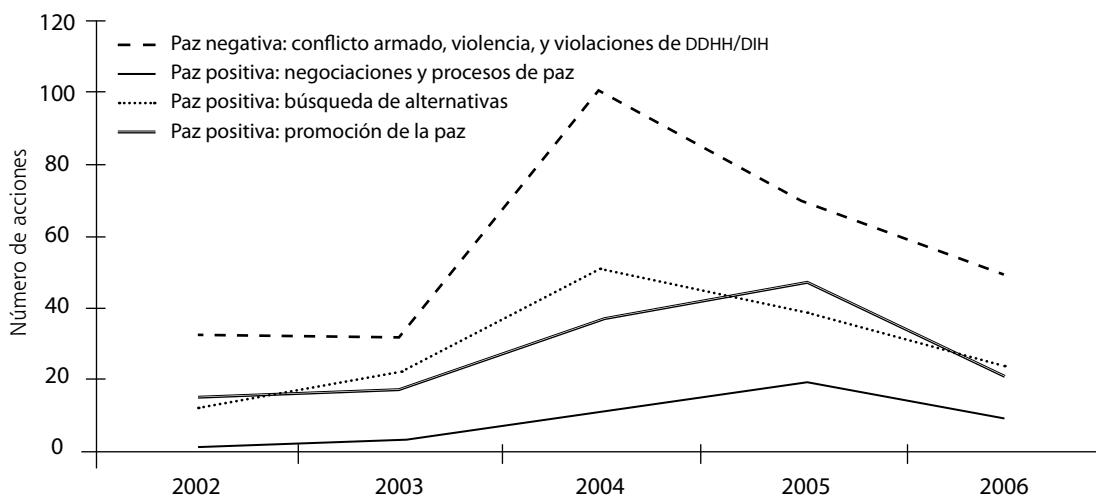
2 Datapaz es el sistema de registro, seguimiento y análisis de las iniciativas ciudadanas por la paz en Colombia del Centro de Investigación y Educación Popular - CINEP. Este sistema, único en el país, está compuesto por dos bases de datos: *Acciones Colectivas por la Paz* y *Experiencias de Paz*.

3 El CINEP maneja otras bases de datos, distintas a Datapaz, que dan cuenta de la movilización social más amplia, donde también se incluyen los temas de DDHH y DIH. Una mirada de conjunto debe tener en cuenta estos registros y los análisis que de allí se desprenden (ver en este volumen el artículo de Martha Cecilia García “La lucha cotidiana por los derechos: por la memoria, la justicia y la dignidad”).

movilizaciones sociales, al tiempo que las ODH han dejado de ser actores centrales en estas reivindicaciones. Dentro de las razones que permiten explicar esta paradoja, se resalta el paulatino proceso de institucionalización que ha sufrido el discurso sobre los DDHH en el país.

La movilización social a favor de la paz en Colombia se encuentra especialmente relacionada con el tema de violaciones a los DDHH y al DIH, en tanto comparten situaciones que afectan a la población civil en el contexto del conflicto armado y la violencia. De hecho, durante el mismo periodo de gobierno, la violación de estos derechos representó el 46% de los motivos subyacentes al repertorio de acciones registradas en Datapaz como motivos de *paz negativa*⁴. Al comparar con otros motivos de la movilización por la paz, surge de inmediato la inquietud respecto al peso que los sectores sociales han dado a este tipo de violaciones. Así, es mucho menor la proporción de motivos que en un sentido más proactivo han tenido lugar en las acciones por la paz: la búsqueda de alternativas ocupa el 24,1%, la promoción de la paz el 22,3% y el impulso de negociaciones y procesos de paz el 7,4%. El Gráfico 1 muestra el comportamiento y la proporcionalidad de los motivos de las acciones colectivas por la paz a lo largo del periodo en cuestión.

GRÁFICO 1 MOTIVOS DE LAS ACCIONES COLECTIVAS POR LA PAZ (2002-2006)



Fuente: DATAPAZ – CINEP, 2007

4 En Datapaz se registran como “paz negativa” todas las acciones orientadas exclusivamente al rechazo y contención del conflicto armado (secuestros, homicidios, masacres y otras violaciones a los DDHH y al DIH). Tal como lo menciona Fisas, siguiendo a Johan Galtung: “si la ausencia de guerra podemos denominarla como paz negativa, la ausencia de violencia equivaldría a paz positiva, en el sentido de justicia social, armonía, satisfacción de las necesidades básicas (supervivencia, bienestar, identidad y libertad), autonomía, diálogo, solidaridad, integración y equidad” (Fisas:19-20).

En forma paralela, el comportamiento de estos motivos ha estado acompañado de un crecimiento constante del nivel de protesta. Se puede observar el incremento de las marchas y concentraciones, de las acciones de resistencia civil, las tomas y bloqueos, los paros y huelgas durante la última década ⁵. Esto marca significativamente el cambio del repertorio del accionar por la paz, pasando de la preferencia por los espacios de debate –encuentros, foros o seminarios, que habían sido prioritarios a mediados de los años noventa– a las acciones más confrontacionales y de protesta (ver Tabla 1).

TABLA 1 REPERTORIOS DE ACCIÓN

	Gobierno Samper 1994-1998	Gobierno Pastrana 1998-2002	Gobierno Uribe 2002-2006	Total
Marchas y concentraciones	159	170	224	553
Encuentros, foros ó seminarios	245	91	109	445
Campañas o acciones educativas	90	34	74	198
Actos culturales y/o deportivos	48	18	35	101
Procesos de concertación ciudadana	29	15	45	89
Diálogos y negociaciones	39	14	23	76
Organización y coordinación	26	13	23	62
Acciones de resistencia civil	0	24	28	52
Celebraciones o actos religiosos	16	17	19	52
Declaraciones de neutralidad o zona de paz	20	21	10	51
Premios y homenajes	0	5	18	23
Participación electoral	6	2	2	10
Tomas y bloqueos	2	2	4	8
Paros y huelgas	1	1	2	4
Total	687	427	621	1735

Fuente: Datapaz – Cinep, 2007

A partir de los datos anteriores son importantes dos consideraciones en torno a la relación de la movilización por la paz con el tema de la violación de los DDHH y el DIH. Por una parte, llama la atención que durante el primer gobierno de Uribe se registró un importante incremento de los motivos asociados a paz negativa. Por otra parte, no obstante la reactivación de aprendizajes acumulados mediante mecanismos alternos de construcción de la paz, el accionar de los sectores sociales se vió ampliamente abocado a establecer repertorios de rechazo y contención de la violencia.

Es significativo que este comportamiento se presente durante el gobierno de Uribe centrado en la Política de Seguridad Democrática, a través de la cual ha buscado recuperar el control del territorio nacional combatiendo militarmente a las guerrillas y en el que se han

⁵ Vale anotar aquí que esta dinámica social ha acumulado un amplio repertorio que contiene acciones más propositivas, de reflexión y articulación de las iniciativas, además de las ya mencionadas de contención y protesta.

adelantado procesos de desmovilización y desarme de grupos paramilitares. ¿Cómo explicar entonces que la protesta social contra la violencia se haya incrementado en este contexto socio-político?

De una u otra forma, existe un vínculo entre violencia e incremento de la protesta en la dinámica de la movilización social por la paz, que es lo que aquí interesa mostrar. Esto no significa que tal relación sea solamente a través de los actos de protesta. Por el contrario, se mantiene en torno a ello un variado repertorio de acciones (Tabla 1), como se mostrará más adelante.

Antes de observar más en detalle este vínculo en la dinámica de la movilización, es importante presentar de manera sucinta y retrospectivamente algunos momentos relevantes de la relación o incidencia de las violaciones a los DDHH y al DIH en la movilización por la paz, asuntos que en definitiva nunca le han sido ajenos:

- El primero de ellos se puede ubicar hacia finales de la década de los años setenta y comienzos de los ochenta, cuando la movilización social se da como una reacción a los atropellos del Estatuto de Seguridad del gobierno de Julio Cesar Turbay Ayala (1978-1982), con el que se terminó persiguiendo a los movimientos y liderazgos sociales catalogados como comunistas y contrarios a los intereses del *statu quo*.
- Un segundo momento se puede ubicar entre mediados de los años ochenta y comienzos de los noventa, periodo durante el cual se ejecuta el plan de exterminio de dirigentes y activistas de la Unión Patriótica (UP), dando continuidad a la persecución política del periodo anterior. Líderes campesinos, sindicalistas, defensores de los DDHH, entre otros, fueron abatidos o expatriados junto con los militantes de la UP. Este segundo momento abarca la presidencia de Virgilio Barco (1986-1990), en el que se llevaron a término procesos de negociación y paz con grupos guerrilleros. Coincide también con la política de guerra integral del gobierno de Cesar Gaviria (1990-1994).
- Un tercer momento se enmarca en el proceso de expansión y asentamiento del paramilitarismo; y se puede asimilar al período comprendido entre mediados de los años noventa hasta el rompimiento de los diálogos de paz en el Caguán con la guerrilla de las Farc (20 - 02 - 2002). Este momento coincide con los gobiernos de Ernesto Samper (1994-1998) y Andrés Pastrana (1998-2002). Se trató también de un período de consolidación de la insurgencia y de confrontación política y armada con el paramilitarismo y las Fuerzas Militares del Estado por el control territorial de zonas estratégicas del país, confrontación que afectó básicamente a la población civil.
- Un cuarto y último momento de fuerte relación con el tema de los DDHH se da justamente en el marco de la mencionada política de seguridad democrática del gobierno de Uribe. Se trata de un periodo de guerra frontal contra las guerrillas, que cobra visos de persecución contra la izquierda, afectando a sectores y movimientos políticos y sociales en todo el país.

Los repertorios de acción

Como se ha mencionado, durante este último período llama la atención el fuerte incremento del accionar por la paz en relación con la violación de los DDHH y el DIH. No obstante, el inquietante incremento de los niveles de *protesta* –como la principal estrategia ⁶ de acción en este período– es interesante observar al mismo tiempo la recurrencia en la movilización social por la paz a través de las estrategias de *educar* y *resistir*. Aparecen también, pero muy marginalmente y sin continuidad, las estrategias de *organizar* y *actuar políticamente*, que no serán tratadas en este artículo.

Protestar

La principal estrategia de acción es la de protestar, hecha a través de marchas y concentraciones públicas. En gran medida, los eventos de este tipo registrados han sido para rechazar actos violentos contra la población civil, como asesinatos, masacres, desapariciones forzadas, secuestros, accionar de grupos ilegales, ataques a poblaciones o bienes civiles y, en general, contra la inseguridad que se vive en ámbitos locales y regionales. Durante el primer periodo de Uribe, el 2004 es el año en el que se realiza el mayor número de acciones este tipo. Se citan a continuación, a manera de ejemplo, algunas acciones significativas:

“El 6 de agosto de 2004 la población de San Carlos, Oriente antioqueño, en conjunto con las autoridades civiles locales y departamentales salieron a marchar por las calles del municipio para rechazar la ola de asesinatos de campesinos por parte tanto de la guerrilla como de los paramilitares. Los marchantes vistieron de blanco y portaron en carteleras las fotografías de sus seres queridos asesinados. A la marcha bajaron los campesinos de las 73 veredas y los tres corregimientos que hacen parte del municipio. Esta forma de acción muestra el cansancio de la población en su conjunto y el respaldo de las autoridades locales y departamentales para salir a rechazar la situación de violencia e inseguridad, generada por parte de los distintos actores armados” (Datapaz - Cinep, 2007).

“El 20 de septiembre de 2004 se llevó a cabo en Florida, Valle del Cauca, “La marcha del silencio y las luces” para repudiar el secuestro del Gerente de las Empresas municipales y su familia y exigir su pronta liberación. Este fue un evento convocado por la administración municipal y en el que participaron familiares, amigos y colegas de la familia secuestrada. Hasta esa fecha no se sabía quién había cometido el plagio. Esta acción deja ver que las autoridades, los líderes sociales, la población y en general los distintos sectores sociales a favor de la paz son bastante sensibles a las situaciones particulares de las distintas regiones, en este caso el tema del secuestro, que en el Valle del Cauca es una de las preocupaciones centrales”. (Datapaz - Cinep, 2007).

“El 16 de julio de 2004 se realizó la ‘Jornada por la vida y la paz en Murindó’, Urabá antioqueño, en respuesta a las amenazas constantes a la vida que sufren las comunidades a raíz de la confron-

⁶ Las distintas acciones por la paz han trabajado sobre cinco estrategias generales: educar, organizar, actuar políticamente, protestar y resistir (García 2006: 120-122).

tación armada entre paramilitares y guerrilla en esta región del país. Esta jornada fue impulsada conjuntamente entre la Alcaldía municipal y las organizaciones campesinas. En esta ocasión los pobladores manifestaron su deseo de poder transitar tranquilamente por las veredas o navegar por el río en desarrollo de sus actividades agropecuarias. Para este caso el tema de la seguridad trasciende a las distintas actividades sociales y económicas de las comunidades, llegando a afectar la subsistencia y las posibilidades de permanencia en sus territorios. A ello responden las expresiones en torno a la defensa de la vida, que involucra una perspectiva más amplia que la simple protección de la violencia directa sobre las personas, apelando a una perspectiva amplia e integral de los DDHH" (Datapaz - Cinep, 2007).

Educación

La segunda estrategia en importancia utilizada en la movilización por la paz durante el periodo en estudio es la de educar. Llama la atención que en medio de los crudos efectos de la guerra y la violencia, los sectores sociales recurran a este tipo de mecanismos, más propositivos y de largo plazo. Acciones como encuentros, foros, seminarios, campañas educativas, actos culturales, entre otros, hacen parte de los recursos de la movilización por la paz en torno a esta estrategia. Es significativo que también en el año 2004, se presente el mayor número de acciones, lo cual indica que la movilización social diversifica sus respuestas frente a la violencia, proponiendo alternativas desde procesos culturales de largo plazo. Se presentan a continuación, como ilustración, algunas acciones significativas de esta estrategia:

"A partir del 14 de julio y durante cuatro días se realizó la 'Segunda Mesa de Paz y de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas' en el departamento del Cauca, evento al que asistieron 84 delegaciones indígenas de diferentes partes del país. Este ha sido un espacio de denuncia del asedio y violación de sus derechos por parte de los grupos armados. De esta forma, los indígenas unifican esfuerzos para denunciar los hechos violatorios ante la comunidad nacional e internacional" (Datapaz - Cinep, 2007).

"El 26 de octubre de 2004 arrancó por tiempo indefinido la campaña 'Acuerdos y compromisos humanitarios: respeto a la vida, dignidad y libertad', impulsada desde Antioquia con el objeto de urgir al Gobierno Nacional a la realización del Acuerdo Humanitario que facilite la liberación de los secuestrados en Colombia. Con la misma campaña se quiso también hacer conciencia en la sociedad de la gravedad de la situación nacional y la conveniencia de los Acuerdos para el respeto del DIH" (Datapaz - Cinep, 2007).

"El 14 de mayo de 2004 se realizó la 'Muestra fotográfica por la No Violencia' en el Barrio San Cristóbal de Medellín, Antioquia. Se trató de un acto cultural en memoria de Guillermo Gaviria y Gilberto Echeverri secuestrados y asesinados el año anterior por las Farc durante un intento fallido de rescate. Este evento, sumado a múltiples actos en todo el departamento, ayuda a afianzar los principios de la no-violencia proclamados por el ex-gobernador y su ex-consejero de paz asesinados. Es una manera de mantener viva la memoria, rechazar la violencia contra la población civil y proponer nuevas actitudes para la construcción de la paz" (Datapaz - Cinep, 2007).

Resistir

En tercer y último lugar en el presente análisis, la movilización por la paz ha recurrido a la estrategia de resistir, la cual fue constante entre los años 2003 y 2005 y decayó levemente en el 2006. En este conjunto de acciones se encuentran unas más confrontacionales que otras; algunas se acercan a un carácter más educativo, otras a uno más organizativo y otras a la protesta. En todo caso, son siempre de rechazo a situaciones de violación de derechos en el marco del conflicto armado. A continuación algunos eventos significativos relacionados con esta estrategia:

“El 16 de marzo se realizó en Riofrío, Valle del Cauca, la ‘Jornada de resistencia civil contra la violencia y el secuestro’. Se trató de una marcha en la que participaron cerca de mil personas provenientes de corregimientos y veredas del municipio. Durante la jornada los participantes gritaban “por la vida y la paz, que nos digan dónde está”, exigiendo a las Farc la liberación inmediata del ex-alcalde municipal Dayro Pérez Betancur. Fue un acto de solidaridad comunitaria con los familiares del líder secuestrado y ante todo una expresión de rechazo al accionar de la guerrilla que ha golpeado a la población civil a través de los secuestros, en especial en esta región del país” (Datapaz - Cinep, 2007).

“El 22 de junio del año 2004 se realizó la “Cumbre de Guardias Indígenas’ en Toribío, Cauca. El objeto de esta cumbre, a la que asistieron cerca de 5 mil delegados, fue afirmar la resistencia indígena y aumentar los componentes de las guardias indígenas a unos 15 o 20 mil miembros. Para las comunidades indígenas del Cauca esta estrategia ha sido fundamental para rechazar los hostigamientos constantes de guerrillas y paramilitares en sus propios territorios ancestrales” (Datapaz - Cinep, 2007).

“El 9 de marzo de 2004 los habitantes de San Pablo, sur de Bolívar, se sublevaron contra las autoridades locales a raíz del asesinato de Fidel Peña, comerciante del lugar, a manos de grupos paramilitares. Cerca de 2 mil personas se volcaron a las calles para exigir a las autoridades civiles y de policía una acción más directa contra la presencia de grupos paramilitares en el municipio. La población enardecida por el asesinato de su colega y amigo saqueó y quemó algunas propiedades de los paramilitares e irrumpió en el Consejo de Seguridad que en ese momento se realizaba para exigir la salida inmediata tanto del Alcalde como de la Policía. De hecho el Alcalde tuvo que renunciar en ese momento y el cuerpo de Policía ser relevado” (Datapaz - Cinep, 2007).

En términos generales, se puede ver a través de estos casos que la protesta se presentó ante todo por la violación y falta de garantía a los DDHH y al DIH, en donde el actor más desprotegido ha sido la población civil. Fueron, ante todo, demandas por el respeto a la vida y la paz; un rechazo a todo tipo de violencia; expresiones de protesta que se dirigen en contra de los distintos actores armados.

Los actores involucrados en la defensa de los DDHH y el DIH en el marco de la movilización por la paz

Como se ha visto, a partir de la década del 90 la reivindicación de los DDHH se ha convertido en uno de los motivos más recurrentes de manifestaciones, foros, asambleas o marchas, etc.,

a lo cual le ha correspondido una importante diversidad de actores comprometidos con la defensa de estos derechos. Por ello, se puede afirmar que la movilización por la defensa de los DDHH y el DIH ha creado un espacio amplio donde tienen cabida las múltiples, diversas –e incluso– contradictorias demandas de los actores sociales. Ahora, algunas de las preguntas que orientan esta parte son: ¿quiénes son estos actores que se han apropiado de la defensa de los DDHH? ¿cómo se caracteriza su participación? y, en este contexto, ¿qué papel han jugado en esta movilización las ODH?

Para abordar estos interrogantes es importante caracterizar los protagonistas más visibles de la movilización realizada en rechazo al conflicto armado, la violencia y a las violaciones de DDHH y DIH; y para ello se observan cuatro variables que permiten tal descripción de la trayectoria de cada uno de estos actores, a saber: 1) el número de acciones en las que participaron como convocantes, 2) el tipo de motivo atribuido a cada acción, 3) el tipo de repertorio o forma de acción empleada, y 4) la definición del adversario, es decir, el agente hacia el cual van dirigidas las demandas.

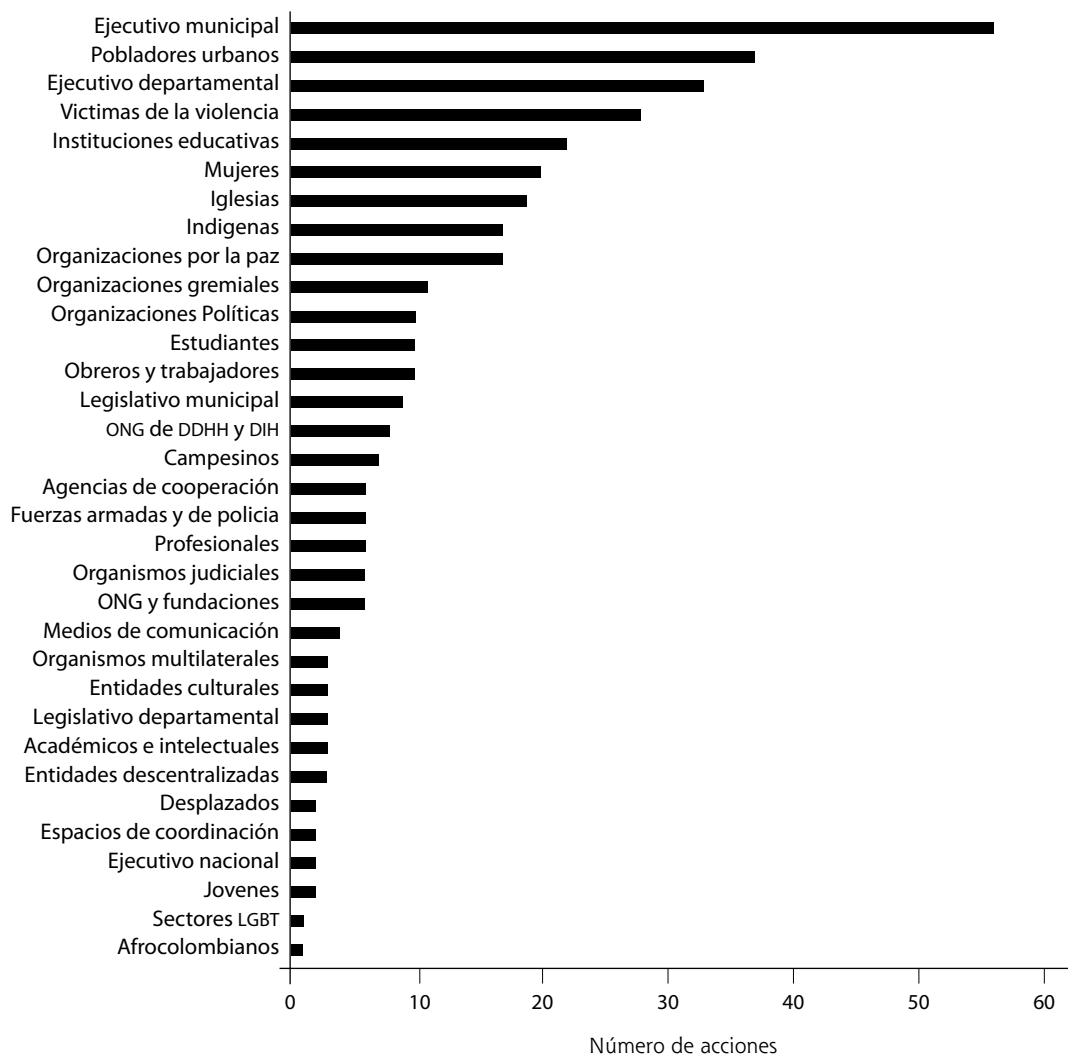
En general, frente a una movilización social cualquiera, es posible pensar que los actores más visibles y con mayor poder articulador dentro de ella, son las organizaciones que han sido creadas con el fin explícito de defender su problemática y de fortalecer los vínculos identitarios que las caracterizan. De hecho, tal supuesto aplica para la mayoría de procesos de movilización: por ejemplo, los sindicatos son las organizaciones más fuertes dentro del movimiento sindical. Lo mismo ocurre con las organizaciones de mujeres, las organizaciones campesinas y las organizaciones de afrocolombianos. Sin embargo, no ocurre lo mismo en todos los casos. Es decir, existen movilizaciones en donde los actores más visibles y más involucrados en acciones colectivas no son propiamente las organizaciones que han sido creadas explícitamente para este propósito. La movilización por la defensa de los DDHH –por lo menos la que se ha observado en la última década– tiene esta característica paradójica.

Así, como se observa en el Gráfico 2, las ODH no han sido los actores más visibles dentro de la convocatoria de las acciones colectivas que orientan la movilización por los DDHH en Colombia. En su lugar, como protagonistas centrales de estas reivindicaciones, se encuentran el ejecutivo municipal, los pobladores urbanos, el ejecutivo departamental y las víctimas de la violencia. Para el período 2002-2006 las demandas de estos derechos llevadas a cabo por ODH, apenas representaron el 2.1% de las demandas de este tipo (373 en total). Esto llama especialmente la atención si se tiene en cuenta que para el período 1994-1998, las ODH se ubicaban como el sexto actor más convocante de acciones por la defensa de los DDHH, representando el 6.1% del total de acciones (213) (ver anexo). En este sentido es posible asegurar que en la medida en que la defensa o exigibilidad de estos derechos crecía, estas organizaciones se fueron marginando de la convocatoria pública y abierta de procesos de movilización (ver Gráfico 2).

Observando un poco más en detalle las acciones de DDHH convocadas por estas organizaciones durante el primer gobierno Uribe, se encuentra que los años 2005 y 2006 fueron los de mayor actividad de estas organizaciones, y cuyas acciones estuvieron motivadas por la denuncia de asesinatos, masacres y desapariciones de la población civil –principalmente cuando son ejecutados por grupos paramilitares–, así como el rechazo a las políticas estatales de orden público. De igual manera, la oposición a las prácticas de secuestro y extorsión, y la conmemoración de hitos de violencia en el país –como el aniversario de la represión llevada a cabo

contra la Unión Patriótica– fueron parte importante del conjunto de motivos que llevaron a movilizar a las ODH. Con respecto a los repertorios de acción utilizados en este período, vale anotar que la realización de foros, encuentros o seminarios siguen siendo la forma más utilizada (62.5%) por estas organizaciones para hacer frente a las violaciones de DDHH y DIH. El “Foro regional del Sumapaz, por la vida, las libertades públicas y los derechos humanos”, el “Foro de solidaridad con el nordeste antioqueño y la zona de reserva campesina del Valle del Río Cimitarra” y la “Primera Jornada Regional contra el Olvido” son ejemplos de este tipo de repertorio, caracterizado por su bajo nivel de confrontación.

GRÁFICO 2 CONVOCANTES DE ACCIONES COLECTIVAS EN CONTRA DEL CONFLICTO ARMADO, LA VIOLENCIA Y LAS VIOLACIONES DE DDHH Y DIH (2002-2006)



Fuente: Datapaz – Cinep, 2007

Ahora bien, al mencionado proceso de marginación de las ODH (en lo que respecta a la movilización por DDHH y DIH) le ha correspondido una presencia cada vez mayor de actores sociales –como es el caso de los pobladores urbanos y las víctimas de la violencia–, y de actores estatales –como el ejecutivo municipal y departamental–, en este tipo de contienda. La creciente participación de las distintas administraciones municipales como convocantes de acciones que de una u otra forma reivindican los DDHH, ha sido una de las tendencias más sobresalientes en los últimos años, donde el período 2002–2006 no es la excepción (ver gráfico 3). Durante el gobierno de Ernesto Samper, estas administraciones convocaron el 10.3% del total de acciones de paz negativa; en el transcurso del gobierno Pastrana convocaron el 13.4% y durante el primer mandato de Uribe llegaron a convocar el 15%.

Durante el primer gobierno del presidente Uribe, los diferentes ejecutivos municipales han apelado a la defensa de los DDHH con una diversa gama de motivos para hacerlo. Estos van desde el señalamiento de inseguridad y violencia generalizadas, hasta la ya mencionada denuncia de asesinatos, masacres y desapariciones cometidos contra la población civil, pasando por la denuncia de los altos índices de violencia intrafamiliar y por el rechazo –por más paradójico que parezca– a la misma política estatal de orden público. No obstante esta diversidad de motivaciones llama la atención que, a diferencia de lo que ocurre con las ODH, los principales adversarios definidos como responsables de estas violaciones son los grupos guerrilleros⁷. Para decirlo de otra forma, es a propósito de los atentados, los secuestros y, en general, las incursiones guerrilleras, que las administraciones municipales de distintas regiones del país recurren al discurso de los DDHH para formular sus demandas. A esto habría que agregar que las administraciones municipales, no sólo han sido los actores que en la historia reciente del país han movilizado más las banderas de los DDHH, sino también, que por sus acciones han generado una mayor convocatoria y una mayor aglutinación de otros actores sociales en la contienda⁸. En términos del tipo de repertorio empleado, encontramos que –a diferencia de lo observado con las ODH– las acciones convocadas por los diferentes ejecutivos municipales privilegian la realización de marchas y concentraciones orientadas al rechazo de la violencia y a la defensa de estos derechos, en un 76.8%. En este sentido, las marchas en contra de “los violentos”, a favor de la liberación de funcionarios del Estado, en rechazo al secuestro y en contra de atentados y asesinatos contra la población civil, estuvieron a la orden del día.

Si bien la importancia del ejecutivo municipal ha sido notable, también hay que decir que no ha sido la única. De hecho, el que este actor alcance una cobertura del 15% del total de acciones, habla muy bien del amplio espectro de agentes que convergen, con medios y fines distintos, al discurso de los DDHH en Colombia. Dentro de este amplio conjunto se encuentran los pobladores urbanos quienes, al igual que el ejecutivo municipal y a diferencia de las ODH, participan de una tendencia creciente, con respecto a la convocatoria de acciones colectivas por la defensa de estos derechos. Si se retrocede un poco en el tiempo para reconstruir esta trayectoria, se encuentra que durante el gobierno Samper los pobladores urbanos representaban

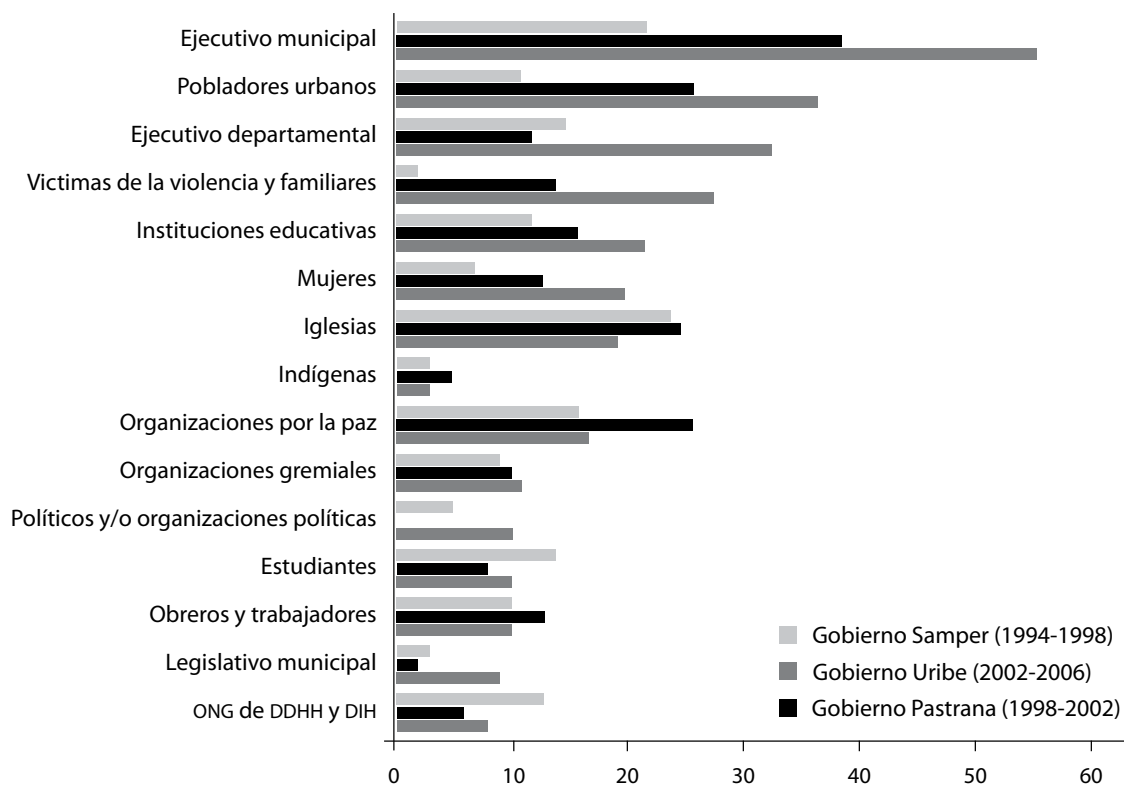
7 Del total de acciones convocadas por los ejecutivos municipales en el período 2002–2006, el 73.9% fueron dirigidas contra las violaciones de DDHH y DIH de los distintos grupos guerrilleros.

8 Todas las acciones convocadas en el período por las administraciones municipales dieron lugar a conjuntos de varios tipos de actores participantes que en números aproximados arroja un total de 138.450 personas involucradas.

el 5,2% de reivindicaciones de este tipo, cifra que en la administración Pastrana llegaría al 8.9%, para finalmente alcanzar el 9,9% durante el primer período de Uribe (ver Gráfico 3).

La capacidad de convocatoria de los pobladores urbanos en las acciones colectivas contra la violación de DDHH, se ve reflejada en el amplio conjunto de motivos que tuvieron para movilizarse en esta dirección. Sin embargo, a pesar de esta variedad, en el período 2002-2006 resaltan particularmente cuatro grandes motivaciones, a saber, la denuncia de asesinatos, masacres y desapariciones (24.3%), la inseguridad y la violencia generalizada (21.6%), los ataques a la población o a bienes civiles (14.9%) y el rechazo al secuestro (14.9%). Con respecto a los adversarios, los pobladores urbanos se encuentran a medio camino entre la dinámica de las ODH y el ejecutivo municipal, en tanto sus demandas se dirigen simultáneamente a grupos guerrilleros (en un 47.7%) y a grupos paramilitares (en un 28.9%). Aquí vale la pena mencionar que las acciones de los pobladores urbanos dirigidas al Estado para reclamar la vigencia de los DDHH sólo constituye el 10.5% de todos los casos. En relación con los repertorios se observa que de todos los sectores sociales estudiados, los pobladores urbanos hacen parte de los actores que más apelan a las marchas y concentraciones para expresar sus reivindicaciones sobre violaciones de DDHH y DIH (56.8% de las veces), acudiendo menos a otro tipo de formas de acción como las campañas y acciones educativas o los encuentros, foros y seminarios –tan comunes en las ODH–.

GRÁFICO 3 TRAYECTORIA DE LOS PRINCIPALES CONVOCANTES DE ACCIONES COLECTIVAS EN CONTRA DEL CONFLICTO ARMADO, LA VIOLENCIA Y LAS VIOLACIONES DE DDHH Y DIH (1994-2006)



Fuente: Datapaz – Cinep, 2007

Finalmente, es importante destacar la ascendente participación de las víctimas de la violencia como agentes de reivindicaciones y demandas. La trayectoria de este sector social resulta interesante debido a la consolidación reciente de sus acciones y a su rápido incremento (ver Gráfico 3). Así, en el período Samper, se encuentra que las acciones colectivas contra la violación de los DDHH y el DIH llevadas a cabo por las víctimas de la violencia y sus familiares apenas alcanzaba el 0.9% del total de acciones. Para el período Pastrana estas acciones ya habían alcanzado el 4.8%, para continuar su fase de ascenso hasta alcanzar el 7.5% durante el primer gobierno Uribe, lo cual lo ubica por encima de actores sociales más consolidados o de mayor trayectoria, como es el caso de las mujeres, los indígenas, las organizaciones por la paz e, inclusive, las distintas iglesias.

En cuanto a las características de su reciente movilización, llama la atención que el principal motivo de las acciones emprendidas por las víctimas sea el rechazo al secuestro, en un 68.2%, dejando en un segundo plano las reivindicaciones motivadas por los asesinatos, las masacres y las desapariciones (13.6%), o el rechazo a la política estatal de orden público (6.8%). Con respecto a la definición del adversario de la disputa, igualmente llama la atención que durante este período el 80% de las acciones hubieran estado dirigidas hacia los grupos guerrilleros –estos últimos definidos como actores responsables de las violaciones de DDHH y DIH–, dejando las demandas hacia el Estado en un 15%. De manera similar a lo observado en los pobladores urbanos, las víctimas de la violencia recurren a las marchas y concentraciones en un 65.9% de las ocasiones para expresar sus reivindicaciones por la defensa o la vigencia de estos derechos.

En el mismo sentido, los análisis hechos con los ejecutivos departamentales, las instituciones educativas, las mujeres, las iglesias, etc. conducen de igual forma a esta primera conclusión: la movilización en contra del conflicto armado, la violencia y la violación de los DDHH y del DIH en Colombia no se reduce a la labor de las ODH. Por el contrario, incluye a un amplio conjunto de actores que encuentran en la defensa de estos derechos una vía para exponer sus demandas e intereses particulares. Para decirlo de otro modo, la difusión en Colombia de los DDHH en distintos ámbitos sociales y estatales ha sido tal, que hoy resulta imprescindible para el análisis dar cuenta de aquella gama de actores, motivos, repertorios y adversarios que se esconden detrás de la apelación –siempre interesada, por supuesto– a estos derechos.

El proceso de institucionalización en el discurso de los DDHH

Hasta aquí se ha mostrado cómo la defensa de los DDHH se han convertido en el motivo más sobresaliente de las acciones colectivas por la paz, al mismo tiempo que ha servido como aglutinadora de un variado conjunto de actores sociales y políticos. Sin embargo, tales afirmaciones no dicen nada sobre los elementos que explican por qué durante el periodo 2002-2006 la movilización por los DDHH tiene las características antes esbozadas y no otras. Lo dicho hasta este punto sólo permite refinar algunos interrogantes en esa dirección: ¿Por qué dentro de los actores más visibles encontramos al ejecutivo municipal y al departamental? ¿Cómo entender en ese contexto el papel de las ODH? ¿Qué ha permitido que las marchas y concentraciones se conviertan en el principal repertorio de confrontación? ¿Por qué los grupos guerrilleros son los principales adversarios de la contienda?

Buena parte de la respuesta a estos interrogantes, que en último término permiten explicar las dinámicas actuales de la movilización por DDHH, se encuentra en el proceso de *institucionalización discursiva* que ha comprometido la interpretación de estos derechos en el país. Proceso que por demás está profundamente relacionado y sucede en medio de circunstancias políticas y sociales que definen el conflicto nacional y, en ello, de las situaciones de amenaza que enfrentan las mismas ODH y otros sectores de la sociedad colombiana.

Así, en esta parte, se busca dar cuenta de este proceso de más largo plazo, retrocediendo un poco en el tiempo, para entender el contexto político en el que se inserta el discurso de los DDHH en el país, el papel que en ese momento desempeñaron las ODH, y el tipo de *marco interpretativo* que se desplegó para comprender tales derechos en el contexto colombiano. De igual forma, se examina muy someramente cómo la incorporación de estos derechos a las distintas organizaciones estatales también permitió la consolidación de una variante interpretativa –en gran parte, opuesta a la impulsada por las ODH– que propuso otra comprensión de los DDHH, hoy consolidada como la más dominante.

En buena medida la *institucionalización* del discurso de los DDHH, entendida como la apropiación oficial o estatal del sentido y el contenido simbólico de tales derechos, no es un proceso nuevo en la historia reciente del país, en tanto que siembra sus raíces en un proceso más amplio de su *internacionalización* que puede ubicarse en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, específicamente 1948, con la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas, y los correlativos Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos, y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (firmados en 1966 para entrar en vigencia una década después).

Durante los años 80, las ODH buscaron aprovechar la *internacionalización* que ya empezaba a tener lugar en distintos lugares del mundo, para llamar la atención de distintos organismos multilaterales y agencias de cooperación internacional sobre el conflicto colombiano (Prieto 1999, Romero 2001: 446). Este mecanismo de *apropiación social* de los recursos y discursos de estos nuevos agentes permitió ubicar al Estado colombiano como *el objeto* de las reivindicaciones. Basta recordar cómo, ante la represión vivida durante el gobierno Turbay, se organiza la primera visita de Amnistía Internacional al país (1980) quien califica como principal responsable de las violaciones de DDHH al gobierno, en tanto expresaba que al volver rutinarias las medidas de excepción –como el Estado de Sitio– se estimulaba una mayor tendencia a violar tales derechos (Arias: 2005). La respuesta del gobierno de Turbay a Amnistía Internacional, a quienes calificó de haber violado la soberanía nacional, es bastante ilustrativa de la escasa legitimidad que tenían tales derechos en el contexto nacional.

De esos primeros años de la década de los 80 a hoy, los DDHH han alcanzado –por lo menos como discurso–, una legitimidad y visibilidad que por entonces no tenían. La creación de la Comisión de Derechos Humanos durante el gobierno Betancur, la instauración de la Consejería Presidencial de Derechos Humanos durante el gobierno Barco, el carácter constitucional que la Carta Constitucional de 1991 le otorgó a la protección de los DDHH, la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos durante el gobierno Gaviria y la instalación de la Oficina Permanente en Colombia de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en 1997, entre muchas otras instancias, permitieron, no sólo la *legitimación* de las demandas sociales que tienen como fundamento la exigibilidad de los DDHH, sino también su *institucionalización*.

Como sucedió con otro tipo de discursos –y con otro tipo de categorías pretendidamente universales–, las demandas que varios actores sociales hicieron al estado en la década de los 80 para una mayor vigencia y puesta en práctica de los DDHH, en la década de los 90 terminaron siendo cooptadas por el discurso oficial, así como por los actores e instituciones estatales creados para velar por los mismos. Si bien hoy en Colombia, difícilmente algún gobierno podría calificar a las agencias internacionales de estar violando la soberanía nacional, no es menos cierto que los DDHH han sido reinterpretados dentro del discurso oficial contrainsurgente. Para decirlo de otro modo, el posicionamiento en la esfera pública de los DDHH como reivindicación legítima y concreta que denunciaba la represión estatal, tuvo como correlato la *apropiación simbólica* por parte de los agentes oficiales que utilizaron la defensa de estos derechos para conseguir mayor apoyo social en su lucha contra las guerrillas.

De ahí que no sea una sorpresa encontrar a los ejecutivos municipales y departamentales como los actores más visibles que con mayor frecuencia apelan a la vigencia y exigibilidad de DDHH. De alguna forma, se habla aquí –desde el punto de vista estatal– del aprovechamiento de una *oportunidad cultural* (McAdam: 1994) creada en el mediano plazo por las administraciones nacionales que les antecedieron, con el propósito de obtener nuevas fuentes de legitimidad política. Así pues, al ubicarse la exigibilidad de los DDHH como un punto legítimo de exigencia pública, se abrió un juego a varias bandas, que hace que los DDHH difícilmente puedan ser interpretados como un conjunto de preceptos jurídicos que existen por fuera de las dinámicas interpretativas de los actores que le atribuyen un sentido particular. Por este camino, los DDHH se convirtieron en un *espacio discursivo en disputa* donde los distintos actores empezaron a luchar por el sentido y la interpretación de las respuestas dadas a dos grandes interrogantes: ¿quiénes son los afectados por las violaciones a estos derechos? y ¿quiénes son los responsables de las mismas?

Resumiendo entonces –una discusión por demás profunda y compleja–, desde mediados de los años 80 se configuran en Colombia *dos polos interpretativamente opuestos* de los DDHH, dejando entre sí un espacio discursivo que da cabida a un número importante de matices. Por una parte, se encuentra la interpretación que pusieron en marcha las ODH, en conjunto con las agencias internacionales. Básicamente se trata de la concepción –si se puede llamar– clásica de los DDHH derivados de la revolución francesa, en donde se definen como un “muro de contención” ético y político que construye la sociedad frente a los abusos de cualquier poder estatal o –en el caso colombiano– paraestatal (Restrepo 1992). Con respecto a los dos interrogantes, esta interpretación sostiene que los sectores sociales en su conjunto, son los actores más afectados por las violaciones a los DDHH, siendo el Estado y sus cuerpos paraestatales los principales responsables. De ahí que haya existido una afinidad electiva entre el contexto de represión y Estado de Sitio del gobierno Turbay y la consolidación discursiva de los DDHH en esta línea de interpretación.

Por otra parte, aquel marco interpretativo de los DDHH rápidamente fue disputado, tal vez con más claridad desde la administración Barco (Romero 2001: 451), por diferentes agentes estatales quiénes aseguraban ser ellos mismos víctimas del conflicto, además de ser los agentes allí involucrados que menos violaciones a los DDHH o al DIH producían. En este sentido, los principales responsables de las violaciones a estos derechos serían los grupos insurgentes, específicamente las guerrillas. Esta otra línea interpretativa, al mismo tiempo que disputaba la construcción del adversario que el anterior marco proponía, ciertamente ampliaba la discusión de los DDHH y su interpretación para el caso colombiano, en tanto afirmaba que todo actor

que aspira al control legítimo de la fuerza –en algún grado– debía estar sometido al respeto a tales principios. No obstante por este camino, la vigencia de los DDHH se volvía “un asunto de todos” donde se diluía la responsabilidad del Estado.

Teniendo en cuenta toda esta trayectoria, si se mira de nuevo la movilización por la defensa de los DDHH que tuvo lugar entre el período 2002–2006, se encuentra este proceso de *institucionalización discursiva* en un estado más consolidado y acabado, comparado con anteriores momentos. Para el primer período de la presidencia de Uribe ya se encuentra más claramente modificada la comprensión del conjunto de víctimas de la violencia, para incluir allí al Estado, al mismo tiempo que se transformó la categoría de adversarios para abarcar de manera preponderante y casi exclusiva a los grupos guerrilleros. Por esto, no sorprende encontrar que los actores más visibles (como las administraciones municipales, los pobladores urbanos, e inclusive las víctimas de la violencia) también sean los actores que mayormente definen a los grupos guerrilleros como los principales adversarios. Se debe recordar que el 73.9% de las acciones de defensa de DDHH efectuadas por las administraciones municipales se dirigen en contra de las guerrillas, lo mismo ocurre en un 47.7% con los pobladores urbanos y en un 80% en el caso de las víctimas de la violencia.

De igual forma, no parece coincidencia que el repertorio de acción más utilizado por todos los actores sociales, las marchas y las concentraciones, sean precisamente las más promovidas por los actores estatales⁹. Así, se habla en realidad de una reinterpretación oficial del discurso de los DDHH que al institucionalizarse en contra de los grupos guerrilleros, se ha convertido en el marco interpretativo más dominante que coopta las demandas de otros actores sociales.

Finalmente, es importante considerar que tal proceso de institucionalización del discurso de los DDHH ha dado un marco de oportunidad a la movilización social, en particular al nivel de protesta que se ha analizado, y un contexto jurídico que favorece el accionar de la ODH en defensa de los mismos.

A modo de conclusión

Este breve ejercicio de análisis, desde la perspectiva de la movilización social por la paz en Colombia, da cuenta de varios puntos para aportar a una reflexión más amplia sobre la movilización por los Derechos Humanos en Colombia y el papel de las organizaciones defensoras de los mismos.

Un primer punto a considerar se refiere a que, particularmente durante el primer período presidencial de Uribe, la movilización social, aunque estaría por principio orientada a buscar alternativas para el logro de la paz, se ha visto inclinada a acciones de rechazo y contención de las situaciones del conflicto armado y la violencia. De este modo, aparece con claridad, y preocupación a la vez, un alto nivel de exigibilidad de respeto al DIH y a los DDHH, que, como otra cara de la moneda, habla de la persistencia del conflicto armado como amenaza hacia la población civil.

9 Se debe recordar que, por una parte, las marchas y concentraciones se constituyen en el principal repertorio de confrontación (36%) de las acciones llevadas a cabo en 2002-2006, y por otra, las administraciones municipales son los actores más visibles que apelan a esta forma de protesta en un 76.8%.

Segundo, los principales actores de tales demandas se centran en los sectores gubernamentales, como lo son los ejecutivos de orden municipal y departamental, pero también los pobladores urbanos y las víctimas (entre otros), dentro de los cuales las ODH ocupan lugares relativamente marginales. Esto muestra dos elementos centrales: a). que la preocupación sobre los temas de derechos no es exclusiva de la ODH, sino que por el contrario, ha sido una recurrencia constante de los más diversos sectores de la sociedad civil y del Estado; y b). se puede considerar que la diversidad de actores relacionados con estos temas son un indicador de la manera como las situaciones de violencia y del conflicto armado están afectando a un conjunto amplio de la sociedad. Estos dos puntos no significan de ningún modo que las ODH en Colombia no estén trabajando en el tema, sino que su trabajo se ha orientado al ejercicio de la defensa jurídica y a la compilación y análisis de datos, más que a la movilización masiva, en donde efectivamente, como se ha demostrado, han sido marginales.

Tercero, la dinámica de la movilización en sus motivos, actores y repertorios en buena medida se inscribe en un proceso más amplio de institucionalización del discurso que ha enfocado –casi de manera exclusiva– las demandas de los DDHH, por una parte, sobre el conflicto armado, y por otra, sobre los actores armados, predominantemente las guerrillas. Con esto se deja de lado, no solamente todas las demás reivindicaciones por derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, sino también, la responsabilidad del Estado como garante de derechos.

De este modo, si bien el conflicto armado y la violencia son un problema central, en cuanto están de por medio la seguridad y la vida de líderes, comunidades y organizaciones, aquel proceso de institucionalización de los DDHH no es menos preocupante en tanto lleva consigo implícita una concepción del Estado y una visión del logro de la paz. En este sentido, es problemático que se conciba la violación de los DDHH como una responsabilidad solamente de los actores armados ilegales, y que el Estado se considere como una víctima en igual condición que el resto de los sectores sociales. En este contexto, ¿de qué concepción de los derechos humanos se está hablando? ¿cuál es entonces el papel del Estado como garante de derechos? ¿será la derrota militar de los grupos armados la única condición para la plena vigencia de los DDHH?

Ahora bien, en este contexto de conflicto e institucionalización, también queda abierta la pregunta con respecto a las dinámicas de la movilización social en nuestro país y el papel que en ello puedan jugar las ODH y las demás organizaciones sociales. ¿Cómo llevar a cabo una movilización social que se enmarque en una visión más amplia e integral de los DDHH, para que, por una parte, incluya a todo el conjunto de actores políticos y armados responsables de su plena vigencia, al mismo tiempo que, por otra parte, contemple todos los demás derechos que no se reducen al rechazo de la violencia y el conflicto armado?

Bibliografía


- Arias, R. (2005) *Primer Informe de Amnistía Internacional*. <http://www.voltairenet.org/article124750.html>
- Fisas, V. (1988). *Cultura de paz y gestión de conflictos*. Barcelona: Romanyà/Valls.
- García Durán, M. (2006). *Movimiento por la Paz en Colombia 1978-2003*. Bogotá: UNDP, CINEP, Colciencias.
- McAdam D., Tarrow S. y Tilly C. (2005). *Dinámica de la contienda política*. Barcelona: Hacer.
- McAdam D. (1994). “Cultura y movimientos sociales”. Laraña E. y Gusfield J. *Los nuevos movimientos sociales: de la ideología a la identidad*. Madrid: CIS.
- Prieto, Jaime. (1999). *La relación Estado-ONG en Colombia y su incidencia en la situación de derechos humanos*. Ensayo de grado, Especialización en Derechos Humanos. ESAP.
- Restrepo, L. (1992). “Los equívocos de los Derechos Humanos en Colombia”. *Análisis Político* No. 16, mayo-agosto.
- Romero, F. (2001). “El movimiento de derechos humanos en Colombia”. En: Archila, M. y Pardo M. *Movimientos sociales, Estado y democracia en Colombia*. Bogotá: CES, Universidad Nacional, ICANH.

Anexo

Acciones colectivas en contra del conflicto armado, la violencia y las violaciones de DDHH y DIH según tipo de convocante

	Gobierno Samper 1994-1998	%	Gobierno Pastrana 1998-2002	%	Gobierno Uribe 2002-2006	%	Total
Académicos e intelectuales	2	0,9%	1	0,3%	3	0,8%	6
Afrocolombianos	1	0,5%	4	1,3%	1	0,3%	6
Agencias de cooperación	0	0,0%	1	0,3%	6	1,6%	7
Campesinos	3	1,4%	8	2,7%	7	1,9%	18
Desplazados	0	0,0%	2	0,7%	2	0,5%	4
Ejecutivo departamental	15	7,0%	12	4,1%	33	8,8%	60
Ejecutivo municipal	22	10,3%	39	13,4%	56	15,0%	117
Ejecutivo nacional	5	2,3%	1	0,3%	2	0,5%	8
Entidades culturales	0	0,0%	1	0,3%	3	0,8%	4
Entidades descentralizadas	1	0,5%	3	1,0%	3	0,8%	7
Espacios de coordinación	1	0,5 %	2	0,7%	2	0,5%	5
Estudiantes	14	6,6%	8	2,7%	10	2,7%	32
Fuerzas armadas y de policía	4	1,9%	0	0,0%	6	1,6%	10
Iglesias	24	11,3%	25	8,6%	19	5,1%	68
Indígenas	3	1,4%	5	1,7%	17	4,6%	25
Instituciones educativas	12	5,6%	16	5,5%	22	5,9%	50
Jóvenes	3	1,4%	6	2,1%	2	0,5%	11
Legislativo departamental	0	0,0%	2	0,7%	3	0,8%	5
Legislativo municipal	3	1,4%	2	0,7%	9	2,4%	14
Legislativo nacional	0	0,0%	1	0,3%	0	0,0%	1
Medios de comunicación	4	1,9%	1	0,3%	4	1,1%	9
Mujeres	7	3,3%	13	4,5%	20	5,4%	40
Obreros y trabajadores	10	4,7%	13	4,5%	10	2,7%	33
ONG de DDHH y DIH	13	6,1%	6	2,1%	8	2,1%	27
ONG y fundaciones	9	4,2%	24	8,2%	6	1,6%	39
Organismos judiciales	5	2,3%	15	5,2%	6	1,6%	26
Organismos multilaterales	0	0,0%	1	0,3%	3	0,8%	4
Organizaciones gremiales	9	4,2%	10	3,4%	11	2,9%	30
Organizaciones Políticas	5	2,3%	0	0,0%	10	2,7%	15
Organizaciones por la paz	16	7,5%	26	8,9%	17	4,6%	59
Pobladores urbanos	11	5,2%	26	8,9%	37	9,9%	74
Profesionales	8	3,8%	2	0,7%	6	1,6%	16
Reclusos	1	0,5%	0	0,0%	0	0,0%	1
Representaciones diplomáticas	0	0,0%	1	0,3%	0	0,0%	1
Sectores LGBT	0	0,0%	0	0,0%	1	0,3%	1
Víctimas de la violencia	2	0,9%	14	4,8%	28	7,5%	44
Total	213		291		373		877

Fuente: Datapaz – Cinep, 2007



Análisis de política pública y derechos humanos en Colombia

André-Noël Roth Deubel

Introducción

La noción de política pública y los derechos humanos

Política pública: elementos para una definición

Definir la noción o el concepto de política pública es una tarea más difícil de lo que parece inicialmente. El concepto de política pública corresponde a la traducción del término inglés *policy* o *public policy*. En el idioma de Shakespeare, este término se diferencia de *polity*, que se refiere a la esfera política en general, y de *politics*, que corresponde a la actividad política relacionada con el control del poder político (el juego electoral, los debates, las movilizaciones, los cargos, etc.). Es así como la *policy* designa las actividades resultantes de la *politics* (sus consecuencias, resultados o sus *outputs*). De modo que la política pública corresponde al proceso de elaboración y de puesta en marcha por autoridades políticas de programas de acción pública. Estos son dispositivos político administrativos coordinados alrededor de unos objetivos generalmente explícitos (Muller y Surel, 1998:13). Sin embargo, existe una gran cantidad de definiciones del concepto, desde las más amplias hasta las mucho más restrictivas. Por ejemplo, para unos, las políticas públicas corresponden a “todo lo que un gobierno decide hacer o no hacer” (Dye, 1972:18), o a “una acción gubernamental dirigida hacia el logro de fines fuera de ella misma” (Wildavsky, 1974:xv), mientras que, para otros que consideran necesario especificar un tanto más el concepto, una política pública es un programa de acción de una o varias autoridades públicas en un sector o en un territorio definido (Mény y Thoenig, 1989:130) ¹. En Colombia, Alejo Vargas ha propuesto considerar las políticas públicas como “el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situa-

¹ Las traducciones de las definiciones son nuestras.

ciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables” (1999:57). Y, por nuestra parte, propusimos la siguiente definición: “un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (Roth, 2002:27). De modo que el término de política pública es más amplio que el derecho, y allí está todo su interés, en el sentido de que permite enlazar en un *solo conjunto* la *normatividad* del Estado pertinente (leyes, decretos, acuerdos, ordenanzas, reglamentos, directivas, etc.) y las *acciones* relacionadas con su puesta en marcha o implementación (Knoepfel, Larrue y Varone, 2006:23). De estas definiciones es necesario resaltar que el Estado no dispone del monopolio sobre las acciones públicas; otros actores (privados, asociativos), bajo diferentes modalidades de relación con el Estado (por contrato, delegación, autorización, etc.), participan en estas actividades, lo que tiende a obstaculizar el establecimiento unívoco y preciso de la diferencia entre público y privado, o entre política pública y acción colectiva o pública.

A partir de esas definiciones es posible decir que una política pública existe siempre y cuando instituciones estatales, es decir, instituciones públicas en el sentido jurídico, asuman total o parcialmente un proceso de dirección, de orientación, de coordinación, de ejecución o de autorización de acciones que apunten a alcanzar objetivos considerados como deseables o necesarios en una sociedad, es decir de interés público. Es de anotar que en muchas ocasiones la respuesta dada a un problema por parte del sistema político mediante una política pública es consecuencia de otra o de una política anterior. Es decir que la acción pública es, además, causa de nuevos problemas. En fin, podríamos concluir considerando que la *acción pública* se relaciona con toda actividad colectiva en pro de un bien público (por ejemplo la defensa y promoción de los derechos humanos), mientras que una política pública es una acción pública que se caracteriza por ser orientada por las autoridades políticas. Como le señala Thoenig (1997:19), la política pública corresponde al “trabajo de las autoridades investidas de legitimidad pública o gubernamental”. De modo que toda política pública es una acción pública, pero no toda acción pública es una política pública.

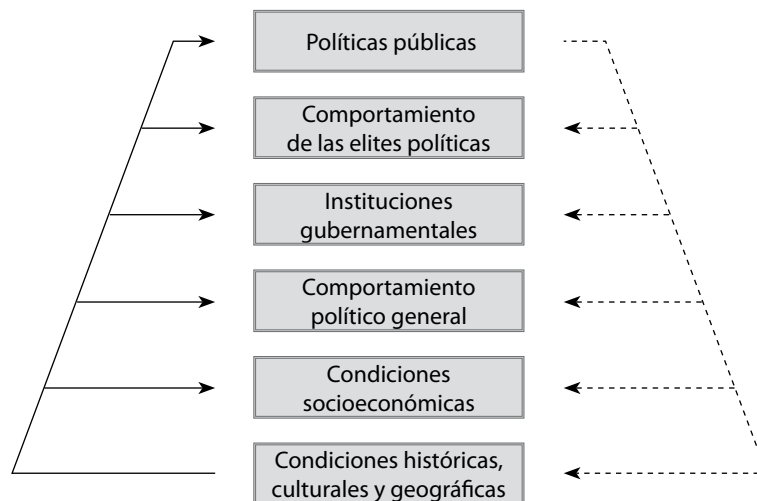
Para completar estas definiciones es necesario también relacionar el concepto de política pública con un campo de acción. Se atribuye a cada política pública un campo de intervención y unos objetivos reservados, que pueden ser objeto de varios subterritorios y subdivisiones para los cuales generalmente se diseñan programas y objetivos más específicos. Por ejemplo, la política de derechos humanos colombiana se subdivide en una cantidad de políticas públicas tales como las que se reflejan en, por ejemplo, la política de seguridad para los defensores de los derechos humanos, la política de atención a la población desplazada por la violencia, etc. Por lo general, las instituciones políticas y los organigramas de los ministerios y de las administraciones reflejan esa distribución tanto sectorial como espacial de la realidad, contribuyendo así a forjar una cierta representación de los asuntos públicos, con todos los efectos de poder efectivo y simbólico que tal representación significa sobre el conjunto social.

Por eso, y siguiendo a Muller y Surel (1998: 14), es preciso señalar que la política pública no existe “naturalmente” en la realidad, sino que se trata de una construcción sociopolítica. Es, a menudo, el resultado de una lucha entre diferentes actores portadores de concepciones e intereses, visiones del mundo o paradigmas diversos sobre el tema, lo que implica dificulta-

des para la identificación de sus contornos exactos. Una simple observación a las acciones de las autoridades públicas y a sus efectos muestra que la delimitación de la pertenencia de esas acciones a una u otra política pública resulta ser un ejercicio mucho más complejo de lo que se podría imaginar a priori. ¿Dónde situar la frontera entre una y otra política? ¿Dónde inicia y hasta dónde va la política ambiental o la de derechos humanos? ¿A qué política atribuir determinado efecto? Una política pública resulta ser un proceso muy complejo, con límites difusos y sin principio ni fin claro. Además, el proceso de construcción de una política pública está lejos de seguir un proceso del todo “racional”. La definición misma de una política constituye ya un tema de controversia, de debate y de lucha para los actores políticos.

Evidentemente, los objetivos, los instrumentos y las prioridades de las políticas públicas no son idénticos en todos los países. Dichas políticas son el resultado de un proceso que involucra una gran cantidad de actores y variables. Algunos autores (en Parsons, 1995: 214-215) consideran que ellas son sólo un epifenómeno. Mediadas por las instituciones gubernamentales y las elites, las políticas públicas no serían más que la consecuencia del momento histórico y del entorno cultural, sociopolítico y económico; sin embargo, aunque es obvio que están condicionadas por estos elementos, es necesario señalar que tienden también a modificar este entorno. Es decir que, al mismo tiempo que están inscritas en un contexto del cual es imposible escapar, inciden en ese mismo contexto en una relación permanente de interacción e intercambio: las políticas públicas son la mediación entre los determinismos y las voluntades, la tensión entre la autoridad y la libertad. La figura 1 ilustra esa idea de una retroacción permanente y a todo nivel. Las flechas continuas indican el sentido de las determinaciones del contexto sobre las políticas públicas y las flechas interrumpidas señalan el impacto de las políticas sobre el entorno como expresión de la voluntad de cambio en la sociedad.

FIGURA 1



Fuente: W. Parsons (1995). Adaptación A. Roth.

Política pública y derechos humanos

Como lo hemos visto, toda política pública corresponde a un trabajo gubernamental. Las políticas públicas son acciones decididas, llevadas a cabo o autorizadas² por el Estado, representado por el gobierno, de cara a proteger o promover un bien considerado como de interés público. Así, el Estado debe prohibir, restringir o regular la actividad privada (individual o colectiva) de los individuos en la medida en que ésta amenaza o escatima un bien público o se realiza en detrimento de un interés general. Así que, desde un enfoque de políticas públicas, “lo público abarca la dimensión de la actividad humana que requiere de una regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos una acción en común”³. Entonces, en la medida en que se reconoce que el respeto a los derechos humanos es de interés público, el Estado está en la obligación de intervenir para promoverlos, protegerlos y restablecerlos en caso de violación. Por lo tanto, el Estado tiene la misión fundamental de trabajar en la promoción y la protección de estos derechos para todos los habitantes de la nación. Dispone entonces, en particular con la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU, de una carta de navegación. Las acciones públicas, estatales y no estatales, deberían dirigirse a lograr sus propósitos.

De modo que las políticas públicas constituyen las herramientas desarrolladas por el Estado para favorecer y garantizar el cumplimiento y el respeto a estos derechos considerados como bienes públicos fundamentales constitutivos de una sociedad democrática. Por lo tanto, la formulación y la implementación de las políticas públicas deberían estar diseñadas en función de su utilidad para acercar a la sociedad a estos objetivos: es decir, desde un enfoque de derechos. Igualmente, la evaluación de las mismas debería realizarse con base en idénticos criterios de libertad, igualdad, justicia y dignidad.

De forma muy general se puede afirmar que el programa político del Estado de derecho (Estado liberal), tal como surgió a partir de las revoluciones americana y francesa, y que se desarrolló a lo largo del siglo XIX, tuvo como meta (discursiva por lo menos) el respeto y la garantía de los derechos civiles y políticos. El programa político del Estado social de derecho o del Estado de bienestar, complementó el anterior con la concreción de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Posteriormente, a medida que surge la necesidad de incluir otros derechos (otros bienes públicos), como los derechos ambientales o de las minorías étnicas, el mismo Estado será el encargado, por iniciativa propia o a solicitud de los ciudadanos, de extender su esfera de intervención en estos campos mediante el control total (monopolio) o parcial (normas, regulación, etc.) sobre los comportamientos humanos que menoscaban un interés público. Al final, la responsabilidad y la acción del Estado se han extendido a prácticamente todas las actividades humanas. En este sentido, las transformaciones contemporáneas del Estado deberían enmarcarse en una perspectiva que permita mejorar su capacidad de guiar a la sociedad hacia el respeto de los derechos humanos, es decir, más libertad, más igualdad, más justicia y más dignidad para todos.

Con todo, es hoy evidente que la mera proclamación de los derechos humanos, su incorporación en la Constitución, la adopción de una legislación nacional y la formulación de

² Si bien es cierto que no todas las políticas públicas son estatales de principio a fin, en última instancia, todas son “autorizadas” por el Estado, incluso en lo público no estatal.

³ “The public comprises that dimension of human activity which is regarded as requiring governmental or social regulation or intervention, or at least common action” (Parsons, 1995: 3).

políticas al respecto son elementos necesarios pero no suficientes para garantizar un respeto adecuado y creciente a tales derechos, tanto a los derechos económicos, sociales y culturales como a los civiles y políticos. Usando una metáfora fisiológica, la norma jurídica, el derecho, constituye el “esqueleto” de una política pública. La que necesita llevarse a cabo en el país en esta materia pasa por la capacidad no solamente de formular derechos sino, y sobre todo, de implementar políticas públicas para la realización de estos derechos fundamentales. Se trata de agregarle cerebro, músculos y sangre, es decir, ideas, organizaciones sociales y políticas, instituciones político-administrativas y recursos, para que el esqueleto se mueva y se haga ser vivo. Una disciplina como el análisis de las políticas públicas ofrece algunos aportes para dimensionar y orientar la tarea. Ésta es una perspectiva de estudio para la comprensión del Estado y de la acción pública desde un enfoque dinámico, desde la perspectiva de la acción concreta de las organizaciones públicas. El examen de las actividades estatales, en muchos temas, ha sacado a la luz la distancia a veces importante entre las formulaciones del problema o de la insatisfacción, las intenciones iniciales del Estado o del legislador, las decisiones tomadas, los medios o recursos puestos a disposición y las realizaciones concretas alcanzadas. Y en el tema de los derechos humanos, esa distancia puede revelarse particularmente dramática para la gente.

El Estado y sus instituciones son organizaciones conformadas por agentes públicos (electos o administrativos), a través de las cuales la “sociedad” persigue metas que estructuran, modelan e influyen en los procesos económicos, sociales y políticos, es decir, generan cambios sociales. El sistema político y el Estado, mediante sus agentes, de forma eventualmente participativa o concertada, establecen políticas –que son públicas en la medida que se justifican por la consecución de un interés público– que modifican el juego, y las reglas de juego, de las relaciones sociales, económicas y políticas en el seno de la sociedad, redefiniendo así continuamente la noción de lo público. Para el Estado, hacer políticas públicas es también un instrumento utilizado para generar lealtad y legitimidad hacia él. Actúa por medio de la promulgación de textos jurídicos y administrativos, de planes, de la creación de organizaciones y de redes de interacción que sirven de puente entre él y la sociedad, entre la organización estatal y el entorno pertinente, las organizaciones sociales y la población en general, para satisfacer sus demandas de bienestar y de solidaridad, sus derechos como seres humanos. Las políticas públicas, entendidas como programas de acción, representan la concreción de una serie de decisiones y acciones, son las herramientas usadas por el Estado en su labor de reformar la sociedad. Pero esas políticas y el Estado no son fines en sí mismos, son los instrumentos construidos por los hombres y las mujeres de una sociedad, como seres dotados de razón, para realizar los derechos humanos.

En el marco de un Estado de derecho, la acción pública implica la adopción de una reglamentación jurídica que legitime la implementación de una estrategia de cambio social. La definición de la estrategia estatal legítima es el resultado de la movilización de ciertos actores individuales e institucionales, recursos públicos y privados, que intentan imponer la idea de que la defensa de algunos intereses (propios o ajenos) es un asunto de competencia pública. Las políticas públicas concretan lo que un Estado o una sociedad considera como de interés público o de interés general. Son el enlace entre el Estado, la sociedad y el ciudadano. En este sentido, la simple expedición de una norma no constituye por sí sola una política pública, y menos una garantía de efectividad, pero sí señala lo que se considera como de interés público aquí y ahora. Pero, como bien es sabido, a pesar de que la inmensa mayoría de los Estados del mundo han suscrito la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros compromisos

internacionales, aún falta mucho para que estos derechos sean efectivos para todos sus habitantes. Para esto necesitamos políticas públicas efectivas.

Enfoques e instrumentos para el análisis de las políticas públicas

Para intervenir en la sociedad a fin de modificar los comportamientos de los actores sociales –razón de ser y objetivo o blanco fundamental de las políticas públicas–, el Estado, como estructura específica de poder⁴, tiene a su disposición un catálogo de instrumentos de intervención muy diversificado. Al diseñar una política pública, el Estado debe decidir sobre el uso de uno u otro, o de varios de estos instrumentos para su implementación. El estudio de una política pública en función de los instrumentos jurídicos que se han previsto e implementado permite dar indicaciones sobre cómo el Estado y las instituciones han entendido el problema que buscan “resolver”. También es revelador de la concepción dominante de la relación entre Estado y sociedad, y entre Estado e individuo. El análisis comparativo de los “méritos” respectivos, de la eficacia y eficiencia –la efectividad– de los instrumentos utilizados, expresados casi siempre bajo una forma jurídica –una característica de la modernidad y del Estado de derecho–, para enfrentar problemas similares en lugares o tiempos diferentes puede ser una ayuda importante para el diseño de las políticas públicas. En el momento de formular una política pública, los diseñadores deben entonces proceder a una selección de instrumentos y técnicas que permitirán, hipotéticamente, que ésta obtenga los efectos que se desean. Pero una política pública no se limita a unos instrumentos jurídicos. Éstos representan tan sólo una estabilización temporal de una formulación más o menos precisa de la solución que se consideró pertinente. Su impacto real y concreto se obtendrá mediante la movilización coordinada de recursos de diferente índole: intelectuales, humanos, institucionales, técnicos y financieros.

De modo que una política pública comprende la definición de las metas, de las estrategias y tácticas, los análisis prospectivos y retrospectivos, la coordinación de las diferentes medidas necesarias, las medidas de implementación, sus mecanismos de evaluación y sus consecuencias o resultados. En este sentido, una política pública se equipara a un paradigma, entendido como “la constelación de creencias, valores, técnicas y demás, compartidos por los miembros de una comunidad dada” (Kuhn, 1971: 292) en relación con el campo de intervención designado.

La investigación en políticas públicas, del mismo modo que cualquier análisis científico que pretende describir, comprender y explicar un fenómeno, necesita la definición y construcción de herramientas teóricas y metodológicas que permitan seleccionar, recolectar y organizar en un marco explicativo coherente la información y los datos relativos al objeto de estudio. Para esto, la disciplina del análisis de las políticas públicas ha desarrollado diversos enfoques. Como le señala de manera pertinente Majone (1999:192), “las políticas no son un fenómeno autodefinido. No existe un conjunto *único* de decisiones, actores e instituciones constitutivo de las políticas que pueda ser descubierto y descrito. Más bien, las políticas son una creación intelectual, una categoría analítica cuyo contenido debe ser previamente identificado por el

4 Las sociedades están atravesadas y trabajadas por un sin número de poderes más o menos instituidos, formales e informales, legales e ilegales, cercanos y lejanos, que usan diferentes medios para ejercer influencia –es decir, poder– sobre el comportamiento de la gente. El Estado es uno entre otros con sus medios y sus fines específicos.

analista. Por tanto, nuestro entendimiento de una política y sus resultados no puede separarse de las ideas, teorías y criterios que analizan y avalúan tal política”. Es decir que los resultados obtenidos por un análisis se verán influenciados por el enfoque utilizado por el analista. Por lo tanto, desde el punto de vista epistemológico, no existe una sola y única metodología para abordar el análisis de las políticas⁵. Para el analista de políticas públicas se trata entonces de reconstruir, a partir de una serie de ideas, conceptos, teorías, modelos y técnicas, los límites y contornos de la política pública que se desea analizar⁶.

De la caja de herramientas conceptuales desarrolladas por el análisis de políticas públicas, un instrumento frecuentemente utilizado tanto para el análisis como para la concepción de las políticas públicas es el llamado “ciclo de política pública” (*policy cycle*). Inicialmente propuesto por Lasswell (1956), luego reelaborado por diversos autores, en particular por Jones (1970), el ciclo propone la descomposición del objeto de estudio en una serie de etapas, de fases o de secuencias lógicas. Es así como el ciclo distingue cinco fases de desarrollo para una política pública: identificación del problema, formulación de soluciones, toma de decisiones, implementación y evaluación. Esta desagregación tiene la ventaja de que facilita relacionar cada una de estas fases con unas actividades y unos actores principales (véase tabla 1).

Esta clave de lectura corresponde a la representación clásica, ideal y racional de la actividad política, con sus distintos escenarios y actores principales, y autoriza una utilización para cualquier política pública. También facilita la delimitación del objeto (de análisis) para su explicación. Por sus características, es frecuente que los mismos actores de las políticas públicas, en particular el Estado, utilicen este marco conceptual como un modelo normativo para la acción, es decir, que planeen el diseño y el desarrollo de una política pública con base en estas mismas fases.

TABLA 1 EL CICLO DE POLÍTICA: ACTIVIDADES Y ACTORES PRINCIPALES

Fase I	Fase II	Fase III	Fase IV	Fase V
Identificación e institucionalización de un problema	Formulación de soluciones o acciones	Toma de decisión	Implementación	Evaluación
Actividades Valores, acontecimientos, intereses, demandas y agenda pública.	Actividades Elaboración y valoración de respuestas, selección de criterios.	Actividades Encontrar una coalición mayoritaria, legitimación.	Actividades Ejecución, gestión, efectos concretos.	Actividades Reacciones, juicio sobre los efectos, medición, valoración, propuestas de reajuste.
Actores Partidos, movimientos sociales, gremios, medios, políticos, administración pública, ONG, etc.	Actores Parlamentos, gremios, administración pública, organizaciones políticas y sociales, ONG, etc.	Actores Parlamentos, presidente, ministro, gobernador, alcalde, etc.	Actores Administración pública, ONG, empresa privada, etc.	Actores Medios, expertos, administración pública, responsables políticos, organizaciones políticas y sociales, gremios, afectados, ONG, etc.

Fuente: A. Roth (2006).

⁵ En este sentido me adhiero a las consideraciones de Paul K. Feyerabend y su “anarquismo epistemológico” (1985; 1989) que el autor sustenta en el hecho de que necesariamente “visiones diferentes, temperamentos y actitudes diferentes darán lugar a juicios y métodos de acercamiento diferentes” (1989: 12).

⁶ Para una información básica en relación con los enfoques comúnmente utilizados, se puede consultar Mény y Thoenig (1992), Muller (2002), Parsons (1995), Roth (2002), Salazar (1999), Vargas (1999), entre otros.

El ciclo se inicia en el momento en que una situación es percibida como problemática por los actores políticos y sociales. Idealmente, los partidos, los sindicatos, los movimientos sociales, las asociaciones y los gremios traducen en su lenguaje el problema que perciben a través de la expresión de sus miembros y de la ciudadanía. Actúan como un filtro de las demandas sociales y políticas. Se solicita una intervención pública —o se opone a ella— y se busca que el problema esté inscrito en la agenda del sistema político (definición del problema e inscripción en la agenda). En la segunda fase, una vez lograda la inscripción en la agenda gubernamental, la administración trata de elucidar el problema proponiendo una o varias soluciones al mismo (formulación de solución). Tercero, los actores y las instituciones autorizados para tomar la decisión (gobierno, parlamento) examinan la o las soluciones existentes y dan una respuesta (decisión). La cuarta fase concierne a la implementación práctica de la decisión (o su no implementación). Desde una perspectiva tradicional, que se encuentra hoy en día cuestionada, es la administración pública (estatal) la encargada de implementar la solución escogida por el decisor. Se trata de traducir la decisión en hechos concretos (implementación), de pasar de la teoría a la práctica. Hoy, a través del proceso de reforma del Estado, y en particular con la aplicación de los principios de la llamada Nueva Gestión Pública (NGP), se tiende a asociar organizaciones sociales y empresas privadas a todas las etapas de la política pública. Es decir, se fomenta la ampliación del papel de los actores no estatales. Finalmente, la respuesta dada al problema y los impactos causados por su implementación son evaluados por los actores sociales y políticos, expertos o no (evaluación). Estas valoraciones dan pie a una reformulación del problema y a un reinicio de todo el ciclo para reajustar la respuesta (retroacción, retroalimentación) o, hipotéticamente, a la terminación de la política.

Sin embargo, aunque esta lectura parece seductora, es evidente, para cualquier observador de la vida política, que en la realidad las cosas no siempre (¿nunca?) funcionan según un esquema tan lineal y bien ordenado. De hecho, el proceso de una política pública puede perfectamente iniciarse en cualquiera de estas fases, obviar una u otra fase o invertir las etapas. Además, cada fase está encerrada en un sistema de retroacción que afecta a las otras fases. Sin embargo, el modelo tiene la ventaja de romper con la visión jurídica tradicional, sustituyéndola por un enfoque más sociológico y politológico que permite inscribir, por ejemplo, el momento simbólico de la decisión en un contexto más amplio y realista. La decisión consiste en la ratificación de un imaginario y de todo un proceso social y político anterior en el cual intervienen varios actores inscritos en un contexto específico. De hecho, como señala Lindblom (citado en Parsons, 1995: 22), en materia de política pública, “fases voluntariamente bien ordenadas... no son un retrato fiel de cómo se desarrolla una política pública. La hechura de las políticas públicas corresponde, más bien, a un complejo proceso de interacción sin principio ni fin”.

Por tanto, es necesario considerar las políticas públicas como una serie de *experimentaciones sociales* cuyos efectos nunca son completamente asegurados, garantizados, ordenados o previsibles. Además, la experimentación es de nunca acabar, es un proceso continuo de redefinición de problemas y de soluciones, ya que modificaciones en el contexto, incluyendo otras políticas públicas, y cambios en la percepción del problema, provocan desajustes y obligan a constantes adaptaciones o cambios.

Para su operacionalización, esta primera herramienta conceptual tiene que ser aún desarrollada en cuanto a sus enfoques teóricos, ya que el ciclo propone solamente un *découpage* o recorte funcional de un objeto de estudio. Al respecto, se puede considerar que la disciplina del análisis de políticas públicas se ha desarrollado en por lo menos tres perspectivas distintas.

Una primera perspectiva se centra en explicar el funcionamiento del Estado y de sus diferentes instituciones. Es la perspectiva “histórica” de la disciplina en los años 50-60 en los Estados Unidos, en su anhelo de entender la acción pública con el fin de mejorar su eficacia. Se puede distinguir dos vertientes en esta perspectiva que se alimentan mutuamente: una vertiente más volcada hacia el conocimiento (el análisis *de* la política) y otra vertiente más interesada en la acción (el análisis *para* la política).

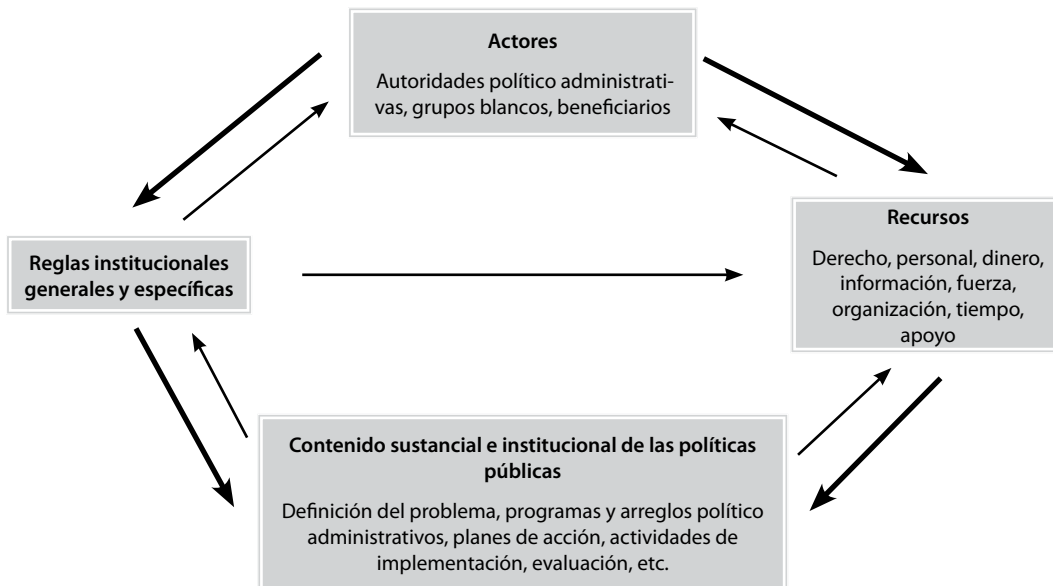
Una segunda perspectiva, más europea, centra su interés en la relación entre política pública y teoría del Estado. Se trata de verificar a través del análisis de las políticas públicas diferentes hipótesis teóricas en relación con la esencia o naturaleza del Estado, o en relación con el régimen político. En esta perspectiva, los analistas de políticas pueden situarse en corrientes de pensamiento como el enfoque pluralista, que concibe las políticas públicas como las respuestas del Estado a las diversas demandas de la sociedad. O en otras corrientes, que consideran el Estado como siendo, a través de sus políticas públicas, al servicio de grupos sociales particulares (escuelas neomarxistas, neoweberianas), o como insertado en un entramado de actores e instituciones como es el caso para las teorías neocorporativistas y neoinstitucionalistas.

Finalmente, la tercera perspectiva es más evaluativa: busca explicar los efectos de la acción pública. Para ello, se preocupa por el desarrollo de herramientas metodológicas para la medición de los efectos de las políticas públicas y por el impacto de sus hallazgos sobre el proceso de decisión. Esta tercera perspectiva está en pleno desarrollo debido a su introducción masiva en las prácticas actuales de gestión pública (Roth, 2002; Knoepfel y otros, 2006).

Hemos considerado también pertinente señalar aquí el enfoque propuesto por Knoepfel y otros (2006). En efecto, este enfoque no pretende inscribirse exclusivamente en una u otra de las tres perspectivas mencionadas anteriormente, sino que se apropia de distintos elementos, con el fin de poder establecer un diagnóstico centrado en la explicación de los productos o prestaciones de la administración pública (resultados) y de sus efectos sobre los grupos sociales (impacto) relacionados con el problema (Knoepfel y otros, 2006:13-14). Así mismo el enfoque se inscribe también en la lógica del ciclo de política, por sus reconocidas cualidades heurísticas, reformulado, sin embargo, en cuatro etapas: definición del problema público, programación, implementación y evaluación (Roth, 2002:54-55; Knoepfel y otros, 2006:44).

Para ello, el modelo de análisis considera cuatro elementos centrales: los actores, los recursos, las reglas institucionales y, finalmente, la variable a explicar, los productos, es decir la política pública (ver figura 2). Se postula que una política pública es el resultado de una interacción entre diferentes actores (en particular las autoridades político administrativas, los “grupos ‘blancos’ que originana el problema”, público y los beneficiarios de la política pública) en un contexto definido por reglas institucionales generales y específicas. Las características de esta interacción dependen a su vez de los valores e intereses de los actores así como de los recursos (derecho, dinero, tiempo, fuerza, personal, apoyos políticos, etc.) que logran movilizar para defender sus posiciones en relación con los objetivos, los instrumentos y el proceso de elaboración de la política pública (Knoepfel y otros, 2006:21). En cuanto a ésta, el modelo considera como constitutivo de una política pública los siguientes elementos: la solución a un problema público, la existencia de grupos sociales “blancos” y beneficiarios, una coherencia intencional, la existencia de varios centros de decisión, programas de intervención, un papel importante por parte de los actores públicos, la existencia de actos formalizados y una naturaleza más o menos coercitiva de las decisiones y actividades.

FIGURA 2 LOS ELEMENTOS CLAVES DEL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS



Fuente: Knoepfel y otros (2006:22).

En una frase, para este modelo “una política pública es un conjunto de decisiones y de actividades coherentes tomadas intencionalmente por actores públicos en diferentes niveles de concretización que se traducen en actos individuales y concretos que apuntan a influir en el comportamiento de los grupos blancos que generan el problema público a resolver” (Knoepfel y otros., 2006:35) ⁷.

Estos enfoques muestran parte de la diversidad de estrategias factibles para realizar un análisis de política pública. Más allá del caso particular de la política pública relativa a los defensores de derechos humanos, consideramos pertinente la presentación del marco general de la política pública de derechos humanos en el cual se sitúa dicha política pública, enfatizando particularmente en los aspectos relativos a su proceso de institucionalización y en su formulación.

La política pública de derechos humanos en Colombia⁸

¿Cuál es el “problema” de los derechos humanos en Colombia? ¿Cuándo y cómo emergió? ¿Cómo se institucionalizó? A continuación se indican los principales antecedentes y elementos relativos al surgimiento y construcción de una política pública, aquí entendida como

⁷ Traducción personal.

⁸ El texto presentado en este aparte se basa en nuestro análisis publicado en Roth Deubel, A.-N. (2006: 103-163).

un conjunto de políticas públicas más específicas, de derechos humanos. El surgimiento del problema como un problema público ha implicado el desarrollo de una serie de respuestas institucionales por parte del Estado colombiano.

El proceso de institucionalización del problema de los derechos humanos en Colombia

La cuestión de los derechos humanos empezó a ser un componente institucional de la política colombiana, de forma explícita, a partir de 1987, bajo la presidencia del liberal Virgilio Barco, con la creación de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, como una entidad encargada de atender los asuntos relacionados con tales derechos y el derecho internacional humanitario (DIH). En este sentido, la Consejería Presidencial se constituye en la primera entidad oficial de coordinación de un programa de políticas públicas en la materia. Ha significado el primer paso importante en la institucionalización y el desarrollo de una política específicamente dedicada a la protección y promoción de los derechos humanos en Colombia, por fuera de los órganos tradicionales de control de la rama judicial. Pero, ¿cómo se llegó a esta situación? ¿Cuál ha sido el proceso que llevó a la creación de un ente administrativo dedicado explícitamente a este tema? A continuación se presenta un breve análisis de la génesis y construcción del tema “derechos humanos” como problema político, y de su inscripción en la agenda pública del Estado colombiano.

La difusión en la Nueva Granada de la traducción hecha en 1794 por Antonio Nariño de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de los republicanos franceses de 1789 constituye un primer paso hacia la reivindicación positiva de derechos para todos los ciudadanos. En este sentido, la Declaración fue un instrumento ideológico que permitió legitimar políticamente el proceso de independencia y de proclamación de repúblicas a lo largo del continente americano por las elites criollas. El siglo XIX terminará con la consolidación en casi toda la región de regímenes políticos dotados de constituciones formalmente republicanas y cuyos ciudadanos eran declarados libres e iguales. En Colombia, la Constitución de 1886 será el marco político institucional en el cual se aprobarán posteriormente (hasta 1991) los diferentes tratados, convenios y otros pactos relativos a la protección y promoción de los derechos humanos a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas en 1948⁹. Sin embargo, en esta etapa, la firma de los textos no se tradujo en un proceso político-administrativo concreto de difusión, promoción o implementación de estos derechos en el país más allá del diseño formal propio de las instituciones republicanas. Aunque con la Revolución en Marcha del gobierno de López Pumarejo (1934-1938), se abordó el tema de los derechos económicos y sociales –la cuestión social– como un elemento de la modernización de las relaciones económicas y laborales. Pero, de manera general, los derechos humanos no son parte de la agenda política de los gobier-

9 Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU, 1948; Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 1948; Convenio 87 sobre la libertad sindical, 1948 (vigencia a partir de 1970); los Convenios de Ginebra (DIH), 1949 (vigencia a partir de 1962); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1968 (vigencia a partir de 1976); Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969 (vigencia a partir de 1978); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966 (vigencia a partir de 1978); entre otros.

nos. En este orden, los derechos humanos aún no son problematizados, y no constituyen una política pública tal como se ha definido este concepto anteriormente.

Ni siquiera después de la caída del gobierno militar del golpista Rojas Pinilla, durante el periodo del Frente Nacional (1958-1974), los derechos humanos fueron objeto de discusión en el país, a pesar de la persistencia del conflicto armado interno, la vigencia casi permanente del Estado de Sitio, y de algunos desarrollos legislativos e institucionales relativos a los derechos sociales y económicos (Instituto de Seguro Social, etc.). Es sólo a partir de la década de los setenta que se empezó a abrir camino en el país al tema de los derechos humanos. Factores externos e internos permiten entender las causas y el proceso de problematización de los derechos humanos en el país.

El contexto internacional de la Guerra Fría suscitó un cambio de enfoque en la lucha en contra de los insurgentes colombianos. A partir de los años sesenta “los militares colombianos se orientaron por un referente ideológico no partidista, claramente anticomunista y orientado hacia el conflicto frente al enemigo interno” (Blair Trujillo, citado en Vargas, 2002: 192). Con gran autonomía, los militares empezaron a desarrollar estrategias de contrainsurgencia que se inscribieron primero en el marco de la política estadounidense de la Alianza para el Progreso, que intentaba combinar la lucha antisubversiva con el desarrollo social y económico, y luego en el marco de la Doctrina de Seguridad Nacional¹⁰ a partir de los años setenta. La prioridad de la política exterior de los Estados Unidos hacia América Latina estaba orientada por la lucha anticomunista, y en ésta los militares jugaron un papel importante, asumiendo el apoyo a los gobiernos de turno o, en no pocas ocasiones, adjudicándose directamente el poder político: golpe de Estado de Pinochet en Chile en 1973 con el apoyo de los EE.UU. para derrocar la democrática experiencia socialista de Allende e instaurar una dictadura que se extendió hasta 1990; y dictaduras militares en Brasil (1964-1985), Argentina (1966-1970, 1976-1982), Uruguay (1976-1984), Paraguay (1940-1948, 1954-1989). En Colombia, igualmente, las fuerzas armadas estuvieron dispuestas a asumir un papel más activo. En 1975, el comandante del Ejército colombiano, Luis Carlos Camacho Leyva, anunciaba así que “los militares debían asumir un mayor protagonismo político en la democracia” (Vargas, 2002: 199).

Es en este contexto internacional que las centrales sindicales colombianas, luego de una serie de paros cívicos locales –forma de protesta urbana en contra de los deficientes servicios públicos–, convocaron a un paro cívico nacional para el 14 de septiembre de 1977. Al amparo

10 La Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) se puede definir como una serie de principios orientadores para las fuerzas militares acerca de la seguridad y la defensa nacionales. Su origen se remonta, en el marco de la Guerra Fría, a la firma en 1947 del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y a acuerdos bilaterales posteriores entre los Estados Unidos y los países del continente. Siguiendo al coronel español Prudencio García, estos principios pueden ser sintetizados así: intensivo adoctrinamiento anticomunista conducente a un ultraderechismo radical; desviación de la idea de “defensa” hacia el concepto de “enemigo interior”; autoatribución excluyente por las Fuerzas Armadas de los conceptos de “patria” y “patriotismo” y de la representación exclusiva de la nación; desviación de las Fuerzas Armadas hacia funciones de carácter policial; relajación de los conceptos éticos militares, asumiendo la tortura como método habitual y sistemático en el campo de la información; respaldo de las Fuerzas Armadas a modelos económicos de fuerte base oligárquica y gran desigualdad social (citado en Vargas, 2002: 173-174). La DSN se inscribe así en el marco de la lucha anticomunista mundial y de la defensa de los intereses de los Estados Unidos en el mundo. Con frecuencia, la Doctrina de Seguridad Nacional se equipara también “con cualquier clase de arbitrariedades o violaciones de los derechos humanos cometidos por organismos militares” (Leal Buitrago, 1992: 6 y ss.).

de la doctrina militar, los participantes en el paro, considerados como “subversivos”, fueron duramente reprimidos por el Ejército dejando un saldo de por lo menos veinte muertos y miles de detenidos en las principales ciudades del país. Estos eventos fueron aprovechados por las fuerzas armadas para solicitar otras medidas excepcionales, mediante una carta pública, a fin de luchar contra la “inseguridad nacional”. Estos deseos serán hechos realidad el 6 de septiembre de 1978 con la expedición del Decreto 1923, conocido como Estatuto de Seguridad, promulgado por el recién posesionado presidente liberal Julio César Turbay Ayala. Este decreto dará una autonomía sin precedentes a las instituciones militares en el manejo del orden público, permitiendo según los críticos de la norma, “la preeminencia de las fuerzas armadas en la dirección del Estado” (Vázquez, 1986: 36), y facilitando así el desarrollo de una dinámica aún más negativa hacia el respeto de los derechos humanos. En efecto, los casos de torturas, desapariciones y detenciones arbitrarias de militantes de izquierda, sindicalistas, indígenas y otros se multiplicaron bajo el amparo de la lucha antsubversiva y la defensa de la seguridad nacional. Es de recordar también que durante la presidencia de Turbay se produjo la espectacular toma de la Embajada de la República Dominicana por parte de la guerrilla del M-19 (febrero de 1980) que tomó a 57 rehenes, entre ellos trece embajadores y seis encargados de negocios.

Estos sucesos ocurrieron durante la presidencia en los Estados Unidos del demócrata Jimmy Carter (1978), quien impulsó un giro en la política internacional de ese país. El nuevo gobierno quería hacer de los derechos humanos un instrumento para guiar la política exterior: una “diplomacia de los derechos humanos”. Por tanto, la cuestión de estos derechos adquirió mayor relevancia en el escenario político tanto internacional como nacional. Es en este contexto que los sandinistas nicaragüenses lograron en 1979 derrocar al dictador Somoza, finalmente abandonado por los Estados Unidos, y que el régimen despótico del sha de Irán fue derrocado por el ayatolá Jomeini, quien infligió, además, una humillación a los Estados Unidos con la toma de los rehenes en la embajada de ese país en Teherán. Adicionalmente, varios países suramericanos seguían bajo el yugo de regímenes militares dictatoriales.

Esta coyuntura internacional coincide también con la severa represión interna ejercida por el gobierno Turbay. Es a partir de esta época que se crearon varias organizaciones de defensa de los derechos humanos como el Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, que desarrollaba un trabajo de defensa jurídica y de solidaridad activa en apoyo a los detenidos políticos. En marzo de 1979 se convocó, bajo el impulso de asociaciones de juristas, sindicales, de algunos dirigentes políticos, académicos, periodistas y artistas, el primer Foro Nacional por los Derechos Humanos¹¹, en el cual se denunció la ausencia de garantías legales bajo el régimen del Estatuto de Seguridad¹² y la tortura a la cual estaban sometidos los detenidos. El

11 Ver el “Itinerario de una historia” en el libro conmemorativo editado por el Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos, *Derechos humanos en Colombia – Veinticinco años*, (2004).

12 El Estatuto de Seguridad (Decreto 1923 del 6 de septiembre de 1978) estuvo vigente hasta principios de 1982. En palabras de Alfredo Vázquez Carrizosa, el Estatuto de Seguridad era “un verdadero monumento de inconstitucionalidad que ha creado sistemas penales de hecho que han desplazado la vigencia del Código de Procedimiento Penal para gran número de casos y personas. Allanamientos, requisas, interrogatorios en lugares que se estiman secretos, a donde son conducidos los detenidos con los ojos vendados para responder ante los investigadores cuya identidad les es desconocida, sin la asistencia de un abogado defensor (...) y ser objeto de apremios y algunas veces de violencia denunciada por las víctimas, nos han dado la visión kafkiana del terror judicial que era ignorada entre nosotros” (en CPDH, 2004: 45).

Foro condujo a la creación del Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos bajo la presidencia de Alfredo Vázquez Carrizosa¹³. En septiembre del mismo año, la Comisión Internacional de Juristas y el Consejo Latinoamericano de Derecho y Desarrollo organizaron un seminario sobre derechos humanos en las zonas rurales de la Región Andina (Vázquez, 1986: 41 y 47). La situación colombiana, atravesada por un clima de intensa agitación social, y con un renacer de la actividad guerrillera, llamó la atención de varias organizaciones internacionales. Es así como en el año 1980, Amnistía Internacional y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, efectuaron sus primeras visitas al país e hicieron conocer los primeros informes críticos respecto a la situación de los derechos humanos en Colombia. Ante estas críticas, y la presión de la opinión nacional e internacional, el gobierno Turbay rechazó, a pesar de las evidencias, la existencia del problema argumentando, en congruencia con la política de la Doctrina de Seguridad Nacional, que se trataba de una táctica subversiva para desprestigiar las instituciones nacionales (Vázquez, 1986: 44).

Mientras el debate sobre el tema de los derechos humanos se abría camino lentamente en la sociedad colombiana, en los Estados Unidos la llegada al poder del republicano Ronald Reagan en 1981 impuso un nuevo giro en la política exterior de ese país, abandonando por completo el tema de los derechos humanos, y adoptando las tesis favorables a las dictaduras amigas en defensa del “mundo libre”. La lucha anticomunista retomó preeminencia sobre cualquier otra consideración, y en particular los derechos humanos. Sin embargo, en Colombia, el gobierno conservador de Belisario Betancur (1982-1986) intentó alejarse un tanto de los lineamientos de los Estados Unidos y, a nivel interno, se propuso efectuar un viraje en el manejo del orden público. En contravía de la opinión de los mandos militares, aún fuertemente influenciados por la Doctrina de Seguridad Nacional, el Presidente intentó dar una salida política negociada al conflicto interno. Pero estos esfuerzos resultaron vanos en la medida en que, mientras el presidente hablaba de negociación, de paz y de amnistía, los militares, directa o indirectamente, con la formación de grupos paramilitares¹⁴, continuaban con la misma lógica represiva de la “guerra sucia”, con ejecuciones, detenciones ilegales y torturas, como lo corrobora un informe de las visitas a los detenidos políticos en 1983 y 1984 realizado por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y publicado por el periódico *El Espectador* el 26 de septiembre de 1985 (en Vázquez, 1986: 244). Tanto el Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos como los informes de Amnistía Internacional señalaban la continuación de las violaciones de los derechos humanos. En conclusión, en su Informe para 1984, Amnistía Internacional indicaba: “el país no ha tomado en serio la defensa de los derechos humanos” (Ibíd). Esta esquizofrenia política del Estado se resolvió definitivamente

13 Para una breve biografía de Alfredo Vázquez Carrizosa (1909-2001) y otros documentos relativos, véase Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos (2004).

14 Al parecer, la primera aparición pública de un grupo paramilitar la hizo el MAS (Muerte a Secuestradores) en 1981. Fue un grupo constituido y financiado por los empresarios de la droga al cual se sumaron autoridades militares, según denuncia del procurador de la república hecha en 1983. En 1987 el gobierno reconoce la existencia de 140 grupos paramilitares (Uprimny, 1990: 115 y 116). El Estatuto Orgánico de la Defensa Nacional de 1965 autorizaba a las fuerzas armadas a constituir y equipar grupos de autodefensa campesina para que sirvieran de apoyo a las “tropas en su labor de erradicación de los grupos insurgentes” (Dávila Ladrón de Guevara, citado en Vargas, 2002: 70-71), dando así origen a los grupos paramilitares con las graves consecuencias que se conocen.

a favor de la represión violenta en los dramáticos sucesos de la toma del Palacio de Justicia por un comando del M-19 el 6 de noviembre de 1985. La operación del grupo insurgente, llamada “Operación Antonio Nariño por los Derechos del Hombre”, terminó con una verdadera masacre ante las cámaras de televisión del mundo entero. Las Fuerzas Armadas de Colombia libraron una guerra sin cuartel en el edificio en llamas, provocando la muerte de un centenar de personas, entre guerrilleros, empleados y magistrados de la Corte Suprema de Justicia, y algunas desapariciones, ante una Presidencia de la República atónita. Estos hechos, aún no totalmente esclarecidos hoy en día, en clara violación de las normas del derecho internacional humanitario, aniquilaron los intentos de paz del presidente Betancur (véase Gallón, en Moncayo, 2002: 247).

La tragedia del Palacio de Justicia tuvo repercusiones en el tema de los derechos humanos. En efecto, la manera como se llevó a cabo la operación militar suscitó críticas y cuestionamientos tanto a nivel nacional como internacional. En particular, el procurador general de la nación preguntó: “¿Puede el Estado envolver en una misma acción represiva a unos ciudadanos inocentes, antes de haber agotado todos los medios a su alcance para tratar de rescatar a éstos sanos y salvos?” (citado en Vázquez, 1986: 270). El alcance mediático y político de estos eventos dramáticos incidió seguramente en la decisión del presidente Barco (1986-1990) de ofrecer una primera (modesta) respuesta institucional en materia de derechos humanos con la creación de la Consejería Presidencial para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos Humanos en 1987¹⁵. Esta oficina fue concebida como un “polo generador de políticas en derechos humanos hacia diversas instituciones de la estructura estatal y diversos sectores de la sociedad colombiana”. Los pocos funcionarios de la Consejería tuvieron la difícil labor de iniciar la sensibilización de la administración pública hacia el tema de los derechos humanos, que era considerado casi subversivo o por lo menos muy extraño. Con esto “se inició un cambio de percepción sobre el tema en los funcionarios públicos y en las instancias de decisión del Estado colombiano”. Para este efecto se creó también “la primera Comisión de Derechos Humanos con presencia de los Ministerios y organismos de control” (Vicepresidencia, 2004).

Durante el periodo presidencial de Barco, la Corte Suprema de Justicia produjo fallos que restringieron un poco la autonomía de las fuerzas armadas en materia de fuero militar (Gallón, en Moncayo, 2002: 248). La justicia civil recuperó competencias para juzgar a militares por delitos cometidos fuera de servicio, al mismo tiempo que se aumentaban los presupuestos militares (Vargas, 2002: 150-151). Muy lentamente, las autoridades civiles, en particular desde las instituciones del poder judicial, duramente golpeado por los eventos del Palacio de Justicia, parecían asumir la necesidad de tomar más en serio el respeto de los derechos humanos¹⁶. Sin embargo, para los analistas, el gobierno Barco se caracterizó “por un intento de ‘relegalizar’ y centralizar la represión a través de los regímenes de excepción pero sin que haya existido

15 Decreto Presidencial 2111 de 1987. El historiador Álvaro Tirado Mejía fue el primero en ocupar el cargo de Consejero Presidencial. Posteriormente, la función queda bajo la supervisión directa de la Vicepresidencia (1991), se transforma luego en Oficina de Derechos Humanos y, finalmente, con el presidente Pastrana, en “Programa presidencial de promoción, respeto y garantía de los derechos humanos y de aplicación del derecho internacional humanitario” (Decreto 1636 del 23 de agosto de 2000 modificado por el Decreto 127 del 19 de enero de 2001).

16 En 1990 se formó una Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos.

voluntad y eficacia reales para sancionar la guerra sucia” que continuó y se agravó (Uprimny y Vargas, 1990: 124)¹⁷. En este sentido, las medidas del presidente Barco constituyeron más bien una táctica para “deslegitimar jurídica y políticamente (...) la alianza tácita existente entre gobierno y grupos paramilitares”¹⁸ y no una “estrategia destinada a asegurar plenamente la vigencia de los derechos humanos” (125).

De hecho, los sectores de las fuerzas armadas más renuentes a aceptar el nuevo discurso institucional en materia de derechos humanos, aliados con grupos paramilitares, exterminaron físicamente la mayor parte de los miembros y simpatizantes del partido de izquierda Unión Patriótica (UP) a partir de 1985 (se habla de unas tres mil personas), así como a ex guerrilleros reinsertados del EPL y del M-19, y sindicalistas, en una total impunidad¹⁹. De manera general, la guerra sucia se exacerbó después de los eventos ocurridos en el Palacio de Justicia²⁰. La violencia aumentó gravemente entre 1989 y 1992²¹, cuando se sumó a este conflicto la violencia ligada a los narcotraficantes y fueron asesinados tres candidatos a la elección presidencial de 1990: el candidato de centroizquierda, disidente del Partido Liberal, Luis Carlos Galán, en 1989, y los candidatos de izquierda de la Unión Patriótica, Bernardo Jaramillo, y de la AD M-19, Carlos Pizarro, en 1990. Al finalizar la década, varias ONG internacionales visitaron el país y entregaron nuevamente informes críticos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia²². En febrero de 1989 tuvo lugar una conferencia sobre el caso de Colombia en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en Ginebra.

Es con el presidente liberal de centroderecha César Gaviria Trujillo (1990-1994) que el tema del respeto a los derechos humanos se oficializó. En su discurso de posesión, el nuevo

17 En enero de 1988, el gobierno de Virgilio Barco decretó un Estatuto “en defensa de la democracia” (decretos 180, 181, 182) que retomaba los principales elementos del antiguo Estatuto de Seguridad vigente bajo la presidencia de Turbay (Uprimny y Vargas, 1990: 122).

18 Sólo en 1989, luego del asesinato de Luis Carlos Galán y “de la matanza de una comisión judicial en La Rochela (Santander), el gobierno, mediante los decretos 813, 814 y 815, declaró ilegales a los grupos de autodefensa” (*El Tiempo*, 22 de julio de 2004).

19 Según lo indica Uprimny (1990: 131), existe “una impunidad de la casi totalidad de tales crímenes y la sistemática oposición y obstaculización por parte de las FF.AA. a que se adelanten investigaciones en tales materias. Los tribunales castrenses no condenan nunca a los militares comprometidos en tales prácticas, los cuales en general son ascendidos y condecorados”.

20 Como muestra de esto, en julio de 2004, un fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos condenó al Estado colombiano por avalar “la creación y fortalecimiento” de grupos de autodefensas en la década de los ochenta, señalando que, para el caso juzgado de una masacre en el Magdalena Medio en 1987, el grupo de autodefensas “actuaba con la colaboración y apoyo de diversas autoridades militares de los Batallones de dicha zona. Los ‘paramilitares’ contaron con el apoyo de los altos mandos militares en los actos que antecedieron a la detención de las presuntas víctimas y en la comisión de los delitos en perjuicio de éstas”. (*El Tiempo*, 22 de julio de 2004).

21 Por ejemplo, el número de muertos por violencia política y violación del derecho internacional humanitario pasó de 3.301 en 1990 a 4.481 en 1992 para descender a 3.100 en 1994 (Boletín Informativo de Justicia y Paz, citado en Sarmiento, 1995). Según datos del CINEP, entre diciembre de 1988 y noviembre de 1989 se produjeron 73 masacres en Colombia (*El Tiempo*, 22 de julio de 2004).

22 1987: Americas Watch; 1988: Amnistía Internacional, Comisión Internacional de Observación Judicial; 1989: Pax Christi y Justicia y Paz de Holanda, Amnistía Internacional, Americas Watch, Washington Office on Latin America (WOLA); 1990: Comisión Andina de Juristas. Véanse el detalle y las referencias de los informes en Gallón (2004).

mandatario anunció medidas para “el rescate del monopolio de la fuerza por parte del Estado, la responsabilidad de los agentes del Estado frente a las normas constitucionales y el respeto de los derechos humanos, el desmantelamiento de los grupos paramilitares y el desarme de los grupos de autodefensa” (Blair Trujillo, citado en Vargas, 2002: 206).

En este contexto nacional –la crisis institucional, los traumáticos asesinatos y eventos como la masacre del Palacio de Justicia, el proceso de paz con unos grupos armados (M-19, PRT, EPL, Quintín Lame), el recrudecimiento de violaciones graves de los derechos humanos–²³, e internacional –con el derrumbe del bloque socialista y las denuncias de ONG (AI, etc.)– se generaron las condiciones para que Colombia proclamara una nueva Constitución Política que incluyera un amplio reconocimiento a los derechos humanos²⁴, y para que se declarara a la República de Colombia como Estado social de derecho (Sánchez, 1998), institucionalizando así la obligación de desarrollar políticas públicas para garantizar y materializar los derechos humanos. En la nueva Constitución Política de la República de Colombia de 1991 aproximadamente un cuarto de los 380 artículos de la Carta hacen referencia a los derechos humanos.

La Constitución colombiana recoge, particularmente en su Título II, la misma temática desarrollada por las declaraciones de los derechos humanos: Capítulo 1: De los derechos fundamentales; Capítulo 2: De los derechos sociales, económicos y culturales; Capítulo 3: De los derechos colectivos y del ambiente. Y para completar, el artículo 93 de la Constitución señala que los tratados y convenios internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia prevalecen en el orden interno. En el ámbito de los mecanismos jurídicos de protección de los derechos, es de mencionar el fortalecimiento de los órganos de control y de acceso a la justicia, en particular con la adopción de la acción de tutela (art. 86) y la creación de la Defensoría del Pueblo. La primera representa un “mecanismo sencillo y rápido que le permite a cualquier persona buscar protección inmediata de sus derechos fundamentales cuando ellos sean amenazados o vulnerados” (Defensoría, 2001: 60-61). La tutela revelará ser, gracias al apoyo que recibió por parte de los magistrados de la recién creada Corte Constitucional, un mecanismo de gran eficacia para la defensa de los derechos individuales en casos concretos (libertades individuales, igualdad, derecho a la salud, etc.).

La Constitución atribuyó al Ministerio Público la misión de vigilar su cumplimiento. Según el artículo 118 de la Constitución a este organismo le corresponde “la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas”. Es así como el Procurador general de la República, como supremo director del Ministerio Público, tiene la tarea, entre otras, de “proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad con el auxilio del defensor del pueblo” (art. 277 al. 2). En los ámbitos municipal y distrital, los personeros, en tanto que agentes de orden municipal articulados funcionalmente al Ministerio Público, ejercerán “las funciones del Ministerio Público que les confieren la Constitución y la ley, así como las que les delegue la Procuraduría General de la Nación” (art. 168 de la Ley 136 de 1994), y deberán “cooperar

23 Según los datos de violaciones de los derechos humanos publicados en Palacio (1990: 166), durante la década de los setenta se produjeron 51.080 detenciones y 833 ejecuciones, y para la década de los ochenta se llegó a las cifras de 23.258 detenciones, 11.723 ejecuciones y 1.086 desapariciones.

24 La Consejería de Derechos Humanos desarrolló una labor significativa participando en los trabajos preparatorios para la Asamblea Nacional Constituyente, proponiendo temas de derechos humanos y realizando el primer diseño de la Defensoría del Pueblo para la nueva Constitución vigente desde 1991 (Vicepresidencia, 2004).

en el desarrollo de las políticas y orientaciones propuestas por el Defensor del Pueblo en el territorio municipal” (art. 178 de la Ley 136 de 1994). A la Defensoría del Pueblo, como ente adscrito al Ministerio Público, le corresponde velar “por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos” (art. 282 de la CP y art. 1 de la Ley 24 de 1992). Las atribuciones de la Defensoría del Pueblo se detallan en el artículo constitucional (art. 282) y en el art. 9 de la Ley 24 de 1994, la cual, además, estableció la organización y el funcionamiento de la institución. Básicamente, el defensor tiene la tarea de divulgar y promover el respeto a los derechos humanos, realizar informes y diagnósticos sobre la situación en este tema y desarrollar un papel de mediador entre los ciudadanos y la administración pública. Una tarea importante de la Defensoría consiste en “organizar y dirigir la defensoría pública”, es decir, facilitar la defensa jurídica de los ciudadanos sin recursos para contratar un abogado.

Antes de eso, la protección, la reivindicación de los derechos humanos y la denuncia de sus violaciones nunca lograron realmente ser un tema en la agenda del Estado colombiano²⁵. En este sentido, el proceso constitucional de 1991 fue para los defensores y promotores de los derechos humanos una oportunidad política para que este tema se institucionalizara en Colombia.

Este proceso constitucional facilitó la apropiación legítima, por parte de la población colombiana, de sus derechos, y la percepción de que el Estado tenía responsabilidades y obligaciones importantes en este campo. A partir de allí, los derechos humanos harán parte de la agenda, de las preocupaciones y actividades de varias instituciones estatales y empezarán a ser tema de referencia obligatoria en los planes nacionales de desarrollo. A nivel nacional, las principales instituciones encargadas de tener en cuenta este tema en sus políticas serán el Ministerio del Interior, la Vicepresidencia de la República, el Ministerio Público —mediante la Procuraduría General y las delegadas, la Defensoría del Pueblo y las personerías municipales— y el Ministerio de la Defensa Nacional.

Así, la promulgación de la Constitución de 1991 significó importantes avances en el tema de los derechos humanos. Si antes de esta Constitución, “las normas de derechos humanos prácticamente no tenían ninguna aplicación judicial”, según el constitucionalista Rodrigo Uprimny, existen ahora por lo menos cuatro razones para sustentar la realidad de estos avances: una Carta de derechos “generosa”, la “incorporación vigorosa del derecho internacional de los derechos humanos en la práctica jurídica”, el diseño de “valiosas acciones judiciales para su protección efectiva, como la tutela o las acciones populares” y, finalmente, “las respuestas positivas” obtenidas por los ciudadanos “ante la justicia constitucional, en sus demandas de amparo a sus derechos” (en Moncayo, 2002: 58).

25 La institución de la Defensoría del Pueblo tiene sus antecedentes en “la creación de la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos en 1990 y [en] la activa y diligente tarea de los Personeros Municipales [que] fortalecieron la labor de veeduría y defensa de los derechos ciudadanos [...] el debate sobre la creación del *Ombudsman* en Colombia fue tomando cada vez más fuerza ante las constantes propuestas de configurar una entidad exclusiva para el tratamiento de estos temas. Antes de la definitiva creación de la Defensoría del Pueblo con la Constitución de 1991, fueron varios los esfuerzos por reglamentar una figura encargada directamente de la defensa y promoción de los derechos humanos y de la fiscalización de las políticas públicas. Especialmente en las décadas de los años 70 y 80, se impulsaron reformas constitucionales que buscaban la organización de instancias como el ‘Defensor Cívico’ y hasta el mismo *Ombudsman*. Sin embargo, estas iniciativas, materializadas en las reformas constitucionales de los años 1979 y 1988, resultaron fallidas aplazando el tema hasta 1991” (www.defensoria.org.co, febrero de 2004).

Sin embargo, la promulgación de constituciones, de normas e, incluso, la creación de instituciones son apenas un embrión de la política, su parte esencialmente discursiva. La concreción de la Constitución y de las normas implica la adopción e implementación de políticas públicas. Esto significa la definición de objetivos, la adjudicación de recursos, la puesta en marcha de una estructura administrativa y de un proceso, etc. Sin embargo, como señala el mismo Uprimny, diez años después de la entrada en vigencia de la Constitución, “esos avances jurídicos (...) no han tenido una incidencia significativa en el goce efectivo y práctico de estos derechos por los colombianos (...) como lo muestra la simple lectura de cualquier informe de derechos humanos, la continuación de masacres y ejecuciones extrajudiciales, y el vergonzoso aumento del desplazamiento forzado en el país” (en Moncayo, 2002: 59). Para que las normas tengan efectividad, un primer paso consiste en definir cuál es el problema a fin de que, a partir de esta apreciación de la realidad, se identifiquen causas y consecuencias que las políticas públicas deberán afrontar y, en lo ideal, reducir mediante una implementación efectiva.

De modo que la Constitución de 1991 y los tratados internacionales, como política de Estado, obligan a los gobiernos a formular e implementar políticas relativas a los derechos humanos. Si bien el problema de los derechos humanos es ahora parte de la agenda pública, la lucha política para la definición más precisa de los problemas, del lugar y del contenido que ocupará en la agenda de los gobiernos es permanente. Es así como los gobiernos colombianos sucesivos han creado varias instituciones, promulgado leyes, aprobado planes, reunido comisiones, comités u órganos para la defensa y promoción de los derechos humanos en las instituciones nacionales, sectoriales y/o territoriales. También formularon políticas, definieron prioridades y trazaron objetivos en este tema. Desde luego, cada nuevo gobierno procede a una revisión de los objetivos y de los instrumentos usados, lo que corresponde, de una cierta forma, a una reformulación tanto del problema como de las soluciones dadas. Las políticas públicas son un marco de interpretación y de acción para que los actores públicos y privados intenten “resolver” o, mejor, limitar el problema desde sus percepciones.

La formulación de las políticas de derechos humanos en Colombia

Puesto en la agenda pública de los gobiernos, inscrito en la norma de las normas (la Constitución), el tema de los derechos humanos entra entonces en un proceso de formulación, decisión e implementación de una serie de políticas públicas más específicas que resultan de un proceso de selección, por tanto de priorización, de unos temas en detrimento de otros. A partir de este momento los diferentes actores involucrados en el tema entran a defender sus posiciones e intereses para influir en los procesos de formulación e implementación. A continuación presentamos los grandes ejes y algunas de las principales acciones de formulación y de implementación que los gobiernos sucesivos pretendieron desarrollar como política pública de derechos humanos. Cada gobierno intenta, como cualquier otro actor político, influir en la reformulación y redefinición de las políticas en función de sus prioridades y percepciones, modificando o corrigiendo así el curso de las políticas públicas y, con cierta frecuencia, reestructurando y reformando las instituciones encargadas. Por lo general, los momentos de cambios de gobierno facilitan, con cada nuevo Plan Nacional de Desarrollo y la habitual rotación de personal, introducir transformaciones en las políticas públicas.

DESARROLLOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DERECHOS HUMANOS DURANTE LA PRESIDENCIA
DE CÉSAR GAVIRIA (1990-1994)

Para el gobierno de César Gaviria, los contextos nacional e internacional podían ser considerados como propicios para el desarrollo de un programa de políticas públicas en derechos humanos. El fin de la Guerra Fría permitía abrigar esperanzas sobre la posibilidad de construir un mundo más democrático y más respetuoso de los derechos humanos. Aparentemente, el Estado podía considerar la posibilidad de conceder más derechos a los ciudadanos. En el ámbito interno, ciertos logros en el proceso de desmovilización de grupos armados, y la proclamación de la nueva Constitución Política de 1991, eran un buen augurio y suscitaban muchas expectativas. Como se indicó, la Constitución incorporó de manera importante el tema de los derechos humanos. Al presidente Gaviria le correspondió dar los primeros pasos para la aplicación y la reglamentación de la nueva Constitución.

Sin embargo, al observar la actitud de Colombia en las Naciones Unidas no parece que hubiera una voluntad firme de compromiso con los derechos humanos relacionados con el conflicto armado. Para el gobierno de Gaviria, las causas de las violaciones a los derechos humanos no eran imputables al Estado, sino que éste era víctima del narcotráfico y de la actividad de grupos armados privados (Gallón, 2004: 212). Por tanto, había que concentrarse prioritariamente en la erradicación de estos flagelos para obtener una mejoría en la situación en materia de derechos humanos ²⁶.

Este enfoque permitía al Estado desarrollar lo que Gallón (2004: 210) llama una “diplomacia de la astucia” para desviar la responsabilidad de las violaciones sobre otros actores, y para evadir y contener la presión sobre el Estado colombiano a fin de que éste concretara una política pública efectiva de protección y defensa de los derechos. Por eso, la política formulada no fue muy proactiva, y se limitó a algunos desarrollos normativos, de recolección de datos y de difusión de información. La política nacional en derechos humanos descansó principalmente en la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, la cual “se organizó [sic] centro de quejas y prevención de incidentes violatorios de los derechos humanos”, y trabajó en particular en “los proyectos de ley que pusieron en funcionamiento la Defensoría del Pueblo y otros instrumentos de desarrollo legal de la nueva Carta Política” (Vicepresidencia, 2004) como un proyecto de Ley estatutaria de derechos humanos. El Ministerio de Gobierno (posteriormente rebautizado Ministerio del Interior) asumió algunas tareas de protección y promoción de los derechos humanos. En el plano legislativo se destaca durante este periodo la aprobación del Protocolo II a los Convenios de Ginebra relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, mediante la Ley 171 de 1994.

Sin embargo, esta estrategia no fue suficiente para evitar diversas visitas al país (1988, 1989, 1994) patrocinadas por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, las cuales desembocaron en 1996 en la solicitud hecha por dicha Comisión de instalar una oficina permanente del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia, con el mandato de asistir técnicamente al gobierno y supervisar la situación de los derechos

²⁶ En el plano de otros derechos, la Constitución generó la adopción de una gran cantidad de normas nuevas y se diseñaron reformas institucionales, como por ejemplo, la política de salud y seguridad social (Ley 100 de 1993) y la política ambiental (Ley 99 de 1993).

humanos (Gallón, en CPDH, 2004: 213). Ante la presión internacional, Colombia empezó a considerar la posibilidad de un cambio en su política en la materia. El cambio iniciado por el gobierno de Gaviria durante la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena en 1993, se produjo públicamente en la administración de Samper (1994-1998).

DESARROLLOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DERECHOS HUMANOS DURANTE LA PRESIDENCIA
DE ERNESTO SAMPER (1994-1998)

Es en un contexto internacional y nacional muy parecido al anterior, con el demócrata Bill Clinton en la presidencia de los Estados Unidos, que la administración de Ernesto Samper inició su mandato adoptando una actitud más cooperativa, aunque no sin vacilaciones, con los organismos internacionales (ONU, OEA, ONG). El presidente reconoció explícitamente la existencia de violaciones graves a los derechos humanos en Colombia²⁷ en un momento en que la situación de éstos se agudizó en el país (Gallón, 2004: 213), particularmente con el tema del desplazamiento forzado. Sin embargo, la acción del gobierno colombiano fue socavada por los líos de los dineros del narcotráfico en su campaña electoral (proceso 8000). Samper tuvo que abstenerse de formular un cuestionamiento a los mandos militares sobre el tema de las violaciones a los derechos humanos y adoptó una “actitud ambigua” en su política al respecto (Gallón, 2004: 214).

En su Plan Nacional de Desarrollo, el gobierno Samper consideró que las causas de estas violaciones a los derechos humanos y el DIH se encontraban principalmente en el conflicto armado y en la debilidad de la administración de justicia, la cual dejaba en la impunidad gran número de delitos. A partir de este diagnóstico, la política propuso entonces avanzar en seis grandes ejes: la aplicación de las normas del derecho internacional humanitario, la superación de la impunidad, la erradicación del paramilitarismo, la atención a los desplazados por la violencia, la construcción de una actitud ciudadana de respeto por los derechos humanos y el establecimiento de relaciones constructivas con los organismos nacionales e internacionales de derechos humanos (DNP, 1995). Algunos de estos grandes ejes tuvieron luego una formulación más precisa, en particular el caso de la atención a los desplazados. En 1995 se aprobó primero un programa de atención integral mediante el documento Conpes 2804, lo cual desembocó luego en la promulgación de una muy ambiciosa ley sobre el tema (Ley 387 de 1997). También se creó una comisión asesora para la aplicación de las recomendaciones formuladas por los órganos internacionales de derechos humanos mediante Decreto 1290 de 1995, y se aprobó la Ley 288 de 1996 por la cual se reconoce la obligatoriedad de las decisiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Igualmente se firmó “el convenio de establecimiento de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia” (noviembre de 1996), y “se puso en marcha, con cooperación de las Naciones Unidas, un proyecto técnico de evaluación y diseño curricular de derechos humanos para las escuelas de formación de toda la fuerza pública” (Vicepresidencia, 2004). Con la Ley 199 de 1995 se precisaron las funciones que ya venía desempeñando el Ministerio del Interior en temas de prevención, protección y promoción de los derechos humanos, y se creó la Unidad

27 Presidencia de la República, Mensaje del presidente Ernesto Samper a todos los colombianos con ocasión del día nacional de los derechos humanos, 9 de septiembre de 1994.

Administrativa Especial para los Derechos Humanos (Decreto 0372 del 26 de febrero de 1996). Luego, en 1997, se aprobó la ley 418 que creará las bases para los programas de Protección a los Defensores de derechos humanos. Sin embargo, estos elementos de cooperación y de mayor institucionalización de los derechos humanos deben ser contrastados con la declaración de conmoción interior decretada a partir de agosto de 1995, la cual se puede leer como una señal de buena voluntad y de respaldo hacia las fuerzas militares que habían reaccionado negativamente ante la nueva actitud del gobierno en la materia.

En cuanto a las labores desempeñadas por la Consejería de Derechos Humanos y DIH durante esta administración, parte de éstas fueron trasladadas a la Defensoría del Pueblo que empezaba a funcionar (centro de quejas, pedagogía); se “creó una oficina y un equipo especializado en el diseño e impulso de políticas en derechos humanos”, y se inició la labor de atención a los desplazados, tarea que luego fue asumida por la Red de Solidaridad Social con la aprobación de la ley sobre el desplazamiento forzado.

Tanto durante la administración de Gaviria como durante la de Samper, la firma de nuevos tratados siguió su curso (ACNUDH, 2002). Durante la presidencia de Samper, a pesar de un cambio de disposición, la implementación fue muy limitada, en parte porque esta administración se concentró más en el desarrollo de la normativa internacional y en el diseño de una política para el respeto al DIH que en su ejecución. Se dedicó igualmente a la creación de oficinas de derechos humanos en las guarniciones militares y de policía, en las fiscalías, y se crearon los comités sectoriales de seguimiento. Se puede decir que durante esta administración, el centro de la actividad de implementación se limitó más al diseño e instalación de una estructura administrativa que a la producción de resultados en el tema de los derechos humanos. Esa situación permite señalar que, más allá de las voluntades expresadas, de las dificultades o de las resistencias particulares que tuvo que encarar este gobierno, la traducción en una implementación efectiva de políticas toma un tiempo que se mide fácilmente en años.

DESARROLLOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DERECHOS HUMANOS DURANTE LA PRESIDENCIA DE ANDRÉS PASTRANA (1998-2002)

La administración de Andrés Pastrana enfocó el tema de los derechos humanos como un aspecto colateral de su política de paz. Señaló, como habían hecho las administraciones anteriores, que las violaciones a los derechos humanos se debían casi exclusivamente a la persistencia del conflicto armado interno. Según este gobierno, “en Colombia existen aspectos de la realidad que han venido restringiendo en forma considerable las posibilidades de un goce pleno de (los derechos humanos) y, a la vez, la capacidad del Estado para garantizarlos. El aspecto más crítico de la realidad contemporánea es, sin lugar a dudas, el conflicto armado interno” (Presidencia, 1999: 8). Por eso la prioridad del presidente fue más la búsqueda de la paz —establecimiento de la zona de distensión del Caguán y negociaciones de paz con las FARC— que un compromiso fuerte con los derechos humanos: se le restó importancia a los compromisos internacionales del gobierno anterior y, de hecho, se disminuyó el “grado de exigencia en el respeto y la garantía de los derechos humanos y el derecho humanitario” (Gallón, 2004: 215). En el terreno de la diplomacia internacional se restableció una relación privilegiada con los Estados Unidos para obtener ayuda militar (Plan Colombia), lo que condujo a “una mayor injerencia del estamento militar colombiano en la política de los derechos humanos” (Gallón, 2004: 217).

Sin embargo, durante este periodo el gobierno adoptó con gran despliegue propagandístico un embrión de programa llamado “Política de promoción, respeto y garantía de los derechos humanos y de aplicación del derecho internacional humanitario” en el cual se introdujo por vez primera un aparte sobre la seguridad de los defensores de derechos humanos considerando este tema como prioritario al lado de cuatro temas más: la lucha contra los grupos armados al margen de la ley, la atención a la población desplazada por la violencia, el impulso a la administración de justicia, y el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

Durante esta presidencia, la cuestión del desplazamiento forzado suscitó nuevos desarrollos en la formulación de la política sobre el tema. En 1999 se adoptó un plan de acción con cinco componentes: sistemas de información, prevención, atención humanitaria, retorno y protección. Posteriormente, después de asignar las funciones que realizaba la Consejería Presidencial para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia (Decreto 489 de marzo 1999) a la Red de Solidaridad Social, una de las principales entidades encargadas del problema de los desplazados, ésta formulará en diciembre 1999 un plan estratégico para el manejo del desplazamiento. Es de anotar que el problema de los desplazados creció de manera importante a partir de ese año, lo que invalidó la formulación de la política inicial y obligó a reformularla sobre la marcha (por ejemplo, Decreto 2569 de 2000), y a destinar más recursos a la atención a esa población. De hecho, el mismo proceso de implementación y el “cambio” del problema provocaron su reformulación y su rediseño político-administrativo. Paralelamente, la administración Pastrana,

con la intención de dar mayor jerarquía al tema de los derechos humanos, nombró como alto consejero presidencial al vicepresidente de la república, Gustavo Bell Lemus, quien asumió, entre otras funciones, las de la Consejería para los Derechos Humanos. Después de varios esquemas administrativos puestos en marcha, en el año 2000 se expide el Decreto 1636 por medio del cual se crea el Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, bajo la supervisión inmediata del vicepresidente de la república. (Vicepresidencia, 2004)

Durante esta administración se pusieron en marcha los observatorios de Derechos Humanos (1999) y de Minas Antipersona (2001). El primero “acopia y analiza la información sobre la gestión estatal y sobre la situación de derechos humanos y DIH en Colombia de distintas fuentes estatales y no gubernamentales”, y el segundo es concebido “como el escenario gubernamental para la aplicación de la Convención de Ottawa a través de diferentes líneas de acción: atención a sobrevivientes, programas de prevención y concienciación, desminado humanitario, gestión de la información e institucionalización y sostenibilidad del Plan Nacional de Acción contra minas” (Vicepresidencia, 2004). En el Ministerio del Interior, la Unidad Especial creada en 1996 se transformó en Dirección General para los Derechos Humanos (art. 26, Decreto 2546 de 1999). Igualmente, pero después de varios años de discusiones y de tergiversaciones, el 5 de agosto de 2002 el gobierno colombiano ratificó el Tratado sobre la Corte Penal Internacional (CPI) con una salvedad de siete años durante los cuales la CPI no tendrá competencia para tratar crímenes de guerra en Colombia. Esta cláusula se mantuvo en secreto hasta un mes después de la ratificación y de acuerdo con el nuevo presidente Uribe que se posesionó el 7 de agosto de 2002.

En términos de modelo de implementación se mantuvo un esquema centralizado, a partir de la Vicepresidencia y el Ministerio del Interior, apoyados por comités de coordinación en las diferentes áreas que trabajaron en la puesta en marcha de los programas considerados como prioritarios, incluyendo el tema de la seguridad de los defensores de derechos humanos y personas amenazadas (ver documento Conpes 3172). Sin embargo, la prioridad dada al proceso de paz sobre cualquier otra consideración dejó las políticas anunciadas prácticamente en el papel. La política de paz del presidente Pastrana puso entre paréntesis cualquier avance en la implementación de la política de derechos humanos. Esta última se parecía más a un acto simbólico, como parte de una estrategia gubernamental de comunicación o de propaganda destinada al escenario político internacional. Por lo pronto, la implementación de una política de promoción de los derechos humanos se limitó al componente “derechos humanos” incluido en el acuerdo de ayuda y cooperación militar Plan Colombia, iniciando así un proceso de militarización y de norteamericanización (proceso de certificación en derechos humanos por el Departamento de Estado) de la política de derechos humanos en Colombia.

Durante esta presidencia, el Ministerio de la Defensa parece dar un paso adicional a fin de consolidar un mayor respeto a los derechos humanos estableciendo políticas en este sentido. En el año 2000 el Ministerio, considerando que “el respeto y acatamiento de las normas de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario continúan siendo punto importante en la agenda internacional, y en especial en la nacional, en razón del conflicto armado que en la actualidad enfrenta Colombia”, decide tomar medidas para que se “fortalezca la credibilidad y la legitimidad del sector defensa, desarrollando paralelamente acciones tendientes a contrarrestar las campañas de desprestigio emprendidas por distintas instancias en el plano nacional e internacional”. A partir de esta posición, que refleja más la estrategia y la conveniencia políticas que el convencimiento ético de la necesidad de respetar los derechos humanos, el Ministerio de la Defensa Nacional emitió una directiva permanente²⁸ en la que enunció una serie de tímidas políticas en pro de los derechos humanos, entre las cuales se destacan las estrategias tendientes a rechazar las acusaciones de violaciones de los derechos humanos cometidas por sus miembros²⁹.

Al finalizar el gobierno Pastrana tanto la situación internacional como la nacional cambiaron profundamente. Primero, la llegada del republicano George W. Bush a la presidencia de los Estados Unidos y, luego, los atentados del 11 de septiembre de 2001, provocaron un giro radical en la política internacional hacia la priorización de las cuestiones de seguridad y de lucha antiterrorista. Y segundo, internamente, el deterioro del conflicto armado y el fracaso de las negociaciones de paz con las FARC condujeron a que la opción militar para derrotar a las guerrillas volviera a ser considerada por sectores de la población y por parte de los principales actores institucionales y políticos como una salida creíble y viable. El entonces candidato liberal disidente a la presidencia, Álvaro Uribe, encarnó esta opción de mano dura en contra de los grupos insurgentes, ganando con amplia ventaja la contienda electoral para la Presidencia de

28 Directiva Permanente N° 11 de 2000, Ministerio de Defensa Nacional, República de Colombia.

29 La directiva mencionada señala: “(...) 9. Defender las instituciones militares y de Policía de los ataques infundados por supuestas violaciones de los derechos humanos y/o infracciones al Derecho Internacional Humanitario o acusaciones tendenciosas de vínculos institucionales con autodefensas ilegales, formulando las aclaraciones pertinentes y solicitando las rectificaciones a que hubiese lugar. 10. Contrarrestar la desinformación que pretende deslegitimar las acciones oficiales de la fuerza pública”.

la República en el 2002. Esta fue la primera vez en veinte años que un candidato que ofrecía privilegiar la respuesta militar para combatir a la guerrilla, salía vencedor.

DESARROLLOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DERECHOS HUMANOS DURANTE LA PRIMERA PRESIDENCIA DE ÁLVARO URIBE (2002-2006)

A partir de la presidencia de Álvaro Uribe, iniciada en el 2002, los temas de la seguridad y de la reforma del Estado adquirieron una importancia sin precedentes en Colombia desde 1991. El presidente propuso restablecer la autoridad del Estado y derrotar las fuerzas insurgentes diseñando una política llamada de “seguridad democrática”.

Las opciones políticas del primer gobierno del presidente Uribe se insertaron coherentemente en un contexto político internacional marcado por la lucha antiterrorista y la actitud guerrillera de los Estados Unidos, sellando así una alianza, obviamente desigual y subordinada, entre los dos gobiernos. Así, su Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado comunitario” (2003-2006) tiene en la llamada política de seguridad democrática su programa bandera que se desagrega en siete elementos, en este orden: control del territorio y defensa de la soberanía nacional, combate a las drogas ilícitas y al crimen organizado, fortalecimiento del servicio de justicia, desarrollo en zonas deprimidas y de conflicto, protección y promoción de los derechos humanos y del DIH, fortalecimiento de la convivencia y los valores, y por último la dimensión internacional.

El mencionado programa de derechos humanos y DIH se subdivide a su vez en cinco componentes: prevención de violaciones a los derechos humanos y el DIH, atención y prevención del desplazamiento forzado, medidas particulares de impulso al DIH, impulso a la administración de justicia en derechos humanos, fortalecimiento institucional. Es de anotar que los derechos económicos y sociales, en particular los temas de salud y educación, no están contemplados en esta parte del Plan sino que corresponden a otra sección titulada “Construir equidad social” (capítulo III). Esta política de construcción de equidad social no estaba pensada en términos de derechos (en la enunciación de los objetivos nunca se hace referencia a los *derechos* económicos y sociales). La equidad social se concibe como una estrategia que contribuye a legitimar “las políticas económicas y las instituciones que las dictan y ejecutan” (DNP, 2003: 24-26).

También impulsa de manera decidida una transformación del modelo de Estado para hacerlo más “transparente y eficiente” (DNP, 2003). En este segundo aspecto, el presidente consideró necesario transformar el Estado con base en tres estrategias fundamentales: avanzar hacia un Estado “gerencial”, fomentar la participación ciudadana y profundizar la descentralización. Esta transformación gerencial del Estado afectará también la política de derechos humanos –concebida ahora como un componente de la política pública para la seguridad democrática– no sólo en su rediseño o formulación, sino también en su implementación.

En efecto, con este nuevo enfoque gerencial, las políticas públicas de prevención, promoción y protección de los derechos humanos iniciaron un proceso de descentralización hacia los niveles departamentales y municipales para acercarse a los ciudadanos y adaptarse a las realidades locales, en donde se presume la posibilidad de una mayor y más eficiente participación y control ciudadanos. Esta estrategia general debe realizarse principalmente mediante la incorporación de las políticas de derechos humanos en los planes de desarrollo territoriales que entraron en vigencia en 2004. De esta manera, el gobierno buscó trasladar a las colectividades locales la

responsabilidad del tema de los derechos humanos “mediante la capacitación y asesoría a las autoridades locales relacionadas con la materia para que incluyan estrategias de prevención de violaciones de derechos humanos y DIH en los planes de desarrollo, de ordenamiento territorial y en los planes de contingencia” (Ministerio del Interior, 2003).

A pesar de la gravedad de la situación de los derechos humanos, el Plan Nacional de Desarrollo sólo dedicó 10 de sus 295 páginas a presentar la política de derechos humanos como parte de la de seguridad democrática. Al establecer las causas de las violaciones de los derechos humanos, de entrada el Plan señalaba que “los factores fundamentales que han impedido garantizar estos derechos y el DIH en el país [son] el conflicto interno, su intensificación y degradación, la debilidad territorial y de la justicia del Estado y la ausencia de una cultura de los derechos humanos” (DNP, 2003: 75)³⁰. De manera coherente, la prioridad de la política de seguridad democrática se centra entonces en el conflicto armado, considerando que su reducción permitirá, a la postre, garantizar los derechos humanos.

De estas diez páginas, la mitad está dedicada al segundo tema de la agenda en materia de derechos humanos: el desplazamiento forzado. En este caso, la política enunciada se parece a una presentación comentada de la Ley 387 de 1997 que versa sobre el tema. En las pocas páginas restantes, la *política de prevención de violaciones de los derechos humanos y el DIH* propone convertir la Comisión Intersectorial de Derechos Humanos en la dirección de un sistema nacional de prevención que impulsará la descentralización del tema. La política propone estimular la implementación del sistema de alertas tempranas y hacer énfasis en el mejoramiento del sistema de información acerca de las violaciones de los derechos humanos y el DIH. Propone fortalecer las medidas de protección a los defensores de los derechos humanos, y el diseño y ejecución de una estrategia pedagógica para las comunidades que permita una respuesta civil a fin de “prevenir y disuadir amenazas y agresiones de los diferentes actores armados ilegales” (DNP, 2003: 77). El plan anuncia, igualmente, medidas para promover la prevención de las violaciones a los derechos humanos de las mujeres y medidas simbólicas como la celebración del Día Nacional de la Vida y la Dignidad Humana.

Vista así, la política de promoción y defensa de los derechos humanos aparece como una tarea claramente secundaria y subordinada en relación con la lucha militar en contra de los grupos alzados en armas y de los cultivos de uso ilícito. Este carácter subordinado de la protección de los derechos humanos se manifiesta, por ejemplo, en la actitud discursiva de desdén y de crítica que caracterizó al presidente Uribe frente a los defensores de los derechos humanos y sus organizaciones, considerándolos prácticamente como cómplices de los grupos guerrilleros. Así, para el presidente Uribe la prioridad política se manifiesta en una doble estrategia: de un lado, disminuir la importancia del tema de los derechos humanos para facilitar un proceso de desmovilización negociada con los grupos paramilitares y, del otro lado, conseguir derrotar militarmente a los grupos insurgentes (FARC, ELN, EPL) gracias a una lucha “antisubversiva” amplia, militar y política, que involucra a la población civil.

30 El primer informe anual del presidente Uribe enfatiza nuevamente en esta interpretación. Se señala que este gobierno “se ha aproximado al tema desde la óptica (...)” de que la causa del problema de las violaciones de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario es “la violencia generada por los grupos armados al margen de la ley contra la sociedad y el Estado” (Presidencia, 2003: 17).

La transformación hacia la constitución de un Estado de tipo “gerencial” generó un cambio en la estructura y las funciones de las instituciones. En el tema de los derechos humanos, las principales instituciones que estaban encargadas de las políticas en el tema eran: la Vicepresidencia de la República, el Ministerio del Interior y de la Justicia y el Ministerio de la Defensa Nacional, a las cuales habría que adicionar el Ministerio Público, a través de la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo, y la Red de Solidaridad Social. Esta última ejecuta algunas políticas de asistencia humanitaria y, sobre todo, tiene a cargo el problema de los desplazados³¹. Con el nuevo enfoque las dos primeras instituciones, la Vicepresidencia de la República y el Ministerio del Interior y de la Justicia, deberían progresivamente limitarse a formular las políticas en la materia, asesorar y, eventualmente, financiar a las instituciones territoriales en particular para que éstas implementen los proyectos correspondientes a los programas establecidos (descentralización). Como entidad coordinadora de las políticas en derechos humanos, la Vicepresidencia, a través del Programa Presidencial de los Derechos Humanos y DIH, es la de mayor jerarquía y responsabilidad en el asunto. La dirección del Programa debe, en particular, coordinar las acciones dirigidas a garantizar la adecuada protección de los derechos humanos y la aplicación del derecho internacional humanitario, sugerir las medidas que pueden tomarse, realizar estudios y coordinar la elaboración del informe anual sobre derechos humanos para el Congreso de la República. Esta entidad es también responsable de los contactos con los órganos internacionales en la materia (ONU, OEA, etc.), y de promover y hacer seguimiento a las acciones (Decreto 519 de 2003)³².

La segunda institución en importancia para el desarrollo de la política de derechos humanos es el Ministerio del Interior y de la Justicia³³. A este nuevo superministerio se le atribuyó, entre otras funciones, la de “formular, coordinar, evaluar y promover la política de Estado en materia de conservación del orden público en coordinación con el Ministro de Defensa Nacional en lo que a éste corresponda, la convivencia ciudadana y la protección de los derechos humanos”. Para efectuar la tarea relacionada con los derechos humanos, el Ministerio se apoya en una Dirección de Derechos Humanos, nacida de la transformación, en 2003, de la Dirección General para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior (Decreto Ley 200 de 2003). En el nuevo esquema político-administrativo esta Dirección “debe ser una instancia fundamentalmente generadora de la política pública en derechos humanos que integre a todos los entes del Estado, tanto del orden nacional como regional y local que tienen responsabilidades legales, proyectos o programas que inciden en materia de derechos humanos y de aplicación del derecho internacional humanitario”.

La misión y la estructura organizativa que se desprenden de los objetivos de la Dirección corresponden bien a la nueva concepción de un Estado gerencial y descentralizado anunciado en capítulo IV del Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado comunitario”. Eso significa que el Estado central se limita a formular políticas marco y a realizar un seguimiento a dichas políticas, y no a implementarlas. Esta tarea se traslada a las autoridades municipales y depar-

31 La única meta fijada para el 2006 para el Ministerio de la Defensa es la de reducir “el número de investigaciones por violaciones de los derechos humanos abiertas por la Procuraduría General de la Nación de doce a ocho por cada 100.000 integrantes de la Fuerza Pública” (Presidencia, 2003: 18).

32 Para más detalles, consultar: www.derechoshumanos.gov.co/funcion.htm

33 Los ministerios del Interior y de la Justicia y del Derecho se fusionaron mediante decretos 200, 201 y 202 de 2003, a partir del 8 de febrero del mismo año.

tamentales. Por eso, las nuevas funciones de la Dirección de Derechos Humanos se limitan a tareas de proposición, coordinación, diseño, apoyo, promoción, información, etc.

En su conjunto, el Ministerio del Interior y de la Justicia, principalmente a través de los programas de la Dirección de Derechos Humanos, tuvo la misión de trabajar en tres frentes³⁴, como lo señalaba su Plan de Desarrollo Sectorial 2003–2006: la prevención y promoción de los derechos humanos y del DIH, el fortalecimiento de la descentralización de la ejecución de la política pública de derechos humanos y DIH, y la creación de una central de emergencias para dar respuesta a las alertas tempranas.

DESARROLLOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DERECHOS HUMANOS DURANTE LA SEGUNDA PRESIDENCIA DE ÁLVARO URIBE (2007-2010)

En el nuevo Plan de Desarrollo del Presidente Uribe, “Estado comunitario: desarrollo para todos” adoptado en el año 2007, el tema de los derechos humanos aparece como el segundo punto de la política de defensa y seguridad democrática bajo el título “Desplazamiento forzado, derechos humanos y reconciliación”. El tema está abordado en cinco subtítulos: Superación del desplazamiento forzado por la violencia, DD.HH. y DIH, Política de reconciliación, Fortalecimiento de condiciones regionales de desarrollo y paz, Consolidación de la presencia institucional.

Con relación al tema específico de los Derechos Humanos (DD.HH.) y Derecho Internacional Humanitario (DIH), el nuevo Plan Nacional de Desarrollo hace un balance positivo de la evolución, particularmente en la baja de la tasa de homicidios gracias a la política aplicada en los años anteriores. El nuevo Plan se considera como la continuación y fortalecimiento de las políticas anteriormente trazadas e implementadas. Como puntos importantes, el Plan prevé (¡por fin!) la culminación de la elaboración del Plan Nacional de Acción en DD.HH. y DIH y el inicio progresivo de su implementación, el fortalecimiento institucional y de la ejecución de la política pública en materia de DD.HH. y DIH —en particular en el tema de la protección a las personas amenazadas, que fue objeto de un nuevo decreto al iniciar el nuevo periodo presidencial en agosto de 2006 (Decreto 2816 del 22 de agosto de 2006)—, y el fortalecimiento de las capacidades del aparato de justicia.

34 Es de señalar que el Ministerio se encarga también de los temas ligados a los derechos de los pueblos indígenas. Para esto, el Plan de Desarrollo Sectorial estableció un programa de “Fortalecimiento de los grupos étnicos”.

Bibliografía

- ACNUDH-Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2002, *Compilación de instrumentos internacionales. Derecho internacional humanitario y derecho penal internacional*, Nuevas Ediciones, Bogotá
- Comité Permanente por la Defensa de los DD.HH (CPDH), 2004, *Derechos humanos en Colombia – Veinticinco años. Itinerario de una historia*, Bogotá
- Defensoría del Pueblo, 2001, *Estado social y democrático de derecho y derechos humanos*, Imprenta Nacional, Bogotá
- DNP - Departamento Nacional de Planeación, 1995, *El salto social: balance*, DNP, Bogotá
- DNP - Departamento Nacional de Planeación, 2003, *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado comunitario*, DNP, Bogotá
- Dye T., 1972, *Policy Analysis*, University of Alabama Press, Alabama
- Feyerabend P., 1985, *¿Por qué no Platón?*, Tecnos, Madrid
- Feyerabend P., 1989, *Contra el método. Esquema de una teoría anarquista del conocimiento*, Ariel, Barcelona
- Gallón G., 2004, “Diplomacia y derechos humanos en Colombia: más de una década de ambigüedad” en Comité Permanente por la Defensa de los DD.HH (CPDH), *Derechos humanos en Colombia – Veinticinco años. Itinerario de una historia*, Bogotá, pp. 209-226
- Jones C.O., 1970, *An Introduction to the Study of Public Policy*, Wadsworth, Belmont
- Knoepfel P., Larrue C., Varone F., 2006, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Verlag Ruegger, Zurich, 2ed
- Lasswell H.D., 1956, *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*, University of Maryland, College Park, md.
- Leal Buitrago F., 1992, “Surgimiento, auge y crisis de la Doctrina de Seguridad Nacional en América latina y Colombia” en *Análisis político*, no. 15, IEPRI, Bogotá, p. 6-34
- Majone G., 1999, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, FCE, México
- Mény Y. y Thoenig, J.C., 1989, *Les politiques publiques*, PUF, Paris

- Mény Y. y Thoenig, J.C., 1992, *Las políticas públicas*, Ariel, Barcelona
- Ministerio del Interior y de la Justicia, 2003, *Plan de desarrollo sectorial 2003-2006*, Bogotá, www.mninteriorjusticia.gov.co
- Moncayo V.M. y otros, 2002, *El debate a la Constitución*, UNAL-ILSA, Bogotá
- Muller P. y Surel Y., 1998, *L'analyse des politiques publiques*, Montchrétien, Paris
- Muller P., 2002, *Las políticas públicas*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá
- Palacio G.,(comp.), 1990, *La irrupción del paraestado. Ensayos sobre la crisis colombiana*, ILSA-CEREC, Bogotá
- Parsons W., 1995, *Public Policy: an Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Edward Elgar, Cheltenham, UK
- Presidencia de la República, 1999, *Política de promoción, respeto y garantía de los derechos humanos y de aplicación del derecho internacional humanitario 1998-2002*, Imprenta Nacional, Bogotá
- Presidencia de la República, 2003, *Informe anual de Derechos Humanos y DIH*, CD-ROM, Bogotá
- Roth A.-N., 2002, *Políticas públicas. Formulación, implementación y Evaluación*, Ediciones Aurora, Bogotá
- Roth A.-N., 2006, *Discurso sin compromiso. La política de derechos humanos en Colombia*, Ediciones Aurora, Bogotá
- Salazar, C., 1999, *Las políticas públicas*, PUJ, 2da ed., Bogotá
- Sánchez R., 1998, *Política y constitución*, Fundación Universitaria Central, Bogotá
- Sarmiento L., 1995, “Colombia social frente a la Cumbre de Copenhague”, en *Síntesis 95 Colombia*, IEPRI-TM Editores, Bogotá, pp. 15-27
- Thoenig J.C., 1997, “Política pública y acción pública” en *Gestión y política pública*, Vol.VI, No. 1, pp.19-37
- Uprimny R. y Vargas Castaño A., 1990, “La palabra y la sangre: violencia, legalidad y guerra sucia” en Palacio G.,(comp.), *La irrupción del paraestado. Ensayos sobre la crisis colombiana*, ILSA-CEREC, Bogotá, pp. 105-165

Vargas A., 1999, *Notas sobre el estado y las políticas públicas*, Almudena Editores, Bogotá

Vargas A., 2002, *Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano*, Intermedio Editores, Bogotá

Vázquez A., 1986, *Betancur y la crisis nacional*, Ediciones Aurora, Bogotá

Vicepresidencia de la República, 2004, *Programa Presidencial de los Derechos Humanos y DIH*, www.derechoshumanos.gov.co

Wildavsky A., 1974, *The Politics of Budgeting Process*, Little Brown, Boston

Situación de los defensores de derechos humanos 2002 - 2006

Javier Peña
Sociólogo Universidad Nacional

Valentina Zarama
Investigadora Banco de Datos
Derechos Humanos y Violencia Política CINEP

¿Qué es el Programa No Gubernamental de Protección a Defensores de los derechos humanos?

Es una asociación de cuatro organizaciones no gubernamentales de derechos humanos: Benposta Nación de Muchachos- Colombia, la Comisión Colombiana de Juristas, el Centro de Educación e Investigación Popular CINEP y la Asociación MINGA, que se integraron con el fin de procurar niveles de prevención frente a riesgos y vulneraciones, así como la protección cuando se presentan violaciones a los derechos de la vida, integridad, seguridad personal y tratos crueles contra los defensores¹ de derechos humanos. El objetivo es crear un ambiente de opinión favorable al ejercicio de la defensa de los derechos humanos, desde donde se busca realizar una mayor incidencia en el ámbito político con el fin de lograr plenas garantías para la defensa de los derechos humanos en Colombia.

Situación general del conflicto armado y derechos humanos

En la situación de crisis humanitaria que vive el país aún persisten los riesgos y amenazas constantes y sistemáticas en contra de los defensores de derechos humanos y líderes sociales, la acción de los grupos armados continúa contra este sector de la población colombiana.

A lo anterior se suman las acciones desarrolladas por parte del Estado y el gobierno colombiano que consisten en la deslegitimación política del ejercicio de la defensa de los derechos humanos y el proceso de judicialización indiscriminada que se expresa en detenciones arbitrarias la mayoría de las cuales se fundamentan en pruebas y testigos falsos.

¹ En este capítulo llamaremos "defensor" como concepto genérico de los hombres y mujeres que se dedican a la defensa, promoción y protección de los derechos humanos.

El actual presidente Álvaro Uribe y algunos de sus funcionarios de gobierno han expresado públicamente resistencias al trabajo de los defensores de derechos humanos, incluso con graves declaraciones del presidente, el vicepresidente y altos funcionarios del gobierno que han llegado a comparar la acción de los defensores con actividades terroristas. Lo cual se ha traducido en una polarización en la sociedad en contra de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y los diferentes movimientos sociales. Creando un desencuentro y distanciamiento tal que ha implicado el congelamiento de una agenda concertada en derechos humanos entre el Estado y la sociedad civil para superar la grave crisis humanitaria que enfrenta la sociedad.

Del 2002 al 2006 la dinámica del conflicto armado interno en el país estuvo marcada por los éxitos y fracasos de la política de “seguridad democrática” del presidente Álvaro Uribe.

El triunfo electoral de Uribe y el énfasis que su gestión de gobierno ha realizado en la seguridad democrática, es sin duda resultado del fracaso del proceso de negociación mantenido entre las FARC, en menor medida el ELN y el gobierno de Pastrana en el periodo de 1998-2002.

La política de “seguridad democrática” ha consistido en desatar una ofensiva militar, política y judicial sin antecedentes contra los denominados factores de violencia, los cuales se supone, son un factor que impide crecimiento económico y social del país en el corto y mediano plazo y amenazan la viabilidad de Colombia como nación.

Sin embargo, en la práctica esta política se ha reducido en implementar una estrategia militar contra las FARC y en menor medida el ELN. Especialmente el Plan Colombia, el cual cuenta con la ayuda técnica y financiera de la Estados Unidos, que consiste en desarrollar el más grande operativo militar contra las zonas de retaguardia de las FARC, ubicada en los departamentos del Meta y Caquetá al sur oriente del país.

Existen opiniones diversas y contradictorias sobre los efectos e impactos de la aplicación de la política de “seguridad democrática” en este período de tiempo. Las cuales expresan las profundas diferencias que en la sociedad colombiana se tiene sobre el tema de la paz y el desarrollo.

De un lado el gobierno nacional insiste en presentar como un éxito la reducción de indicadores de violencia, es decir la baja en la tasa de homicidios, la disminución de secuestros y el desplazamiento forzado, además enfatiza que producto de la ofensiva militar, la guerrilla se ha replegado y se ha logrado disminuir las acciones de estas contra la infraestructura nacional y la población civil, generando seguridad y confianza para la inversión nacional y extranjera.

Entre tanto, las organizaciones de derechos humanos indican que existe un agravamiento de la crisis humanitaria en Colombia, especialmente en la zona donde se desarrollan los operativos militares, lo cual es aún más grave por la situación de hostigamiento, persecución judicial y militar de la que son víctimas la organizaciones políticas y sociales que se oponen al actual gobierno nacional e insisten en la necesidad de buscar una salida negociada al conflicto armado interno.

También ha sido objeto de debate el proceso de negociación con las autodefensas, lo cual contrasta con la voluntad de guerra frente a las guerrillas. Los temas críticos de este proceso se relacionan con: la desmovilización de los combatientes “rasos” de los paramilitares, en la medida que se han detectado graves fallas en los programas de reinserción a la vida civil de los jóvenes paramilitares, igualmente ha sido un factor de polarización política el instrumento jurídico aprobado en el congreso para facilitar la negociación ya que solo conduce a la impu-

nidad y no permite la debida reparación moral, material y simbólica de las víctimas; por último las estrechas relaciones entre el narcotráfico y estos grupo armados, sumando la injerencia creciente en la vida política local y regional no asegura que la actual negociación conduzca al desmonte del paramilitarismo, entendido como modelo de dominación económico, social y político de carácter regresivo, al contrario para muchos sectores se trata de legalizar e institucionalizar el fenómeno paramilitar.

La estrategia de ataque contra los defensores de derechos humanos y las acciones para desmembrar el movimiento de defensa de los derechos humanos continua activa y desarrollándose bajo el gobierno de Álvaro Uribe.

La vigencia de una definición de la seguridad basada en lo militar, ataca directamente a los defensores y a los líderes sociales y comunitarios. El actual gobierno ha fomentado, desde su inicio, una cultura adversa a los derechos humanos, las actuaciones del gobierno evidencian su hostilidad hacia los derechos humanos y los defensores de estos.

Para la fuerza pública son insurgentes no solo los combatientes miembros de grupos guerrilleros, sino también todas aquellas personas civiles que, por sus ideas políticas, ellos consideran que pueden de alguna manera contribuir al fortalecimiento de las guerrillas. Por consiguiente, las estrategias contrainsurgentes emprendidas por la fuerza pública han estado dirigidas a atacar no solo a los combatientes, sino también a la población civil. De esta manera, organizaciones sociales que pretendan abrir espacios democráticos de discusión política, contrvertir las políticas gubernamentales, o buscar transformaciones dentro del sistema político nacional, son estigmatizadas y pueden verse atacadas.

Las víctimas suelen ser líderes campesinos, indígenas y afro descendientes que han estado sometidos al control de grupos guerrilleros, o personas que desempeñan actividades que la fuerza pública considera subversivas, es decir: defensores de derechos humanos, líderes sindicales o personas que son líderes sociales y comunitarios.

En este período 2002-2006 otra práctica fue la realización de allanamientos ilegales por presuntos miembros de los organismos de inteligencia estatal en los que es sustraída información importante para la defensa de los derechos humanos (computadores, cd's, libros, documentos).

Así como también se presentaron varios montajes judiciales con pruebas falsas, testigos comprados que declaran en contra de los defensores de derechos humanos y líderes sociales con informaciones falaces contenidas en los archivos de inteligencia militar sobre algunas personas que ejercen como defensores de derechos humanos. En otros casos los testimonios provienen de paramilitares o guerrilleros reinsertados quienes son usados a cambio de dinero por los organismos de inteligencia estatales para atestiguar en contra de los defensores y líderes sociales.

Esta práctica afecta de manera particular a los defensores de derechos humanos, cuya labor es percibida como una actividad subversiva o afín con la de los grupos guerrilleros. En muchos casos, el trabajo en derechos humanos es valorada de manera negativa por parte de las autoridades que llevan a cabo las detenciones, así como por parte de las autoridades judiciales que definen la situación jurídica de las personas procesadas por el delito de rebelión, configurándose las detenciones arbitrarias.

Demostrando con lo anterior que las autoridades colombianas no respetan la labor de los defensores de derechos humanos, la presunción según la cual el trabajo en pro de los derechos

humanos es una “fachada de las guerrillas” ha dado lugar a persecuciones y montajes judiciales por parte de agentes estatales. En muchos casos los defensores de derechos humanos son señalados por informantes anónimos que actúan motivados por recompensas, generalmente estos informantes suelen ser preparados para que atestigüen en contra de determinadas personas, en diferentes procesos y en distintas partes del país.

Han sido permanentes las acusaciones infundadas contra las organizaciones no gubernamentales de nivel nacional e internacional defensoras de derechos humanos. El presidente Álvaro Uribe ha generado un clima aún más hostil que el ya existente en el pasado contra las organizaciones de derechos humanos, presentándolas ante la opinión como una amenaza. Sus declaraciones respecto de las organizaciones de derechos humanos buscan extrapolar el debate y ponerlo en términos de que quienes disienten del gobierno son proclives al “terrorismo”. Por esta vía, se estimula a pensar que los derechos humanos no sean vistos por la opinión pública como una salida a la crisis, como un deber ser, sino al contrario como un obstáculo en el desarrollo de la política de “seguridad democrática” y por ende a la paz de Colombia.

Las relaciones de las organizaciones de derechos humanos con el gobierno se encuentran deterioradas, pero, más allá de eso, se está afectando la posibilidad de que la sociedad tenga como referente los derechos humanos, como un objetivo hacia lo cual deben estar encaminadas las acciones del gobierno. Al contrario, su actitud ha estimulado a que crezcan y se fortalezcan dentro de la población los sectores que ven los derechos humanos como un obstáculo, y que se sientan autorizados a descalificar y actuar en contra de las organizaciones defensoras de dichos derechos.

Otra actitud del gobierno para crear una cultura adversa a los derechos humanos es la de desviar el debate sobre el concepto mismo de estos derechos: ¿Quién es el responsable de su cumplimiento? ¿Qué responsabilidad tienen los particulares en la materia? ¿Desde qué perspectivas debe darse el debate sobre los derechos humanos?

Si esa mentalidad adversa a los derechos humanos prospera y si, además, tiene éxito el empeño gubernamental de dismantelar el Estado social de derecho, restringiendo el alcance de instituciones de protección de derechos, las perspectivas para la población colombiana no son nada halagüeñas. Paradójicamente, so pretexto de brindar seguridad frente a las guerrillas, la sociedad quedará desprotegida y profundamente insegura frente al Estado (y a las fuerzas paraestatales).

La sociedad colombiana ha estado inmersa en un conflicto político y social que el Estado no ha podido conducir hacia la vía de la solución, el cual terminó agudizando aún más la situación de la población llevándola a una grave crisis humanitaria, al darse continuidad del conflicto armado que actualmente lleva ya más de cuatro décadas.

La dinámica del conflicto y los diferentes grupos que se encuentran en este, han colocado como punto intermedio a la población civil y en especial desde mediados de la década del ochenta, cuando aparecieron los grupos paramilitares quienes se alinearon al lado de las Fuerzas del Estado y optaron por considerar como uno de sus enemigos a miembros representativos de los sectores populares, especialmente a sus líderes, aduciendo que eran miembros activos de la insurgencia o por lo menos proclives a ella, denominándolos “*los guerrilleros de civil*”. Con esta misma lógica, respondieron las fuerzas irregulares, que luchan contra el Estado, las guerrillas, quienes declararon sus enemigos a todas aquellas personas que ellos consideraban estaban al servicio de la Fuerza Pública y/o de los paramilitares.

El encono y la polarización condujeron a miles de personas a la mira de los efectivos de todas los grupos armados, que optaron por atacar a los civiles en vez de confrontarse entre ellas mismas, desconociendo el principio de distinción en medio de la guerra entre quienes son combatientes y quienes no lo son ².

Dada la grave magnitud del conflicto, el Estado colombiano permitió el ingreso y acuerda la actuación de organismos internacionales como: el Comité Internacional de la Cruz Roja -CICR-, la Oficina de la Alta Comisionada para los Refugiados -ACNUR-, y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas -OACNADH-. Organismos que se constituyen en ejes de la protección para la población civil, que colaboran con la solución del conflicto armado que se vive en el país o por lo menos tratan que el nivel de afectación en la población sea menor.

En procura de buscar estrategias de supervivencia de la población, decenas de personas asumieron la defensa del grueso de la población civil y para ello conformaron distintas organizaciones sociales (ONG de derechos humanos) que se constituyeron para la defensa de la vida, la libertad, la integridad y que los tratos crueles indignantes y degradantes no tuvieran lugar en la sociedad.

Existe un marco jurídico nacional e internacional que ampara las legales y legítimas acciones que se desarrollan desde las ONG de derechos humanos e impulsan sus miembros: *“toda persona tiene derecho individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional”* ³.

En medio del conflicto armado, actúan los defensores de derechos humanos, quienes denuncian, exigen y promueven el cumplimiento y el respeto de los derechos de la población civil a los distintos efectivos de los grupos armados ilegales e incluso a las Fuerzas del Estado.

Sin embargo, ejercer actividades de divulgación, promoción, protección y defensa de los derechos humanos terminó por colocar a estos defensores en la mira de los violentos. Cientos de colombianos han perecido en sus manos y aún siguen estando en el punto central de la confrontación, así como también los defensores mantienen un alto nivel de vulnerabilidad, y han tenido que enfrentar ataques sistemáticos.

El costo político del exterminio a este sector social de defensores forzó al gobierno nacional a crear el Programa de Protección para los Defensores de Derechos Humanos y Líderes Sociales, adscrito al Ministerio del Interior y de Justicia. A su mismo, a la par con éste se crearon las condiciones para que distintas instancias de la sociedad civil, asumieran la responsabilidad de crear un Programa No Gubernamental de Protección a Defensores inicialmente llamado Comité Ad Hoc, con un propósito similar en la prevención y protección.

El Programa No Gubernamental de Protección a Defensores de Derechos Humanos considera que el trabajo en defensa de los derechos humanos es de vital importancia en una sociedad en conflicto, en especial si éste es armado, y de tan alta afectación hacia la población civil.

El trabajo de defensa, promoción y protección en derechos humanos es determinante para la vida e integridad de la población afectada por los diferentes grupos armados, así como también sirve para dar a conocer las diferentes y graves violaciones que se presentan en varios ámbitos del territorio nacional, en especial en las zonas más distantes de las grandes capita-

² Protocolo II de Ginebra, Principio de Distinción.

³ Declaración de Naciones Unidas, 1998.

les, en donde no se cuenta muchas veces con la presencia Estatal. Así mismo se juega un rol determinante para la organización de la comunidad en torno a la defensa de sus principales intereses y necesidades, entendiendo que todas estas acciones sociales y políticas son legales y legítimas en cualquier sociedad.

Se reconoce como defensores de derechos humanos aquellas personas cuyo rol social los ha puesto en pro de una causa y función política, reconocidos públicamente tales como: líderes sociales, comunitarios, mujeres, estudiantiles, afro descendientes, juveniles, campesinos, indígenas, culturales, sindicales y medio ambientales, quienes se destacan por su compromiso y activismo en la labor de defensa, promoción y protección de los derechos humanos.

En muchas ocasiones los defensores han sido víctimas de ataques, estas acciones de violencia se concretan especialmente en: amenazas como por ejemplo *-llamadas telefónicas, correos electrónicos, envío de panfletos, cartas y sufragios-*, seguimientos, hostigamientos e intimidaciones como *-abordajes e interceptaciones físicas-*, estigmatizaciones verbales, interceptaciones telefónicas *-sin la debida orden judicial-*, atentados, torturas, desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, robos de información en sus oficinas o residencias y montajes judiciales con pruebas y testimonios falsos para involucrarlos en procesos judiciales.

Los defensores se enfrentan a las difíciles situaciones anteriormente descritas, y quedan inmersos en medio de las complejas condiciones generadas por el conflicto, muchas veces estos son estigmatizados y como consecuencia de ello perseguidos por parte de los grupos armados organizados de derecha (paramilitares), al igual que por parte de algunos servidores del Estado como de los organismos de seguridad, las fuerzas militares y funcionarios judiciales y en menor medida por los grupos guerrilleros.

Se han presentado ocasiones en las cuales altos funcionarios del Estado estigmatizan a los defensores, al ser nombrados peyorativamente tal como: *“terroristas que se escudan bajo la bandera de los derechos humanos”*⁴. Quienes insisten intencionalmente en la deslegitimación política del ejercicio de la defensa de los derechos humanos, induciendo a la sociedad a creer que esta actividad es ilegal, y autorizando, tácitamente, a los funcionarios públicos para que puedan actuar contra los defensores de derechos humanos.

Por eso, el objetivo de esta publicación es contribuir a la reflexión sobre la realidad de los defensores de los derechos humanos, analizar su dinámica, así como los elementos que generan sus riesgos y vulneración.

Se trata de ver las causas que propician la situación de riesgo para los defensores de derechos humanos: ¿Qué hay detrás de los ataques hacia éstos? ¿Por qué se dan estos ataques? ¿Quiénes han sido los autores de estos ataques? ¿Qué alternativas existen para superar las violaciones que los aquejan?

La apuesta es por tener una sociedad que respete las diferencias de pensamientos, donde el disentir o denunciar no sea un delito que genere estigmatización y posterior persecución, donde la labor de defensa de los derechos humanos no se considere una actividad ilegal.

Una de las primeras responsabilidades que tienen las personas dedicadas a la defensa de los derechos humanos, sea lograr que su propia vida sea respetada. Se espera que este informe contribuya de manera significativa a ampliar la perspectiva para que la labor sea aún más fructífera y en un marco de seguridad mayor.

4 Declaraciones públicas del Presidente Álvaro Uribe, 2003.

Sería deseable que en la sociedad colombiana el número de violaciones provenientes de la confrontación armada sea cada vez menor, como resultado de la extinción de ese conflicto, así como el número de los defensores relacionados con estos hechos, lo cual les permitiría dedicarse a crear nuevos espacios de interlocución donde la convivencia democrática sea el norte social.

Situación de los defensores de derechos humanos durante el primer gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006). Pautas y formas de agresión

Comprender la situación de los defensores de derechos humanos, es tratar de resumir una parte del conflicto armado interno que afecta al país, reflejado en un sector social específico.

Desde diferentes patrones de victimización y por medio de ataques sistemáticos y violaciones nos indican una estrategia política y militar en contra del sector social de los defensores de derechos humanos, con el claro fin de desmembrar el movimiento de defensa de derechos humanos en el país.

Los defensores de derechos humanos no son parte de la guerra: la denuncian, y denuncian a su vez a los “guerreros” y sus actos, precisamente esta es una de las razones por las que existe una gran estigmatización hacia los defensores por el hecho de denunciar las atrocidades que comenten los actores de la guerra frente a ciertos sectores de la sociedad, por ello mismo se deriva la intensa persecución y ataques que les profieren, ya que parte del logro de los grupos armados esta en que no se divulgue públicamente sus “actos de guerra” frente a las graves violaciones que comenten contra la población civil.

Por ello es entendible, más no justificable que el trabajo de la defensa, protección y promoción de los derechos humanos en medio de la guerra genere riesgos, sin embargo el alto costo y la cuota de sangre ha sido elevada para quienes realizan esta actividad.

Indudablemente las acciones de incidencia política que se realizan desde las ONG de derechos humanos tanto a nivel nacional como internacional, influyen en la prevención de posibles ataques que puedan realizar los diferentes grupos armados contra la población civil, se denuncian graves violaciones a los derechos humanos, se exige justicia, verdad y reparación a las víctimas, y se reclama ante la impunidad.

La esperanza y el indicador de cambio en nuestro país se vera cuando exista total respeto por los derechos de todos los ciudadanos, en ese momento los defensores de derechos humanos no tendrán razón de ser, la apuesta del trabajo cotidiano conduce a esta utopía.

Base de datos, marco conceptual, metodología y fuentes

La base de datos fue creada con el apoyo humano y técnico del Banco de Datos del CINEP, se realizo un programa en sistemas con el fin de recopilar los casos de violaciones a defensores de derechos humanos reportados o atendidos, teniendo en cuenta diversas categorías como organización social, sector social, perfil, organización de pertenencia y tipo de violación.

La información en su gran mayoría se recopiló de los casos atendidos en el Programa No Gubernamental de Protección a Defensores de Derechos Humanos y Líderes Sociales, también se utilizó como insumo las revistas Noche y Niebla del Banco de Datos del CINEP, y la base de datos de la Comisión Colombiana de Juristas CCJ.

Para establecer quien es un defensor de derechos humanos, atendemos a dos conceptos el primero: defensor como concepto genérico de los hombres y mujeres que se dedican a la defensa, promoción y protección de los derechos humanos, y segundo: el concepto básico y amplio desarrollado en la declaración sobre defensores de derechos humanos de las Naciones Unidas. En donde se indica que “Son todos los hombres y mujeres cuyas acciones individuales o colectivas contribuyen a la eliminación efectiva de todas las violaciones de derechos fundamentales”.

Con el fin de contrastar la veracidad de la información recaudada en la base de datos, se realizó un cotejo de la información con diversas ONG y organizaciones sociales en todo el país, considerando, revaluando y detallando aun más los casos reportados.

Dentro de la base de datos fueron registrados un total de 429 casos de violaciones a defensores de derechos humanos, presentándose un promedio de 89 violaciones por año para el periodo 2002-2006 comportamiento que demuestra que ha sido un proceso sistemático en contra de los defensores, encontrándose los máximos picos para los años 2002 y 2003 del periodo de estudio.

TABLA 1

Modalidades, pautas y tipos de violación

Año	Total de violaciones
2002	98
2003	98
2004	75
2005	87
2006	71
TOTAL	429

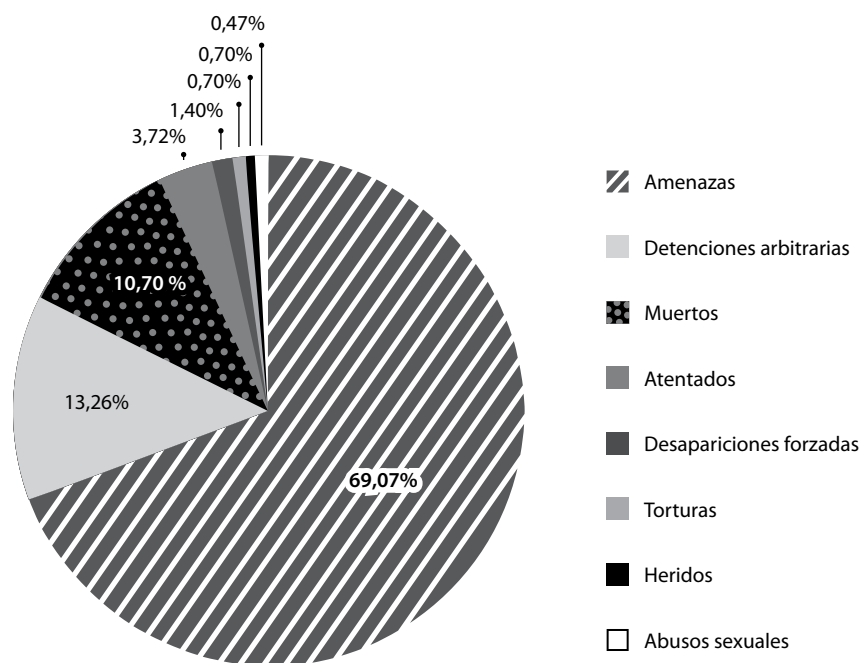
(Ver gráfico 1) La sumatoria de los casos reportados muestra las AMENAZAS como el mayor tipo de violación en contra de los defensores, las amenazas se presentan de diferentes maneras: verbales, físicas y psicológicas. Entre las verbales se presentan por medio de llamadas telefónicas, descalificaciones y estigmatizaciones públicas, entre otras; en las físicas se cuentan los hostigamientos, seguimientos, interceptaciones, los sufragios, los panfletos, las cartas anónimas, etc; entre las psicológicas se encuentran las listas públicas de posibles asesinatos con nombres propios, y adicional a las anteriores se suman las amenazas electrónicas, vía Internet a correos institucionales y personales.

La amenaza conlleva implícito el propósito de intimidar a la víctima con el fin de conminarla a abandonar su área de acción, o de presionarla hacia la inacción frente a un tema específico. Por lo general, la amenaza conduce a otro tipo de violación de los derechos fundamentales ya que quienes son amenazados huyen de sus regiones de origen con el fin de salvaguardar sus vidas, configurándose de esta manera el desplazamiento forzado, y todas las afectaciones que en este estado se generan. Y en algunos casos desafortunados se logra concretar la amenaza, por medio de un atentado, o una ejecución extrajudicial.

Se observa como el segundo tipo de violación cometido contra los defensores son las DETENCIONES ARBITRARIAS, estas se configura de dos maneras: una cuando se detiene a un defensor sin la debida orden judicial; y la otra se presenta en el proceso judicial cuando existen pruebas falsas o testigos que mienten en sus declaraciones generalmente a cambio de dinero

que ofrecen algunos funcionarios de organismos de seguridad del Estado. Tal es el caso del sindicalista y defensor de derechos humanos integrante del CPDH capítulo Nariño quien venía realizando denuncias sobre “la supuesta desmovilización paramilitar” y el incremento en las violaciones a los DDHH, Javier Dorado quien fue detenido arbitrariamente el 26 de mayo del 2005 y posteriormente encarcelado cuatro meses, al cabo de los cuales se comprobó la presión de los funcionarios del DAS sobre testigos falsos para que declararan en su contra.

GRÁFICO 1 VIOLACIONES 2002 - 2006



En los inicios de la política de seguridad democrática se desarrolló como estrategia contra la subversión, la práctica de las detenciones arbitrarias, en donde se presentaron capturas masivas y selectivas que se dieron especialmente en zonas de alta presencia guerrillera, en donde detenían a las personas por simple sospecha, o por delaciones de informantes.

De esta manera se realizaron masivas detenciones a lo largo y ancho del país, en donde se violaban principios básicos de libertad, derecho a una defensa y un proceso justo. Cabe recordar que en el año 2004 el presidente Álvaro Uribe interpeló públicamente a los comandantes de la fuerza pública: “no hay que continuar con capturas de 50 personas, tienen que ser de 200”⁵.

Los defensores de derechos humanos terminaron en varios casos involucrados en este tipo de detenciones arbitrarias; capturados con ordenes judiciales realizadas luego de la detención,

⁵ Discurso del Presidente Álvaro Uribe Vélez en el LXIII Congreso Nacional Cafetero, del 10 de Diciembre de 2003 Día Internacional de los derechos humanos.

en ocasiones mantenidos incomunicados de sus familiares y abogados, en procesos con testigos clonados en diferentes ciudades, con declaraciones y pruebas que no correspondían a la realidad o no se relacionaban con el detenido, y con la debida estigmatización que implica el ser presentados públicamente en medios masivos de comunicación como insurgentes, violándoles el derecho a la honra y buen nombre.

Estas detenciones arbitrarias y selectivas posteriormente conducían al destierro (desplazamiento forzado) de los detenidos, quienes luego de pasar varios meses en la cárcel y luego de demostrar su inocencia, se veían en la imperiosa necesidad de comenzar una nueva vida en otro lugar, incluso se presentaron casos en los que una vez el defensor quedaba en libertad, era ejecutado extrajudicialmente, tal como sucedió en el caso más emblemático con Alfredo Correa de Adréis quien fue acibillado en la ciudad de Barranquilla luego de salir de un encarcelamiento y de haber demostrado su inocencia.

Como tercer factor de afectación a los defensores de derechos humanos encontramos los HOMICIDIOS o ejecuciones extrajudiciales, como una estrategia en su contra y un medio de exterminación de estos, situación que demuestra como se implementa la eliminación de seres humanos para acallarlos, para evitar que denuncien actos de barbarie y corrupción. Como en el caso del líder indígena de la comunidad Kankuama de la Sierra Nevada de Santa Martha Freddy Arias Arias, quien se encontraba amenazado de muerte por los paramilitares, debido a las constantes denuncias sobre las violaciones que cometían, estos grupos armados en contra de su pueblo indígena. El fue asesinado el 03 de agosto de 2004. El día de su asesinato minutos antes Freddy se realizó un estudio técnico de riesgo y seguridad en el Departamento Administrativo de Seguridad DAS, con el fin de determinar su nivel de riesgo, para proveerlo de medidas de protección, saliendo de la sede del DAS a dos cuadras fue ultimado por sicarios.

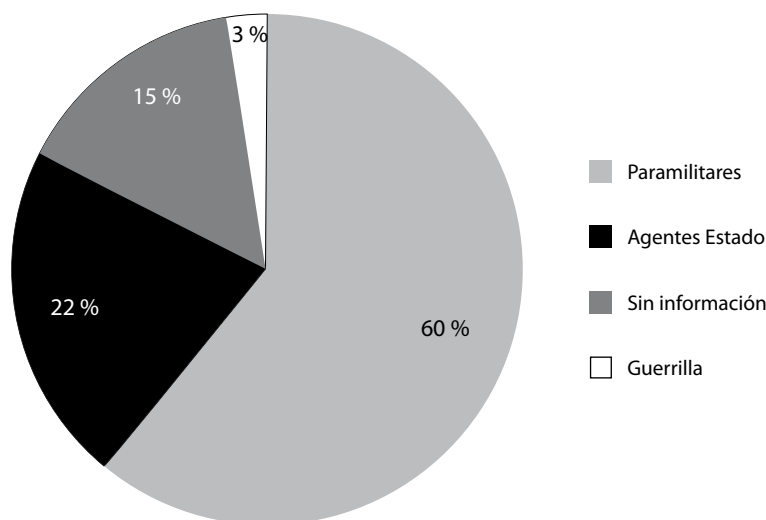
Otro tipo de violación que afectó altamente a los defensores fue el HURTO DE INFORMACIÓN relacionada con el trabajo de derechos humanos, contenida en computadores, discos compactos, informes escritos y similares, ya que de sus oficinas o de sus residencias han sustraído estos elementos, en donde es claramente identificable las razones y móviles políticos de persecución de estos “robos”, en donde el dinero en efectivo y objetos de valor comercial no son sustraídos.

El 03 de Agosto de 2006 en Bogotá, entraron a la oficina de La Consultaría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento CODHES, en donde sustrajeron el disco duro de las computadoras del sistema de información de derechos humanos y desplazamiento forzado SISDHES, del centro de documentación.

Autores y principales victimarios

Los defensores de derechos humanos swon víctimas de todos los grupos armados, tanto de los grupos ilegales (paramilitares y guerrillas) como de los legales (ejercito y policía), así como también de algunos funcionarios judiciales (fiscalía, jueces e investigadores). Especialmente son blancos de ataques de quienes se sienten denunciados por estos, es así como han sido estigmatizados en público y en privado, bajo el supuesto de enemigos y posteriormente atacados de diversas maneras.

GRÁFICO 2 PRESUNTOS RESPONSABLES



Quienes más responsabilidad tienen en los ataques, son los grupos paramilitares, que consideran a los defensores de derechos humanos como sus enemigos, por declararlos afines a la ideología de la guerrilla, motivo por el cual son declarados objetivos militares y han sido perseguidos por estos en todo el territorio nacional.

En Barrancabermeja el 16 de octubre de 2003 se produjo el asesinato de Esperanza Amaris Miranda líder de mujeres integrante de la OFP Organización Femenina Popular y madre de dos hijos. Estando en su vivienda en horas de la noche llegaron varios paramilitares en un taxi y la sacaron a la fuerza, una hija que trató de impedir su desaparición fue herida, luego de cinco minutos fue hallado su cuerpo sin vida. La Organización Femenina Popular cuenta con más de 30 años de vida y trabajo en la región del Magdalena Medio, debido a las constantes amenazas y ataques especialmente de grupos paramilitares fue beneficiaria de medidas cautelares ⁶ de protección por parte de la Comisión Internacional de Derechos Humanos.

La fuerza pública se encuentra en segundo lugar como los responsables de violaciones a los defensores, quienes actuando de manera ilegal, se ha podido comprobar que los ataques que han recibido los defensores se originaron en agentes públicos quienes actuaban por fuera del marco de la ley. Se entiende que cuando un miembro de un grupo armado ataca a un defensor, su acción responde a una estrategia de guerra, determinada por la unidad de cuerpo, bajo un mando y como parte integral de este, por lo tanto la consabida excusa: “son hechos y/o casos aislados”, no exime la responsabilidad grupal frente a ciertas acciones militares violatorias de los derechos básicos de los defensores.

Casos como el de la masacre de San José de Apartadó, Antioquia; el 25 Febrero de 2005 que conmocionó al país, al conocerse la sevicia con que se cometieron estos hechos (desmembrados con machete) y especialmente contra quienes fueron asesinados: Luis Eduardo Guerra

⁶ Sentencia C-379/04, Para la Corte, las medidas cautelares, son aquellos instrumentos con los cuales el ordenamiento protege, de manera provisional, y mientras dura el proceso, la integridad de un derecho que es controvertido en ese mismo proceso.

de 35 años, su compañera sentimental Bellanira Areiza Guzmán de 17 años, su hijo Deiner Andrés Guerra Tuberquia de 10 años, junto con: Alfonso Bolívar Tuberquia de 34 años, su esposa Sandra Milena Muñoz Posso de 24 años, su hija Natalia Andrea Tuberquia Muñoz de 5 años y su hijo Santiago Tuberquia Muñoz de 18 meses, también fue asesinado: Alejandro Pérez Castaño de 33 años. Cabe anotar que Luis Eduardo y Alfonso eran dos importantes líderes campesinos de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, asociación que se constituyó en neutralidad activa frente a todos los grupos armados, decisión política que les ha costado muchas vidas de sus líderes. Esta comunidad de paz ha sido estigmatizada por la guerrilla de las FARC y al igual por funcionarios gubernamentales en especial del gobierno de Álvaro Uribe. Recientemente la Fiscalía ordeno la captura de 15 militares por la masacre de San José de Apartadó, comprobándose su responsabilidad en los hechos ⁷.

Es significativo el porcentaje de casos donde no se logra determinar la autoría de los hechos de vulneración, esta situación va de la mano con la falta de voluntad política para realizar investigaciones judiciales y por lo general estos casos quedan en la impunidad.

Los casos en los que grupos guerrilleros han atacado a defensores de derechos humanos se encuentran en menor proporción y se han desenvuelto en contextos donde los líderes defienden el derecho a no ser involucrados en el conflicto armado, como es el caso de las comunidades afro descendientes e indígenas. En Puerto Guzmán Putumayo Guerrilleros de las Farc-ep asesinaron a Martha Jamioy, integrante del comité ejecutivo de la Organización Zonal Indígena del Putumayo OZIP y gobernadora de dicha comunidad, quien se encontraba amenazada porque se oponía a que la guerrilla y los paramilitares suplantaran las autoridades indígenas y limitaran su movilidad.

Adicionalmente, a lo anterior, el gobierno de Álvaro Uribe ha fomentado desde su inicio el desarrollo de una cultura adversa a la defensa de los derechos humanos, varias de las actuaciones del gobierno evidencian su hostilidad hacia los derechos humanos y hacía las organizaciones no gubernamentales que critican su política de seguridad democrática.

Análisis estadístico por perfil, organización y sector social

La lucha por las más elementales reivindicaciones o por derechos reconocidos en la normatividad nacional o internacional se puede constituir en centro de disputa, confrontación y muerte, donde en muchos casos el perdedor es el defensor de derechos humanos que se enfrenta con la fuerza de sus convicciones y sin ninguna protección más que la palabra y las leyes. (Ver gráfico 3)

Los líderes comunitarios especialmente de zonas urbanas que cuentan con poca o nula presencia estatal se vieron altamente afectados, el reclamo y la exigencia por el goce efectivo de derechos básicos como la vivienda, la educación, la salud y los servicios públicos, son motivos suficientes para ser declarados objetivos militares por grupos armados que consideran que el reclamo de los derechos básicos de la humanidad son de carácter insurgente. Este tipo de defensores de derechos humanos se ven expuestos y vulnerables frente a los grupos armados que los atacan cobardemente, ya que en su gran mayoría no cuentan con las debidas medidas mínimas de protección y redes de apoyo. (Ver gráfico 4).

⁷ El Espectador 28 de Marzo 2008.

GRÁFICO 3 ANÁLISIS ESTADÍSTICO POR PERFIL, ORGANIZACIÓN Y SECTO SOCIAL. PERFIL DE LAS VÍCTIMAS 2002 - 2006

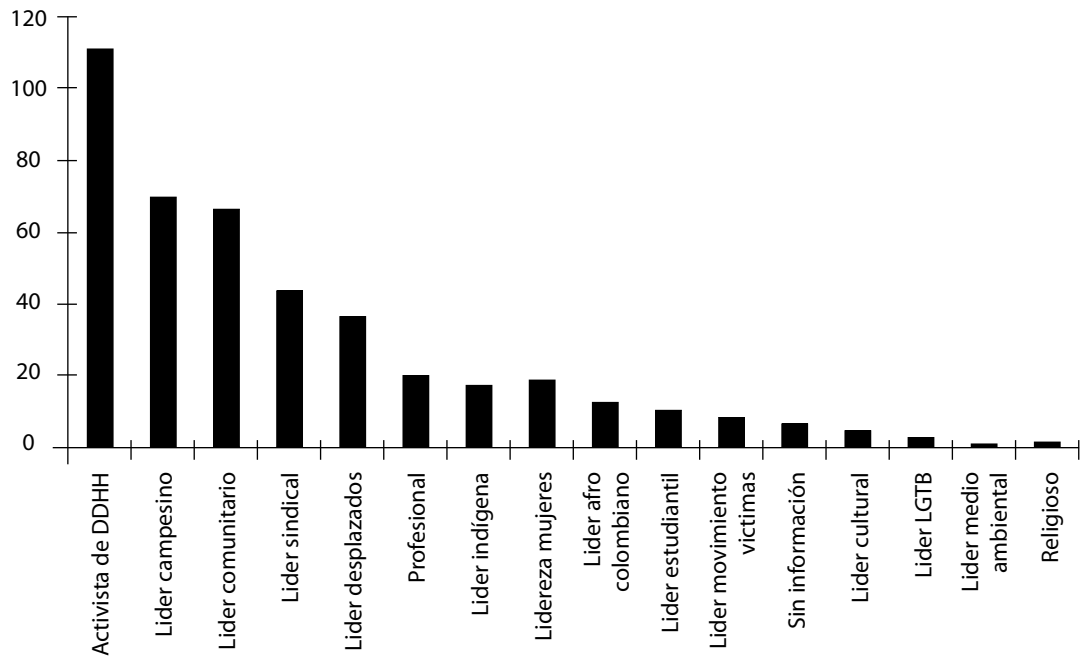
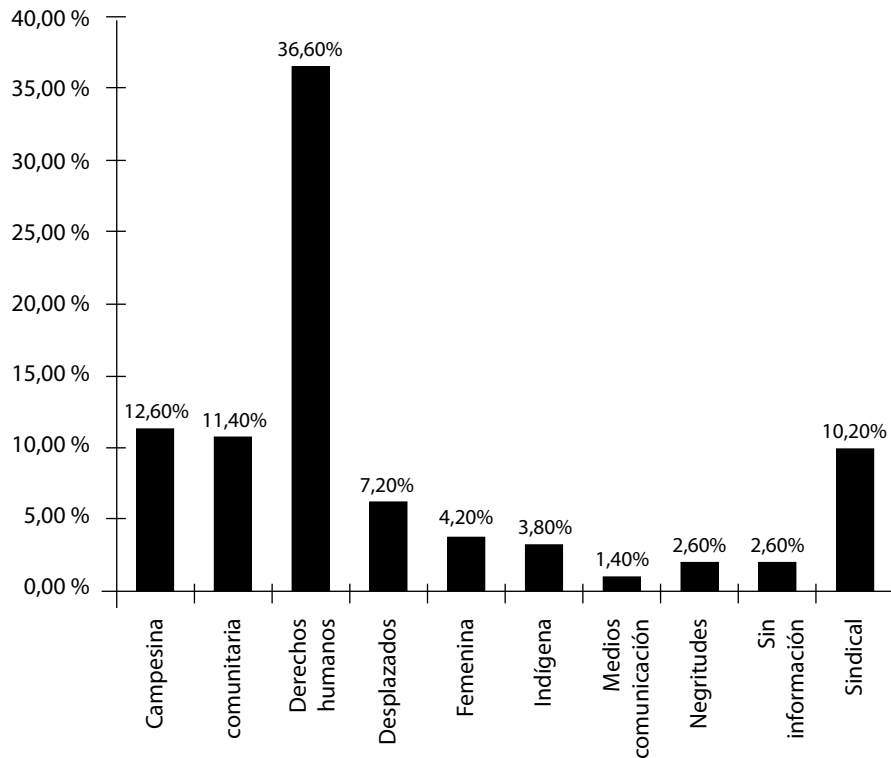
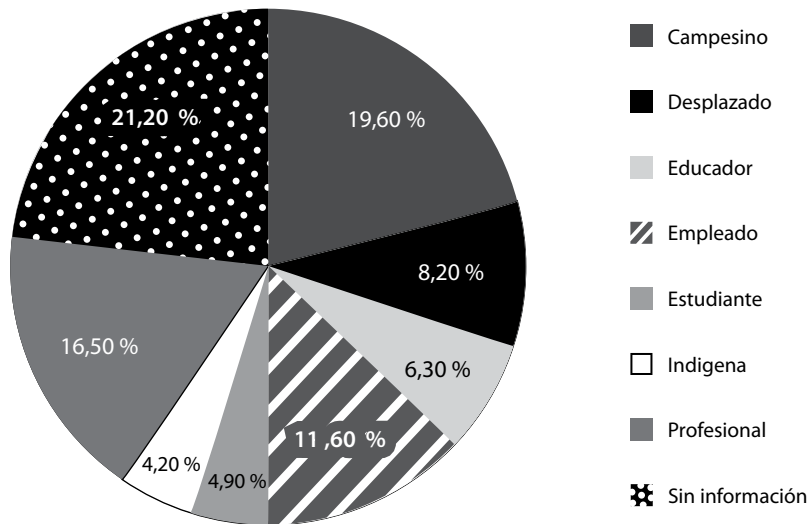


GRÁFICO 4 TOTAL DE VIOLACIONES ORGANIZACIÓN SOCIAL



Para las organizaciones sindicales la confrontación entre el capital y el trabajo sigue teniendo vigencia en donde la lucha por el excedente creado en la producción conduce a los propietarios del capital o sus representantes a actuar contra los líderes de las organizaciones sindicales. Lo señalado se hace aún más agudo cuando el liderazgo encarna una lucha de dimensiones políticas superiores y entran a defender (o confrontar) los intereses nacionales vs. transnacionales, se puede resaltar el caso de la industria petrolera, del carbón, la minería en especial el oro, los alimentos y aquella que une la producción de la tierra e implica una gran inversión, como la palma aceitera y la industria del banano.

GRÁFICO 5 TOTAL DE VIOLACIONES SECTOR SOCIAL

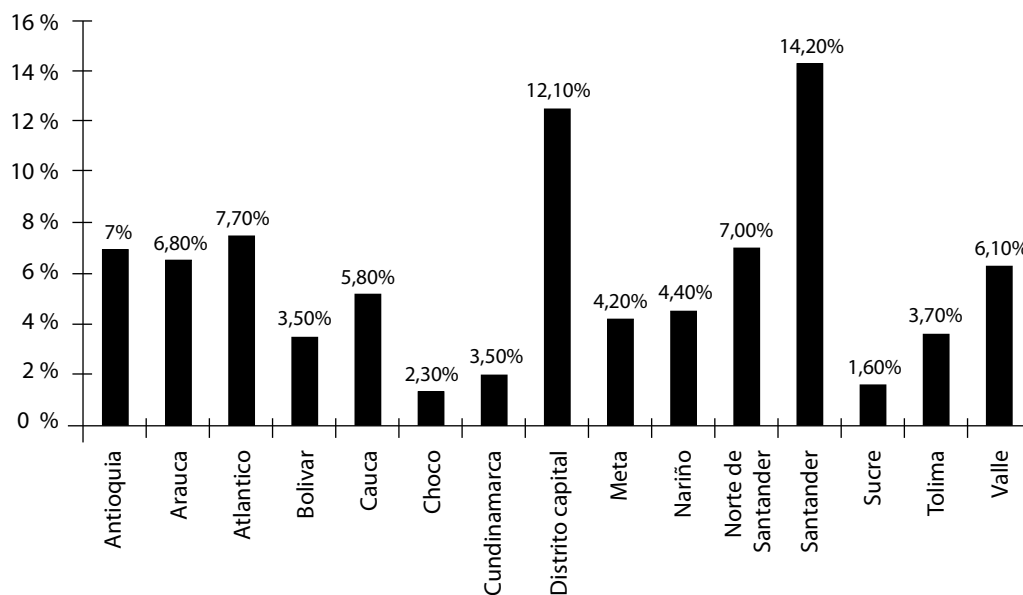


También son víctimas los líderes de la población campesina, situación que describe perfectamente la base del conflicto colombiano, no es sorprendente puesto que estos encarnan y lideran la defensa del derecho a la tierra, posiblemente la más aguda confrontación que se vive en el país, la estructura de lucha se centra en la posesión y explotación de la tierra. La justicia colombiana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sancionado a empresas que tienen relación directa con la explotación agropecuaria, los palmicultores y los productores de banano, así mismo algunos ganaderos se han constituido en punta de lanza de las arbitrariedades contra los campesinos, sus organizaciones y contra los defensores de sus derechos. Atención especial, merecen las comunidades y sus líderes que se encuentran en áreas de cultivos de uso ilícito (coca, amapola, marihuana) que los coloca en condición de riesgo permanente, bien por su condición de campesinos marginados y adicionalmente por estar contra la normatividad jurídica del Estado, y en especial por ser una actividad proscripta y perseguida por el país más determinante de la comunidad internacional.

Análisis de regiones

En el siguiente gráfico se puede apreciar las regiones en que se presentaron las violaciones y ataques contra los defensores, el resultado del total de violaciones por departamentos en el país durante los años 2002 al 2006.

GRÁFICO 6 TOTAL DE VIOLACIONES POR DEPARTAMENTO



En primer lugar se encuentra el departamento de Santander como el lugar donde más afectaciones reportadas se presentaron contra las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y sus miembros. Allí merece especial atención la situación del Magdalena Medio que se puede constituir en emblemática, bien por el fuerte tejido social desarrollado en torno a las diferentes organizaciones sociales y por las acciones emprendidas por estas, que desde Barrancabermeja cubren esa área geográfica; aquí se puede destacar la fuerte confrontación que se desarrolló entre los grupos de guerrillas y de paramilitares, y su grande afectación en las organizaciones sociales de todo tipo (entiéndase comunales, juveniles, culturales, etc.) y sus miembros. Es necesario aclarar que para el período de este estudio del 2002 al 2006 la capital petrolera y sus alrededores estaba consolidado el proyecto paramilitar y se encontraba en la fase de guerra de control y expansión, aún a pesar del proceso de negociación de estas organizaciones con el gobierno de Álvaro Uribe.

Luego se reporta a Bogotá como la ciudad donde más ataques y violaciones registró contra los defensores, situación que se presenta por ser la capital del país y el lugar donde más se concentran las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos. Aquí la capital se

constituye en centro de acción, puesto que encontramos centradas las direcciones nacionales de organismos vitales para la defensa y protección de los derechos humanos, se puede resaltar la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía, la Cancillería, el Ministerio del Interior y la Justicia y la Vicepresidencia de la República. Las situaciones más graves para los defensores en Bogotá se concentraron en amenazas y hurtos de sus oficinas.

El departamento de Atlántico se encuentra en tercer lugar de los ataques a defensores, la confrontación librada por el control de la ciudad de Barranquilla y los municipios aledaños, entre distintas facciones de los paramilitares, generó la muerte de muchas personas antes que se pudiese definir el control y concertar las alianzas que concluyeron con esa confrontación. Allí las organizaciones sindicales fueron colocadas en el centro del conflicto y la agresión contra estos implicó el accionar ilegal de quienes intentan su protección, tal como se demostró con posterioridad en el DAS desde donde suministraban listas de los sindicalistas protegidos a los paramilitares, con el fin de ejecutarlos extrajudicialmente.

En cuarto lugar Antioquia que se ha caracterizado por ser la región con más masacres desde la década de los ochenta y con la mayor tasa de homicidios, sólo superada por Cali en los últimos años, la confrontación por controlar la zona donde se encuentra la mayor generación energética del país, las grandes extensiones de tierra hizo que miles de personas fuesen desplazadas forzosamente y sufrieran otro tipo de agresiones aún mayores, esto colocó a los defensores de derechos en la primera línea y con ello se incrementó de manera considerable su nivel de afectación en todo el departamento.

En Norte de Santander se inició la parte más fuerte de agresión contra la población civil a partir de finales de los noventa, en este período de análisis ya estaba consolidada la posesión de los paras en la región, especialmente en la zona del Catatumbo (área de producción cocalera y de presencia de grupos guerrilleros) y de Cúcuta que se constituye en centro importante por la relación con Venezuela. Los paramilitares han admitido haber sido determinantes en el homicidio de más de dos mil personas en la zona, entre ellos muchos defensores de derechos humanos.

En el departamento de Arauca también se desató una guerra frontal por parte de la fuerza pública contra los defensores y líderes sociales, históricamente en este departamento ha habido una importante presencia de grupos al margen de la ley especialmente de guerrilla, con la implementación de la política de seguridad democrática se desató una ofensiva contrainsurgente que afectó gravemente a los defensores de esta región del país, allí se crearon las condiciones para agredir a la población civil, como si esta fuese la responsable de la confrontación armada, ésta situación se potenció con el fallido intento del gobierno nacional de crear las zonas de rehabilitación, cuya norma jurídica fue declarada inconstitucional por la Corte Constitucional. Posteriormente los ataques que recibieron los líderes sociales de la región se presentaron por los ataques de los dos grupos guerrilleros que entraron en confrontación entre sí y extendieron su estrategia de guerra a los defensores. Sin embargo la mayor vulneración a los derechos que se presentó en la región fueron las detenciones arbitrarias desarrolladas durante los primeros dos años del gobierno de Álvaro Uribe, en la implementación de la política de seguridad democrática.

El Departamento de Nariño es otra de las regiones neurálgicas en donde se han presentado graves violaciones a los defensores de derechos humanos tanto a campesinos, indígenas, afrodescendientes, maestros de SIMANA (Sindicato del magisterio de Nariño), y estudiantes de

la Universidad de Nariño entre otros sectores con fenómenos tales como amenazas, desplazamiento forzado, detenciones arbitrarias y ejecuciones selectivas, persecución que ha tenido como fin desintegrar estos movimientos regionales que han denunciado la grave problemática que vive el Departamento.

Conclusiones

Los defensores derechos humanos quienes denuncian, promueven y exigen el cumplimiento y el respeto por los derechos de la población civil han sido sistemáticamente perseguidos y estigmatizados sobre todo por el paramilitarismo, el Gobierno Nacional y las demás autoridades Colombianas quienes no respetan la labor de los defensores.

Por medio de amenazas, seguimientos, intimidaciones, atentados, torturas, desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, robos de información y montajes judiciales han querido desarticular el movimiento de defensa de derechos humanos, se pudo observar la vulneración de los defensores de derechos humanos principalmente a líderes campesinos, líderes comunitarios y organizaciones sindicales que en diferentes regiones como Los Santanderes, La Costa Atlántica, El Sur Occidente y El Distrito Capital han sido víctimas de ataques con acciones que deslegitiman el ejercicio de la defensa de los derechos humanos.

La apuesta es unir esfuerzos para que no se repitan nuevamente estas violaciones, a no permitir que se restrinja el alcance de las instituciones de protección de derechos y a que el Estado social de derecho no sea desmantelado.

Los derechos humanos, organizaciones y redes en Colombia

Flor Alba Romero Medina ¹

Contexto en que se hace defensa de los derechos humanos ²

Colombia sigue viviendo, por ya casi seis décadas, un conflicto armado interno, que en los últimos años ha estado cruzado por el narcotráfico; por lo prolongado en el tiempo y por la degradación que ha sufrido, esta situación genera violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Por su parte el Estado colombiano no ha superado satisfactoriamente la impunidad con relación a las violaciones de los derechos humanos.

La política de “Seguridad Democrática”, impulsada y aplicada por el gobierno del Presidente Álvaro Uribe, amenaza con debilitar el Estado de Derecho y los Derechos Humanos de la población colombiana. Es claro que los gobiernos tienen el derecho y el deber de garantizar la seguridad ciudadana. Sin embargo, muchas de las medidas adoptadas dentro de la política de “Seguridad Democrática” son expresión del abuso de poder y la arbitrariedad y van dirigidas a recortar o desconocer los derechos de la población colombiana. El señor Bertrand Ramcharan, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (encargado), hizo un serio reclamo al Estado Colombiano afirmando que la política de “seguridad democrática” aplicada por el Gobierno, ha llevado a la toma de medidas que no acatan las obligaciones internacionales relativas a la promoción y protección de los derechos humanos.

Una de estas expresiones son las detenciones masivas, adelantadas a lo largo y ancho del país, detenciones que, en la mayoría de los casos, no fueron efectivas y las personas retenidas

¹ Antropóloga, Especialista en Derechos Humanos, con estudios Doctorales en Educación, Docente Adjunta del IEPRI, Universidad Nacional de Colombia. Agradezco a Jenny Gómez, estudiante de Sociología de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, por la sistematización de la información para la elaboración de este capítulo.

² Ver en detalle el Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas por los Derechos Humanos en Colombia, Ginebra, Marzo de 2007.

tuvieron que ser liberadas por falta de pruebas. Aunque quedan en libertad, han sido reseñadas, presentadas a través de los medios de comunicación como “terroristas”, término polarizante que pretende calificar a las personas como verdaderos monstruos, que atentan contra el Estado y la sociedad y que no merecen el reconocimiento de ningún derecho.

Lo anterior hace parte de la campaña ideológica que pretende justificar las acciones, en nombre de la seguridad del país. A esto se suma el programa de redes de informantes y soldados campesinos, propuesta que rompe el tejido social en la medida en que genera desconfianza entre las comunidades y una actitud de señalamiento por parte de quienes se sienten colaboradores del Estado.

En cuanto a los paramilitares y su desmovilización, si bien este grupo no tenía problemas de financiación, ni estaba derrotado militarmente y mantenía su capacidad para ejercer la violencia, el gobierno del Presidente Uribe decide negociar debido a la magnitud del problema, que permea la institucionalidad. Es posible que en las filas del paramilitarismo hubiera cansancio de la guerra y aunque no tiene una visión de Estado ni proyecto político colectivo, la negociación les permite contar con un camino para la solución jurídica interna e internacional de sus líderes, por los cruces con el narcotráfico. Para el Estado, la desmovilización permite adelantar un ajuste legislativo que fortalece las fuerzas armadas, incrementa el presupuesto militar para defensa y seguridad y posibilita un mayor control del territorio nacional.

Luego de la desmovilización del paramilitarismo, varias son las preocupaciones por este proceso: las cortas y superficiales inducciones a los desmovilizados, cuando necesitarían un acompañamiento psicosocial profundo, de recuperación de valores, sentido de la vida y de la dignidad humana, capacitación académica y laboral y una real inserción a la sociedad. Así mismo, la aplicación de la Ley 975 de Justicia y Paz, en donde se espera que las víctimas ejerzan su real derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación y por otra parte, la reorganización de actores armados, ocupando territorios dejados por los desmovilizados.

Ahora bien, aunque el análisis de la situación de Derechos Humanos no se puede realizar en blanco y negro, se puede afirmar que, a pesar de avances legislativos y de acciones estatales importantes, el panorama sigue siendo preocupante.

Derechos fundamentales como el de la vida sigue siendo afectado por ejecuciones extrajudiciales; prueba de ello es que en el año 2006 hubo un aumento de los homicidios de sindicalistas y maestros. Se siguen registrando también amenazas contra miembros de organizaciones sindicales, periodistas³, maestros y defensores de derechos humanos y ha habido quejas sobre violaciones al derecho a la libertad y a la seguridad personal, debido a las detenciones arbitrarias y las desapariciones forzadas. Este último hecho se sigue presentando; según la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la mayoría de las desapariciones forzadas han sido atribuidas a miembros de grupos paramilitares y las víctimas son principalmente campesinos.

El derecho a la integridad personal se ha visto afectado por torturas, malos tratos y uso excesivo de la fuerza, atribuidos a servidores públicos; también se siguen presentando abusos policiales y malos tratos a las minorías sexuales.

³ La Fundación para la Libertad de Prensa reportó 86 periodistas amenazados; 10 de ellos abandonaron el país.

Quienes tienen la labor de informar sobre la desmovilización de los paramilitares, la corrupción política y en general hechos violentos, han sido afectados en la libertad de opinión y de expresión, y presentan situaciones de riesgo y vulnerabilidad por su trabajo.

La aplicación indebida del fuero militar en casos de violaciones de derechos humanos e infracciones del derecho internacional humanitario, la no presunción de inocencia y la inobservancia de las garantías judiciales se constituyen en violaciones al debido proceso y son factores que colaboran con la impunidad.

En cuanto a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aunque hay diferencias en las estadísticas oficiales, lo claro es que gran parte de la población colombiana vive en condiciones de pobreza que imposibilita disponer de ese mínimo vital para vivir con dignidad⁴. La pobreza está concentrada en las mujeres, los niños y las niñas, las minorías étnicas y la población en situación de desplazamiento. Hay una gran distancia entre las condiciones económicas, sociales y culturales de los colombianos, según su estrato social.

En cuanto al Derecho Internacional Humanitario, quienes participan directamente en las hostilidades siguen infringiendo los principios y normas humanitarias aplicables al conflicto armado interno, como el principio de distinción entre población civil y combatientes.

El desplazamiento forzado de miles de colombianos y colombianas, por acciones de la guerra, migraciones que se han dado sobre todo del campo a la ciudad, aunque han disminuido, siguen siendo un motivo de preocupación por la vulneración de derechos de quienes han sido afectados. La respuesta estatal en cuanto a la estabilización socio-económica, el retorno y la reparación es insuficiente y muchas veces se ha limitado a la ayuda humanitaria de emergencia; por su parte las comunidades indígenas y afro colombianas también han sido afectadas en su identidad cultural, sus territorios y sus formas de organización social. Algunos de ellos han sido víctimas de homicidio, amenaza y estigmatización por parte de los grupos armados ilegales, y de ejecuciones extrajudiciales, detenciones arbitrarias y señalamientos por parte de la fuerza pública.

Según cifras oficiales⁵, en el año 2006 aumentó el número de homicidio de sindicalistas y maestros, casos atribuidos a la guerrilla. Igualmente, se siguen presentando amenazas de muerte, masacres, ataques contra la población civil, ataques indiscriminados, tomas de rehenes y trato inhumano a los mismos, actos de violencia sexual, actos de terrorismo, reclutamiento de niños y niñas, utilización de minas antipersonales, desplazamientos forzados, aislamiento de poblaciones, y ataques a la misión médica y humanitaria, por parte de la insurgencia⁶.

Los actores armados ilegales además atentaron contra integrantes de misiones médicas y unidades sanitarias y siguen aplicando la figura de paro armado que genera aislamiento de las comunidades, negación del derecho a la libre circulación e imposibilidad de acceder a los víveres o a la atención médica de urgencia.

Por su parte los paramilitares, a pesar del compromiso de cese de hostilidades, han seguido actuando de manera violenta contra la población civil, con homicidios, amenazas y desplazamientos forzados.

4 "Para el DANE y el CID-UN la pobreza se sitúa en el 66.3% de la población, para la CGR es de 64.3% y para el DNP es el 53.2%" en *El debate de la medición de la pobreza. Las políticas sociales para "superar" la pobreza son un tema esencial para la vigencia de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) en Colombia y en América Latina.*- Ángel Libardo Herreño Hernández, ILSA, Bogotá, 11-julio de 2007.

5 Ver Observatorio de Derechos Humanos y DIH de Vicepresidencia de la República.

6 Revista *Semana*, "Infamia", 2 de julio de 2006.

Muchos de los grupos paramilitares desmovilizados no entregaron a los niños y niñas que tenían en sus filas, ni la información sobre los mismos ⁷. La desmovilización paramilitar ha generado que el país viva no una transición del conflicto al posconflicto estrictamente hablando, sino una transformación del paramilitarismo a nuevas formas de criminalidad, asociada al narcotráfico, la extorsión y la delincuencia común en general ⁸. Aunque hay casi 1.000 desmovilizados que están detenidos por cometer delitos, el descontrol de sus jefes o su intención de continuar delinquirando –actualmente procesados– y lo grande que le quedó el problema de su existencia al Estado mismo, hacen que se hayan reorganizado para incurrir en actividades delictivas, con una estructura que tiene dinero y armas, y un gran impacto en la población en donde tienen presencia.

En cuanto a la fuerza pública –ejército y policía–, aunque hay una iniciativa estatal importante en formación sobre Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, esta labor pedagógica es insuficiente y aún se presentan acciones de algunos de ellos en contra de la población civil y de líderes sociales, desde la idea de asimilarlos como el brazo político de las guerrillas, actitud que va en contra del Derecho Internacional Humanitario.

Frente a los niños, niñas y jóvenes desvinculados del conflicto, muchos de ellos han sido utilizados como informantes, situación que no corresponde al compromiso estatal de no involucrarlos en el conflicto.

Acerca de la situación en las instituciones carcelarias, aunque el Instituto Nacional Penitenciario sostiene que los internos gozan de una mejor situación y no hay hacinamiento, sin embargo, la OACNUDH sostiene que siete de cada diez centros de reclusión presentan hacinamiento.

Por su parte las mujeres, siguen siendo las más afectadas por la violencia, el conflicto y el desplazamiento; hay casos de homicidios, desapariciones forzadas, torturas, malos tratos, amenazas y violencia sexual contra las mujeres; la violencia intrafamiliar se ha incrementado en los hogares de las familias en situación de desplazamiento.

Es en este difícil contexto en el que se desarrolla la labor de los defensores de Derechos Humanos.

Un poco de historia de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos

La movilización en torno a los Derechos Humanos ⁹ se dio desde inicios de la década del setenta, y estuvo enmarcada en recuperar un espacio desde la sociedad civil, para exigirle al Estado el cumplimiento de sus funciones y su responsabilidad institucional; estamos refiriéndonos a

7 El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar informó que a 31 de octubre de 2006 tenía 349 niños, niñas y jóvenes en su programa, la mayoría desvinculados de la guerrilla.

8 Es importante señalar cómo la mayoría de amenazas de muerte a organizaciones sindicales, sociales y estudiantiles, de los dos últimos años, provienen de diversas organizaciones paramilitares reorganizadas.

9 *"El Movimiento de Derechos Humanos en Colombia"*, Romero Flor Alba, en *Movimientos Sociales, Estado y Democracia en Colombia*. Archila Mauricio y Pardo Mauricio; editores. CES, Universidad Nacional. ICANH, Bogotá, 2001

un Estado bipartidista, débil y excluyente, en el que los conflictos sociales se desbordaron y la violencia llegó a límites insospechados.

En esta primera etapa la labor de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos se concentró en la defensa de los derechos civiles y políticos; más adelante, con el transcurso del tiempo propendió por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En este período existió una relación de abierto conflicto con el Estado; las actividades se centraron en la denuncia, la confrontación y la educación ante la violación sistemática de estos Derechos por parte del Estado; los miembros iniciales de ONG de Derechos Humanos provenían del movimiento popular y democrático, activistas sindicales y de oposición; su trabajo se expresó en la realización de foros nacionales e internacionales.

El Estado por su parte, ratificaba los instrumentos internacionales de protección de los derechos pero al mismo tiempo mantenía al país en un Estado de sitio casi permanente, restringiendo las libertades fundamentales, otorgando facultades al ejército y a las fuerzas armadas y de policía para el control del orden público. Las violaciones a los derechos humanos en este período tenían relación con los operativos de control social: detenciones arbitrarias masivas, torturas, restricciones a las garantías judiciales y al derecho al habeas corpus.

El país estuvo sometido a normas restrictivas de los derechos como el Estatuto de Seguridad ¹⁰, el cual contempló nuevas conductas delictivas, como la prisión por la participación en la protesta social; igualmente se limitó la libertad de prensa y se llevaron a cabo acciones de persecución y castigo a líderes sociales y sindicales, lo que produjo allanamientos, detenciones masivas y torturas, en abierta contravía con la legislación internacional.

La segunda etapa se inició a finales de la década de los 70 y principios de los años 80; las Organizaciones No Gubernamentales accedieron a organismos internacionales como la Comisión de Derechos Humanos de la OEA y de Naciones Unidas y entregaron informes que contrarrestaron los del gobierno nacional, en los que dieron a conocer la grave situación por violaciones a los Derechos Humanos; paralelo a ello presentaron proyectos a agencias de cooperación internacional, para la financiación y sostenibilidad de estas ONG's de Derechos Humanos.

En el gobierno del Presidente Betancur ¹¹ si bien se dio un reconocimiento a las violaciones a los Derechos Humanos y el discurso cambió en torno al respeto a los Derechos respecto al gobierno anterior, y se vivió un proceso de paz con las guerrillas, no disminuyeron las estadísticas a las violaciones a los derechos humanos. En este período aumentaron las desapariciones forzadas, los asesinatos por motivaciones políticas y las detenciones sin orden judicial.

La tercera etapa del movimiento de Derechos Humanos se puede llamar como la estati-zación de los Derechos Humanos, asumida por el gobierno del Presidente Virgilio Barco ¹², quien crea la Comisión de Derechos Humanos de la Procuraduría y reconoce la labor de las organizaciones no gubernamentales de Derechos Humanos a las que invita a participar en la interlocución con el Estado. Producto de esta valoración positiva de las ONG's de Derechos Humanos es la recomendación para que los civiles no sean llevados a las instalaciones militares; en esta administración se creó la Consejería Presidencial de Derechos Humanos, que trabajó en la educación en Derechos Humanos, buscando consolidar una cultura, con la li-

10 Aprobado el 6 de Septiembre de 1978 bajo la presidencia de Julio Cesar Turbay Ayala.

11 Período presidencial de 1982 1986.

12 Presidente de la República de 1986 a 1990.

mitación de querer diluir la responsabilidad estatal asumiendo que “Los Derechos Humanos son la responsabilidad de todos”; se presentó además el primer proyecto de tipificación de la desaparición forzada.

La cuarta etapa es la del reconocimiento jurídico de los derechos humanos, durante el gobierno del Presidente César Gaviria ¹³ en la Carta Política de 1991 ¹⁴ que incorporó el inventario de derechos humanos de primera, segunda y tercera generación; es decir, derechos civiles y políticos, algunos derechos económicos, sociales y culturales como el empleo, la vivienda, la salud, la cultura y derechos de tercera generación, como el derecho a la paz, el cual no sólo es un derecho ciudadano sino un objetivo básico del orden constitucional; además amplió el campo de protección de los derechos desde el propio Estado, con la creación de la Defensoría del Pueblo y la ampliación de la normatividad de protección como la acción de tutela; esta Constitución instaló un camino que en adelante será utilizado por los ciudadanos y ciudadanas colombianos, en la exigibilidad de sus derechos.

A principios del año 92, ante el requerimiento de Naciones Unidas, en materia de Derechos Humanos, las organizaciones no gubernamentales se sentaron con el gobierno colombiano dándose una comunicación fluida, con miras a la construcción concertada de políticas de defensa, protección y promoción de los Derechos Humanos, reconociendo la legitimidad de dichas organizaciones en la responsabilidad que en la protección de los mismos le corresponde al Estado ¹⁵.

Más adelante, en el año 1995, ante la labor de denuncia de las violaciones a los derechos humanos, el Presidente Ernesto Samper Pizano ¹⁶ declaraba que prefería ver los “militares enfrentados a la subversión en las montañas y no en los juzgados del país contestando requerimientos infundados, presentados por sus enemigos”.

En julio de 1997 un documento denominado “Diplomacia de la subversión” expresaba similares acusaciones, citando además a unas 23 organizaciones, grupos religiosos, asociaciones indígenas y campesinas, y 19 organizaciones internacionales, incluido el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).

Por su parte Amnistía Internacional se pronunció en el año 1998, con una carta al presidente de la República condenando la persecución, el asesinato de varios defensores de Derechos Humanos ¹⁷, la desaparición, la calumnia y la descalificación a los defensores de Derechos Humanos.

En el gobierno del Presidente Pastrana la situación del país en materia de derechos humanos siguió siendo preocupante; los desplazamientos masivos de personas a raíz del conflicto, la persecución a líderes sociales, activistas políticos y defensores de derechos humanos fueron pan de cada día; simultáneamente el país vivió un proceso de paz con la guerrilla, que no tuvo un resultado tangible y concreto.

13 Presidente de la República de 1990 a 1994.

14 La Constitución Política de Colombia contiene en su título II, 5 capítulos y 85 artículos, relativos a la protección, promoción y defensa de los derechos humanos : Capítulo 1 - De los derechos fundamentales (Art. 11 a 41); Capítulo 2 - De los derechos sociales, económicos y culturales (Art. 42 a 77); Capítulo 3 - De los derechos colectivos y del ambiente (Art. 78 a 82); Capítulo 4 - De la protección y aplicación de los derechos (Art. 83 a 94); y Capítulo 5 - De los deberes y obligaciones (Art. 95).

15 Propuesta Integral para la Prevención de Ataques y Protección. Presentada por las ONG en junio de 1997.

16 Presidente de la República de 1994 a 1998.

17 Eran Mario Calderón, Elsa Alvarado y Eduardo Umaña Mendoza.

Fue el Presidente Pastrana quien adelantó conversaciones con el gobierno de Estados Unidos en el tema de la lucha contra las drogas, gestión que se concretó con el llamado Plan Colombia –luego llamado Plan Patriotas–, el cual tuvo un fuerte componente militar y una presencia directa en el país de asesores norteamericanos. No hay duda que la aplicación de este Plan acrecentó el conflicto y la situación de derechos humanos y derecho internacional humanitario se vieron seriamente afectados.

Trayectoria de las ONG de derechos humanos ¹⁸

Las primeras organizaciones de Derechos Humanos, fundadas en su mayoría en Bogotá a principios de la década del 70, tuvieron como bandera de lucha los derechos civiles y políticos, labor que se extendió en las décadas siguientes a otras ciudades del país como Medellín, Barrancabermeja, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Neiva, Ibagué, etc., y aún se mantienen, adelantando actividades que van desde la capacitación, recepción y trámite de quejas, asistencia y acompañamiento a las víctimas, realización de acciones urgentes, denuncia, utilización de recursos legales de defensa, hasta estudios e investigaciones puntuales.

A inicios de la década del 80, como respuesta ante las desapariciones de personas, fue creada la Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos –ASFADDES– en 1982, bajo el gobierno conservador de Belisario Betancur, período en el que se dan simultáneamente dos situaciones contradictorias: un proceso de paz con la guerrilla y aumento de la desaparición forzada de personas. Más adelante y debido a la gran cantidad de secuestros de todo tipo en el país, surgió la Fundación País Libre.

A partir de los 90 surgieron otras organizaciones en defensa de los derechos civiles y políticos, ante la demanda de asistencia en la defensa y promoción de los derechos humanos en Colombia; a partir de 1995 se incorpora al trabajo institucional la promoción y protección de los derechos económicos, sociales y culturales.

Nacieron además organizaciones no gubernamentales que trabajan a favor de la población desplazada, bien sea desde la investigación, denuncia y acompañamiento humanitario como la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –CODHES–, creada en 1992, que promueve la consolidación de la paz en Colombia y la realización integral de los Derechos Humanos, a través de la incidencia para la definición de políticas de Estado que beneficien a toda la población, con énfasis en personas y comunidades afectadas por el conflicto armado interno.

Es importante señalar que algunas de las organizaciones que se dedicaron a la defensa de los derechos civiles y políticos, han abierto su espectro de trabajo incluyendo los derechos económicos, sociales y culturales; de la misma manera, se registró un cambio importante de dichas organizaciones quienes, en la década del 70 se referían a las violaciones a los Derechos Humanos por parte del Estado y a partir de la década del 80 incluyeron como responsables de infracciones al Derecho Internacional Humanitario a grupos de oposición política armada, es decir, la insurgencia.

18 Ver Cuadro síntesis, Organizaciones no gubernamentales de Derechos Humanos en Colombia, Anexo 1.

Igualmente, el proceso de Comunidades Negras nació en 1990 a raíz de la ley 70 que tiene que ver con el desarrollo de las comunidades negras. Del PCN hacen parte más de 50 organizaciones en todo el país y tienen una gran influencia en el norte del Cauca, Buenaventura, Nariño y Santander, Costa Atlántico y trabajan en la promoción de los derechos de la mujer y en la visibilización de su papel dentro de las comunidades

Por su parte el movimiento indígena en Colombia¹⁹, si bien ha tenido como bandera la reivindicación de sus derechos como minoría étnica, al territorio, a su identidad, a la aplicación de su medicina tradicional, a la educación bilingüe, etc., tiene áreas que trabajan de manera específica en los derechos humanos de sus comunidades frente al Estado y de resistencia civil frente a los actores armados.

Las organizaciones de mujeres²⁰, han estado activas en torno, no sólo a sus derechos desde la perspectiva de género, en una sociedad patriarcal y machista como la colombiana, sino en temas de Derechos Humanos en general; dichas organizaciones han estado liderando reivindicaciones que tienen que ver con el contexto de degradación de la guerra y ante las violaciones de los derechos de sus hijos e hijas, hermanos y hermanas, esposos. Las mujeres, como dadoras y cuidadoras de la vida, han tomado la iniciativa de organizarse con empeño, esperanza y constancia. Su capacidad de superar la adversidad y luchar por la justicia, por acuerdos humanitarios y por la solución negociada del conflicto les ha dado un protagonismo importante.

Muchas de estas organizaciones femeninas han convocado a eventos públicos y masivos como las 'Marchas por la Vida'; actos lúdicos y culturales para exorcizar la violencia; concreción de ello es la Ruta Pacífica de Mujeres y la Red Nacional de Mujeres; dichas mujeres han expresado su condena a la guerra y su rechazo al servicio militar obligatorio. Otras han protestado por el secuestro de los militares por parte de la guerrilla, como ASFAMIPAZ, que también tienen la bandera del acuerdo humanitario.

La Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz (IMP) surgió en el año 2002, ha construido una Agenda por la Paz, con consignas como 'Las mujeres paz-harán', 'Ni un hombre, ni una mujer, ni un peso más para la guerra; negociación ya' y 'No queremos parir más hijos para la guerra'.

Por su parte, Iniciativas ciudadanas por la paz, REDEPAZ, fue el resultado de 3 jornadas de trabajo, de 400 personas representantes de diversas iniciativas regionales y locales de paz, que se reunieron en el Primer Encuentro Nacional de Iniciativas contra la Guerra y por la Paz, en noviembre de 1993, Experiencias como "Derrotemos la Guerra", en Santander, la "Iniciativa Ciudadana por la Paz" en Bogotá, la "Mesa de trabajo por la vida" en Medellín, y muchas otras, convergieron en la necesidad de construir un espacio de encuentro en todo el territorio nacional, que les diera fuerza y resonancia a las diversas experiencias de gestión ciudadana por la paz.

A pesar del cierre de canales de negociación con la insurgencia, organizaciones como Redepaz, Asfamipaz, Iniciativa de Mujeres por la Paz y la Red Nacional de Mujeres siguen presionando para lograr un nuevo Acuerdo Humanitario, rechazando el rescate a sangre y fuego que en años recientes ha costado valiosas vidas.

19 El más importante es la Organización Nacional Indígena de Colombia –ONIC–, que aglutina varias organizaciones indígenas regionales.

20 Ver Mauricio Archila Neira y Diana Gómez Correal, Fecha: 12/03/2005 -1224, Revista Semana, Bogotá.

Igualmente, en atención al cumplimiento de la Resolución 1325 de la ONU, que contempla las estrategias de prevención, protección y reparación a las mujeres, e insta a los Estados a garantizar su participación en la negociación de los conflictos armados y en los procesos de reconstrucción, dos mujeres han sido incorporadas a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, en la aplicación de la Ley 975 de Justicia y Paz.

De la misma manera, las organizaciones que trabajan por la defensa de los Derechos de la Niñez ²¹, han tenido presencia en el país de tiempo atrás. Algunas de estas hacen parte de organizaciones internacionales y trabajan desde la especificidad de los derechos de la niñez hasta la sensibilización y denuncia por la vinculación de los niños y las niñas al conflicto armado.

En los últimos años han surgido organizaciones no gubernamentales conformadas esencialmente por hijos, hijas y familiares de víctimas de violación de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, quienes han tenido como núcleo central de sus acciones, el derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación. Existen además organizaciones de defensa del medio ambiente que tienen como propósito crear y conservar un cinturón verde contra la ampliación de prácticas agrícolas y ganaderas, conservación, uso y manejo de la biodiversidad para generar beneficios social, económico y ambiental, en el marco del desarrollo humano sostenible.

Las organizaciones de defensa de los derechos de los animales han tomado fuerza en estos últimos años dentro de la juventud y han desarrollado campañas en contra del toreo, argumentando que es una violencia programada hacia el animal, para disfrute de los seres humanos.

A partir del año 2000 y como expresión de las minorías sexuales han surgido diferentes organizaciones no gubernamentales que consideran fundamental la superación de las diferencias y aspectos que han sido fragmentados (la endodiscriminación, la discriminación por género). El sector está conformado por: Lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas, la construcción histórica, social y las dinámicas internas de cada una de estas especificidades ha sido distinta.

Es en este panorama que se han ido conformando las redes de organizaciones de Derechos Humanos con enfoques variados e incluyentes.

Estigmatización de las ONG's de derechos humanos desde el Estado

Con el ascenso al poder del presidente Álvaro Uribe Vélez en el año 2002, las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos viven entre el discurso oficial de estigmatización, la vulnerabilidad y riesgo, la violación de sus derechos y las campañas para su protección.

¿Pero qué es la estigmatización? Esta palabra viene del latín *stigma*, que significa «marcar con hierro candente en señal de infamia»; el estigma fue utilizado en la antigüedad para marcar a los esclavos; en las Ciencias Sociales, el estigma es una condición, atributo, rasgo o comportamiento que genera rechazo negativo de los demás, a quien lo lleve ²².

21 Dentro de las organizaciones de defensa de los derechos de la niñez se encuentran Defensa de los Niños Internacional, Plan Internacional, Save the Children, Casa Taller del Menor Trabajador, Asociación Cristiana de Jóvenes, Coalición contra la vinculación de los niños al conflicto, etc., y existen redes como la Red del Buen Trato, que buscan disminuir la violencia familiar y el maltrato infantil.

22 El sociólogo estadounidense, Erving Goffman, utilizó por primera vez el término en 1963, y distinguió entre

La estigmatización sufrida por los defensores de Derechos Humanos va desde afirmaciones como que son terroristas vestidos de civil, aparato subversivo no armado²³, estafetas de la guerrilla, idiotas útiles de la insurgencia, brazo político de la guerrilla hasta la invalidación o distorsión de su trabajo por el manejo estadístico de sus registros y viene desde el mismo Presidente Uribe²⁴ hasta de sectores conservadores y del Ejército colombiano²⁵.

La tendencia de estos sectores que ven con desconfianza la labor de las ONG's de Derechos Humanos es a calificarlos no como contradictores legítimos del gobierno sino como enemigos del Estado, desde un discurso descalificador y homogeneizador en el cual la defensa de los derechos humanos se asimila a complicidad con el "terrorismo", impidiendo diferenciar entre lo que es y lo que no es terrorismo, argumentando que el terrorista es un monstruo de la sociedad, al que no le asiste ningún derecho.

La Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos señalaba con preocupación:

"A la Representante Especial se le brindó información durante su visita, con relación a las declaraciones hechas por funcionarios públicos y militares, en las que públicamente asimilan a los defensores de los derechos humanos con terroristas y en las que manifiestan que el trabajo que hacen es de tipo subversivo"²⁶.

Aunque el presidente Uribe ha sido coherente con su discurso y accionar en general, frente al tema de los defensores de derechos humanos ha tenido un doble discurso: la mayoría de las veces que se ha referido a ellos los ha descalificado; en alguna ocasión llamó a un grupo de defensores de derechos humanos "politiqueros y traficantes de los Derechos Humanos, al servicio del terrorismo"²⁷.

Sin embargo, y a pesar de la vehemencia en sus expresiones descalificadoras del trabajo que adelantan las organizaciones no gubernamentales de Derechos Humanos, en su discurso del 15 de agosto de 2000, manifestaba:

"La seguridad no es para perseguir verdaderos o imaginarios enemigos ideológicos; la seguridad democrática es para todos los colombianos, para que los defensores de derechos humanos se apliquen a su labor sin amenazas"²⁸.

Por su parte el vicepresidente Francisco Santos ha expresado a la comunidad internacional que en Colombia no hay un conflicto social y armado, ni grupos de oposición armada, sino

tres tipos de estigma, asociados con: (1) abominaciones del cuerpo (2) defectos del carácter del individuo y (3) pertenencia a un grupo social menospreciado (raza, religión, nación, sector social, etc.).

23 El Ministro del Interior en su momento, Fernando Londoño fue uno de los oradores en el lanzamiento del libro "Esquilando al lobo", en el cual se hace una furibunda crítica a las ONG de derechos humanos.

24 El presidente Uribe llamó a un grupo de defensores de derechos humanos "politiqueros y traficantes de los Derechos Humanos, al servicio del terrorismo".

25 Prensa CINEP--B119-- 14/09/2003-- EL COLOMBIANO - Página 6A

26 Informe, OACNUDH.

27 Prensa CINEP--B119-- 14/09/2003-- EL COLOMBIANO - Página 6A

28 Periódico El Tiempo, 16 de agosto de 2000.

terrorismo; ha sido uno de los miembros del gobierno que más se ha destacado por utilizar un lenguaje guerrero y agresivo frente a las ONG's de Derechos Humanos:

"Es que el gobierno colombiano se deja decir que es un Estado asesino y nadie contesta, explica Francisco Santos. La idea es que cuando le llegue un 'mail' a 700 agencias internacionales diciendo que el gobierno es un represor nosotros podamos dar también nuestra visión de los hechos para así generar un mayor equilibrio informativo"²⁹.

En referencia a la presión internacional sobre la responsabilidad estatal frente a la situación de violación de los Derechos Humanos en Colombia, el vicepresidente Santos expresó:

"Esa barrera en Colombia se debería borrar. Hay un tremendo esfuerzo por atacar al Estado, que es responsable del 3 por ciento de las violaciones. Y, sin embargo, ¿quién condena el 97 por ciento restante?"

¿Pero qué genera la inseguridad y vulnerabilidad de los Defensores de Derechos Humanos? Trabajar en la defensa de derechos en un país en conflicto armado, con altos niveles de polarización e intolerancia, en donde la única arma de quienes hacen esta labor es el argumento, la querrela, la exigibilidad y la denuncia, colocan a las organizaciones no gubernamentales en un alto grado de fragilidad. El efecto del contexto complicado del país es contundente; esta situación de riesgo que deben enfrentar los defensores de derechos humanos en su trabajo cotidiano ha provocado un freno en sus actuaciones, restricciones en el sus labores, cierto ensimismamiento y autocensura, por el miedo a ser blanco de ataques.

Todo lo anterior limita su capacidad de organización y de denuncia, en unas regiones del país más que en otras.

Pero, ¿por qué incomoda al gobierno la labor de las organizaciones no gubernamentales de Derechos Humanos?³⁰ Son varias las causas para que el gobierno se incomode con la labor de las organizaciones no gubernamentales de Derechos Humanos³¹.

- Para el gobierno colombiano es un castigo moral que la comunidad internacional le haga exigencias frente a las violaciones de los derechos de sus gobernados, denunciadas por las ONG de Derechos Humanos.
- Igualmente, el tema de la aprobación de recursos para la guerra o la firma de tratados de libre comercio, se ven frenados y cuestionados por los informes en materia de derechos humanos.
- Hay un cuestionamiento a estadísticas y fuentes de información sobre violación a los derechos humanos³². La metodología empleada por las ONG, según el gobierno nacional, está parcializada en contra del Gobierno colombiano, mientras le otorga cierta favorabilidad a la guerrilla.

29 Revista Semana, Edición: 1191, 28 de febrero de 2005.

30 Rafael Merchán, Fecha: 09/22/2003 -1116. rafaelmerchan@icpcolombia.org

31 Andrés Franco* Fecha: 09/15/2003 -1115

32 Plinio Apuleyo Mendoza está convencido de que las ONG que sirven de sustento a los informes del Departamento de Estado "no son tan inocentes como parecen". Un análisis con cariz de denuncia.

- En cuanto a la responsabilidad de los Estados frente a la violación de los derechos humanos, aunque las ONG han ampliado el campo de responsabilidad a particulares, el gobierno no acepta que es el principal respondiente en esta materia.
- Incomoda al gobierno la calificación de Estado autoritario y paramilitar, utilizada por algunas ONG.
- El gobierno rechaza la asociación que hacen las ONG de los paramilitares, como parte del Estado.
- Según el gobierno, el tema de los derechos humanos se manipulan como arma de guerra.
- Omisión o poca información difundida por las ONG sobre las infracciones al DIH por parte de la guerrilla.
- Poca difusión en los avances gubernamentales en materia de Derechos Humanos.

El apoyo internacional a las ONG de derechos humanos

En varias ocasiones los defensores de Derechos Humanos han recibido respaldo internacional por su labor y por las situaciones de riesgo y vulnerabilidad que viven. En el año 2004 congresistas de Estados Unidos le pidieron al presidente de Colombia a través de una carta adoptar medidas para proteger a los activistas de derechos humanos. Expresaron que “la labor de los defensores de los derechos humanos es fundamental en una sociedad democrática que respeta los derechos de los pueblos”³³ y respaldaron la actividad de los defensores de derechos humanos como un ejercicio para el fortalecimiento de la democracia colombiana ³⁴.

Por su parte la Comisión Interamericana de Derechos Humanos expresó su preocupación por el cuestionamiento sobre la legitimidad del trabajo que adelantan los defensores de derechos humanos en Colombia “por altas autoridades del Estado”. La CIDH recordó a los Estados que “deben contribuir a asegurar las condiciones necesarias para que las organizaciones de derechos humanos puedan desarrollar su tarea”³⁵.

Naciones Unidas, a través del Informe de la Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de los derechos humanos ³⁶ hizo énfasis en la libertad de reunión, en relación con las actividades de los defensores de los derechos humanos. La labor de estas personas hace parte del derecho a la protesta –y señala el marco jurídico internacional y regional del mismo– y la necesidad de defender los derechos de quienes trabajan por los derechos humanos de otros. Se tipifican los “grupos de protesta” –las defensoras, los activistas estudiantiles, los sindicalistas y los defensores de los derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales y transexuales–; las “esferas temáticas” de protesta, –el movimiento antiglobalización, las manifestaciones vinculadas a las elecciones, las manifestaciones en pro de la paz y las protestas vinculadas a los derechos sobre la tierra y problemas ambientales–. Analiza además el papel que

33 Prensa CINEP--B119--B115 21/02/2004-- ELCOLOMBIANO - Pág. 12A

34 Prensa CINEP--B119--03/03/2004-- VOZ - Pág. 4

35 Prensa CINEP--B119--13/03/2004-- EL NUEVO SIGLO - Pág. 4

36 Asamblea General Sexagésimo segundo período de sesiones, Tema 72 b) del programa provisional, A/62/225

desempeñan los observadores de los derechos humanos y los periodistas y señala las deficiencias de protección que la Representante Especial aborda en sus conclusiones y recomendaciones.

Por su parte la Alta Comisionada de Naciones Unidas valoró como positivo el comunicado del Ministro de Defensa, publicado en octubre de 2006, en el cual se rechazaron las amenazas contra organizaciones de derechos humanos y se anunció el inicio de investigaciones para descubrir a sus autores. Además, la Alta Comisionada reconoció los esfuerzos del Gobierno en el fortalecimiento y la continuidad del Programa de protección a los defensores de derechos humanos y sindicalistas a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia; sin embargo expresó que el Estado aún tiene el desafío de actuar efectivamente sobre los factores de riesgo que ponen en peligro, además de la vida y la seguridad de los defensores de derechos humanos, el desempeño de su legítima labor.

La CIDH exigió al gobierno de Colombia brindar la debida protección a los dirigentes políticos de la izquierda, tras la aniquilación de la Unión Patriótica (UP) que sufrió a finales de los años 80 el asesinato de casi 3000 de sus miembros, muchos de ellos de Urabá. Uno de los deberes del Estado es proteger la vida³⁷.

Amnistía Internacional ha expresado en varias ocasiones a los defensores de Derechos Humanos que: “están con ellos y que no descansarán hasta que la defensa de estos Derechos deje de ser una de las labores más peligrosas en Colombia”³⁸.

Por su parte el Director del Programa Presidencial de Derechos Humanos, Carlos Franco manifestó públicamente que los Derechos Humanos no pueden ser un factor de polarización:

“No estamos volviendo objetivo militar a los civiles, lo han hecho la guerrilla y los paramilitares; la situación de los derechos humanos se evalúa con el mensaje que hemos querido lanzar a muchos sectores de la sociedad colombiana: los defensores de derechos humanos no son guerrilleros sin fusil, son personas que forman parte del proceso democrático. Los DH no son reivindicación de la guerrilla, son la base para vivir dignamente. No pueden ser factor de polarización”.

Rafael Orduz señaló que es necesario manejar otro tipo de lenguaje para algunos sectores de la sociedad particularmente cuando se refiere a ONG, éstas se dedican a diferentes actividades y diversas procedencias; algunas son contestatarias, otras han trabajado con los gobiernos, unas han sustituido al Estado por su falta de presencia, otras ejercen control ciudadano³⁹.

Por su parte treinta organizaciones de Derechos han lanzado campañas reivindicando su trabajo, como la adelantada en el año 2002 “Vivimos por defender la vida” la cual busca fortalecer la imagen pública de las organizaciones que realizan labores de promoción y defensa de los derechos humanos, de la defensa colectiva, la promoción del desarrollo y el impulso de iniciativas de paz.

Existen otras iniciativas de apoyo a los defensores de Derechos Humanos como el Programa no gubernamental internacional de protección a los defensores de Derechos Humanos⁴⁰, con su proyecto **Protectionline**, el cual es una iniciativa de la oficina europea de Peace

37 Prensa CINEP--B119--B106- 03/01/2003-- EL COLOMBIANO - Pág. 8A

38 Prensa CINEP--B114--10/09/2002- EL TIEMPO-Pág. 1-16

39 Prensa CINEP-B114--15/09/2002- EL ESPECTADOR-Pág. 21ª, Rafael Orduz.

40 Ver su página Web www.peacebrigades.org

Brigades International, organización no gubernamental que envía equipos de observadores internacionales a las regiones en las que sufren represión y conflictos actúan y acompañan a los defensores de los derechos humanos y a sus organizaciones cuando son amenazados por la violencia política.

La **página Web** www.protectionline.org ha sido elaborada a partir de la interacción con defensores de derechos humanos asiáticos, americanos y africanos, de la experiencia en el terreno de PBI en el transcurso de 25 años y del empeño de cientos de voluntarios sobre el terreno y en las secciones que PBI tiene alrededor del mundo. A través de este sitio en internet se adelanta el intercambio de experiencias y de información entre los defensores, y se desarrollan acciones solidarias del mayor número posible de actores sociales en favor de las y los que trabajan en la defensa de los derechos y contra el abuso de poder.

Otra iniciativa no gubernamental de apoyo a los defensores es el **Observatorio** para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos programa conjunto de la Federación Internacional para los Derechos Humanos (FIDH) y de la Organización Mundial Contra la Tortura (OMCT). Este Observatorio trabaja para contribuir a un mayor conocimiento de la situación de los defensores y las organizaciones involucradas en la promoción y la defensa de los derechos humanos en Colombia.

Finalmente, el Programa No Gubernamental de Defensores de Derechos Humanos ⁴¹, fue creado con el propósito fundamental de preservar a las organizaciones y las personas que dedican su vida a la defensa de los derechos humanos; reconoce el programa que en Colombia se han desarrollado programas con enfoques propios, diversos y creativos que armonizan recursos internacionales y nacionales, con mecanismos de autoprotección y solidaridad entre las organizaciones. Un antecedente importante es el Comité Ad Hoc para la Protección de Defensores fue uno de ellos y se creó en 1997 como respuesta a los graves ataques contra la vida de defensores, defensoras, líderes y organizaciones.

Labor de las ONG de derechos humanos

Las ONG de Derechos humanos han cumplido un papel muy importante en la sociedad colombiana; sus acciones de exigencia y denuncia de las violaciones de los Derechos frente a los Estados, se ha convertido en un ejercicio importante de ciudadanía.

La labor de estas organizaciones no gubernamentales se ha desarrollado en medio de la adversidad y el señalamiento y ha trascendido al país, llegando a instancias internacionales supraestatales –ONU y OEA– y también no gubernamentales. Entre sus acciones más destacadas están:

- Movilización de la opinión pública frente a temas específicos, como la concentración de unas 25.000 personas en la Movilización Nacional de Mujeres contra la Guerra, en Bogotá, en el año 2002.

41 Creado en 1999, por organizaciones no gubernamentales como Benposta Nación de Muchachos – Colombia, la Comisión Colombiana de Juristas, el Centro de Educación e Investigación Popular CINEP y la Asociación

- Activación de estrategias de protección a través de programas como el del Ministerio del Interior.
- Colaboración en el desarrollo legislativo sobre tipificación de delitos como la desaparición forzada.
- Contribución a espacios de mediación del conflicto sociedad – Estado, como el proceso de acuerdo amistoso sobre el caso de la Unión Patriótica.
- Acompañamiento jurídico de las víctimas, a nivel interno y de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Diseño de recomendaciones para el mejoramiento de los Derechos Humanos en el país.
- Discusión y cuestionamiento de proyectos gubernamentales como el Plan Colombia o el Tratado de Libre Comercio.
- Construcción de informes alternos a los del gobierno colombiano, en los que se evalúan las medidas gubernamentales, para las Naciones Unidas y la OEA.
- Propuestas conceptuales para la Corte Constitucional sobre proyectos legislativos, como la reglamentación del Artículo 30 –Habeas Corpus– de la Constitución Política.
- Pronunciamientos sobre actos legislativos que restringen o afectan la vigencia de los derechos humanos, como el debate que se dio en su momento con la Ley Antiterrorista.
- Cuestionamiento a militares involucrados en violación a los Derechos Humanos.
- Cuestionamiento a la ayuda militar extranjera y las violaciones a los Derechos Humanos.

¿Movimiento Social de Derechos Humanos o Red de ONG's?

Si bien, los derechos humanos fueron el tema de preocupación y movilización desde la sociedad civil y en las décadas del 70 y 80 hicieron parte de los movimientos sociales en Colombia, actualmente se podría hablar de las redes de organizaciones no gubernamentales que trabajan por la defensa, protección y prevención en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

Pero, ¿qué es una red?⁴² Es el tejido que se construye a través de las acciones concertadas, alrededor de un objetivo común:

“Operar en red es “tejer” relaciones, vínculos, sueños, visiones, proyectos y acciones por una causa común. La red se crea y fortalece a partir de nudos, nuestros puntos de contacto o de interés; de cuerdas, nuestros recursos, ideas, experiencias, conocimientos, metodologías, etc.”⁴³.

42 Tomado de: Reflexiones sobre el trabajo en Red en el Ámbito de los Derechos Humanos, *Judith Salgado*, * Docente de la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, UASB-E. Coordinadora del Programa Andino de Derechos Humanos de la UASB-E., ponencia presentada en el “Forum de las Culturas”, Monterrey, México, Octubre de 2007.

43 Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad, CENOC. 2007. Organizaciones de la sociedad civil en la Argentina similitudes y divergencias, Buenos Aires, Presidencia de la Nación, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, 72, citado por Judith Salgado, en su ponencia Reflexiones sobre el trabajo en Red en el ámbito de los Derechos Humanos, Op. Cit.

Las redes de organizaciones no gubernamentales de Derechos Humanos son un espacio de diálogo, encuentro, de interacción para coordinar actividades y articular iniciativas, de exigibilidad, promoción y defensa de los derechos humanos, la paz y la democracia en Colombia.

“Las redes sociales han permitido generar relaciones de colaboración, poner en común recursos, desarrollar actividades en beneficio de los participantes, ampliar y estrechar vínculos, crear sentido de pertenencia, socializar conocimientos, experiencias y saberes, reconstituir la confianza social y establecer relaciones de intercambio y reciprocidad”⁴⁴.

¿Y por qué razón se pasó de movimiento a acciones de personas y organizaciones no gubernamentales? Muchas son las razones que podrían explicar esta transición: la complejidad del conflicto armado colombiano, la persecución y vulnerabilidad de los defensores, la incredulidad y desconfianza de la población civil en general, frente a estos temas, el cansancio y escepticismo frente a la violación de los derechos y los niveles de impunidad y el individualismo, apoyado en la negativa a asociarse, como característica del mundo moderno.

Por lo anterior, las organizaciones de derechos humanos adelantan acciones sociales que obedecen a voluntades de dichas organizaciones, las cuales han trabajado juiciosamente en la exigibilidad de los derechos y en la defensa de las víctimas. Estas actividades no siempre tienen impacto y trascendencia nacional, aunque no por ello dejan de tener una importancia su labor en el acontecer nacional.

Estamos entonces ante una red de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos que tienen sus propias identidades, es decir, no portan una identidad colectiva sino que existen desde sus propias especificidades, que actúan de manera individual, pero también en red, en la defensa de los derechos humanos, frente al Estado.

Estas organizaciones de derechos humanos han llegado a acuerdos de coordinación y trabajo concertado; experiencias que facilitan el cabildeo internacional, unificando los reclamos y denuncias, manejando de manera sistemática y ordenada la información, destacándose como interlocutores válidos ante las diversas instancias que conforman el Sistema de las Naciones Unidas y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. La comunicación entre estas redes es facilitada través de Internet, teniendo también encuentros y reuniones personalizadas.

Entre estas redes se destacan⁴⁵ la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, la Coordinación Colombia – Europa – Estados Unidos – CCEE-; la Alianza de organizaciones sociales y afines por una cooperación internacional para la paz y la democracia, Medios para la paz, DH Colombia – Red de Defensores no institucionalizados.

Redes de ongs internacionales también trabajan concertadamente; un ejemplo de ello es DIAL, una iniciativa de las Agencias Diakonia, Save the Children Fund, Oxfam Gran Bretaña, Christian-Aid, Project Counselling Service y como observadores el Consejo Noruego para Refugiados y Peace Brigades International, hemos impulsado desde 1997 la conformación del Diálogo Inter-Agencial en Colombia (DIAL). DIAL es el espacio de coordinación e incidencia de Agencias Internacionales de Cooperación y ayuda humanitaria. Algunas de estas agencias trabajan directamente con la población, pero principalmente a través de organizaciones no

44 Ver: www.fundacionpobreza.cl/programas/redes_sociales/asp/historia.asp

45 Ver anexo 2

gubernamentales nacionales en proyectos de desarrollo sostenible para las comunidades víctimas del desplazamiento forzoso y otras poblaciones vulnerables en Colombia. Estas agencias trabajan en el contexto nacional en la promoción de respuestas inmediatas que alberguen las políticas de atención de emergencia, reconstrucción socio económica y psicosocial, soluciones duraderas, seguridad y asuntos jurídicos, con el fin de enfrentar desde todos los ángulos el fenómeno del desplazamiento.

Otro ejemplo es PODEC, la Plataforma de Organizaciones de Desarrollo Europeas en Colombia, espacio de confluencia de ONG europeas que están en Colombia contribuyendo al desarrollo del país a partir del apoyo solidario a sus copartes –organizaciones sociales y ONG nacionales– y desde la construcción de la democracia, el respeto y el cumplimiento de los derechos humanos y el fortalecimiento de la sociedad civil.

Las organizaciones no gubernamentales de Derechos Humanos colombianas han construido alianzas estratégicas importantes con ongs reconocidas como Amnistía Internacional, Human Rights Watch, Wola y Pax Christi.

Dificultades y retos de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos

Varias son las dificultades y los retos de las organizaciones no gubernamentales de Derechos Humanos en Colombia:

1. Una primera dificultad es la solvencia económica, que permita la sostenibilidad de sus proyectos y acciones. De un tiempo para acá las agencias de cooperación internacional han disminuido sus recursos y recortado los presupuestos, argumentando en ocasiones que dichos recursos se están redireccionando otros propósitos; en otras, los recortes se dan debido al impacto del trabajo gubernamental en el exterior, que coloca a las organizaciones no gubernamentales en la duda y la sospecha, frente a lo que se ha llamado “terrorismo”.
2. Otra gran dificultad es el alto riesgo de ser defensor(a) de Derechos Humanos en Colombia, debido su alto grado de vulnerabilidad y riesgo. Las cifras de defensores de Derechos Humanos asesinados, exiliados, amenazados, son muy preocupantes. Es difícil reemplazar a quienes ya no están porque han sido eliminados o han migrado fuera del país.

Entre los retos de las organizaciones no gubernamentales de Derechos Humanos se pueden mencionar los siguientes:

- Ampliación de su labor, que trascienda de la denuncia a las propuestas de construcción de política pública, arriesgándose a diseñar programas, que colaboren en dicha política en materia de Derechos Humanos.
- Elevación de los debates y discusiones a lo público, generando opinión pública con apoyo social, desde los medios de comunicación.
- Desarrollo de herramientas de exigibilidad de derechos, en temas como derecho a La paz, al desarrollo y al medio ambiente sano.

- Diversificación de sus alianzas y estrategias para la concertación de acciones comunes con organizaciones no gubernamentales diferentes a las tradicionales.

A manera de conclusión

El trabajo por la defensa y la promoción de los derechos humanos se inició desde la década del 70 y ha cumplido un papel muy importante en la construcción de Democracia en Colombia. Si bien fue un movimiento que impactó en la sociedad colombiana en su momento, ahora es una red de organizaciones no gubernamentales que adelantan su labor en medio del conflicto, la adversidad, la fragilidad y la vulnerabilidad.

La labor de los defensores de derechos humanos en Colombia ha contribuido de manera importante a la promoción y protección de los Derechos Humanos, al desarrollo legislativo y normativo, a la protección de las víctimas, a la sensibilización de la opinión pública en general.

La legitimidad y credibilidad de su trabajo han tenido reconocimiento nacional e internacional; a pesar del discurso oficial de descalificación, estas organizaciones han vivido experiencias importantes de interlocución con el Estado, espacios que es necesario mantener.

Trabajar como defensor de Derechos Humanos en el país implica un alto riesgo por las amenazas, persecuciones, hostigamientos e intolerancias frente a su labor. Es por este que se hace necesario activar las redes de protección gubernamentales y no gubernamentales en defensa de los defensores.

A pesar de los logros de estas organizaciones no gubernamentales, quedan, sin embargo, retos como el lograr ampliar sus alianzas con otras organizaciones de derechos humanos no clásicas, que reivindican nuevos derechos. Igualmente, es conveniente pensar en estrategias no tradicionales, atractivas e innovadoras, que convoquen a la opinión pública y al país, alrededor de la defensa de los derechos humanos.

Anexo 1

Organizaciones no gubernamentales de derechos humanos en Colombia

Año de creación	Nombre	Labor
1972	Centro de Investigación y Educación Popular –CINEP–	Investigaciones sobre conflicto, violencias, derechos humanos, política y Estado, servicios públicos, pobreza y desarrollo, movimientos sociales y educación popular.
1972	Organización Femenina Popular – Barrancabermeja.	Trabajan en la defensa de la vida y los derechos humanos integrales, reivindicando y vindicando los derechos de la mujer, quién como sujeta política eleve su conciencia de género y de clase, transforme su realidad social y reconstruya el tejido social a partir de sus propias acciones cotidianas civilistas y autónomas.
1973	Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos	Educación sobre mecanismos de protección de los derechos. Denuncia y defensa, recepción y trámite de quejas por actos que amenazan o vulneran los derechos fundamentales a la vida, a la libertad y a la integridad personal. Realización de acciones urgentes, denuncias públicas, gestiones ante las autoridades responsables y la utilización de recursos legales. Ha hecho parte de comisiones mixtas de entidades estatales y organizaciones no gubernamentales.
1978	Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos ILSA	Desarrolla actividades en América Latina, a partir de un enfoque crítico del derecho, que promueva en Latinoamérica el desarrollo y la integración de los servicios legales ofrecidos a la población excluida.
1979	Comité Permanente para la Defensa de los Derechos Humanos	Asistencia a las víctimas y a los familiares de las víctimas de violaciones de los Derechos Humanos, brindando acompañamiento ante las autoridades competentes, demandando de los órganos de poder respeto y protección de los derechos y libertades de las personas, y denunciando, nacional e internacionalmente, las diversas modalidades de las violaciones.
1982	Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos, –ASFADDES–	Asistencia a familiares de detenidos desaparecidos, acciones jurídicas de exigibilidad frente al Estado.
1982	El Instituto Popular de Capacitación (IPC)	Promoción popular con vínculos en diversos sectores sociales y desarrolla iniciativas de investigación, capacitación y formación, acción pública, asesoría, consultoría, acompañamiento y promoción con comunidades (barriales, educativas y de economía solidaria), movimientos sociales y políticos, medios de comunicación, como también con el sector estatal, básicamente en Medellín, el Área Metropolitana y otros municipios del departamento de Antioquia.

Año de creación	Nombre	Labor
1982	Corporación Casa de la Mujer	Trabaja en la promoción, protección y exigibilidad de los derechos humanos de las mujeres colombianas, en el marco de la defensa del Estado social democrático de Derecho, denuncia ante la opinión pública nacional e internacional los siguientes hechos.
1986	Asociación Nacional de Mujeres Campesinas e Indígenas de Colombia – ANMUCIC –	Surgió desde el Estado como apoyo y condición de éxito para la continuidad y fortalecimiento de la política de desarrollo de la mujer rural, cuyo objetivo básico es la capacitación de la mujer para su participación en proyectos productivos y en procesos de desarrollo social y comunitario. Está cinstituida por 27 Asociaciones Departamentales de Mujeres Campesinas , Indígenas y Negras.
1988	Comisión Colombiana de Juristas	Busca por medios jurídicos el pleno respeto en Colombia de los derechos humanos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, así como del derecho humanitario, reconociendo su carácter universal, indivisible e interdependiente; esta ONG recolecta y analiza información sobre derechos humanos y derecho humanitario y publica dicha información; promueve el conocimiento y uso de los instrumentos jurídicos que protegen los derechos humanos y el derecho humanitario; tiene status consultivo ante Naciones Unidas y es filial de la Comisión Internacional de Juristas de Ginebra y de la Comisión Andina de Juristas de Lima.
1991	Fundación País Libre	Brinda gratuitamente asistencia integral a las víctimas directas e indirectas del secuestro, la extorsión y la desaparición forzada; moviliza a la opinión pública e impulsa leyes y estudios en materia de prevención, recuperación y reparación de daños, a causa de los delitos que atentan contra la libertad personal.
1992	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES.	Trabajan a favor de la población desplazada, bien sea desde la investigación, denuncia y acompañamiento humanitario como la, creada en 1992, que promueve la consolidación de la paz en Colombia y la realización integral de los Derechos Humanos, a través de la incidencia para la definición de políticas de Estado que beneficien a toda la población, con énfasis en personas y comunidades afectadas por el conflicto armado interno.
1993	Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo	Asistencia en la defensa jurídica y promoción de los derechos humanos en Colombia; a partir de 1995 se incorpora al trabajo institucional la promoción y protección de los derechos económicos, sociales y culturales.
1993	Corporación Jurídica Libertad - Medellín	Actividad jurídica en la defensa y protección de los derechos humanos.
1994	Red de Mujeres del Caribe	Defensa de los derechos de la mujer, participar en los planes de desarrollo del distrito y en el departamento del Magdalena, en medio de situaciones de guerra.
1996	Corporación Jurídica Humanidad Vigente	Apoyo y asistencia jurídica integral a comunidades víctimas del desplazamiento forzado y en casos de violación de derechos humanos y adelanta programas de fortalecimiento organizativo social y político de las comunidades y vigencia de sus derechos.
1997	Asociación para la Promoción Social Alternativa La Minga	Promueve la defensa y el ejercicio de los derechos Humanos concebidos integralmente; para ello trabaja en articulación sinérgica con

Año de creación	Nombre	Labor
1997	Asociación para la Promoción Social Alternativa La Minga	actores sociales, no gubernamentales y estatales del orden regional, nacional e internacional. Sus énfasis temáticos son los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario, el desplazamiento interno, el refugio y la construcción de la paz.
1997	Corporación Regional para la Defensa de los Derechos Humanos, CREDHOS, Barrancabermeja.	Promoción, defensa y protección de los Derechos Humanos, la democracia, el Derecho Internacional Humanitario y la generación de acciones y escenarios para el entendimiento, la tolerancia, la convivencia y la paz civilizada en favor de la población civil y sectores sociales vulnerables y victimizados en el Magdalena Medio.
1997	Mujeres Nacional de Mujeres Autoras y Actores de Paz	Está integrada por 55 organizaciones de 12 departamentos y de 19 ciudades del país. Son expresiones de organizaciones de mujeres de sectores populares urbanos y rurales indígenas, afro colombianas y jóvenes, constituidas como fuerza feminista de presión y veeduría. Entre su principal objetivo está influir políticamente para la resolución de los conflicto en Colombia.
1998	Sisma Mujer	Su objetivo es consolidar el movimiento de mujeres como un actor político que influya en el diseño de políticas que tiendan a disminuir la discriminación contra las mujeres, y se constituya en un interlocutor frente a las diversas instancias de la institucionalidad democrática en el país.
1999	ASFAMIPAZ	Surgió a raíz del secuestro de policías y soldados por parte de las FARC; está compuesta por madres, esposas y hermanas que buscan la liberación de sus familiares.
1999	Asociación Caminos de Esperanza, Madres de la Candelaria, Medellín	Se inició como protección a 56 personas, mujeres y hombres afectados por el conflicto armado, por la desaparición forzada y el desplazamiento. Actualmente 88 personas conforman este grupo y se ha convertido en un movimiento social de gran reconocimiento en el país.
2001	Movimiento LGTB	Nació del encuentro de cuatro identidades diferentes, que hasta el momento habían trabajado independientes unas de otras y busca la superación de las diferencias y aspectos que han sido fragmentados (la endodiscriminación, la discriminación por género). El sector está conformado por: Lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas.
2003	Colombia Diversa	Tiene como objetivo promover la plena inclusión, el respeto de la integralidad de los derechos, el reconocimiento y la movilización de las personas LGTB en los ámbitos económico, social, político y cultural, con el fin de coadyuvar en la construcción de una sociedad democrática, moderna y con justicia social.
2005	Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado	Reivindicar a las víctimas de crímenes cometidos por el Estado sea por su acción u omisión, en acciones perpetradas por miembros de la fuerza pública o fuerzas paraestatales o paramilitares que actuaron bajo el auspicio, respaldo y connivencia del Estado colombiano en diversas zonas del país, exigiendo de manera clara el restablecimiento de los derechos a la verdad, justicia, reparación integral, garantía de no repetición y a la memoria de centenares de miles de hombres y mujeres que le apostaron a construir una Colombia en paz y con justicia social.
2006	Movimiento de hijos e hijas por la memoria y contra la impunidad.	Movimiento de hijos e hijas de víctimas de violación a sus derechos, que trabajan por la memoria y contra la impunidad.

Anexo 2

Redes más destacadas de ONG's de derechos humanos

Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo	Asocia organizaciones de la sociedad colombiana que busca promover acuerdos estratégicos entre los diversos actores sociales e institucionales que trabajan en la construcción de un estilo de desarrollo basado en la profundización de la democracia y en la promoción y el respeto integral de los Derechos Humanos; apoya los procesos de construcción de ciudadanía, desarrollando estrategias de exigibilidad y vigilancia social, destinadas a lograr que el Estado colombiano cumpla sus obligaciones y compromisos respecto de los derechos humanos en general y de los derechos económicos, sociales y culturales en particular.
Coordinación Colombia – Europa – Estados Unidos –CCEE-	Coalición de 166 organizaciones colombianas que trabajan en la promoción, divulgación y defensa de los derechos humanos. Es una plataforma autónoma, amplia y plural de encuentro y trabajo compartido entre organizaciones no gubernamentales y organizaciones sociales de diferentes regiones del país. Con el apoyo de organizaciones internacionales de derechos humanos, agencias internacionales de cooperación y grupos de solidaridad, complementa las tareas y los esfuerzos de sus organizaciones parte en el trabajo internacional por los derechos humanos.
Alianza de organizaciones sociales y afines por una cooperación internacional para la paz y la democracia	Espacio que aglutina a 122 organizaciones nacionales y regionales sociales, ambientales, sindicales, iniciativas de paz, derechos humanos, democracia y desarrollo, reafirma su compromiso con la sociedad colombiana y la comunidad internacional para que en Colombia se respete y garantice el Estado Social de Derechos, la paz, la democracia, los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Su propósito es incidir a nivel nacional e internacional para que no se profundice la guerra, no se vincule a los civiles al conflicto armado, se detenga la paramilitarización la vida social y política, como las masacres, las desapariciones forzadas, los secuestros, el uso de minas antipersonales, los desplazamientos forzados, las torturas, detenciones arbitrarias y otras violaciones que afectan a la población civil.
Medios para la paz	Su propósito es propiciar el ejercicio ético y con responsabilidad social del periodismo como instrumento de construcción de democracia y cultura de paz, con énfasis en el conflicto armado colombiano; está conformada por un grupo de 88 periodistas miembros y aglutina a más de 3000 personas de todo el país y del exterior quienes, intercambiando información vía Internet. Desarrollan de forma permanente análisis y reflexión sobre la realidad colombiana y sobre los hechos cotidianos de la paz y de la guerra, así mismo, mantienen un intercambio constante de información sobre la labor periodística, decididos a no convertirse en otro actor de la guerra y, en cambio, ser instrumentos de construcción de la convivencia entre los colombianos.

DH Colombia - Red de Defensores no institucionalizados

Propuesta de comunicación alternativa en internet orientada a publicar y difundir información sobre violaciones a los derechos humanos. Este medio pretende llegar a defensores y defensoras anónimos, más allá de las instituciones y apoya y reivindica el trabajo de las organizaciones defensores de los derechos humanos en el país. Asume la tarea de defender los derechos humanos como una opción de vida, con la independencia necesaria para obrar de manera independiente y autónoma frente a la institucionalidad.

