



**Centro de Estudios Sociológicos
Doctorado en Ciencia Social con Especialidad en Sociología**

Promoción XIII

Título de la tesis

**Derechos humanos y gobernanza política: Análisis a propósito de la formulación de la
Estrategia de Cooperación Internacional del Estado colombiano 2003-2006**

**Tesis para optar al grado de Doctor en Ciencia Social con
especialidad en Sociología que presenta:**

Nombre

Alexander González Chavarría

Director: Dr. Marco Estrada Saavedra

México, D.F., octubre 2012

La realización de esta tesis contó con financiamiento durante los primeros tres años de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, Programa de Becas a Estudiantes Extranjeros Daniel Cosío Villegas.

A la memoria de mi madre

A mi cholita, compañera de vida

Al pueblo mexicano, con gratitud

A mi director, por su apertura de pensamiento y acompañamiento

TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCION	1
RESUMEN DEL ARGUMENTO	1
CAMBIOS EN EL MODELO DE REGULACION DE LOS DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA	1
Breve descripción de los agentes	3
Resultados a explicar	4
DISEÑO METODOLOGICO	6
Mecanismo de explicación	6
Enfoque metodológico	7
Técnica de modelado, proceso de construcción y técnica de prueba	10
1. MECANISMO DE MONITOREO Y REGULACION DE LA PROBLEMÁTICA DE DERECHOS HUMANOS: ENFOQUE DE GOBERNANZA POLITICA	14
1.A. MARCO GENERAL DEL DEBATE SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS	14
1.A.1. El problema de regulación y monitoreo de los derechos humanos: Del estatus prescriptivo al cumplimiento habitual de la norma	15
1.B. EL ENFOQUE DE GOBERNANZA COMO ALTERNATIVA DE REGULACION	27
1.B.1. Gobernanza política	33
1.B.2. Capital político: Debates y definición	35
1.B.2.1. <i>Perspectivas de definición del capital político</i>	36
1.B.2.2. <i>Capital político y el problema de monitoreo y regulación de los derechos humanos</i>	40
1.B.2.3. <i>Definición de capital político en perspectiva de gobernanza política</i>	41
1.B.2.4. <i>¿Qué esperar del capital político?</i>	44
1.C. MARCO DE ANALISIS: EMERGENCIA DE ESTRUCTURAS DE GOBERNANZA POLITICA	45
2. EVOLUCION DEL REGIMEN DE DERECHOS HUMANOS Y GENERACION DE RECURSOS DE CAPITAL POLITICO	47
2.A. EL SISTEMA DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS	48
2.A.1. Dimensión normativa	48
2.A.2. Dimensión institucional	49
2.B. PROCESO DE CONVERGENCIA	52
2.C. MECANISMO DE GENERACION DE RECURSOS DE CAPITAL POLITICO	54
2.C.1. Generación de recursos de capital político en el marco del sistema de cooperación para el desarrollo	55
2.C.1.1. <i>Principios normativos</i>	55
2.C.1.2. <i>Reglas institucionales</i>	56
2.C.1.3. <i>Generación de recursos de capital político: Primera síntesis</i>	57
2.C.2. Generación de recursos de capital político en el marco del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas	58
2.C.2.1. <i>Principios normativos</i>	58
2.C.2.2. <i>Reglas institucionales</i>	59
2.C.2.2.1. <i>OI-DH y capital político</i>	60

<u>2.C.2.2.1.1. Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas</u>	60
<u>2.C.2.2.1.2. Comisión de Derechos Humanos</u>	61
<u>2.C.2.2.1.3. Órganos de Tratados</u>	62
<u>2.C.2.2.1.4. Procedimientos Especiales</u>	63
2.C.2.2.2. <i>Mecanismo de comunicación política en el sistema de derechos humanos de Naciones Unidas</i>	63
2.C.2.2.3. <i>OSCs y capital político</i>	64
<u>2.C.2.2.3.1. OSCs y capital político: Mecanismos formales</u>	66
<u>2.C.2.2.3.2. OSCs y capital político: Mecanismos informales</u>	68
<u>2.C.2.2.3.3. OSCs y capital político: Estado actual del debate sobre participación de las OSCs en el sistema de Naciones Unidas</u>	69
2.C.2.3. <i>Generación de recursos de capital político: Segunda síntesis</i>	72
2.D. MECANISMO DE TRANSFERENCIA DEL CAPITAL POLITICO AL NIVEL NACIONAL	73
2.D.1. El problema de la “obligación-sanción” (<i>enforcement</i>)	75
3. MARCO ESTRUCTURAL DEL PROCESO LONDRES-CARTAGENA Y MODELO BASE DE REGULACION DE DERECHOS HUMANOS	78
3.A. INSTITUCIONALIZACION DE INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS Y COOPERACION PARA EL DESARROLLO EN EL SISTEMA POLITICO COLOMBIANO	79
3.A.1. Régimen jurídico de la cooperación internacional en Colombia	79
3.A.2. Institucionalización de instrumentos de derechos humanos	81
3.B. MODELO BASE DE REGULACION DE DERECHOS HUMANOS	82
3.B.1. Antecedentes	82
3.B.1.1. <i>Plan Colombia: Aspectos generales</i>	83
3.B.1.2. <i>Cooperación estadounidense vs Cooperación europea</i>	84
3.B.2. Modelo de agentes	85
3.B.2.1. <i>Composición de los agentes</i>	86
3.B.2.1.1 <i>Internacionales</i>	86
3.B.2.1.2 <i>Gobierno</i>	87
3.B.2.1.3 <i>La Alianza</i>	87
3.B.2.2. <i>Dimensión cognitiva</i>	88
3.B.2.2.1 <i>Internacionales</i>	88
3.B.2.2.2 <i>Gobierno</i>	88
<u>3.B.2.2.2.1 <i>Esquema de financiamiento de la PSD</i></u>	93
3.B.2.2.3 <i>Alianza</i>	94
3.B.2.3. <i>Agendas</i>	94
3.B.2.3.1 <i>Internacionales</i>	94
3.B.2.3.2 <i>Gobierno</i>	96
3.B.2.3.3 <i>Alianza</i>	97
3.B.2.4. <i>Roles</i>	98
3.B.2.4.1 <i>Internacionales</i>	98
3.B.2.4.2 <i>Gobierno</i>	99
3.B.2.4.3 <i>Alianza</i>	99
3.B.2.5. <i>Relaciones</i>	100
3.B.2.5.1 <i>Internacionales – Gobierno</i>	100
3.B.2.5.2 <i>Internacionales – Alianza</i>	101
3.B.2.5.3 <i>Gobierno – Alianza</i>	101
3.B.3. Síntesis: Estado inicial del modelo de regulación	102

4. GOBERNANZA POLITICA Y COORDINACION INTERSECTORIAL: CAMBIOS EN EL MODELO DE REGULACION DE LA PROBLEMÁTICA DE DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA	104
4.A. DISEÑO INSTITUCIONAL DEL PROCESO LONDRES – CARTAGENA	106
4.A.1. Definición de condiciones institucionales	106
4.A.2. Negociación-Concertación intersectorial: Diseño institucional	112
4.A.3. Uso de capital político por los agentes extra-estatales: Primera síntesis	117
4.B. FLUJO DE COMUNICACIÓN POLITICA	119
4.B.1. Normas en competencia	120
4.B.1.1. <i>Seguridad democrática y Derechos Humanos</i>	120
4.B.1.2. <i>Legitimidad política de agentes extra-estatales y derechos humanos</i>	123
4.B.2. Debate en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU	127
4.B.3. Uso de capital político por agentes extra-estatales: Segunda síntesis	130
4.B.3.1. <i>Evento de transición a la mesa de derechos humanos: Atrapamiento y activación de recursos de capital político</i>	132
4.B.4. Mesa de derechos humanos	134
4.B.4.1. <i>Concertación del componente de derechos humanos</i>	134
4.B.4.2. <i>Coordinación técnica vs. Participación política de agentes extra-estatales</i>	136
4.B.5. Uso de capital político por agentes extra-estatales: Tercera síntesis	138
4.C. APRENDIZAJE Y GENERACION DE NUEVAS REGLAS INSTITUCIONALES	139
5. CAMBIOS EN EL MODELO DE REGULACION DE DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA	144
5.A. MODELO EMERGENTE DE REGULACION	145
5.A.1. Metodología e Instancia de Coordinación del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario	145
5.A.2. Estructura emergente de gobernanza política con coordinación intersectorial	147
5.A.2.1. <i>Cambios en la dimensión normativa</i>	147
5.A.2.2. <i>Cambios en el diseño institucional</i>	148
5.B. EFECTOS DEL MODELO DE GOBERNANZA POLITICA SOBRE LA REGULACION DE DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA	153
5.C. PRUEBA DEL MECANISMO DE EXPLICACION: ANALISIS CONTRAFACTUAL	155
5.C.1. Comparativo de cambios en el modelo de regulación	155
5.C.2. Eventos de uso de capital político: Análisis contrafactual	158
5.C.2.1. <i>Definición de condiciones institucionales del Proceso Londres-Cartagena</i>	158
5.C.2.2. <i>Competencia entre normas (seguridad, legitimidad y coordinación técnica)</i>	160
5.D. GENERALIZACION Y LIMITES DEL ANALISIS: DISCUSION DE SUPUESTOS DEL MODELO EN ESPIRAL	162
CONCLUSIONES	167
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	174
ANEXOS	198

ANEXO 1: ELEMENTOS DEL LENGUAJE UNIFICADO DE MODELADO	198
ANEXO 2. IDENTIFICACION DE ENTREVISTAS	201
ANEXO 3. DOCUMENTACION DEL PROCESO DE CAMBIO DEL MODELO DE REGULACION DE DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA (sistema multiagente)	202
ANEXO 3.A. Modelo general de emergencia de la estructura de gobernanza política	202
ANEXO 3.B. Estado inicial del modelo de regulación: Dimensión estructural	205
ANEXO 3.B.1. Enmarcamiento del Proceso Londres-Cartagena	206
ANEXO 3.C. Estado inicial del modelo de regulación: Agentes	207
ANEXO 3.D Modelo de gobernanza política: Dimensión estructural	208
ANEXO 3.E. Modelo de gobernanza política: Agentes	210
ANEXO 4. MODELO CONCEPTUAL “EMERGENCIA DE ESTRUCTURAS DE GOBERNANZA POLITICA”	211
ANEXO 5. CUADRO COMPARTATIVO DE ENFOQUES DE GOBERNANZA	212
ANEXO 6: INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS (generación de capital político)	216
<i>Cuadro 1: Sistema de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas</i>	216
<i>Tabla 1: Instrumentos internacionales de los sistemas de desarrollo y derechos humanos que generan capital político</i>	217
ANEXO 7. MODELOS DE AGENTES DEL SISTEMA DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS (dimensión internacional)	220
ANEXO 8. PARTICIPACION DE LAS OSCs EN PROCESOS DE REGULACION DEL SISTEMA DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS	221
<i>Tabla 1: Listado general de mecanismos de participación</i>	221
<i>Tabla 2. Participación de las OSCs en los procesos de los Órganos de Tratados</i>	222
<i>Tabla 3. Principios normativos y reglas institucionales específicas que constituyen capital político para las OSCs</i>	225
ANEXO 9. ESTADO DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE INSTRUMENTOS DE DERECHOS HUMANOS EN EL SISTEMA POLITICO COLOMBIANO	235
ANEXO 10. COMPARATIVO DEL MODELO DE AGENTES (codificado)	237
ANEXO 11: GOBERNANZA POLÍTICA Y REGULACIÓN DE DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA 2002-2009	240
<i>Tabla 1: Esquema de financiamiento de la Política de Seguridad Democrática 2002-2008</i>	240
<i>Tabla 2: Resultados de la Política de Seguridad Democrática 2002-2009</i>	241
<i>Tabla 3: Evolución de la situación de derechos humanos en Colombia 2000-2009</i>	243
<i>Tabla 4: Cambios en el modelo de regulación de derechos humanos en Colombia 2003-2009</i>	245

SIGLAS

ACNUDH: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
 CRH: Coordinador Residente y Humanitario de las Naciones Unidas
 ECOSOC: Consejo Económico y Social (siglas en inglés)
 FARC-EP: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo
 OI-DH: Organizaciones internacionales de derechos humanos
 ONGIs: Organizaciones no gubernamentales internacionales
 ONU: Organización de las Naciones Unidas
 OSCs: Organizaciones de la sociedad civil
 PNADHyDIH: Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Derechos Internacional Humanitario
 PSD: Política de Seguridad Democrática
 sistema CID: Sistema de cooperación internacional para el desarrollo

INTRODUCCION

RESUMEN DEL ARGUMENTO

En Colombia ha habido un largo período de cambio en el modelo de regulación política de la problemática de derechos humanos, que continúa actualmente y que empezó en el año 2003 como parte de un proceso de negociación y concertación de la política de cooperación internacional del Estado colombiano, conocido como el Proceso Londres - Cartagena. Mi argumento es que este cambio se puede definir como el paso de un modelo de regulación estructurado en términos de gobierno – oposición a un modelo emergente de gobernanza política con coordinación intersectorial. En el primero, los agentes no-estatales tienen funciones de monitoreo y mantienen una relación de confrontación con el Estado colombiano. En el segundo, estos agentes mantienen esta función pero incrementan su capacidad de incidencia política al participar directamente en un esquema complejo de regulación intersectorial (gobierno colombiano y agentes no-estatales) de la problemática de derechos humanos. Este cambio y la emergencia del modelo de gobernanza política se puede explicar con base en un mecanismo de generación, transferencia y uso de recursos de capital político que vincula procesos de regulación de los derechos humanos del nivel internacional con los procesos de regulación del nivel nacional en Colombia.

Este es un caso particular del problema general de difusión del régimen internacional de derechos humanos en los contextos nacionales. En mi investigación, tomo como referente teórico el conocido “modelo en espiral”. El caso colombiano presenta varias características que permiten establecer un diálogo crítico y constructivo con este referente. Lo principal es que permite analizar en qué medida el enfoque de gobernanza política constituye una alternativa para abordar el problema de regulación y cumplimiento de la norma internacional de derechos humanos, particularmente en la perspectiva de la participación de agentes no-estatales, y analizar explícitamente el efecto de la introducción de recursos de capital político en el modelo de regulación.

CAMBIO EN EL MODELO DE REGULACION DE LOS DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA

En esta investigación, tomo como objeto de estudio el modelo de regulación de la problemática de derechos humanos en Colombia durante la primera administración de Alvaro Uribe (2002-2006). Específicamente, me interesa analizar cómo cambia este modelo cuando se introduce un mecanismo de generación, transferencia y uso de recursos de capital político¹ en lo que toca a la incidencia política de agentes² no-estatales en el proceso de regulación de esta problemática.

Aunque el grado de institucionalización de los instrumentos internacionales de derechos humanos en el sistema político colombiano permite afirmar que el Estado colombiano ha alcanzado un “estatus prescriptivo”, es decir, que la Constitución Política integra los derechos humanos como principios rectores, que se han ratificado la mayoría de tratados internacionales, que existen instrumentos para que los ciudadanos le exijan al Estado la aplicación práctica y protección de estos derechos y que los distintos gobiernos han reconocido la legitimidad de este

¹ En el capítulo 1 sustento y propongo una definición de capital político como el conjunto de principios normativos (normas, instrumentos legales) y reglas institucionales que le permite a los agentes no-estatales incidir legítimamente sobre la función de regulación que tiene el Estado, esto es la función de gobierno. En el ámbito de los derechos humanos, el capital político se define como el conjunto de principios normativos y reglas institucionales que permiten la participación de agentes no-estatales en los procesos de difusión y regulación del cumplimiento de la norma de derechos humanos.

² Uso el término agente para resaltar el potencial de agencia, transformador y creativo de la acción social (individual o colectiva).

marco normativo en el plano tanto nacional como internacional³, en Colombia aún persiste una situación de grave violación a los derechos humanos. A modo de ejemplo, la cifra de desplazamiento interno acumulado para el año 2009 era de 4.3 millones de personas⁴ y se calcula que alrededor de un millón de personas pedirán reparación al Estado en tanto víctimas del conflicto armado interno en el actual proceso de justicia transicional⁵.

Junto a la responsabilidad que le cabe al Estado colombiano en la regulación de la problemática de derechos humanos, el modelo de regulación ha integrado progresivamente la participación de agentes no-estatales, es decir, tanto sectores organizados de la sociedad civil colombiana como agentes internacionales, especialmente del sistema de cooperación internacional para el desarrollo (sistema CID), del sistema de derechos humanos de la ONU (Organización de las Naciones Unidas) y ONGs internacionales (ONGIs).

Esto ha planteado importantes problemas de coordinación intersectorial⁶ entre el gobierno colombiano y estos agentes no-estatales, problema que incluye aspectos tanto políticos como institucionales y técnicos. En los diferentes enfoques del análisis institucional, la solución a problemas de coordinación entre agentes interesados en cooperar para regular alguna problemática de interés común genera normalmente algún tipo de estructura de gobernanza⁷, lo que pone en el centro del debate el enfoque de gobernanza como alternativa de regulación de la problemática de derechos humanos en Colombia.

Como caso de estudio para abordar este problema de regulación de la problemática de derechos humanos en Colombia en perspectiva de gobernanza analizo el proceso de coordinación intersectorial conocido como el Proceso Londres-Cartagena⁸. Este proceso se desarrolló entre los años 2003 y 2005 como parte de las dinámicas de cooperación internacional del Estado colombiano dentro del sistema de CID. El Proceso inició por una iniciativa de la administración Uribe apoyada por el BID⁹ para gestionar recursos de financiamiento para el componente social de su Política de Seguridad Democrática. El primer paso fue la convocatoria a una Reunión de donantes en Londres el mes de julio de 2003 y cerró su primera fase con la promulgación de la primera Estrategia de Cooperación Internacional 2004-2006 en Cartagena (Colombia) el mes de febrero de 2005.

En el Proceso participaron el gobierno colombiano y agentes no-estatales y tuvo como objetivo general la formulación de la primera Estrategia de Cooperación Internacional que correspondía a la política pública de cooperación internacional de la administración Uribe. Esta Estrategia se proyectó como un instrumento de coordinación de las relaciones de cooperación entre el gobierno colombiano y los donantes internacionales. Uno de los objetivos específicos del Proceso, que concierne directamente a mi investigación, fue la formulación concertada entre el gobierno y la sociedad civil colombiana del componente de derechos humanos de la Estrategia, con el acompañamiento de los agentes internacionales.

³ Estos son los indicadores básicos para definir la existencia del estatus prescriptivo (Risse and Sikkink 1999: 29). La traducción de citas de textos en idioma diferente al español es mía.

⁴ De una población actual de 46 millones. PCDHDD 2010: 6. También El Espectador 2009.05.01.

⁵ DNP 2011. ACNUDH 2011. El anexo 11, tabla 3, muestra la evolución de la situación de derechos humanos en Colombia en el período 2002-2008.

⁶ Prefiero el término intersectorial frente a otros términos como “tripartita” o “multi-parte”. El enfoque intersectorial permite acentuar el hecho que el gobierno interactúa con agentes externos al sistema político, que se desempeñan en otros “sectores” o sistemas de acción de social. Los términos tripartita o multi-parte, usados, por ejemplo, en análisis de negociaciones, indican simplemente que se trata de más de dos partes sin matizar el carácter político o sociológico de estas partes.

⁷ Capítulo 1.

⁸ La descripción completa de los antecedentes y del Proceso la desarrollo en los capítulos 3 y 4.

⁹ Banco Interamericano de Desarrollo

Los antecedentes del Proceso permiten establecer su relevancia analítica. El gobierno colombiano acababa de pasar por un período de negociación fallido con las FARC-EP¹⁰ durante la administración Pastrana (1998-2002)¹¹. Este proceso contó con la participación de la cooperación internacional y organizaciones de la sociedad civil (OSCs) colombiana vinculadas a temas de paz, desarrollo y derechos humanos. En el mismo período, la administración Pastrana había negociado y empezado a implementar el Plan Colombia en asocio con el gobierno de Estados Unidos. Este Plan fue criticado por sectores sociales y políticos nacionales e internacionales por su enfoque militar hacia el problema del conflicto armado interno colombiano, sus efectos negativos sobre la situación de derechos humanos y su potencial de desestabilización en la región andina. El escenario, una vez terminadas las negociaciones del Caguán¹², fue la continuación del conflicto armado interno y el deterioro en la situación de derechos humanos en el país, con una cooperación internacional dividida entre el apoyo a la negociación política del conflicto armado en un marco de respeto a los derechos humanos (cooperación europea) o el apoyo a un enfoque de derrota militar de los grupos armados ilegales, particularmente grupos insurgentes de guerrilla, en el marco de la guerra global contra el terrorismo (cooperación estadounidense).

La administración Uribe presentó en la Reunión de Londres (2003) el documento “Una coalición internacional por la paz de Colombia” como documento base para empezar el proceso que concluiría con la formulación de la Estrategia. En este documento, el gobierno insistió en el enfoque de corresponsabilidad frente a la problemática colombiana, con acento en el tema del conflicto armado, el narcotráfico, la crisis humanitaria y la situación de derechos humanos¹³. Entre tanto, algunas OSC colombianas y otros actores políticos nacionales fueron a Londres con el objetivo de presentar sus posiciones frente a las políticas de Uribe e incidir en la definición de las condiciones institucionales que enmarcarían el desarrollo del Proceso.

Como resultado de la Reunión, los donantes condicionaron su apoyo al gobierno colombiano y establecieron como criterio, entre otros, que la Estrategia de Cooperación se concertara con las OSC colombianas y que el gobierno cumpliera con las recomendaciones que había hecho a principios de ese año la oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (oficina del ACNUDH) en Colombia¹⁴.

Breve descripción de los agentes

En el Proceso Londres – Cartagena participaron tres agentes colectivos: El gobierno colombiano, OSCs colombianas y agentes internacionales.

Respecto al gobierno colombiano, la trayectoria política de Alvaro Uribe estaba marcada por su preferencia por la salida militar al conflicto armado. Siendo gobernador del departamento de Antioquia (Colombia) a mediados de los noventa, “defendió con ahínco”¹⁵ la formación de grupos privados de autodefensa que, en la opinión de importantes analistas políticos, fortaleció el fenómeno del paramilitarismo que se venía configurando en Colombia a partir del año 1983¹⁶. Luego, llegó a la presidencia de la República de Colombia en un momento en el que la opinión pública estaba cansada y decepcionada de la forma como la guerrilla de las FARC-EP había asumido el proceso de paz y la incapacidad de la anterior administración para controlar las

¹⁰ Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –Ejército del Pueblo.

¹¹ Proceso de paz del Caguán de la administración Pastrana.

¹² El proceso de paz del Caguán terminó el 20 de febrero de 2002.

¹³ PRC 2003.

¹⁴ Mesa de Londres 2003.

¹⁵ CRS 2002: 3.

¹⁶ Estos grupos de autodefensa se conocieron como las Convivir. Cepeda y Rojas 2008. Human Rights Watch (citado en CRS 2002: 3). Movice 2010. Romero 2003 y 2007. El Tiempo 1997.07.17. Colectivo de Abogados 2002.09.09. La posición general de Uribe frente a estas acusaciones se puede ver en Uribe 2007-04-19.

acciones delictivas de este grupo en la zona de distensión del Cagúan durante los diálogos de paz. Cuando en la campaña presidencial para el período 2002-2006 Uribe propuso mano dura y derrota militar de las guerrillas colombianas, captó la simpatía de este electorado y, después de empezar con un 1% de aceptación, resultó ganador en primera ronda con 53% de los votos¹⁷. Estos antecedentes definían a grandes rasgos la preferencia de Uribe por la salida militar como alternativa de solución del conflicto armado una vez llegó al poder.

Por su parte, entre las organizaciones sociales que fueron a Londres había organizaciones sociales que tenían una importante trayectoria de activismo a favor de la paz, los derechos humanos y el desarrollo en Colombia. Varias de estas organizaciones representaban sectores sociales con ideología política de izquierda que habían sido reprimidos en distintas etapas de la violencia política en Colombia¹⁸. A esto se añadía el hecho que la trayectoria de activismo de estas organizaciones normalmente había sido utilizada por sectores de la élite política colombiana para estigmatizarlas como colaboradoras de las guerrillas¹⁹. Esta percepción sobre las OSCs y la movilización social en Colombia quedó ratificada cuando poco después de su posesión en agosto de 2002 Uribe estigmatizó a varias de estas organizaciones como colaboradoras de las FARC-EP, actitud que se mantuvo y se replicó en distintos niveles de su administración²⁰. La experiencia de estigmatización y represión había determinado una actitud de confrontación política de las OSCs con el Estado colombiano.

Algunos de estos sectores sociales vinculaban a Alvaro Uribe con la expansión y consolidación del fenómeno paramilitar en Colombia, criticaban fuertemente su enfoque político y militar hacia el tema del conflicto colombiano y denunciaban frecuentemente en distintos foros nacionales e internacionales las repercusiones de las políticas de Uribe sobre la problemática de derechos humanos²¹. En definitiva, la evaluación política de Uribe lo mostraba como un interlocutor no confiable para discutir mecanismos de regulación de esta problemática en Colombia.

Por último, a partir del proceso de formulación del Plan Colombia, la cooperación internacional con Colombia quedó dividida en dos grandes enfoques. Por una parte, el enfoque de la cooperación europea, con una clara preferencia por la negociación política del conflicto armado interno en un marco de respeto y promoción de los derechos humanos. Por la otra, el enfoque de la cooperación estadounidense, más proclive a apoyar una política de mano dura de enfrentamiento y derrota militar de los grupos insurgentes. Estos dos enfoques estuvieron representados en el Proceso Londres – Cartagena como parte del agente internacional.

En breve, al inicio del Proceso nos encontramos con un conjunto de agentes diferenciados y plurales que tienen un mutuo interés, aunque por distintas razones, en entrar en un proceso de negociación-concertación²² de los componentes de la primera Estrategia de cooperación internacional. Sin embargo, la condición inicial de la relación entre la administración Uribe y las OSCs colombianas es de confrontación, choque ideológico y conflicto político abierto, es decir, la confianza está rota, más no la comunicación entre estos agentes. Una condición que también se presenta parcialmente al interno del grupo de los internacionales.

Resultados a explicar

¹⁷ González 2006. Pardo 2002-05-27. Tickner y Pardo 2003. Hasta el momento y después de la reforma a la Constitución colombiana de 1991, Uribe ha sido el único candidato en ganar en primera vuelta.

¹⁸ Archila 2001 y 2003. Betancur 2006. El Espectador 2008.09.06.

¹⁹ Archila 2003.

²⁰ OACNUDH 2009: 2. Brisk 2009: 43.

²¹ PCDHDD 2003.

²² En el capítulo 1 presento estos escenarios mixtos de negociación (lógica instrumental) - concertación (lógica de la argumentación) usando el enfoque de la “estructura triádica de la comunicación” (Risse and Kleine 2010).

En febrero de 2005 se acordó el documento de Estrategia de cooperación internacional del Estado colombiano en Cartagena (Colombia), con resultados inesperados en materia de regulación de derechos humanos que establecen la relevancia teórica²³ y práctica del caso de estudio.

El principal resultado que resaltan los agentes es el carácter político que adquirió el Proceso²⁴, lo que dependió básicamente de dos factores. Primero, era la primera vez en Colombia que el gobierno nacional se sentaba simultáneamente con la sociedad civil colombiana y agentes internacionales en un proceso de negociación-concertación de la agenda de cooperación internacional y derechos humanos, es decir, era la primera vez que se experimentaba con un diseño institucional intersectorial para tratar simultáneamente estos temas²⁵. Segundo, era la primera vez que convergían principios normativos y reglas institucionales tanto del régimen de derechos humanos como del régimen de desarrollo para definir las condiciones institucionales del modelo de regulación de los derechos humanos en Colombia.

Esto produjo un cambio fundamental en el modelo de regulación de la problemática de derechos humanos en Colombia.

En cuanto a los agentes, cada uno de ellos experimentó cambios importantes en alguno de sus atributos²⁶, sea en su composición interna, sus preferencias respecto a la regulación de la problemática de derechos humanos, sus roles en el modelo de regulación o sus relaciones con otros agentes en este modelo. En cuanto a la agenda de derechos humanos, se priorizó el proyecto de concertación del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (el Plan); convergieron las agendas de derechos humanos y cooperación para el desarrollo en el mismo modelo de regulación; y se empezó el monitoreo sistemático e intersectorial del cumplimiento de las recomendaciones de la oficina del ACNUDH.

En cuanto a lo institucional, se legitimó la participación y la incidencia política de los agentes no-estatales en la regulación de esta problemática; se redistribuyó la función de regulación entre el gobierno colombiano y los agentes no-estatales; se “invitó” a las OSCs que habían participado en el Proceso a integrarse al sistema de derechos humanos del Estado colombiano; se creó una Comisión de Seguimiento que generaba una solución novedosa a tres aspectos centrales del problema de regulación en perspectiva de gobernanza: un mecanismo de coordinación intersectorial, un mecanismo distribuido de obligación-sanción de los acuerdos y un mecanismo de monitoreo intersectorial; se diseñó una metodología concertada y se creó una Instancia de Coordinación intersectorial para la elaboración del Plan; se generaron y se institucionalizaron nuevos recursos de capital político; y se integraron institucionalmente las

²³ En la revisión del estado del arte (capítulo 1) espero sustentar la relevancia teórica del caso colombiano mostrando que es un caso que, por sus características socio-políticas, permite evaluar empíricamente mecanismos propuestos en el modelo en espiral y plantear alternativas de análisis al problema de monitoreo y cumplimiento de la norma de derechos humanos.

²⁴ Moro 2007. PNUD 2007a.

²⁵ La Cancillería colombiana presentó el Proceso Londres - Cartagena como un caso de buenas prácticas en cooperación internacional en el Tercer Foro de Alto Nivel sobre Efectividad de la Ayuda, en Ghana – Africa (2008). Aunque esta presentación tuvo un enfoque distinto a mi enfoque de investigación, aún así se resaltó el esquema de coordinación intersectorial como un esquema novedoso dentro del sistema de cooperación internacional para el desarrollo. Hay que anotar de paso que las agencias bilaterales y multi-laterales de cooperación que tomaron parte del Proceso hacen presencia en la mayoría de países receptores de ayuda al desarrollo. Esto sugiere que el Proceso Londres-Cartagena se puede ver como un “experimento institucional” de coordinación intersectorial, técnica y política, integrando las agendas de cooperación para el desarrollo y derechos humanos en un contexto de conflicto armado interno.

²⁶ Ver abajo, diseño metodológico.

dinámicas domésticas de regulación con procesos internacionales de regulación, especialmente procesos del sistema de derechos humanos de Naciones Unidas²⁷.

Lo anterior indica que tanto las condiciones institucionales que enmarcaron el Proceso Londres – Cartagena como el efecto de estas condiciones sobre el flujo de comunicación política entre los agentes generó cambios importantes en el modelo de regulación de los derechos humanos en Colombia. Por una parte, una redistribución de las funciones de regulación y monitoreo entre los agentes tanto nacionales como internacionales. Por otra parte, una reconfiguración del modelo de regulación en términos de gobernanza política²⁸ y coordinación intersectorial. Este cambio emergente en el modelo de regulación es el resultado fundamental que requiere ser explicado.

En este escenario, la problemática que me interesa investigar es cuál es el efecto de la introducción y uso de recursos de capital político en el desarrollo del Proceso Londres - Cartagena sobre el modelo de regulación de la problemática de derechos humanos en Colombia, particularmente sobre la forma como participan los agentes no-estatales en este modelo de regulación.

Esta problemática se puede desagregar en función de los momentos relevantes del Proceso.

Primero, cómo se generaron las condiciones institucionales que enmarcaron el Proceso. Segundo, cuál es el efecto de estas condiciones sobre el flujo de comunicación política entre los agentes, dada una condición inicial de desconfianza, confrontación y conflicto político entre el gobierno y la sociedad civil. Tercero, dadas estas condiciones institucionales y su efecto sobre el proceso de negociación-concertación intersectorial, cuál es el efecto emergente sobre el modelo de regulación de la problemática de derechos humanos en Colombia.

En síntesis, cómo se explica el cambio en el modelo de regulación de derechos humanos en Colombia a partir del Proceso Londres-Cartagena y por qué se puede caracterizar el modelo emergente de regulación como una estructura de gobernanza política con coordinación intersectorial.

DISEÑO METODOLOGICO

La propuesta teórica²⁹ de esta investigación es que una alternativa viable para abordar el análisis de la problemática planteada es la introducción en el modelo en espiral de un mecanismo de capital político que se expresa en el plano institucional y genera cambios en el modelo de regulación en la perspectiva de gobernanza política.

Mecanismo de explicación

En este punto asumo un enfoque de sociología analítica desde el que se plantea la posibilidad de generar explicaciones basadas en mecanismos integrados en narrativas causales³⁰. El mecanismo de explicación central que propongo está basado en el proceso de generación, transferencia y

²⁷ Este conjunto de resultados era vigente al terminar el segundo mandato de Alvaro Uribe en agosto del 2010.

²⁸ En el capítulo 1, sustento y defino gobernanza política como una interface de negociación-concertación entre agentes gubernamentales y agentes no-estatales que buscan incidir directamente sobre la función de regulación del Estado, es decir, en los procesos y los resultados de regulación de problemáticas públicas propios del sistema político doméstico. El capital político constituye el tipo de recursos que legitiman y permiten esta incidencia política.

²⁹ Capítulo 1.

³⁰ Abell 2003 y 2004. Elster 2007. Hedström 2005. Hedström and Ylikoski 2010. Este mecanismo está expuesto en detalle en el capítulo 1 (marco de análisis). La estructura de este mecanismo genera la estructura del argumento (ver abajo, proceso de construcción).

uso de recursos de capital político y su efecto sobre el modelo base de regulación de la problemática de derechos humanos en Colombia. Mi hipótesis de trabajo es que en la estructuración y desarrollo del Proceso Londres - Cartagena, los agentes usaron recursos de capital político, que se habían generado a nivel internacional y transferido al nivel nacional, para negociar, deliberar y concertar sobre alternativas de regulación de la problemática de derechos humanos, lo cual cambió el modelo de regulación a nivel doméstico. Este mecanismo se descompone en los siguientes procesos y resultados³¹.

Al iniciar el Proceso Londres-Cartagena, se habían generado una serie de recursos de capital político a partir de dinámicas (relativamente) recientes de convergencia entre las agendas internacionales de desarrollo y derechos humanos. Estos recursos se habían transferido al nivel nacional ya sea a través de procesos de institucionalización en el sistema político colombiano o a través de los modelos cognitivos de los agentes no-estatales que operaban a nivel doméstico.

Por una parte, los agentes usaron estos recursos como referencia para definir las condiciones institucionales que enmarcaron el proceso de negociación-concertación intersectorial. Por la otra, los agentes usaron estos recursos como referente para orientar sus estrategias de acción. Los agentes no-estatales usaron estos recursos para presionar al gobierno colombiano para que cumpliera con la norma internacional de derechos humanos y, además, permitiera su participación en la regulación de la problemática a nivel nacional. Por su parte, el gobierno, en ejercicio de su soberanía, buscó controlar el grado de intervención de estos agentes y los efectos sobre la función de gobierno, es decir, sobre los procesos de regulación de esta problemática propios del sistema político. Por tanto, los resultados³² del proceso de negociación-concertación indican los efectos de la introducción de este mecanismo, por una parte, sobre la capacidad de incidencia de los agentes no-estatales sobre el comportamiento del gobierno y, por la otra, sobre el modelo de regulación de derechos humanos en Colombia.

Estos efectos cambiaron el modelo de regulación, el cual pasó de un estado inicial definido en términos de gobierno – oposición, a un estado “emergente” definido en términos de gobernanza política con coordinación intersectorial técnica y política.

Enfoque metodológico

Siguiendo los atributos de mi objeto de estudio, en el plano metodológico abordé el modelo de regulación de la problemática de derechos humanos en Colombia como un sistema social multiagente³³. Estos atributos se pueden resumir de la siguiente forma. Primero, existe una problemática en cuya regulación están interesados tanto el gobierno colombiano como agentes no-estatales. Segundo, participan agentes plurales, diferenciados políticamente y con distintas trayectorias de acción en el campo de los derechos humanos (a nivel nacional e internacional), lo que genera un potencial importante de conflicto entre ellos. Tercero, es un Proceso que integra dinámicas internacionales de regulación con dinámicas nacionales, lo que exige la descomposición por niveles de análisis y, más allá, la descomposición por módulos, mecanismos y procesos dentro de cada nivel. Cuarto, los resultados del Proceso fueron determinados por factores tanto estructurales (generación y transferencia de capital político) como dinámicos (uso de capital político en el flujo de comunicación e interacción). Por último, los resultados indican una dimensión de complejidad, es decir, la posibilidad de identificar

³¹ Que requieren ser probados o sustentados con información empírica.

³² Mencionados antes.

³³ Hay que anotar de paso que este es uno de los enfoques metodológicos usados en la sociología analítica. En esta investigación uso el enfoque multiagente como una herramienta metodológica que me permite modelar la información empírica relacionada con mi caso de estudio (ver anexo 3.A), no como un modelo teórico anidado o en competencia con el modelo en espiral, que es el modelo teórico que orienta esta investigación (capítulo 1).

efectos emergentes, resultados no previstos, producto de las decisiones de cada agente y de la interacción entre ellos.

La elección del enfoque multitagente implica dos puntos metodológicos importantes. Primero, implica que le doy centralidad a la relación mutuamente determinante entre estructura y agentes, es decir, el análisis va de los efectos de aspectos estructurales (capital político) sobre la trayectoria de acción de los agentes (proceso de negociación-concertación) y, de nuevo, a los efectos emergentes³⁴ en el nivel estructural (cambio en el modelo de regulación)³⁵. Segundo, implica que uso un enfoque cualitativo de modelado basado en el agente³⁶ y que, por tanto, uso un enfoque de explicación basada en mecanismos³⁷. Al final, estos niveles, aspectos estructurales (incluidos los atributos de los agentes), aspectos dinámicos y mecanismos se deben integrar de tal forma que se expliquen los resultados emergentes en términos de los requerimientos de regulación de la problemática de derechos humanos en Colombia.

En lo que sigue presento los supuestos metodológicos del modelado de sistemas sociales multiagente, el enfoque técnico de modelado que voy a usar, los pasos que voy a seguir para la construcción del argumento y los requerimientos de prueba.

Metodológicamente, el enfoque de sistemas multiagente se caracteriza porque se refiere a agentes sociales que interactúan en procesos complejos de toma de decisiones orientados a la regulación o solución de alguna problemática común³⁸. Troitzsch realiza una revisión completa de la evolución de las aplicaciones empíricas de este enfoque, especialmente en economía, ciencia política y sociología³⁹, acentuando la forma como se ha incluido la perspectiva de agencia. Su conclusión es que el agente paulatinamente se ha construido con características sociológicas más adecuadas, es decir, que se toman en cuenta problemas de interacción, comunicación, deliberación, autonomía, cooperación, creencias, aprendizaje, surgimiento de normas y efectos del contexto, entre otros⁴⁰.

Por tanto, en términos sociológicos se asume que los agentes son autónomos, plurales o heterogéneos, intencionales (*purposive*), con capacidad de decisión y aprendizaje, cuentan con una racionalidad práctica y tienen poder, es decir, la capacidad de determinar eventualmente las condiciones estructurales que enmarcan su acción⁴¹. En la medida en que los procesos de acción de cada agente están parcialmente determinados por los procesos de acción de otros agentes y en la medida en que cada agente toma en cuenta este factor para decidir sobre sus posibles trayectorias de acción, la relación entre los agentes se define como interacción estratégica⁴².

³⁴ Que también se pueden ver como efectos de agencia en la medida en que dependen del uso que hacen los agentes del capital político en el proceso de interacción.

³⁵ Otra forma de ver esto es en términos del bucle sistema-individuo-sistema analizado por Coleman (1990). Una discusión actualizada de estos planteamientos se puede consultar en la Revista Francesa de Sociología, que dedicó su número 44(2) a este autor (RFS 2003).

³⁶ Edmonds et al., 2009. Edmonds and Moss 2004. Gilbert and Ramanath 2004. Polhill et al., 2010. Trajkovski and Collins 2009. Tubaro and Casili 2010. Yang and Gilbert 2008. Esta decisión metodológica depende básicamente del hecho que trabajo un solo caso de estudio y que sólo tengo acceso a datos cualitativos que documentan el Proceso. Una aplicación cuantitativa del modelado basado en el agente relacionada con mi tema de investigación se puede ver en Bloodgood and Clough 2008.

³⁷ Abell 2003, 2004 y 2009. Demeulenaere 2011. Elster 1998 y 2007. Hedström 2005. Hedström and Ylikoski 2010. McAdam et al., 2004. Manzo 2005. Norkus 2005. Ostrom 2005. Tilly 2001.

³⁸ Gilbert and Troitzsch 2005. Estos autores resaltan el hecho que el enfoque multiagente “trae de vuelta a los interesados” en la problemática (*stakeholders*). También Wooldridge 2002.

³⁹ Troitzsch 2009.

⁴⁰ En este sentido, es ilustrativo el análisis de la evolución del modelado basado en el agente aplicado a la economía (Cheng and Wang 2011).

⁴¹ Bourdieu 1997. Elster 2006, 2007 y 2010. Giddens 1984. Gilbert 2008. Gilbert and Troitzsch 2005. Hedström 2005. Joas 1999 y 2006.

⁴² Abell 2003. En esta medida, desde el punto de vista de *ego*, *alter* es parte de las condiciones que enmarcan su acción.

El punto central y a la vez particularmente problemático es cómo explicar los resultados de la acción de los agentes. Esto implica usar algún tipo de modelo cognitivo que explique la racionalidad de las acciones. Un modelo ampliamente usado en las ciencias sociales es el modelo propuesto por Elster que relaciona información, creencias y deseos como los factores fundamentales que explican la acción⁴³. Hedström propone modificar el elemento de información por oportunidades para la acción, las cuales concibe como definidas estructuralmente⁴⁴, mientras que Abell introduce un cuarto elemento, el de las preferencias⁴⁵. El punto metodológico importante para mis fines de investigación es que explicar la acción de los agentes requiere hacer referencia a su modelo cognitivo y que este modelo cognitivo incluye por lo menos dos elementos centrales. Primero, un modelo conceptual que explica la forma como el agente define o percibe una problemática determinada y sus orientaciones prácticas respecto a los medios más adecuados para regularla (creencias). Segundo, una agenda que recoge los objetivos que se desprenden de su modelo conceptual y que orienta su plan de acción (preferencias).

Por tanto, los procesos de razonamiento práctico de los agentes se refieren principalmente a lo posible o a lo probable dadas ciertas condiciones o “estados del mundo” (dimensión estructural y ambiente). Para definir lo que es posible, el agente toma como referencia su modelo conceptual, el cual puede contener conocimientos establecidos formalmente (argumentos académicos y científicos) u otro tipo de conocimientos no establecidos formalmente (experiencia, sentido práctico [*rules of thumb*], intuición, deseos, sentido común)⁴⁶.

La experiencia (trayectoria) del agente es un elemento especialmente importante porque implica que el agente compara la situación actual con situaciones similares en las que él mismo ha estado o en las que sabe que otros han estado y usa esta referencia para decidir su curso de acción. En este sentido, la racionalidad (práctica) de la acción se define como el grado de creencia del agente en que su estrategia de acción es la adecuada para lograr los objetivos que se propone en una situación determinada, dada su experiencia y las condiciones contextuales que enmarcan su acción. Desde el punto de vista del agente, esto le da centralidad a la narrativa causal (basada en mecanismos) como perspectiva metodológica para explicar la acción⁴⁷.

El enfoque multiagente permite definir distintos niveles de análisis y, por tanto, distintos niveles de granularidad y detalle en el análisis de la interacción entre agentes sociales. Esto va desde el nivel más fino, individual, hasta niveles agregados, complejos. En mi trabajo defino un nivel de análisis intermedio en el que considero agentes colectivos (gobierno colombiano, sociedad civil colombiana, agente internacional), lo que plantea inmediatamente el problema de la pluralidad y la heterogeneidad interna de estos agentes.

Para tratar con este problema tengo que tomar una decisión metodológica. Por una parte incluyo en el análisis una variable de composición del agente con la que trato de abordar de modo muy general cómo resolvieron los agentes problemas de coordinación interna, es decir, intrasectorial. Por la otra, asumo que estos procesos de coordinación interna generan resultados y comportamientos observables en cada uno de los agentes a nivel colectivo y, por tanto, la

⁴³ Elster 2009: 7.

⁴⁴ Hedström 2005.

⁴⁵ Abell 2003.

⁴⁶ Abell 2003. Gilbert and Troitzsch 2005. Elster 2006. Woods et al., 2002. En este sentido es ilustrativo el vínculo que establece Wang (2006) entre lógica formal (reglas de inferencia) y lógica modal (razonamiento probabilístico y reglas de sentido práctico). Para el tema del modelado cognitivo, Sun 2005 y 2009.

⁴⁷ Abell 2003, 2004, 2009. En este sentido, “el objetivo del modelado basado en el agente es vincular los datos con su narrativa causal” (Dixon and Reynolds 2005: 9). En un sentido similar, Ostrom 2005: 35. Una propuesta muy refinada que integra modelado cognitivo y modelado del contexto social se puede revisar en Silverman et al 2010.

especificidad de los procesos que lleva a estos resultados y comportamientos se puede tratar como una caja negra en mi nivel de análisis. Esto quiere decir que en la medida en que cada agente tenía ciertas responsabilidades y tenía que tomar ciertas decisiones o presentar algún tipo de posición unificada en el desarrollo del procesos de negociación-concertación, y en la medida en que cada agente efectivamente cumplió con estas expectativas y generó algún tipo de producto (acuerdo, posición común, declaración conjunta, entre otros), entonces puedo suponer que “de alguna forma” (caja negra) cada agente resolvió el problema de cómo ponerse internamente de acuerdo para generar estos resultados colectivos⁴⁸.

Soy consciente que este supuesto puede ocultar asimetrías de poder, conflictos y problemas de representación que se dan al interno de cada agente y que son fundamentales para el análisis socio-político. Sin embargo, para abordar mi problema de investigación, que depende de la relación entre el gobierno colombiano y agentes no-estatales, enfrente la urgente necesidad de reducir la complejidad del análisis enfocándome en un nivel específico de interacción, por lo que me concentro en el nivel intersectorial.

En resumen, los supuestos metodológicos del enfoque multiagente implican que la explicación de los resultados de un proceso de interacción se construye especificando los efectos de las condiciones estructurales sobre los agentes, las acciones de los agentes dadas estas condiciones y los efectos emergentes producto de la interacción.

Técnica de modelado, proceso de construcción y técnica de prueba

El modelado de sistemas multiagente incluye por lo menos tres etapas. Una primera etapa en la que se definen los objetivos y se diseña el proyecto de modelado⁴⁹. Una segunda etapa de análisis del sistema en la que se modelan los aspectos estructurales, incluido el modelo de agentes, así como los aspectos dinámicos del sistema. Por último, una traducción de los modelos que resultan de la etapa de análisis del sistema a código computacional, cuando el objetivo último es la simulación del sistema⁵⁰. En la medida en que mi enfoque es cualitativo, me concentro en la etapa de análisis del sistema y no paso a la fase de simulación. Sin embargo, los resultados de la investigación pueden constituir la base para pasar posteriormente a esa fase.

Para el modelado, se usa normalmente el Lenguaje Unificado de Modelado (UML)⁵¹. Una de las principales ventajas del UML es que permite usar un enfoque modular⁵² para abordar el problema de complejidad del sistema⁵³. Esto se traduce en el uso de “vistas de diseño” para modelar los aspectos ambientales, estructurales y dinámicos del sistema, lo cual corresponde al enfoque de “marcos de análisis” (*frameworks* o modelo de modelos) para el análisis institucional⁵⁴. El punto importante es que el enfoque modular permite controlar el nivel de detalle que se muestra en cada vista, dependiendo de los objetivos, en este caso, de la explicación en ese nivel de análisis. Los módulos se integran a través de interfaces que comunican los distintos niveles de construcción.

Siguiendo la estructura del mecanismo de explicación propuesto, me concentro en la especificación del proceso de generación de recursos de capital político en el nivel

⁴⁸ Hay algunos procesos intrasectoriales que, por su importancia para el análisis, específico en el momento adecuado.

⁴⁹ Qué, para qué, cómo, con quién, etc. En mi caso, esta etapa corresponde al diseño de investigación.

⁵⁰ Edmonds and Moss 2004. Gilbert and Troitzsch 2005.

⁵¹ Siglas en inglés. Booch et al., 2002. Booch et al., 2007. Drogoul et al. 2002. Fowler y Scout 1999. Gilbert 2008. Gilbert and Troitzsch 2005. Schmuller 2001. Troitzsch 2009. Weisfeld 2009. En el anexo 1 (elementos del UML) presento la descripción de los elementos semánticos de este lenguaje que voy a usar en mi trabajo.

⁵² Callebaut and Rasskin-Gutman 2005.

⁵³ Booch 2007. Weisfeld 2009.

⁵⁴ Crawford and Ostrom 1995. Ostrom 2005 y 2011.

internacional, su transferencia al nivel nacional a través del proceso de institucionalización en el sistema político colombiano, su uso en el proceso de negociación-concertación del componente de derechos humanos y su efecto sobre el modelo base de regulación de la problemática de derechos humanos en Colombia.

Esto genera básicamente dos niveles de análisis. En el nivel internacional⁵⁵, específico el conjunto de principios normativos (normas e instrumentos legales internacionales) y reglas institucionales que permiten la participación e incidencia política de agentes no-estatales en el proceso de monitoreo y regulación del cumplimiento de la norma de derechos humanos a nivel doméstico. Argumento que la generación de recursos de capital político depende de una interface que vincula al sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas⁵⁶ con el sistema de cooperación para el desarrollo. También argumento que, dado el principio de soberanía, el paso de estos recursos al nivel nacional depende de un mecanismo de transferencia que define cómo se vinculan los procesos de regulación internacionales con los procesos domésticos⁵⁷.

En el nivel nacional, el primer paso es especificar el estado inicial del modelo de regulación (dimensión estructural)⁵⁸. Para esto, empiezo especificando el estado de la institucionalización de los recursos de capital político en el sistema político colombiano. Este proceso de institucionalización cumple dos funciones fundamentales. Por una parte, genera la interface que vincula a nivel nacional los procesos de regulación domésticos con los procesos internacionales⁵⁹. Por otra, genera el marco normativo del modelo de regulación y, de igual forma, enmarca el Proceso Londres – Cartagena.

Luego, teniendo como referencia la institucionalización de recursos de capital político, genero el estado inicial del modelo de regulación (modelo base) de derechos humanos para agosto del 2002⁶⁰ y especifico el estado inicial del modelo de agentes. Para caracterizar a los agentes que van a entrar en el proceso de negociación-concertación, aparte del modelo cognitivo y la agenda, incluyo la composición, los roles y las relaciones de estos agentes en el modelo base de regulación.

El segundo paso del análisis en el nivel nacional consiste en entrar de lleno al modelado del Proceso Londres-Cartagena (dimensión de procesos)⁶¹. Primero, especifico cómo se generan las condiciones institucionales del Proceso tomando como referencia el marco normativo (capital político institucionalizado). Luego, analizo el efecto de estas condiciones sobre el flujo de comunicación, es decir, sobre el proceso de negociación-concertación intersectorial del componente de derechos humanos. Para modelar el flujo de comunicación voy a usar las indicaciones que ofrecen Risse y Kleine en términos de la “estructura triádica de la comunicación”⁶², es decir, me voy a concentrar en eventos de comunicación que indican competencia entre lógicas de acción para analizar posteriormente los efectos del capital político sobre la trayectoria de acción de los agentes y el tipo de lógica de acción que prevalece⁶³.

El último paso en el nivel nacional consiste en especificar los principales resultados⁶⁴ del proceso en términos de gobernanza política y generar el estado “emergente” del modelo de regulación (dimensión estructural y modelo de agentes)⁶⁵.

⁵⁵ Capítulo 2.

⁵⁶ En el capítulo 2 justifico el acento en este sistema.

⁵⁷ Aquí, el punto de vista es de lo internacional a lo nacional.

⁵⁸ Capítulo 3.

⁵⁹ Aquí, el punto de vista es de lo nacional a lo internacional.

⁶⁰ Momento en el que llega al poder Alvaro Uribe.

⁶¹ Capítulo 4.

⁶² Capítulo 1.

⁶³ Esto me permitirá posteriormente construir el contrafactual de este flujo de comunicación.

⁶⁴ Enumerados más arriba (resultados a explicar).

⁶⁵ Capítulo 5.

En términos de racionalidad práctica, el objetivo fundamental es probar la relación entre la problemática inicial, los procesos de interacción y toma de decisiones y los resultados concretos en función de la problemática de partida. En mi trabajo, esto consiste básicamente en probar la relación entre el proceso de generación y transferencia de recursos de capital político (generación de condiciones institucionales), el proceso de uso de estos recursos (efectos de las condiciones institucionales sobre la trayectoria de acción de los agentes) y los efectos emergentes sobre el modelo de regulación (aprendizaje y efectos de agencia agregados). Dado que en este punto el supuesto fundamental es que opera una forma de racionalidad práctica (lógica modal), desarrollo un análisis contrafactual como técnica específica de prueba del mecanismo de explicación propuesto⁶⁶.

Para desarrollar la prueba de este mecanismo, asumo el criterio de Ostrom según el cual "podemos estar satisfechos con una comprensión de la complejidad de las estructuras y con la capacidad de esperar un patrón amplio de resultados de una estructura más bien que un punto preciso de predicción"⁶⁷. En este sentido, para probar el mecanismo de explicación, comparo el modelo base de regulación con el modelo emergente, específico los principales cambios que se dan en el período 2003-2006 y, retomando los principales eventos de estructuración y flujo de comunicación del Proceso, analizo en términos contrafactuales el uso de recursos de capital político como mecanismo que explica estos cambios⁶⁸.

Mi estrategia de construcción en este punto es como sigue. Dado que sólo tengo un caso de estudio⁶⁹, para el análisis comparativo he delimitado distintos momentos de observación del modelo de regulación de derechos humanos en Colombia, es decir, del sistema social multiagente⁷⁰. Cada uno de estos momentos de observación genera un estado distinto del sistema en función del estado del mecanismo de capital político (uso - no uso). Empiezo haciendo la comparación entre el modelo base de regulación (estado inicial) y el modelo emergente (estado final). Luego retomo los principales eventos⁷¹ de uso de capital político que configuran el mecanismo propuesto para explicar este cambio y realizo un análisis contrafactual en relación con cada uno de estos eventos. Voy a centrar la construcción del contrafactual en indicios de decisiones a-contrario de los agentes que probablemente hubieran impedido el cambio en el modelo de regulación⁷². Estos "indicios a-contrario" pertenecen a la categoría de contrafactuales "fáciles"⁷³, es decir, no son eventos hipotéticos, fueron eventos reales que se dieron en la trayectoria de acción de los agentes, pero que no impidieron los cambios emergentes. Por tanto, la prueba del uso de capital político consiste en lo siguiente: Si no se hubieran usado estos recursos probablemente el Proceso Londres - Cartagena habría sido un fracaso político en términos de coordinación intersectorial y nada o poco habría cambiado en relación con la regulación de la problemática de derechos humanos.

⁶⁶ Capítulo 5. En este sentido, Elster 2007 y 2006. Gabbay et al., 2002. Hedström 2005. Kamp and Reyle 1993. Ragin and Sonnett 2004. Hay que anotar que esta es la técnica de prueba propuesta recientemente por Ragin en su método de análisis cualitativo comparado (Ragin and Sonnett 2004).

⁶⁷ Ostrom 2005: 10.

⁶⁸ Capítulo 5.

⁶⁹ Abell 2004 y 2009. Hullermeier 2007. Mjoset 2006. Ragin and Sonnett 2004. Yin 1994.

⁷⁰ Ver anexo 10 (momentos de observación).

⁷¹ Eventos de la dimensión de procesos. En este punto asumo que estos recursos se han generado y transferido desde el nivel internacional (capítulo 2) y se han institucionalizado parcialmente en el sistema político colombiano (capítulo 3).

⁷² En la dimensión de procesos asumo como criterio de prueba el criterio propuesto por Thomas Risse según el cual si se puede constatar un cambio en las preferencias de por lo menos uno de los agentes que interactúan, entonces esto es indicador de que prevalece una lógica de la argumentación y no una lógica instrumental (Risse and Kleine 2010).

⁷³ Ragin and Sonnett 2004. Los contrafactuales "fáciles" son los que "pueden ser justificados usando conocimientos teóricos y substantivos existentes" (Ragin 2006: 26).

Por último, generalizo y establezco los límites del argumento en relación con los supuestos y mecanismos explicativos del modelo en espiral⁷⁴. En este punto asumo que el caso colombiano es comparable con la serie de casos estudiados empíricamente hasta el momento usando como guía teórica el modelo en espiral⁷⁵.

Para el proceso de modelado usé documentación institucional del sistema de derechos humanos de Naciones Unidas, del sistema de CID, del modelo de regulación de derechos humanos en Colombia, y la información relativa al Proceso Londres-Cartagena. Esto último incluye cuatro entrevistas semi-estructuradas con altos funcionarios y representantes de los distintos agentes que participaron en el Proceso⁷⁶, declaraciones oficiales, actas de las mesas de trabajo, documentos de trabajo (reglamentos, términos de referencia, acuerdos, decretos gubernamentales, informes oficiales), información de prensa y evaluaciones institucionales o intersectoriales del Proceso. Para el análisis de esta base de documentos me enfoqué en tres objetos semánticos: Capital político (principios normativos y reglas institucionales [generación, transferencia y uso]), atributos de los agentes (composición, modelo cognitivo, agenda, roles y relaciones) y atributos del modelo de regulación (participación de agentes no-estatales, función de regulación, mecanismo de coordinación y mecanismo de obligación-sanción).

Uno de los objetivos fundamentales al usar el UML es documentar el proceso de análisis del sistema, es decir, generar un conjunto de modelos que recojan el proceso de análisis del sistema y del mecanismo de explicación. En mi caso, genero tres modelos básicos. El primero, es un modelo general que recoge el argumento completo de la tesis⁷⁷. El objetivo de este modelo es proponer un marco general que explica el proceso de emergencia de estructuras de gobernanza política como modelos de regulación de los derechos humanos a nivel doméstico. El segundo, representa el estado inicial del modelo de regulación en Colombia. Este modelo incluye una dimensión estructural⁷⁸, la especificación del enmarcamiento del Proceso⁷⁹ y un modelo de agentes⁸⁰. El tercero, representa el estado “emergente” del modelo de regulación, que, igual que el anterior, incluye una dimensión estructural⁸¹ y un modelo de agentes⁸². En el desarrollo de la investigación haré las referencias pertinentes a estos modelos para sustentar con información empírica los aspectos modelados.

⁷⁴ Conclusiones.

⁷⁵ Jetschke and Liese 2009. También capítulo 1.

⁷⁶ Anexo 2. Identificación de entrevistas.

⁷⁷ Anexo 3.A. Modelo general de emergencia de la estructura de gobernanza política. Todos los modelos fueron generados usando el software “visual paradigm, community edition”. Sin embargo, el UML es un lenguaje estándar que es independiente de la plataforma de software que lo implemente.

⁷⁸ Anexo 3.B. Estado inicial del modelo de regulación: Dimensión estructural

⁷⁹ Anexo 3.B.1. Enmarcamiento del Proceso Londres – Cartagena.

⁸⁰ Anexo 3.C. Estado inicial del modelo de regulación: Agentes

⁸¹ Anexo 3.D. Modelo de gobernanza política: Dimensión estructural

⁸² Anexo 3.E. Modelo de gobernanza política: Agentes

1. MONITOREO Y REGULACION DE LA PROBLEMÁTICA DE DERECHOS HUMANOS: ENFOQUE DE GOBERNANZA POLITICA

1.A. MARCO GENERAL DEL DEBATE SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS

El debate sobre los derechos humanos se ha desarrollado en torno a tres ejes temáticos desde los que se define un conjunto de problemas centrales. El primer conjunto de problemas se desprende de un enfoque de filosofía política en el que se discute el estatus ontológico del concepto de derechos humanos. Esto lleva a problematizar el proceso de definición de estos derechos, sus fuentes y su alegado carácter universal. Algunas preguntas centrales en esta perspectiva son: ¿Qué es lo humano, es decir, cuál es la base ontológica de los derechos humanos? ¿Qué constituye un derecho, es decir, cuáles son las fuentes legítimas para definir los derechos humanos? ¿Quién debe ser el titular del derecho, los individuos o los colectivos? ¿Son universales los derechos humanos o se deben definir según marcos culturales relativos?¹.

Un segundo conjunto de problemas aparece cuando se considera el desarrollo normativo, es decir, el proceso de generación y cambio de los derechos humanos. Este proceso se puede ver en términos de generaciones. La primera generación corresponde a los derechos civiles y políticos, la segunda a derechos económicos sociales y culturales y la tercera a los derechos de las mujeres, de los niños, de las personas con discapacidad, de los grupos étnicos y minoritarios y el derecho al desarrollo. Algunas preguntas de interés aquí son: ¿Cómo evoluciona normativamente el régimen de derechos humanos? ¿Cuáles son los aspectos políticos y sociológicos de esta evolución? ¿Cuáles son las dimensiones “perversas” de algunos desarrollos normativos, por ejemplo, de la “responsabilidad de proteger”? ¿Qué generación de los derechos humanos debe tener prioridad en relación con el problema de la democracia y el desarrollo? ¿Cuáles son los efectos políticos de los derechos de segunda y tercera generación respecto al funcionamiento del Estado? ¿Cuáles son los aportes regionales y culturales en la evolución normativa de los derechos humanos? ¿Cómo participa la sociedad civil en este proceso de evolución normativa? ¿Cuál es la relación de estas cuestiones sociológicas y políticas con las cuestiones ontológicas?².

Por último, un tercer núcleo de problemas se refiere a los procesos de difusión, monitoreo y regulación de los derechos humanos. Este conjunto de problemas se puede ver en dos niveles. En el nivel internacional, el problema se refiere a la generación de acuerdos normativos y tratados internacionales que configuran y desarrollan el derecho internacional de los derechos humanos, así como su institucionalización a través de los distintos sistemas de derechos humanos³. En el nivel nacional, el problema se refiere al proceso de institucionalización de la norma de derechos humanos en los sistemas políticos domésticos y su cumplimiento efectivo por parte del Estado⁴.

Mi investigación se refiere a este último conjunto de problemas y se enmarca en los postulados teóricos del modelo en espiral⁵. Desde el punto de vista teórico, mi argumento central es que la capacidad explicativa de este modelo mejoraría si se introduce un mecanismo de capital político que ayude a entender cómo surgen estructuras de monitoreo que vinculan procesos de regulación de los

¹ Beitz 2009.

² Blau and Moncada 2005. Burawoy 2006. Cakmak 2004. Chomsky 2009. Estévez 2011. Ferrie 2010. Holzgrefe and Keohane 2003. Hynes et al., 2010. Mooney Nickel 2010. Nelson and Dorsey 2008. Vincent 2011.

³ Estos sistemas son el sistema internacional de derechos humanos centrado en las Naciones Unidas y los sistemas regionales africano, americano y europeo.

⁴ Anaya 2011. Donnelly 2007. Goodman and Jinks 2003. Hafner-Burton and Ron 2007. Keck and Sikkink 1998. Neuman 2005. Risse, Ropp and Sikkink 1999. Stammers 2009.

⁵ Risse and Sikkink 1999. Risse and Ropp 1999.

derechos humanos del nivel internacional con procesos de regulación del nivel doméstico, una vez se está en la fase de estatus prescriptivo⁶. Lo que espero sustentar a partir de este punto es que la introducción de este mecanismo de generación, transferencia y uso de recursos de capital político lleva a la emergencia de estructuras de gobernanza política como alternativas de monitoreo y regulación de los derechos humanos a nivel doméstico.

En el anexo 4 presento el modelo conceptual general que guía esta investigación, acentuando su relación con las dimensiones teóricas del modelo en espiral⁷. El supuesto central a partir del que genero este modelo conceptual es que, tomando como referencia los planteamientos teóricos del modelo en espiral y sus desarrollos posteriores, el enfoque de gobernanza política es un paso lógico y viable en el desarrollo teórico del problema de monitoreo y regulación de los derechos humanos a nivel doméstico. El objetivo de este capítulo es presentar un análisis detallado de estos elementos conceptuales (modelo en espiral, gobernanza política y capital político) y relacionarlos en un modelo de análisis que me permite proponer una explicación de cómo cambió el modelo de regulación de la problemática de derechos humanos en Colombia a partir del Proceso Londres – Cartagena.

Es importante acentuar en este punto que mi objetivo es seguir el desarrollo teórico del propio modelo en espiral y proponer una ampliación incremental basada en los conceptos de gobernanza política y capital político. Mi objetivo no es tratar estos conceptos como modelos teóricos independientes, alternativos o en competencia con el modelo en espiral. En lo que sigue veremos que el enfoque de gobernanza es una ampliación conceptual que ya se ha propuesto como parte del desarrollo del debate sobre monitoreo y regulación de los derechos humanos. Espero poder aportar a este debate matizando este enfoque de gobernanza en términos de gobernanza política y proponiendo la introducción de un mecanismo de capital político en el modelo en espiral que explica cómo emergen estas estructuras de gobernanza política⁸.

En lo que sigue reviso en detalle los supuestos del modelo en espiral y las críticas que ha recibido con base en los resultados de su aplicación empírica. Luego reviso los principales desarrollos conceptuales de este modelo (gobernanza y estructura triádica de la comunicación) e introduzco los conceptos de gobernanza política y capital político. Termino el capítulo presentando el marco de análisis que se desprende de la introducción de estos dos últimos conceptos, el cual voy a usar para el análisis del Proceso Londres – Cartagena.

1.A.1. El problema de regulación y monitoreo de los derechos humanos: Del estatus prescriptivo al cumplimiento habitual de la norma

El modelo en espiral toma como referentes teóricos⁹ la teoría constructivista¹⁰ y la teoría de redes transnacionales de cabildeo¹¹. A su vez, el constructivismo toma como referente la teoría de la

⁶ Enseguida presento en detalle el modelo en espiral y explico a qué se refiere este término.

⁷ En el transcurso del capítulo iré sustentando los elementos expuestos allí.

⁸ El interés por los conceptos de gobernanza y capital político surgió de la evaluación preliminar de la información empírica en la que los agentes hacían referencia a los problemas de “costos de transacción” que había ayudado a resolver el Proceso, así como a su carácter político (Moro 2006). Luego, la revisión de la literatura mostró que uno de los principales avances conceptuales que se discutían después de la publicación del modelo en espiral en 1999 era la integración de los enfoques de gobernanza, acción comunicativa y análisis institucional (Risse 2004, Risse and Klein 2010). Hasta dónde sé, el enfoque de gobernanza política no se ha evaluado empíricamente, integrando recursos de capital político, en relación con el problema de monitoreo y regulación de los derechos humanos a nivel doméstico.

⁹ Ver anexo 4.

¹⁰ Wendt 1999.

acción comunicativa¹² y, al igual que la teoría de redes transnacionales, la teoría de estructuración¹³. Esto básicamente significa que los mecanismos explicativos que propone la versión inicial del modelo están centrados en la función que tienen las normas, los procesos comunicativos y los procesos de socialización (de los Estados) en la construcción de identidades compartidas, en este caso, identidades que reconocen la importancia de respetar y cumplir la norma internacional de los derechos humanos.

En esta perspectiva teórica se analiza el problema de difusión de la norma internacional de derechos humanos y su institucionalización en los sistemas políticos domésticos. Los autores argumentan que “la lógica del comportamiento discursivo y de los procesos de argumentación y persuasión, más bien que la negociación instrumental y el intercambio de intereses fijos, prevalece cuando los actores desarrollan [procesos] de entendimiento colectivo que forman parte de sus identidades y los conduce a determinar sus intereses”¹⁴.

Los supuestos del modelo son: Un escenario de violación sistemática de los derechos humanos por un régimen político no democrático pero interesado en mantener y fortalecer su imagen pública internacional, en gestionar recursos de ayuda internacional o simplemente permanecer en el poder. Su argumento central es que la implementación del régimen de derechos humanos a nivel nacional depende, por una parte, de los procesos de comunicación entre redes sociales internacionales y nacionales que desarrollan algún tipo de activismo a favor de los derechos humanos y, por la otra, de la presión de Estados desarrollados sobre los Estados violadores. Puesto de otra forma, el impacto del activismo social (nacional e internacional) sobre los procesos de institucionalización interna del régimen de derechos humanos depende de procesos de “nombramiento y avergonzamiento” y del uso de los recursos de ayuda al desarrollo como mecanismos de presión sobre los gobiernos domésticos infractores¹⁵.

Con base en el análisis de 9 casos de estudio¹⁶ en cuatro regiones del mundo, los autores¹⁶ proponen un modelo explicativo del proceso de difusión del régimen de derechos humanos que incluye tres conjuntos de procesos y cinco fases. En cuanto a los procesos, éstos son “procesos de adaptación instrumental y regateo estratégico; [...] procesos de concientización, argumentación, diálogo y persuasión; [...] procesos de institucionalización y habituación”¹⁷.

Estos procesos generan una espiral de difusión¹⁸ que se desarrolla en cinco fases. La primera fase corresponde a la situación inicial de represión (f 1). Por la situación misma de represión, se asume que el activismo social doméstico a favor de los derechos humanos es demasiado débil como para oponerse efectivamente al régimen represor. Aún más, este supuesto respecto al régimen político implica que las OSC del nivel nacional son perseguidas y reprimidas y están en conflicto permanente con el gobierno doméstico. Por tanto, los canales de comunicación entre estas organizaciones sociales y actores del sistema político nacional están rotos. Por tanto, las organizaciones sociales tienen que buscar apoyo de ONGIs e integrarse en redes transnacionales de

¹¹ Keck and Sikkink 1998.

¹² Habermas 1984.

¹³ Giddens 1984.

¹⁴ Risse and Sikkink 1999: 14.

¹⁵ Risse and Sikkink 1999: 5, 17-35.

¹⁶ Estos casos son: Kenya, Uganda, Sudáfrica, Túnez, Marruecos, Indonesia, Filipinas, Chile, Guatemala y Europa del Este.

¹⁷ Risse and Sikkink 1999: 5.

¹⁸ Los autores reconocen que el proceso general de difusión no es necesariamente lineal ni teleológico (Risse and Sikkink 1999: 34). Para la especificación de estas fases tomo como referencia Risse and Sikkink 1999: 22-35.

cabildeo¹⁹, ya que de otra forma es muy probable que la situación de represión no llame la atención ni se conozca a nivel internacional. Esto genera una distribución de roles y responsabilidades en la que las organizaciones domésticas reúnen y aportan información a las ONGs para que éstas la sistematicen y la presenten ante sus gobiernos (el “club” de Estados liberales del norte), o en foros multilaterales. Con esto que se “activa la red” y empieza el ciclo de “nombramiento y avergonzamiento”. Aquí se genera la primera hipótesis del modelo: “Sólo si y cuando la red transnacional de cabildeo tiene éxito en reunir suficiente información sobre la represión en el ‘Estado objetivo’, se puede poner al Estado violador de la norma en la agenda internacional moviendo la situación a la fase 2”²⁰.

Sigue una fase de negación (f 2) en la que el gobierno doméstico apela al principio de soberanía y rechaza la norma internacional de derechos humanos. Como resultado de la denuncia de la situación de represión y el señalamiento internacional del Estado violador, éste reacciona negando las denuncias y apela al principio de soberanía para contra-denunciar un acto de intervención indebida por parte de sus opositores internacionales. En esta fase los autores señalan dos puntos de interés para el caso colombiano. Primero, el hecho mismo que el Estado reaccione ante las denuncias a través de distintas estrategias indica que se ha puesto en marcha un “proceso de socialización internacional”. Segundo, la existencia de movimientos insurgentes pueden aumentar la percepción de amenaza y miedo entre la población “al identificar a estos grupos como cómplices conscientes o inconscientes del terrorismo”, lo cual puede aumentar el apoyo doméstico a la política de represión del Estado y prolongar esta fase de negación²¹.

En esta fase se asume que la oposición doméstica todavía es demasiado débil como para representar una amenaza real para el régimen, lo que genera la segunda hipótesis del modelo: “la transición hacia la *tercera fase* [...] depende fundamentalmente de la fuerza y la movilización de la red *transnacional* en conjunción con la vulnerabilidad del gobierno violador de la norma a las presiones internacionales”²².

En la fase 3 de concesiones tácticas (f 3) el gobierno doméstico asume un comportamiento instrumental y cede estratégicamente a las presiones de las redes transnacionales, buscando con estas concesiones “volver a ganar acceso a la asistencia militar o económica, o para disminuir el asilamiento internacional”²³. El principal efecto de esta movida estratégica del gobierno es que da un mayor margen para la movilización social doméstica. Los autores plantean que esta es la fase más crítica del modelo en espiral ya que es en esta fase en la que el gobierno puede generar nuevos ciclos de represión, atemorizando y paralizando a los opositores domésticos y generando un retroceso en el proceso de difusión. Si esto no sucede, entonces es probable que la movilización social doméstica se fortalezca. Esto genera un mecanismo de presión para el gobierno violador “desde arriba” y “desde abajo”²⁴. Desde abajo, la represión deja de surtir efectos en la supresión de la oposición y “la gente empieza a perder sus miedos”, lo cual lleva a que el proceso de “avergonzamiento” del gobierno violador se vuelva una herramienta comunicativa particularmente efectiva para la red transnacional. Desde arriba, el modelo supone que los países donantes coordinarán sus políticas de ayuda con el estado violador para incluir condicionamientos en materia

¹⁹ Keck and Sikkink 1998.

²⁰ Risse and Sikkink 1999: 22.

²¹ Risse and Sikkink 1999: 23.

²² Risse and Sikkink 1999: 24 (resaltado en el original).

²³ Risse and Sikkink 1999: 25.

²⁴ Alison Brysk, citada en Risse and Sikkink 1999: 26.

de respeto a los derechos humanos. De esta forma, el proceso de avergonzamiento es reforzado con sanciones materiales²⁵.

La hipótesis central en esta fase es que si el gobierno violador asume un comportamiento en el que se mezclan motivos instrumentales y argumentativos, esto genera un proceso de “auto-atrapamiento” (*self-entrapment*) que paulatinamente puede llevar bien a un cambio de régimen o a un proceso de “liberalización contralada”²⁶.

El mecanismo causal que sustenta esta hipótesis se define en los siguientes términos. Como respuesta a la presión desde arriba y desde abajo, el gobierno violador asume un comportamiento en el que mezcla elementos de la lógica instrumental y de la lógica argumentativa²⁷. Esto significa que a partir de las concesiones tácticas iniciales, el gobierno entra en un “modo dialógico de argumentación” con sus críticos. Reconoce la validez de los derechos humanos en foros públicos nacionales e internacionales y empiezan a “hablar el lenguaje de los derechos humanos”²⁸. Inicialmente, este puede ser simplemente un comportamiento retórico basado en el cálculo que hace el gobierno violador que lo lleva a suponer que “hablar es más barato” y que esto, junto con las pequeñas concesiones estratégicas, le da un mayor grado de control sobre los procesos internacionales y nacionales. Sin embargo, “los Estados casi que uniformemente subestiman el impacto de estos cambios y sobreestiman el apoyo que tienen en la población”, lo que lleva a que paulatinamente los “gobiernos terminen atrapados en su propia retórica y que la lógica de la argumentación tome su lugar”²⁹. En términos prácticos, esto significa que, con este comportamiento retórico y estas pequeñas concesiones, el gobierno desencadena fuerzas y pone en marcha procesos sociales y políticos que eventualmente lo sobrepasan y le hacen perder el control de la situación³⁰.

Algo que explica este proceso de atrapamiento es el “tiempo mundial”, es decir, el estado del régimen internacional de los derechos humanos. Los autores plantean que “en la medida en que las redes y políticas de derechos [humanos] estaban creciendo rápidamente en el momento en el que los gobiernos entraron en la fase de concesiones tácticas, no se podía esperar que ellos [los gobiernos] supieran el tipo de presión y de políticas que iban a enfrentar”³¹.

Simultáneamente, los críticos del gobierno, “tal como las ONGIs, paulatinamente toman con mayor seriedad las justificaciones que da el gobierno de su comportamiento y empiezan e involucrarse con él en un diálogo real sobre cómo mejorar la situación de derechos humanos”³². Esto lleva a la siguiente fase.

En la fase 4, los derechos humanos adquieren estatus prescriptivo, es decir, los instrumentos internacionales se institucionalizan como parte del sistema político doméstico. Los indicadores de

²⁵ Risse and Sikkink 1999: 26s.

²⁶ Risse and Sikkink 1999: 28.

²⁷ En este punto es inevitable hacer referencia al análisis de Schelling de los juegos de motivos mezclados, en los que se combinan elementos estratégicos y cooperativos en las interacciones sociales (1980).

²⁸ Risse and Sikkink 1999: 28 y 27.

²⁹ Risse and Sikkink 1999: 27s.

³⁰ Desde el punto de vista de la economía política internacional, Susan Strange conceptualiza este mismo mecanismo como “poder estructural”, acentuando, en contra de una visión hegemónica, que el poder tiene un atributo de difusión o dispersión dentro del sistema de interacción en el que se ejerce producto de las consecuencias no calculadas, imprevistas o imposibles de calcular (incertidumbre) de las decisiones de quienes detentan el poder en ese sistema (Strange 2001).

³¹ Risse and Sikkink 1999: 27. Hay que tener en cuenta que este planteamiento corresponde al estado de este régimen para el momento de la publicación de este trabajo, el año 1999.

³² Risse and Sikkink 1999: 27.

esta fase son: “[los Estados] ratifican las respectivas convenciones internacionales de derechos humanos, incluyendo los protocolos opcionales; las normas están institucionalizadas en la constitución y/o en la legislación doméstica; existe algún mecanismo institucionalizado para que los ciudadanos denuncien la violación de derechos humanos; las prácticas discursivas del gobierno reconocen la validez de las normas de derechos humanos sin importar la audiencia (nacional o internacional), cesan de denunciar las críticas como ‘interferencia en los asuntos internos’, y se involucran en un diálogo con sus críticos”³³.

En esta fase se espera que predomine una lógica de la argumentación, que está indicada, entre otras cosas, por la consistencia argumentativa, es decir, cuando no se cambia el discurso dependiendo de la audiencia³⁴; por la continuidad de los cambios a pesar de que la presión transnacional cese; por el reconocimiento de la validez de las críticas de las redes transnacionales por parte del gobierno; y, por último, por “palabras que están acompañadas de hechos”³⁵.

De esta forma llegamos a la fase final (f 5) del proceso de socialización en la que el cumplimiento de la norma de derechos humanos es habitual, el comportamiento del gobierno es “consistente con la regla” y este cumplimiento está sancionado legalmente. El supuesto fundamental en esta fase es que los líderes políticos que controlan el gobierno “creen sinceramente” en la norma de derechos humanos. Sin embargo, esto no implica que la situación de violación a nivel interno se haya estabilizado ya que pueden existir oponentes poderosos que comenten violaciones, “especialmente en el ejército [...] y en la policía”, lo que impide que se implemente efectivamente la norma.

El escenario contrario es una aceptación formal de la validez de la norma (estatus prescriptivo), en el que el Estado cesa los abusos más visibles (asesinato de líderes de alto perfil, masacres, etc.) pero se continúa con la violación sistemática de los derechos de personas de bajo perfil (tortura de prisioneros, detenciones arbitrarias, etc). El problema central en este escenario es que la comunidad internacional (redes transnacionales y gobiernos occidentales) pueden darse por satisfechos con esta aceptación formal y perder el interés en mantener el monitoreo internacional. Esto genera la última hipótesis del modelo: “el cambio sostenible en las condiciones de los derechos humanos sólo se podrá lograr en esta fase cuando los gobiernos nacionales estén continuamente presionados para ser consecuentes con sus declaraciones y cuando la presión ‘desde abajo’ y ‘desde arriba’ continúe”.

Los autores señalan que este cambio toma tiempo y que requiere de “estructuras sociales relevantes”, las cuales “incluyen no sólo las normas, sino también un conjunto de instituciones internacionales que vigilen el cumplimiento de las normas, así como a la red para monitorear el cumplimiento o la violación de la norma”³⁶.

Luego de su publicación, los supuestos y mecanismos del modelo se han confirmado o criticado a partir de un conjunto amplio de estudios cualitativos y cuantitativos.

Jetschke y Liese revisan la aplicación del modelo en espiral a 8 nuevos casos de estudio³⁷, con lo que, para el año 2009, se completaban 20 casos que se habían analizado a nivel internacional usando este modelo. En general, los casos considerados muestran que el modelo es adecuado para analizar el proceso de socialización de Estados violadores en las primeras fases de difusión, pero es

³³ Risse and Sikkink 1999: 29.

³⁴ Lo contrario es justamente lo que argumenta Krasner (2001) para sustentar su hipótesis de que prevalece una lógica instrumental. Esta es una de las explicaciones alternativas a las que hacen referencia los autores.

³⁵ Risse and Sikkink 1999: 30.

³⁶ Risse and Sikkink 1999: 31.

³⁷ Estos casos son: Algeria, China, Colombia, Indonesia, Israel, México, Turquía y Yemen.

menos útil para analizar casos de países "más democráticos". Ninguno de los nuevos casos permite constatar el tránsito de la fase 4 (estatus prescriptivo) a la fase 5 (cumplimiento habitual).

De esta revisión se desprenden distintos factores que darían pistas para explicar la dificultad de estabilizar definitivamente la situación de derechos humanos: la coexistencia simultánea de distintos escenarios de cumplimiento-violación de la norma dentro de un mismo Estado (caso Colombia); los límites de los procesos de "atrapamiento retórico" (caso de China); la coexistencia simultánea de normas en competencia con la norma de derechos humanos, especialmente la norma de seguridad interna vinculada a problemas como el terrorismo, que "flexibilizan"³⁸ el requerimiento de cumplimiento y legitiman internamente la acción del Estado (caso de Israel, caso de Colombia); la capacidad de aprendizaje y agencia del Estado para adaptarse estratégicamente a nuevos escenarios de monitoreo internacional y el uso de estrategias de represión que disminuyen el impacto doméstico de las redes transnacionales de cabildeo (casos de Colombia y México).

Específicamente, a partir de estos estudios se plantean cuatro críticas fundamentales: "(1) la sobre determinación del modelo en espiral o desarrollo teleológico, (2) su medición poco sofisticada de las variables clave, (3) la influencia del tipo de régimen y (4) el papel de las normas en competencia"³⁹.

Tal como lo plantean las autoras, una revisión atenta a los planteamientos originales permite matizar algunas de estas críticas, sin desconocer su importancia. En cuanto a lo teleológico, en el modelo se acepta que pueden existir retrocesos en el proceso en espiral y distintas duraciones de las etapas de socialización, es decir, el planteamiento no es necesariamente lineal. El tipo de régimen es uno de los supuestos del modelo que siguen siendo problemáticos y que sustenta esa imagen de linealidad. Por una parte, el conjunto de casos originales correspondían a Estados autoritarios, violadores de los derechos humanos, lo que llevó a que la formulación original del modelo no incluyeran un grado suficiente de variabilidad, por ejemplo, incluyendo situaciones de violación en Estados democráticos⁴⁰. Por otra parte, una vez se llega a la fase de estatus prescriptivo, el modelo no tiene un planeamiento analítico de cómo se da el tránsito a la fase 5, de cumplimiento habitual, es decir, no explícita cómo funciona el proceso de socialización en sistemas democráticos con situaciones endémicas de violación, aunque sí plantea que el punto crítico es mantener el mecanismo de monitoreo internacional y doméstico.

El papel de las normas en competencia es otro de los puntos que el modelo no especificó suficientemente. El supuesto implícito es que la norma de derechos humanos, asociada a cierto tipo de identidad de las democracias liberales de países occidentales desarrollados, es jerárquicamente superior a otras normas. Lo que muestra la investigación empírica es que los Estados están dispuestos a priorizar otras normas, especialmente la norma de seguridad, y que esta "flexibilización" del cumplimiento de la norma de derechos humanos, por ejemplo, a través de estados de excepción, puede ganar legitimidad y respaldo de la opinión pública. Por tanto, es importante integrar en el análisis los procesos que indican cómo se da y cómo se resuelve esta competencia entre normas.

³⁸ Término usado en la revisión de la literatura que hace Hafner-Burton (2012). Ver más abajo.

³⁹ Jetschke and Liese 2009: 14.

⁴⁰ En la revisión de los estudios estadísticos se diagnóstica el problema contrario, es decir, que normalmente se seleccionan sistemas democráticos porque son los "casos fáciles" cuando lo urgente es analizar el efecto de la norma de derechos humanos en situaciones de represión autoritaria (Hafner-Burton 2012). Ver también la crítica sobre medición.

Por último, está el problema de medición. Por una parte, Jetschke y Liese señalan que la principal “variable” independiente del modelo es la red transnacional de cabildeo⁴¹, siendo la “variable” dependiente el cambio sostenido en la situación de derechos humanos. Respecto a la variable independiente, el modelo evaluó la existencia o no de esta red, pero en realidad los casos considerados inicialmente no incluían escenarios en los que las redes no hubieran emergido o en los que hubieran emergido pero sin lograr mayores resultados. Añadiría a esto que el modelo tampoco consideró otros escenarios, especialmente en sistemas políticos democráticos, en los que las redes no fueran el factor principal para explicar la socialización del Estado en las etapas finales del proceso de difusión. En este punto, el análisis del caso de Yemen permite concluir que el modelo en espiral falla al no integrar en su formulación el papel de la política interna y de las fuerzas domésticas, incluido el gobierno, en una perspectiva de gobernanza, lo que indica que el proceso de difusión puede estar centrado en otros actores distintos al de capital social. Sin embargo, en este caso, la perspectiva de gobernanza se refiere a las fases iniciales del proceso de difusión, al problema de participación y acentúa las condiciones institucionales dentro del Estado que facilitarían el proceso.

En mi opinión, en relación con este problema de medición, el modelo en espiral se planteó originalmente haciendo énfasis en procesos y mecanismos que explican el desarrollo paulatino del proceso de socialización de los Estados en el cumplimiento de la norma y, por esta vía, del **proceso general** de difusión de los derechos humanos. Por supuesto, como veremos enseguida, esto no obsta ni excluye una explicación por variables, prueba de lo cual es la amplia literatura y estudios empíricos desarrollados usando modelos estadísticos.

En síntesis, “al revisar el modelo en espiral, concluimos que aún sigue siendo válido para el universo de casos para los que el modelo fue diseñado: Estados represivos, autoritarios, con poca legitimidad política y sin experiencia en cabildeo internacional. Específicamente, aún puede reclamar que explica el proceso de cambio de los derechos humanos para las primeras tres etapas del modelo. Sin embargo, el modelo no ha correspondido con su pretensión general de ser ‘generalizable a través de los casos, sin importar las diferencias culturales, políticas o económicas entre los países’⁴². Aquí deja sin explicar un conjunto importante de casos: La violación de derechos humanos en democracias y Estados autoritarios que se las arreglan para pasar efectivamente el monitoreo internacional. Aún más, el modelo carece de una conceptualización convincente de cómo los Estados que han experimentado una transición a la democracia pasan de la fase cuatro a la fase cinco, es decir, del estatus prescriptivo al cambio sostenido de las prácticas de derechos humanos”⁴³.

En relación con el proceso de tránsito entre la fase 4 y la fase 5, una de las críticas que ha recibido el modelo en espiral que es particularmente importante para mi trabajo es respecto a los instrumentos “duros” de difusión, especialmente en lo que toca a la firma y ratificación de tratados⁴⁴ y a los recursos de ayuda oficial al desarrollo como mecanismo de coacción frente a los Estados violadores⁴⁵. Hafner-Burton realiza una revisión completa de los estudios cuantitativos que investigan los sistemas legales globales de derechos humanos⁴⁶. En general, estas investigaciones abordan el problema de ratificación de tratados internacionales por parte de los Estados, los

⁴¹ Para investigaciones recientes que acentúan este enfoque, ver Anaya 2011 y Murdie and Davis 2012; la primera con un diseño cualitativo, la segunda con un diseño cuantitativo.

⁴² Risse and Sikkink 1999: 6.

⁴³ Jetschke and Liese 2009: 2.

⁴⁴ Hafner-Burton and Ron 2007. Hathaway 2002. Neumayer 2005.

⁴⁵ Richards et al., 2001. Risse and Sikkink 1999.

⁴⁶ Hafner-Burton 2012.

procesos (legales) asociados a los regímenes internacionales de derechos humanos y el efecto de estos regímenes sobre el comportamiento de los Estados. Estos trabajos toman en cuenta, entre otras, variables como costos de soberanía, tipo de sistema político y la política doméstica, tipo de sistema judicial, tipo de violaciones, tipo de tratados ratificados, tipo de mecanismo de obligación-sanción (*enforcement*) del tratado ratificado, tipo de vecinos del Estado que ratifica (imitación), tipo de red comercial a la que pertenece el Estado (sanción económica), tipo de región en la que está el país considerado, grado de compromiso con el cumplimiento de obligaciones, el comportamiento retórico y práctico del Estado, el diseño institucional del sistema judicial doméstico y la relación del Estado y las cortes con la sociedad civil.

El problema de la ratificación de tratados internacionales es, sin duda, el que ha recibido mayor atención. En cuanto al análisis de los procesos propiamente dichos en las distintas instancias del régimen internacional de derechos humanos, los estudios son mucho más escasos y enfocados básicamente a los procesos legislativos. Por último, "lo menos comprendido y lo más controvertido es si los regímenes internacionales de derechos humanos influyen en el comportamiento de aquellos responsables de los abusos o de sus víctimas" y cómo operan estos "mecanismos causales"⁴⁷.

Aunque este cuerpo de literatura incluye un conjunto diverso y cada vez más amplio de factores que median el efecto de la ratificación sobre la situación de derechos humanos a nivel doméstico, no existe consenso actualmente sobre cuáles son los factores determinantes que configuran el "mecanismo causal" de esta relación. Aún más, "recurrentemente" se ha llegado a conclusiones contradictorias que sugieren que la ratificación empeora efectivamente la situación de violación de cierto tipo de derechos humanos⁴⁸. El punto importante es que este conjunto de estudios estadísticos ha encontrado que existe "asociación" entre estos dos factores (ratificación – cumplimiento) pero, dada la calidad de los datos que se usan y los diseños de investigación, no pueden plantear que existe una correlación directa del tipo causa-efecto⁴⁹. En este sentido, la autora señala que faltan estudios a nivel micro, centrados en el análisis de las decisiones de personas concretas⁵⁰, ya sea para violar los derechos o para cumplirlos. De la misma forma, faltan estudios que especifiquen cómo funcionan los regímenes internacionales de derechos humanos, es decir, cuál es el mecanismo causal que explica su influencia sobre el comportamiento y las estrategias de los actores en el nivel doméstico, ya sea del Estado o de la sociedad civil. Particularmente, estudios que especifiquen cómo funciona el flujo de información desde el régimen internacional de los derechos humanos hacia los actores individuales y "los procesos de activación"⁵¹ dentro de los grupos vinculados a estos flujos de información⁵².

Jetschke y Liese señalan que "los resultados empíricos de los estudios cualitativos y cuantitativos se traslapan en un descubrimiento central: el estatus prescriptivo (compromiso) por sí mismo no lleva al comportamiento consistente con la norma (cumplimiento) [...] De esta forma, los supuestos del modelo respecto a las condiciones que facilitarían la transición de la fase 4 a la fase 5 difícilmente fueron validadas [...] Por tanto, en general, se podría argumentar que la transición de la fase 4 a la fase 5 fue sub-especificada en el modelo en espiral, probablemente debido a que los estudios de caso [del modelo] no aportaban claves sobre esta transición"⁵³. Sin embargo, como lo señalan las autoras, el modelo plantea otros indicadores del estatus prescriptivo aparte de la ratificación

⁴⁷ Hafner-Burton 2012: 10.

⁴⁸ Respecto a este último punto, Hathaway 2002.

⁴⁹ Hafner-Burton 2012: 16.

⁵⁰ En mi investigación, esto corresponde al enfoque en los agentes.

⁵¹ Esto corresponde al proceso de uso de recursos de capital político en esta investigación.

⁵² Hafner-Burton 2012: 23ss.

⁵³ Jetschke and Liese 2009: 13.

(presentados antes) y plantea como mecanismo fundamental para que se dé el tránsito a la fase 5 que se mantenga el monitoreo internacional y nacional. El problema sigue siendo cómo emerge y se mantiene este mecanismo de monitoreo.

Señalando los límites del enfoque de ratificación de tratados, algunos autores han llamado la atención, por una parte, sobre la necesidad de diferenciar entre distintos tipos de ratificación en función del mecanismo de sanción asociado a cada uno de los tratados internacionales⁵⁴ y, por la otra, sobre la importancia de integrar en el análisis los procesos institucionales y sociales para comprender el efecto de estos instrumentos “duros” sobre la situación de derechos humanos a nivel doméstico⁵⁵.

Lo que espero mostrar al entrar a mi caso de estudio es que existe un conjunto de procesos que median el uso de los recursos de capital político inscriptos en estos instrumentos internacionales y que de esto depende el efecto que tienen estos instrumentos sobre el monitoreo y regulación de la problemática de derechos humanos. Es decir, asumo que la ratificación es una condición necesaria en la media en que permite la transferencia e institucionalización de recursos de capital político al nivel nacional⁵⁶. Pero argumento que esto no es suficiente para generar un cambio en la situación de derechos humanos, especialmente en lo que toca el problema de monitoreo y regulación una vez se está en la fase prescriptiva. En este escenario, hay que analizar cómo usan los agentes estos recursos de capital político en procesos específicos de negociación-concertación y cuál es el resultado en términos de monitoreo y regulación de la problemática de derechos humanos a nivel doméstico.

Para el caso colombiano, Brysk cuestiona la efectividad del enfoque del modelo en espiral: “Los constructivistas sugieren que la acción comunicativa puede transformar la política mundial a través del poder de la persuasión [...]. Pero también debemos analizar cuándo y por qué las palabras fallan”⁵⁷. La autora resalta tres factores que explican el cambio o no en la situación de violación de los derechos humanos y el desempeño de la sociedad civil en su regulación. Primero, el problema de la soberanía y la resistencia de los gobiernos autoritarios⁵⁸ a la intervención externa. Segundo, la disponibilidad de redes de apoyo internacional que afectan el desempeño de la sociedad civil en su gestión a favor de los derechos humanos⁵⁹. Por último, la capacidad de la sociedad civil para enmarcar problemas locales de violación de derechos humanos en un marco de normas legitimadas globalmente. Al revisar este conjunto de factores para el caso colombiano, su conclusión es que “la estructura simbólica de las violaciones y el ambiente político en Colombia disminuye el impacto de la sociedad civil y la sensibilidad [*responsiveness*] del Estado”⁶⁰.

Esto exige plantear con más detalle qué hace comparable el caso colombiano con el conjunto de casos que se han estudiado usando el modelo en espiral o, en términos teóricos, qué justifica la selección del modelo en espiral como marco teórico para el análisis del caso colombiano. Con este propósito, quisiera señalar primero los aspectos que hacen comparable el caso colombiano y, luego, voy a resaltar los aspectos que lo distancian de los supuestos del modelo en espiral, es decir, voy a

⁵⁴ Cole 2005 y 2009.

⁵⁵ Goodman y Jinks (2003). Stammers 2009.

⁵⁶ Capítulo 2.

⁵⁷ Brysk 2009: 38.

⁵⁸ En este punto la autora considera el gobierno de Uribe como un gobierno autoritario. En este sentido, también es sugerente el enfoque de “autoritarismo competitivo” para conceptualizar los dos periodos de gobierno de Uribe (Levistki and Way 2002).

⁵⁹ En este punto, la autora se aproxima más al enfoque de “redes transnacionales de cabildeo” (Keck and Sikkink 1998).

⁶⁰ Brysk 2009: 39s.

resaltar el tipo de variabilidad que hace interesante analizar el caso colombiano en esta perspectiva teórica y que, potencialmente, permite generalizar y generar aportes teóricos al modelo en espiral.

En cuanto a lo que hace comparable el caso colombiano, se pueden mencionar varias características. Primero, la existencia de un escenario de violación sistemática de los derechos humanos y una constante crisis humanitaria, lo que plantea imperiosamente el problema de monitoreo y regulación de esta problemática. Segundo, la existencia de un estatus prescriptivo en el sistema político colombiano, indicado por el grado de ratificación de instrumentos internacionales de derechos humanos y otros indicadores propuestos para esta fase. Tercero, la existencia de un activismo y movilización social doméstica a favor de los derechos humanos que data por lo menos de los años setenta⁶¹. Cuarto, el interés sostenido que, por distintas razones e intereses, ha mostrado la comunidad internacional (sectores gubernamentales, multilaterales y ONGs) en la situación de derechos humanos en Colombia, principalmente desde los años noventa. Por último, la participación del Estado colombiano en el sistema de CID como país receptor de recursos de ayuda oficial al desarrollo.

En lo que se refiere a la variabilidad, aún cuando en Colombia hay una violación sistemática de los derechos humanos documentada desde hace por lo menos tres décadas⁶², este caso no responde a los otros supuestos respecto al escenario político. En este período nunca se ha vivido una experiencia de dictadura o de algún tipo de régimen que haya suspendido la regla democrática, los canales de participación política se han ampliado progresivamente desde 1986, incluida la reforma constitucional de 1991 que abrió el sistema político, y las diferentes administraciones han reconocido e institucionalizado el régimen de los derechos humanos a través de la firma de tratados y convenios internacionales y su ratificación como parte del bloque de constitucionalidad del sistema político.

En la perspectiva de las OSCs hay dos puntos centrales que marcan distancia con los supuestos del modelo en espiral. Primero, aunque las organizaciones sociales, particularmente las organizaciones defensoras de derechos humanos, han sido estigmatizadas y reprimidas en el marco del conflicto armado, incluida la represión a manos del propio Estado, esto no ha impedido que estas organizaciones desarrollen un trabajo abierto de activismo en el espacio político colombiano, es decir, los canales de comunicación con actores del sistema político no se han roto, aunque la relación que han desarrollado estas organizaciones con el Estado se puede caracterizar en términos de desconfianza, confrontación y conflicto político sostenido⁶³. Segundo, algunas de estas organizaciones han ganado experiencia y experticia técnica con base en su trayectoria de activismo, lo que las habilita para monitorear, sistematizar y evaluar directamente la evolución de la situación de derechos humanos a nivel doméstico, así como para desempeñarse directamente en el sistema internacional, y presentar directamente la problemática colombiana en foros bilaterales y multilaterales (nombramiento y avergonzamiento), lo que indica que para este caso no es necesariamente central la existencia de una red transnacional de cabildeo, aunque las OSCs colombianas se hayan integrado paulatinamente y hayan trabajado en conjunto con sus pares dentro de estas redes⁶⁴.

Esto define el escenario colombiano como un escenario paradójico en el que se cuenta con un sistema político democrático más o menos consolidado⁶⁵ con la presencia de OSCs con amplia

⁶¹ Archila 2003.

⁶² Tate 2009.

⁶³ McAdam, Tarrow and Tilly 2004. Tate 2007.

⁶⁴ Capítulo 4.

⁶⁵ Formalmente, una de las democracias más estables de América Latina.

trayectoria en el campo de los derechos humanos y, simultáneamente, se da una violación sistemática de los derechos humanos. Estas particularidades (estatus prescriptivo y situación de violación sin retroceso a etapas represivas) hacen que sea interesante y productivo teóricamente analizar el caso colombiano usando las herramientas analíticas del modelo en espiral.

En términos prácticos, el problema central en el proceso de tránsito hacia la fase de apropiación y habituación es cómo mantener la presión y el monitoreo sobre el gobierno doméstico para regular su comportamiento de tal forma que cumpla con el respeto a la norma de derechos humanos. Según los planteamientos del modelo en espiral, para que este monitoreo sea efectivo debe presentar dos atributos fundamentales. Primero, que se mantenga la participación de agentes internacionales y, segundo, que esté respaldado con instrumentos legales de sanción⁶⁶. En otras palabras, el problema central para generar este tránsito es que “los procesos argumentativos no son suficientes para socializar a los Estados en prácticas respetuosas de la norma. Las normas de derechos humanos sólo pueden ser consideradas como internalizadas en las prácticas domésticas cuando los actores las cumplen *sin importar* las creencias individuales sobre su validez”⁶⁷.

En resumen, en lo que toca al problema del tránsito de la fase 4 a la fase 5, los autores indican que pueden darse escenarios en los que, aunque se ha llegado a la fase de prescripción, se dan violaciones sistemáticas de derechos humanos⁶⁸, tal como lo ejemplifica el caso colombiano. El punto crítico en este escenario es “la dificultad de mantener la presión internacional. Esto es especialmente [cierto] donde un país evita la violación de los derechos humanos de líderes de la oposición de alto perfil pero continúa con abusos endémicos y de bajo nivel de los derechos humanos, tal como el uso rutinario de la tortura de los criminales comunes. La coexistencia de relativamente altos niveles de participación y competencia política con los abusos de derechos humanos pueden erosionar la atención internacional”⁶⁹.

Sin embargo, como presenté antes, este escenario no está plenamente considerado en términos analíticos dentro del modelo en espiral ni se tratan casos que lo representen. El caso colombiano nos permitirá analizar específicamente el proceso de emergencia de un esquema de monitoreo y regulación de la problemática de derechos humanos que corresponde a este proceso de tránsito de la fase 4 a la fase 5. Dadas las particularidades del modelo de regulación emergente a partir del Proceso Londres-Cartagena, es en este punto en el que se hace necesario introducir un mecanismo de capital político para explicar cómo surge este esquema de monitoreo en perspectiva de gobernanza política.

Me parece necesario acentuar lo siguiente. El caso colombiano nos permitirá analizar en detalle el proceso de emergencia e institucionalización de un esquema de monitoreo y regulación que teóricamente se puede caracterizar como un esquema de gobernanza política con coordinación intersectorial, basado en un mecanismo de capital político. Sin embargo, ése es precisamente el límite del análisis. Dada la evolución misma de este “proceso de tránsito” en Colombia, en esta investigación no alcanzo a evaluar cuál es el impacto de este esquema de monitoreo sobre los resultados en materia de derechos humanos, es decir, cambios en indicadores de violación correlacionados con este modelo de regulación. Sin embargo, si alcanzo a identificar algunos puntos que indican que hay asociación entre este cambio en el modelo de regulación y cambios

⁶⁶ Risse and Sikkink 1999: 33.

⁶⁷ Risse and Sikkink 1999: 16 (cursiva en original). Este punto concuerda con la evaluación de Brysk sobre el caso colombiano.

⁶⁸ Para el año 1999 en el que se publica este trabajo, este escenario lo ejemplificaban los casos de México, Brasil y Turquía (Risse and Sikkink 1999: 35).

⁶⁹ Risse and Sikkink 1999: 35.

fundamentales y actuales en el proceso de institucionalización de los derechos humanos en el Estado colombiano⁷⁰.

Por último, antes de presentar la evolución teórica del modelo en espiral, es necesario hacer una nota sobre el estado del arte del caso de estudio mismo. A pesar de la evidente importancia del Proceso Londres – Cartagena para analizar y explicar los cambios en el modelo de regulación de derechos humanos en Colombia y para abordar discusiones teóricas y prácticas sobre alternativas de monitoreo y regulación de los derechos humanos en términos comparativos, internacionales, para el año 2010 sólo había un trabajo académico publicado que trataba específicamente este Proceso, pero desde el punto de vista de las dinámicas de la cooperación internacional⁷¹. Hasta el momento, no existen otros trabajos ni nacionales ni internacionales que traten sistemáticamente el Proceso Londres-Cartagena en general, su relación con las dinámicas de regulación de la problemática de derechos humanos en Colombia o la utilidad de este caso para analizar el problema general de la emergencia de sistemas de monitoreo en el tránsito de la etapa prescriptiva a la etapa de cumplimiento⁷².

Tal vez la principal razón que explica este vacío en la literatura es lo complejo de la situación colombiana y la energía y los esfuerzos que requiere de parte de la academia una consideración sistemática y juiciosa de su evolución.

En mi período de análisis (2002-2006) se dieron una serie de procesos paralelos al Proceso Londres-Cartagena que terminaron concentrando la atención de los científicos sociales en Colombia. En primer lugar, la inesperada llegada al poder de Alvaro Uribe con una política de seguridad radicalmente distinta a la de su antecesor. En segundo lugar, el tema del Plan Colombia que, aunque se había empezado a implementar en el año 2000 en la administración Pastrana, adquirió todo un nuevo carácter en el marco de la Política de Seguridad Democrática, lo que planteó serias dudas sobre sus efectos potenciales sobre la situación de derechos humanos y crisis humanitaria en el país. En tercer lugar, el proceso de negociación con grupos paramilitares en un marco de justicia transicional que era visto por distintos sectores nacionales e internacionales como favorable e indulgente para los victimarios y exigente y poco expedito para las víctimas. En síntesis, una situación de conflicto armado interno que aunque parecía mejorar en lo que toca a cifras de seguridad pública y capacidad institucional del Estado planteaba serias dudas respecto al modo de operar del alto gobierno⁷³.

En lo que sigue, reviso el desarrollo teórico del modelo en espiral, centrándome en el concepto de gobernanza.

⁷⁰ Capítulo 5.

⁷¹ Bula et al., 2007.

⁷² Como ejemplo se puede ver la revisión de libros internacionales que hace Avilés (2012).

⁷³ En los dos períodos de la administración Uribe, la prensa nacional registró una serie de escándalos y estrategias políticas dudosas e incluso ilegales como la polarización de la opinión pública, la estigmatización y persecución de los contradictores del gobierno, el enfrentamiento con y la desacreditación de las instancias de control constitucional y del ejecutivo, el espionaje e interceptaciones ilegales a sectores opositores y a las Altas Cortes (escándalo de las chuzadas), la compra de votos legislativos que llevó a aprobar la reelección presidencial (la yidispolítica), los vínculos del Uribismo con el paramilitarismo (escándalo de la parapólitica), el fraude en el proceso de desmovilización de los paramilitares, la transformación del paramilitarismo en nuevas bandas criminales, las ejecuciones extrajudiciales de gran número de jóvenes humildes a manos del ejército (los falsos positivos) y la corrupción en la asignación de subsidios al agro (escándalo de agroingreso seguro), entre otros.

1.B. EL ENFOQUE DE GOBERNANZA COMO ALTERNATIVA DE REGULACION

A partir de su publicación el año 1999, el desarrollo teórico del modelo en espiral se ha centrado principalmente en la introducción de dos conceptos. Por una parte, el concepto de estructura trídica de la comunicación y, por la otra, el concepto de gobernanza⁷⁴. En este sentido, Risse y Kleine argumentan que “la nueva frontera de investigación para los constructivistas está en la evaluación de las circunstancias bajo las cuales los argumentos afectan las preferencias de los actores que negocian y que subsecuentemente conducen a resultados que son más que la simple coordinación respecto a resultados de política y [...] que no son fácilmente explicables en términos puros de negociación [...] El enfoque en la argumentación y la presentación de razones introduce un modo alternativo de interacción diferente de la negociación basada en preferencias fijas y orientadas a la simple coordinación de elección de políticas. [En este sentido, la pregunta central es] ¿cuál es el conjunto de condiciones institucionales que llevan a que prevalezca la argumentación en las [...] negociaciones y, por tanto, a afectar tanto el proceso como los resultados?”⁷⁵. Uno de los principales eventos que puede indicar este efecto mezclado de negociación-concertación es que los actores más débiles logren resultados importantes o no esperados⁷⁶.

La introducción de la perspectiva de gobernanza promete generar avances en el análisis del problema de difusión y regulación de los derechos humanos. La gobernanza, al igual que el concepto de gobierno, se refiere a problemas de regulación y es precisamente la forma como se aborda el problema de regulación en distintos contextos de interacción lo que permite distinguir entre sí los enfoques de gobernanza. En lo que sigue, presento estos distintos modelos de gobernanza e introduzco el concepto de gobernanza política para analizar el problema del monitoreo y regulación en el tránsito del estatus prescriptivo al cumplimiento habitual de la norma de derechos humanos.

Risse define gobernanza como "el tipo de regulación típica del Estado cooperativo, en el que el Estado y actores no-estatales participan en redes mixtas público-privadas de política [...]. Como resultado, 'las nuevas formas de gobernanza global' harían referencia a arreglos institucionales más allá del Estado-nación que se caracterizan por dos atributos: [Primero] la inclusión de actores no-estatales, como empresas, grupos de interés privados u organizaciones no-gubernamentales (ONGs) en estructuras de gobernanza (dimensión de actores). [Segundo] el énfasis en formas no-jerárquicas de dirección (formas de dirección)"⁷⁷. El análisis de Risse sobre la relación entre gobernanza y acción comunicativa permite establecer un puente entre el enfoque de gobernanza y el problema de difusión y regulación de derechos humanos. Sin embargo, para entender mejor la importancia y los efectos analíticos que tienen los atributos que resalta Risse del concepto de gobernanza, voy a presentar una revisión más detallada de la evolución de este concepto en las ciencias sociales.

Una de las líneas más visibles del desarrollo del enfoque de gobernanza aparece en relación con el pensamiento neo-institucional⁷⁸. La revisión de esta relación muestra que el concepto de gobernanza tiene tres atributos fundamentales que, dependiendo de cómo se definan y se relacionen entre sí,

⁷⁴ Más abajo presento estos conceptos.

⁷⁵ Risse and Kleine 2010: 96ss.

⁷⁶ Risse and Kleine 2010.

⁷⁷ Risse 2004: 291.

⁷⁸ Hasta el momento, el debate neo-institucional cuenta "cuatro" versiones: El neo-institucionalismo de la elección racional, el neo-institucionalismo histórico, el neo-institucionalismo sociológico y el neo-institucionalismo constructivista (Ansell 2007. Bell 2011. Brinton and Nee 1998. Hall and Taylor 1996. Hay 2006. Ménard 2005. Nee and Swedberg 2005. Zafirovski 2004). La principal crítica al enfoque de gobernanza está inspirada en el trabajo de Foucault, y desde esa misma perspectiva se propone un enfoque de *governmentalité* (Bevir 2010. Brand 2005).

generan distintos modelos de regulación. Estos atributos son: el tipo de objeto que se regula, el tipo de actor que se presupone y el contexto de interacción. A su vez, este último incluye el tipo de solución al problema de coordinación⁷⁹, el tipo de solución al problema de obligación-sanción de los acuerdos (*enforcement*), así como la relación que se establece con el sistema político doméstico⁸⁰.

Empecemos profundizando un poco sobre el problema mismo de regulación ¿Por qué es necesario un enfoque de gobernanza en sistemas sociales donde existe el gobierno? Para explicar la necesidad teórica del enfoque de gobernanza es necesario retomar algunos puntos del neo-institucionalismo⁸¹. El problema fundamental que aborda el neo-institucionalismo es cómo deciden y actúan los individuos en condiciones de incertidumbre. La dimensión de incertidumbre surge cuando se acepta que ningún individuo tiene las capacidades cognitivas, de cálculo y de cómputo perfectas que originalmente supuso la teoría de decisión racional, es decir, que un individuo se comporta “*intencionalmente* racional, pero sólo *limitadamente* así”⁸². En estos términos, la incertidumbre se refiere a los problemas de acceso a y uso de información en los procesos de decisión, a los resultados de las propias decisiones y acciones, a la forma como actuarán o decidirán otros individuos en un contexto dado de interacción, a la estructura misma de ese contexto de interacción y, por último, a los efectos del contexto sobre la propia trayectoria de decisión y acción⁸³. Esto implica aceptar que los individuos tienen que relacionarse y comunicarse con otros individuos para resolver esta dimensión de incertidumbre en sus procesos de acción.

Es en este sentido en el que aparecen problemas específicos de coordinación y regulación de las interacciones en función de las características de contextos particulares de acción social. Estos problemas no son resueltos totalmente a través de las decisiones o resultados de gobierno. El pensamiento neo-institucional propone que las instituciones, definidas básicamente como "las reglas del juego"⁸⁴, resuelven estos problemas de incertidumbre y cumplen la función de coordinar y regular las interacciones. Por tanto, las reglas son el elemento central para analizar cómo se resuelve el problema de regulación. La solución a este problema genera distintas estructuras de gobernanza en función de las particularidades del contexto de interacción.

Tanto el gobierno como la gobernanza son dos formas distintas de resolver el problema común de regulación social. Sin embargo, la distinción fundamental entre gobierno y gobernanza es respecto al alcance de la regulación⁸⁵. Mientras el gobierno puede tener la legitimidad para regular a una sociedad determinada en su conjunto, así como para obligar-sancionar el cumplimiento de estas disposiciones, el alcance de la regulación que surge de estructuras y procesos de gobernanza⁸⁶ está acotado al contexto de interacción en el que surge esa regulación y no cuenta con mecanismos

⁷⁹ La coordinación incluye el supuesto sobre la condición inicial de la interacción y el tipo de reglas y condiciones institucionales que regulan la interacción (Reff Peddersen et al., 2011. March and Olsen 1989).

⁸⁰ En el anexo 5 presento un cuadro comparativo de los enfoques de gobernanza considerados en esta investigación. Una tipología más amplia se puede consultar en (Bevir 2007 y 2010).

⁸¹ Valdés 2008.

⁸² Herbert Simon, citado Williamson 1996: 36 (resaltado en original). Este es el concepto de racionalidad acotada.

⁸³ Este es el problema clásico de la relación individuo - estructura en el pensamiento sociológico, el cual incluye planteamientos recientes en términos relacionales (Bourdieu 1997), de estructuración (Giddens 1984) o del bucle macro - micro - macro (Coleman 1990).

⁸⁴ North 2006.

⁸⁵ Carrigan and Coglianese 2011.

⁸⁶ La gobernanza se define a la vez como proceso y como estructura (Bevir 2010). En este sentido es sugerente el enfoque de Williamson en términos de sistemas y, con base en Elster, en la explicación basada en mecanismos (Williamson 1996).

generalizados y legítimos de obligación-sanción⁸⁷ para la sociedad en su conjunto. En este sentido, tanto el gobierno como la gobernanza “se refieren a un comportamiento consciente, a actividades orientadas a objetivos; pero el gobierno sugiere actividades que están respaldadas por una autoridad formal, por poderes policivos para asegurar la implementación de políticas debidamente constituidas, mientras que gobernanza se refiere a actividades respaldadas por objetivos compartidos que pueden o no derivarse de responsabilidades legal y formalmente prescritas y que no necesariamente se sustentan en poderes policivos para controlar su desafío o para lograr la obediencia”⁸⁸. Es necesario anotar que estas dos formas de regulación están determinadas a su vez por el marco normativo (normas e instrumentos legales) institucionalizado en el sistema político doméstico. Esto aplica incluso para procesos de gobernanza global en la medida en que su implementación práctica requiere que pasen al plano nacional y, asumiendo el principio de soberanía, implica que quedan sujetos a este marco normativo doméstico⁸⁹.

Estas estructuras tienen, en general, los siguientes atributos. Primero, regulan un objeto o recurso específico que es de interés para todos los individuos en el contexto de interacción considerado. Segundo, dependiendo de la forma como se plantee la relación entre individuo y estructura de interacción, el modelo de regulación genera distintas visiones sobre la capacidad de agencia individual⁹⁰. Por último, la forma misma del modelo de regulación dependerá de la forma como se resuelva el problema de coordinación y el problema de obligación-sanción de los acuerdos a los que lleguen los individuos.

Dos de los enfoques de gobernanza más influyentes que genera el concepto de instituciones de North son el concepto de gobernanza corporativa de Oliver Williamson y el concepto de auto-gobierno de Elinor Ostrom.

Williamson propone el enfoque de gobernanza corporativa, es decir, un enfoque de regulación circunscrito a la empresa o a la organización como contexto relevante de interacción, que toma en cuenta el sistema político como parte del ambiente de operación de la empresa. El problema fundamental que surge en estos contextos son los riesgos (*hazardas*) asociados a las transacciones económicas que se desprenden de los supuestos de la racionalidad acotada y el comportamiento oportunista de los individuos, definido como la búsqueda del autointerés con “astucia”⁹¹. De modo más preciso, el objeto que se debe regular son las transacciones económicas, indicadas por algún tipo de contrato, en el contexto empresarial. En esta perspectiva, las estructuras de gobernanza se definen como el conjunto de normas internas de la organización, que afectan el proceso de decisión de los individuos, es decir, son el “marco institucional en el que se decide la integridad de la transacción o conjunto de transacciones”⁹². De esta forma, las instituciones son los mecanismos de la gobernanza, lo que equivale a decir que la empresa es una estructura de gobernanza⁹³. En este enfoque, el problema de coordinación se resuelve a través de un mecanismo jerárquico, autoritario, para la toma de decisiones y asignación de recursos, es decir, un mecanismo de obligación-sanción cuya legitimidad es reconocida por todos los que participan en la interacción pero que no es generado de modo deliberativo o acordado y que, más bien, está centrado en el rol directivo del ejecutivo empresarial⁹⁴.

⁸⁷ En este sentido la crítica de Krasner al enfoque de gobernanza como “estructuras para la toma de decisiones carentes de autoridad” (Krasner 2001: 64).

⁸⁸ Roseneau, citado en Karns and Mingst 2004: 4.

⁸⁹ Más adelante retomo este punto.

⁹⁰ Sewell 1992.

⁹¹ Williamson 1996: 6, 215.

⁹² Williamson 1996: 11s.

⁹³ Williamson 1996: 5s.

⁹⁴ Williamson 1996: 45s.

Con Ostrom entramos al escenario de las estructuras de auto-gobierno o gobernanza cooperativa. Nos encontramos en una situación de interacción en la que los individuos, que se suponen falibles, que adoptan normas y siguen estrategias contingentes en ambientes complejos (racionalidad acotada), tienen que resolver el dilema de la acción colectiva. Ostrom se pregunta, "¿cómo se organizan y se gobiernan los individuos a sí mismos para lograr beneficios colectivos en situaciones donde son substanciales las tentaciones para ser un gorrón y romper los compromisos?"⁹⁵.

El objeto que está en el centro del análisis son los recursos comunes definidos como recursos sobre los que no hay una clara asignación de los derechos de propiedad pero que benefician a un grupo o una comunidad en su conjunto, tales como áreas de pesca, vertientes de agua o zonas de pastoreo. Por una parte, el "recurso común" es un objeto no institucionalizado pero que es vital para la subsistencia y sobrevivencia de una comunidad. Por la otra, Ostrom argumenta, las soluciones de política pública centralizadas e impulsadas por actores del sistema político, externos a la comunidad, no tienen los mejores resultados de regulación sobre estos objetos. Esto la lleva a enfocarse en los contextos de concertación que establecen los miembros de la comunidad afectada por un dilema de recursos comunes.

En este marco, las instituciones se definen como "los conjuntos de reglas operativas que son usadas para determinar quién es elegible para tomar decisiones en alguna arena, qué acciones son permitidas o restringidas, qué reglas de agregación serán usadas, qué procedimientos se deben seguir, qué información se debe o no proveer y que pagos serán asignados a los individuos dependiendo de sus acciones", es decir, son el conjunto de normas que afectan "los niveles del beneficio y su distribución entre los apropiadores"⁹⁶.

El problema de obligación-sanción se resuelve de modo horizontal apelando a una norma de legitimidad: "las normas compartidas relativas a la legitimidad de las reglas y el imperativo de seguirlas reducen el costo de monitoreo"⁹⁷. En la medida en que estas normas de cooperación surgen de interacciones que se basan inicialmente en la confianza, se evita apelar a una autoridad externa al contexto de negociación para monitorear y obligar su cumplimiento. El mecanismo de coordinación se especifica entonces en términos cooperativos no autoritarios, es decir, se configura en el nivel de la interacción como resultado de la concertación entre los actores y la contratación de un árbitro interno que monitorea y hace cumplir los acuerdos. La configuración del rol de árbitro no depende de un atributo de autoridad o de poder vinculado a la posición asimétrica, jerárquica, de este actor en la estructura de interacción. Por último, la relación con el sistema político está definida en términos de autonomía. La probabilidad de éxito de esta estructura de gobernanza depende de que las autoridades institucionales y políticas reconozcan la autonomía y respalden los acuerdos a los que llega la comunidad⁹⁸.

La ampliación de estos enfoques de gobernanza se genera introduciendo explícitamente los procesos deliberativos como mecanismo que explica cómo surgen y cómo se configuran estos modelos de regulación. El enfoque de gobernanza participativa que usa Baiocchi, así como el enfoque de "estructura triádica de la comunicación" de Risse y Kleine ejemplifican esta aproximación.

⁹⁵ Ostrom 1990: 27.

⁹⁶ Ostrom 1990: 200, 51.

⁹⁷ Ostrom 1990: 204s.

⁹⁸ Ostrom 1990: 16, 195-207.

Baiocchi aplica un enfoque de gobernanza participativa para analizar el proceso de formulación de los presupuestos participativos en Brasil. Aplicando la teoría de la acción comunicativa de Habermas, describe un escenario de concertación en el que se encuentran representantes del gobierno y de la sociedad civil. Esto constituye un aspecto interesante porque introduce en el modelo de gobernanza la relación entre sociedad civil y gobierno en función de la regulación de una problemática pública, es decir, vincula directamente los procesos de gobernanza con los procesos de gobierno propios del sistema político doméstico. Sin embargo, este enfoque participativo parte de una simetría ideológica entre gobierno y sociedad civil y le da un peso tal vez desproporcionado al papel que tiene el gobierno en la generación y el control tanto del contexto de concertación como de los recursos materiales y simbólicos (agenda, contenidos de concertación, regulación del flujo de comunicación) que se usan para coordinar el proceso de concertación⁹⁹. En este sentido, los procesos de gobernanza política quedan sujetos a la tutoría oficial y se desarrollan “bajo la sombra del Estado”¹⁰⁰.

Tomando igualmente como punto de partida la teoría de la acción comunicativa, el punto central de la propuesta de Risse y otros es que en determinados contextos de interacción se pueden dar simultáneamente procesos de negociación y deliberación¹⁰¹. Hay dos aspectos característicos de este enfoque. Por una parte, supone la asimetría en los intereses y las preferencias de los individuos que interactúan. Por la otra, introduce la dimensión institucional como factor explicativo de los resultados del proceso de interacción¹⁰². La importancia de introducir las condiciones institucionales en el proceso de negociación-concertación es que genera un referente externo que cuenta con legitimidad acordada por *ego* y *alter* como referente para justificar el propio comportamiento y exigir coherencia en el comportamiento de los demás en un contexto dado de interacción. Por una parte, esto genera una "estructura triádica de la comunicación" en la que *ego* y *alter* usan un referente externo para coordinarse y regular la interacción. Por otra, esto pone en juego simultáneamente distintos mecanismos y lógicas de acción que pueden generar contextos “mezclados” de negociación-concertación: la lógica instrumental, en la que el individuo persigue ciegamente sus propios intereses¹⁰³; el comportamiento retórico, en el que el individuo usa estratégicamente el referente externo para avanzar sus propios intereses instrumentales¹⁰⁴; y la lógica de la argumentación, que lleva a que el individuo adapte o incluso cambie sus preferencias como resultado de un proceso de persuasión de los otros individuos en el contexto de interacción¹⁰⁵.

Por tanto, “la argumentación necesariamente envuelve referencias a una autoridad externa mutuamente aceptada para validar las aseveraciones empíricas o normativas. En negociaciones internacionales, estas fuentes de autoridad pueden ser tratados negociados y acordados previamente, normas compartidas universalmente, evidencia científica, otras formas de conocimiento consensual o una audiencia que sirve como juez del ‘mejor argumento’”¹⁰⁶.

⁹⁹ Baiocchi 2002 y 2003.

¹⁰⁰ Bevir, 2010. Treib et al., 2005.

¹⁰¹ Risse and Kleine 2010. Estas son situaciones de “motivos mezclados”, es decir, procesos de interacción cooperativos que incluyen una potencial importante de conflicto, en los cuales en algún momento aparece la amenaza de romper la comunicación (Elster 1992: 68. Schelling 1980: 84, 87).

¹⁰² Los autores resaltan que este es uno de los avances más recientes de la teoría de la acción comunicativa, propuestos por el propio Habermas (Risse and Kleine 2010). Este enfoque se aproxima a los planteamientos del neo-institucionalismo constructivista en la ciencia política (Hay 2006).

¹⁰³ Este es en general el enfoque de la teoría de juegos.

¹⁰⁴ Schimmelfennig 2001 y 2005.

¹⁰⁵ March and Olsen 1998. Risse 2000. Risse and Kleine 2010. Schelling 1980.

¹⁰⁶ Risse and Kleine 2010: 99.

La combinación de estos aspectos genera una hipótesis central: Las preferencias del individuo no son inmutables, más bien pueden cambiar en función del efecto que tienen las condiciones institucionales sobre el flujo de comunicación. Esto implica que empíricamente no existen situaciones puras de negociación o de argumentación. Lo que se encuentra es un *continuum* entre lo uno y lo otro, con distintas lógicas de acción en el medio¹⁰⁷.

En este sentido, Risse presenta el mecanismo central que explica estos efectos: "En realidad [...] las secuencias de negociación y los procesos de argumentación normalmente van juntos [...]. La mayoría de los actores justifican sus preferencias sobre la base de normas y principios generales asumiendo que estas normas son compartidas por los participantes. De esta forma, usan argumentos con propósitos instrumentales entrando con esto en la acción retórica [...]. Aún así, incluso la retórica está sujeta a la estructura triádica de la argumentación. Las razones retóricas pueden ser confrontadas por otros hablantes como simplemente instrumentales, como resultado de lo cual los actores retóricos necesitan demostrar su sinceridad en el proceso argumentativo. Esto constituye lo que he llamado la 'trampa argumentativa'¹⁰⁸.

El problema de obligación-sanción es abordado de la siguiente forma: "el cumplimiento [con la norma] no es una correspondencia medible objetivamente entre la regla y el comportamiento actual, sino más bien constituye un proceso interpretativo. [Por ejemplo], las empresas se comprometen a cumplir con los derechos humanos [...], pero no existe un mecanismo de sanción y, más bien, una capacidad limitada de monitoreo. La idea detrás de esto es que el cumplimiento sólo se logra a través de procesos de persuasión y presión de pares"¹⁰⁹.

El enfoque de gobernanza propuesto por Risse y otros se podría definir como un enfoque constructivista que se puede aplicar al problema de difusión internacional de los derechos humanos. Risse parece estar interesado particularmente en los procesos de gobernanza global que se dan en el ámbito internacional. Esto genera un punto particularmente difícil de resolver para aplicar este enfoque de gobernanza al problema de regulación de los derechos humanos. Si en el sistema internacional no existe una autoridad supra-nacional que opere con los atributos de un agente gubernamental, ¿cómo obligar-sancionar los acuerdos de regulación de los derechos humanos que se construyen en este nivel en términos de gobernanza?

La sociología de la globalización, especialmente el enfoque propuesto por Saskia Sassen, aporta elementos valiosos para analizar este problema. Sassen cambia el punto de vista y ve el problema de la relación entre procesos domésticos y procesos internacionales de regulación en la escala doméstica, es decir, se interesa por la forma como surgen a nivel nacional estructuras de gobernanza en las que convergen agentes gubernamentales y agentes no-estatales. Sassen está interesada particularmente en el proceso a través del que agentes corporativos globalizados negocian con el gobierno y buscan incidir en los procesos del sistema político doméstico para generar esquemas de regulación adecuados a su agenda y sus intereses corporativos¹¹⁰. Esta aproximación resulta muy sugerente en la medida en que permite enfocarse en el análisis de un tipo específico de procesos de

¹⁰⁷ Risse 2004: 299. Metodológicamente, esto ofrece la posibilidad de encontrar contrafactuales "fáciles" (Ragin and Sonnett 2004) en el mismo proceso de interacción indicados por eventos de comunicación que no correspondan a la lógica de la argumentación. En mi opinión, este es un punto central para resolver el problema de la prueba de los efectos de las condiciones institucionales sobre el flujo de comunicación e interacción. Ver Introducción (sección: Diseño metodológico).

¹⁰⁸ Risse 2004: 300s. Este es el mecanismo central del modelo en espiral. Deitelhoff aplica este enfoque al análisis del proceso de constitución (negociación-concertación) de la Corte Penal Internacional (Deitelhoff 2009).

¹⁰⁹ Risse 2004: 309, 304.

¹¹⁰ Sassen 2007 y 2010.

gobernanza a nivel doméstico, que integran dinámicas internacionales y dinámicas nacionales de regulación, y que tienen efectos directos sobre la distribución de la autoridad del Estado, es decir, sobre su función de regulación.

1.B.1. Gobernanza política

Dando un paso más allá, es posible usar elementos del enfoque de Risse y del enfoque de Sassen para delimitar contextos de negociación-concertación en que los intereses de estos agentes no-estatales no están vinculados a intereses corporativos sino que se refieren a la regulación de problemáticas públicas domésticas que responden a la lógica de los riesgos globales¹¹¹. En términos más precisos, estos agentes internacionales no están interesados en generar regulaciones vinculadas a intereses corporativos sino, más bien, están interesados en participar directamente en los procesos de gobierno domésticos orientados a la regulación de problemáticas públicas. Mi argumento en este punto es que el proceso de difusión, regulación y monitoreo de los derechos humanos corresponde a este escenario de gobernanza. Sin embargo, para capturar las particularidades de este escenario de negociación-concertación entre agentes estatales y agentes no-estatales me parece necesario matizar el concepto de gobernanza para introducir una perspectiva de gobernanza política¹¹². El objetivo es dar cuenta de la especificidad del objeto que se busca regular, el tipo de actores que se presuponen y los contextos de interacción que se configuran.

Defino gobernanza política como una interface de negociación-concertación entre agentes gubernamentales y agentes no-estatales que buscan incidir directamente sobre la función de regulación del Estado, es decir, sobre los procesos y los resultados de regulación de problemáticas públicas propios del sistema político doméstico.

Resalto algunos aspectos de esta definición. El objeto que se busca regular son problemáticas de carácter público, colectivo, como los derechos humanos. En estos procesos de regulación participan, por una parte, agentes institucionalizados del sistema político, especialmente agentes gubernamentales, y, por la otra, agentes no-estatales. Uso un enfoque basado en los agentes para acentuar el potencial de agencia que tienen los participantes en el proceso de negociación-concertación, el cual está indicado por su capacidad de incidir tanto en el proceso como en los resultados de regulación. En este punto, sigo los planteamientos de la teoría de estructuración y asumo que estos agentes pueden ser individuales o colectivos y que tienen un atributo de pluralidad que se desprende de sus propias trayectorias de acción (historia) y de las particularidades de sus modelos de mundo, es decir, de la forma como conciben el contexto del problema, el problema en sí mismo y las formas más apropiadas de regularlo.

Los agentes no-estatales se definen como agentes de carácter social u oficial que no hacen parte del sistema político doméstico y que se desempeñan en el nivel nacional o internacional. Esto incluye básicamente a organizaciones de la sociedad civil doméstica, organismos internacionales (e.g.

¹¹¹ Beck 2008. Giddens 1999.

¹¹² González 2012. Mayntz usa el término “gobernanza política” para referirse indistintamente a todos los esquemas de gobernanza (Mayntz 1998), mientras que Kooiman usa el término “gobernanza sociopolítica” en una perspectiva sociocibernética para delimitar diferentes niveles de observación y regulación de las dinámicas sociales (Kooiman 1999). Por su parte, Henisz y Zelner, parten del concepto de gobernanza corporativa de Williamson y usan el término “gobernanza política” para analizar las negociaciones entre actores corporativos y actores del sistema político orientadas a regular el potencial de riesgo, percibido por los empresarios, que representan las dinámicas políticas para las actividades corporativas (Henisz and Zelner 2004). Esto último corresponde al enfoque de “lo-global-en-lo-local” de Sassen, presentado antes, así como al enfoque de la sociología económica sobre el capital político (abajo).

organismos del sistema de Naciones Unidas o agencias del sistema de cooperación para el desarrollo) y ONGs internacionales (ONGIs).

Con base en mi caso de estudio espero sustentar¹¹³ que la gobernanza política en tanto modelo de regulación de la problemática de derechos humanos se define como una interface en la que interactúan agentes plurales y que vincula procesos de regulación propios del sistema político con procesos sociales de monitoreo y regulación del comportamiento de los agentes estatales.

El análisis comparativo con los modelos presentados antes permite identificar las principales ventajas analíticas del enfoque de gobernanza política¹¹⁴. Primero, este enfoque permite abordar procesos de regulación de problemáticas públicas a nivel doméstico que integran procesos internacionales y procesos domésticos de regulación en el que convergen agentes estatales y agentes no-estatales que se desempeñan en estos niveles. Segundo, en este modelo la función de regulación está distribuida entre los agentes gubernamentales y los agentes no-estatales. En la medida en que el tipo de agentes que interactúan genera un problema específico de coordinación intersectorial¹¹⁵, el caso de estudio permite argumentar que se genera un mecanismo distribuido (entre los agentes) de obligación-sanción que integra el control sobre recursos económicos y el acceso a recursos de capital político como solución a este problema específico de coordinación.

Tercero, este enfoque permitir delimitar claramente las posibilidades de incidencia directa que tienen los agentes no-estatales sobre la función de regulación del Estado. Este último punto depende de una conceptualización de la regulación no sólo como resultados en términos de política pública sino, además y fundamentalmente, como un proceso complejo que se desarrolla en distintos niveles de interacción, regulado a su vez por distinto tipo de condiciones institucionales y compuesto por distintos flujos de comunicación, flujos de trabajo, decisiones intermedias, así como procesos específicos de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas¹¹⁶. En estos términos, la forma como se distribuye este proceso de regulación por niveles y por agentes genera distintas posibilidades de incidencia para los agentes no-estatales.

Por último, los atributos tanto de los agentes como del proceso de regulación de los derechos humanos hace suponer que se darán efectos emergentes que se pueden analizar como efectos de agencia, es decir, cambios en las condiciones institucionales mismas que enmarcan la interacción o cambios institucionales referidos a la regulación la problemática. El análisis de estos efectos de agencia se puede ver como un paso complementario al análisis de los efectos de las condiciones institucionales iniciales sobre el flujo de comunicación, propuesto por Risse y Kleine, es decir, permite abordar explícitamente el análisis del proceso de emergencia de estas estructuras de gobernanza política como modelos de regulación.

Un problema subyacente al enfoque de gobernanza política es, dado un principio de soberanía que formalmente protege al Estado de la intervención indebida de agentes no-estatales, tanto nacionales como internacionales, ¿qué es lo que posibilita que estos agentes no-estatales busquen incidir legítimamente sobre la función de regulación que tiene el Estado? Puesto de otra forma, ¿por qué y cómo emergen estas estructuras de gobernanza política?

¹¹³ Los puntos que siguen los sustentan en los capítulos 4 y 5.

¹¹⁴ Anexo 5: Cuadro comparativo de enfoques de gobernanza.

¹¹⁵ Reff Peddersen 2011.

¹¹⁶ En este sentido, la importancia de ver la gobernanza a la vez como estructura y como proceso, es decir, en términos sistémicos (Aoki 2001. Williamson 1996).

La respuesta a esta pregunta constituye mi hipótesis de investigación y requiere un análisis minucioso del concepto de capital político.

1.B.2. Capital político: Debates y definición

El principal resultado al que apunta el proceso de difusión y monitoreo de los derechos humanos es el cumplimiento habitual de la norma. Esto depende en última instancia del comportamiento del gobierno quién, como cabeza visible del Estado, tiene la obligación de promover y proteger la norma. Pero pueden existir escenarios en los que se dan situaciones sostenidas de violación a pesar del reconocimiento formal de los derechos humanos como marco normativo del Estado. En estos escenarios es necesario encontrar mecanismos para monitorear y regular el comportamiento del gobierno de tal forma que cumpla con las obligaciones que se desprenden de este marco normativo (regular al regulador).

Esto parece sugerir que, en la medida en que se trata de un objetivo político, es decir, relacionado con los procesos de gobierno y la lógica del sistema político, es necesario poner en juego recursos de capital político para incidir en los procesos domésticos de regulación de los derechos humanos. Sin embargo, el capital político no se ha modelado explícitamente como parte de los mecanismos que explican el proceso de difusión y monitoreo de los derechos humanos¹¹⁷.

Como exploro más abajo, una razón que puede explicar este desconocimiento del mecanismo de generación, transferencia y uso de recursos de capital político como parte del proceso amplio de difusión y monitoreo de los derechos humanos es la centralidad que se le dio originalmente a los recursos de capital social como factor explicativo de este proceso. Otra razón podría ser que, dado este acento en el capital social, se privilegió el análisis del proceso de difusión desde el punto de vista de la participación de la sociedad civil, mientras que el concepto de capital político, tal y como se define en la ciencia política y en la sociología política, parece privilegiar el punto de vista de los agentes del sistema político. Sin embargo, como sustento enseguida, la definición del concepto de capital político en la perspectiva de gobernanza política genera un punto de vista para el análisis que permite mantener y ampliar el acento en el papel que juegan los agentes no-estatales pero, a la vez, vincula directa y explícitamente a estos agentes con los procesos institucionales de difusión y monitoreo a nivel tanto internacional como nacional.

El término "capital político" aparece referenciado¹¹⁸ sólo once veces en la Enciclopedia de Sociología de Blackwell¹¹⁹, cuatro veces en la Enciclopedia de Ciencias Sociales y del Comportamiento¹²⁰, igual número de veces en la Enciclopedia Internacional de la Sociedad Civil¹²¹, dos veces en el Diccionario de Sociología de Cambridge¹²², una vez en la Enciclopedia de Sociología¹²³ y sólo una vez en la Enciclopedia de Gobernanza¹²⁴. En el mismo sentido, Birner y Wittmer reportan que este "término difícilmente se encuentra en cualquier manual o diccionario de la ciencia política, pero es usado con frecuencia por los periodistas en la expresión 'hacer capital

¹¹⁷ Lo más aproximado es la referencia general a "cultura política" como parte de las variables que explican los resultados de estos procesos (Sonia Cardenas, citada en Brysk 2009).

¹¹⁸ Estas son apariciones generales del término "capital político", sin embargo, sólo algunas de estas entradas tienen un desarrollo analítico específico.

¹¹⁹ Ritzer 2007.

¹²⁰ Smelser and Baltes 2001.

¹²¹ Anheier et al., 2010.

¹²² Turner 2006.

¹²³ Borgatta and Montgomery 2000.

¹²⁴ Bevir 2007.

político' de algún evento con la connotación de tomar alguna ventaja injusta de ese evento"¹²⁵. Sin embargo, estos datos no constituyen un buen indicador de la importancia que progresivamente ha tomado el capital político como categoría de análisis de las relaciones Estado - sociedad, especialmente en el debate que se ha desarrollado desde finales de los años noventa, tanto en la sociología como en la ciencia política, en relación con el concepto de capital social.

1.B.2.1. Perspectivas de definición del capital político

Las diferencias semánticas del concepto de capital político se pueden clasificar en términos de la direccionalidad de la relación entre actores del sistema político y sociedad. Esto genera dos perspectivas de definición. Primero, la definición en la perspectiva de los agentes del sistema político. Esto es, por una parte, la relación entre tomadores de decisiones dentro del sistema político, por ejemplo, la relación entre ejecutivo y legislativo. Por la otra, la relación entre gobernantes y gobernados, es decir, la percepción de legitimidad que tiene el público de las decisiones de gobierno y las instituciones del Estado y el uso que hacen los políticos profesionales de esta opinión pública. Segundo, la definición en la perspectiva de los agentes no-estatales, es decir, en términos de los medios que definen la posibilidad que tiene un actor (individual o colectivo) de influir sobre el proceso de toma de decisiones gubernamentales, esto es, sobre la función de regulación que tiene el Estado. La primera alternativa corresponde a un análisis político o de sociología política más tradicional, mientras que la segunda alternativa corresponde a la perspectiva de gobernanza.

El análisis político más tradicional se enfoca en las relaciones entre agentes del sistema político. En esta perspectiva, el capital político se refiere, por una parte, a los recursos que usa el ejecutivo para influir en las decisiones del legislativo y avanzar su propia agenda de gobierno y, por la otra, a la legitimidad de las decisiones del ejecutivo de cara a la opinión pública y los recursos tanto electorales como de apoyo general que se producen para el gobernante con base en esta legitimidad¹²⁶. En la perspectiva de los agentes del sistema político, "el capital político está constituido por el acumulado de, en su mayoría, bienes intangibles que usan [...] para inducir el cumplimiento de otros actores de poder tal como líderes empresariales, sindicales, profesionales, de los medios y de la sociedad civil, así como de otros actores políticos específicos, incluyendo a aquellos en su propio movimiento político y, especialmente en el caso de los Presidentes y Primeros Ministros, de sus propios colegas y funcionarios más cercanos"¹²⁷.

En la perspectiva de la sociología política, el análisis del capital político se puede orientar tanto a estas relaciones entre agentes del sistema político como a la relación de estos agentes con otros agentes no-estatales. Respecto a lo primero, el capital político se define en términos de los recursos que le permiten a un agente influir en la conducta de otros agentes dentro del sistema político con el fin de apropiarse de bienes o servicios públicos escasos. Respecto a lo segundo, el capital político se define como el conjunto de recursos que entran en juego en la relación entre políticos profesionales y ciudadanos que definen quién será designado como representante de los intereses de determinado sector social dentro del sistema político.

Veamos estos puntos en detalle. Para Bourdieu, el "capital político es lo que los agentes acumulan y por lo que pelean en el campo político"¹²⁸. El capital político es una forma especial de capital social que le permite a los actores del sistema político apropiarse de ciertos bienes colectivos; son recursos

¹²⁵ Birner and Wittmer 2003: 296.

¹²⁶ Beckmann and Kumar 2011. Bobrow 2006. Gibson 2006. Schier 2011.

¹²⁷ French 2011: 215.

¹²⁸ Kaupi 2003: 778. También Meichsner 2007.

derivados del conjunto de relaciones sociales de los políticos profesionales que se usan en el campo político y que "proporcionan a sus poseedores una forma de apropiación privada de bienes y de servicios públicos [...] El capital social de tipo político que se adquiere en los aparatos de los sindicatos y de los partidos se transmite a través de la red de las relaciones familiares, y lleva a la constitución de verdaderas dinastías políticas"¹²⁹. Bourdieu mismo da el paso hacia el análisis de las relaciones entre políticos profesionales y agentes no-estatales en términos de representación. En esta perspectiva, el capital político se define como el conjunto de "creencias" y "actos subjetivos de reconocimiento" que operan una transferencia de poder entre quien es "sometido" al poder y quien lo "ejerce"¹³⁰. En general, Bourdieu desarrolla una conceptualización bastante pesimista¹³¹ en la que el capital político aparece como un instrumento más de dominación y hegemonía a través del que se avanzan los intereses económicos de las clases privilegiadas que toman el control del Estado y, por tanto, son recursos que tienen muy pocas posibilidades de operar como instrumento de cambio social emancipatorio. Sin embargo, un punto que vale la pena resaltar es la relación que establece Bourdieu entre capital político y capital social. El aspecto central de este vínculo es que supone que las relaciones sociales permiten la circulación de un tipo específico de recursos que permiten influir sobre la conducta y las decisiones de los agentes del sistema político y, por esta vía, sobre los resultados de los procesos de gobierno.

El enfoque de gobernanza permite cambiar la perspectiva de análisis y acentuar la relación entre agentes no - estatales y agentes del sistema político, es decir, las posibilidades de incidencia de los primeros sobre los procesos del sistema político y la conducta de los agentes estatales (agencia). Para ejemplificar este punto, veamos cómo se establece esta relación en la perspectiva de los agentes corporativos y los agente sociales.

Por una parte, la aplicación del concepto de capital político en la sociología económica pone de manifiesto que las "reglas del juego" (políticas) que estructuran el campo económico constituyen en sí mismas un bien económico desde el punto de vista de los agentes empresariales. El capital político sigue operando como un medio de apropiación legítima, es decir, con reglas de acceso acordadas y validadas socialmente, de recursos económicos escasos¹³², aunque ahora el mecanismo de apropiación está estructurado con base en las relaciones entre empresarios y políticos profesionales y la capacidad de influencia de los primeros sobre los segundos. En este contexto de análisis, el capital político es lo que permite a un agente económico ganar acceso a o usar el poder coercitivo del Estado para imponer restricciones a otros agentes en distintos sistemas de interacción social. Específicamente, son las conexiones políticas que les permiten a los agentes empresariales obtener ventajas económicas¹³³, especialmente en economías en transición¹³⁴.

¹²⁹ Bourdieu 1997: 29s.

¹³⁰ Bourdieu 1981: 14.

¹³¹ French 2011: 217s.

¹³² Adam Przeworski utiliza la siguiente metáfora para exponer el punto crítico de este enfoque neoinstitucional que comparten la economía política y la sociología económica: Un partido de baloncesto está regulado por una serie de reglas que todos los jugadores conocen y deben respetar, así como por un árbitro que aplica estas reglas de forma imparcial. Sin embargo, dadas las características del juego, la estatura de los jugadores es un factor importante que determina los resultados pero no es un factor que esté regulado por alguna regla específica. Si uno de los equipos cuenta con jugadores muy altos y el otro con jugadores muy bajos, esto genera una asimetría que determina los resultados. Por tanto, a pesar de la legitimidad con la que cuentan las reglas del juego esto por sí mismo no resuelve en principio el problema de desigualdad entre los equipos y el efecto de esta desigualdad sobre los resultados del juego (Conferencia presentada en el Colegio de México, México D.F., 2012-02-29).

¹³³ Nee and Opper 2010: 2105. Es en esta perspectiva en la que Henisz y Zelner desarrollan su concepto de gobernanza política (Henisz and Zelner 2004).

¹³⁴ Fisch 2005. Sun et al 2011.

Por la otra, la relación entre capital político y capital social se empezó a explorar con más detalle a finales de los años noventa como reacción a los planteamientos de Putnam sobre sociedad civil¹³⁵. La crítica seminal la plantearon Booth y Richard¹³⁶, quienes indicaron que el análisis que proponía Putnam, centrado en el capital social, para explicar las virtudes democráticas de la sociedad civil no lograba explicar efectivamente cómo es que a partir de los procesos de organización social se llegaba a resultados políticos, es decir, cuáles eran "los mecanismos a través de los que la sociedad civil incide en el gobierno"¹³⁷. En este sentido, los autores usan el concepto de capital político para referirse al conjunto de "actitudes y actividades orientadas a incidir en el Estado"¹³⁸ y diseñan cuatro indicadores para medir la existencia de esta forma de capital en las organizaciones sociales: "normas democráticas, voto, activismo electoral y el contacto con funcionarios públicos"¹³⁹.

Birner y Wittmer usan este enfoque y la noción de "convertibilidad" entre formas de capital de Bourdieu, para estudiar el problema de la relación entre capital social y resultados políticos, es decir, el problema de cómo es posible que en principio se den cierto tipo de resultados políticos con la participación de la sociedad civil. Su argumento central es que "el capital social no está lo suficientemente refinado como para explicar la relación entre organización social y resultados políticos"¹⁴⁰. Por tanto, proponen un marco de análisis cuyo mecanismo central es el proceso de transformación del capital social en capital político. En este marco, definen capital político como los "recursos usados por un actor para influir en los procesos de formación de política [pública] y llegar a resultados que favorecen los intereses percibidos del actor"¹⁴¹. El mecanismo de transformación relaciona básicamente a actores de la sociedad civil con actores del sistema político en procesos de formación de política pública. En su caso de estudio¹⁴², las autoras identifican cuatro tipos de capital social que se transforman en siete tipos de capital político en el proceso de incidencia social sobre los procesos de gobierno. Los tipos de capital social corresponden a la organización comunitaria, a las ONGs, a las coaliciones sociales y a las relaciones entre sociedad civil y élites. Este capital social se transforma en capital político a través de siete procesos: Presión electoral, participación en el proceso legislativo, protesta pública, *lobby* político, movilización de recursos ideológicos, uso estratégico del conocimiento científico y presión internacional¹⁴³.

Un aspecto central de este modelo de análisis, que se desprende de las características del caso de estudio, es cómo está estructurada la participación política de los actores sociales. Existe un mecanismo constitucional que le permite a la sociedad civil proponer proyectos de ley al legislativo. Las organizaciones usan este mecanismo para presentar propuestas y hacer *lobby* en distintas instancias y niveles del sistema político con el fin de avanzar su propuesta. En este sentido, la relación entre las OSCs y los procesos dentro del sistema político está mediada por algún agente dentro de este sistema que puede incidir a su vez sobre el proceso de toma de decisiones. Por tanto, la efectividad de los recursos de capital político y el resultado de la participación dependen definitivamente de la "voluntad" de este intermediario político.

¹³⁵ Putnam 1993.

¹³⁶ Booth and Richard 1998.

¹³⁷ Birner and Wittmer 2003: 297.

¹³⁸ Booth and Richard 1998: 782.

¹³⁹ Birner and Wittmer 2003: 297.

¹⁴⁰ Birner and Wittmer 2003: 293.

¹⁴¹ Birner and Wittmer 2003: 298.

¹⁴² Las autoras usan como caso de estudio un proceso de formación de política pública sobre manejo de bosques con participación comunitaria en Tailandia.

¹⁴³ Birner and Wittmer 2003: 315. En este mismo sentido, Morales and Ramiro (2011).

Esto introduce una dimensión muy importante de incertidumbre. Por una parte, el apoyo a la propuesta de las OSCs depende de qué tan interesante le resulte al tomador de decisiones, si éste responde o no a la presión ejercida a través de protestas sociales, si el electorado potencialmente vinculado a la propuesta es de su interés o simplemente de qué tan saturada esté su agenda política. Por otra parte, a pesar de que el tomador de decisiones pueda estar interesado en la propuesta, el que acepte o no impulsarla depende de otros factores al margen del control de los actores sociales, por ejemplo, el *lobby* que simultáneamente estén haciendo los oponentes de las OSCs, el tipo de capital político que estén movilizando estos oponentes o la coyuntura política misma que enfrente el sistema político (cambio de legislatura, cierre de período de sesiones, etc.)¹⁴⁴. Lo más importante es que, a pesar de lo valioso que resulten ser para la movilización social¹⁴⁵, este tipo de recursos de capital político no les permite a las OSCs participar directamente en el proceso de toma de decisiones dentro del sistema político. En la medida en que la participación está determinada por la lógica propia del proceso legislativo, aunque la sociedad civil puede presentar propuestas y hacer *lobby*, depende de los intermediarios políticos y, además, no existe un mecanismo que genere compromiso entre las propuestas presentadas y la decisión del legislador o los gobernantes, es decir, que haga mínimamente predecibles los resultados en términos de incidencia sobre el proceso de regulación.

Una alternativa para abordar este problema de incertidumbre es analizar y definir el capital político en perspectiva de gobernanza política. El análisis de la relación entre capital social y capital político establece las bases para la generación de esta perspectiva pero no logra desarrollarla en la medida en que sigue suponiendo una relación de dependencia jerárquica entre los procesos del sistema político y los procesos de organización social. La definición del capital político en términos de gobernanza supone que, en función de la complejidad de ciertas problemáticas sociales, públicas, en lo que toca tanto a su diagnóstico como a su regulación, es valioso contar con la participación de sectores sociales cercanos a esa problemática para mejorar los esquemas de regulación. En este sentido, el enfoque de gobernanza supone una relación más horizontal entre agentes políticos y agentes no-estatales, especialmente agentes sociales desprovistos de poder político formal o de los medios para acceder a este poder¹⁴⁶.

En esta perspectiva de gobernanza, Sorensen y Torfing plantean que “el capital político se refiere a los poderes individuales para actuar políticamente que se generan a través de la participación en procesos políticos interactivos que vinculan a la sociedad civil con el sistema político. Como tal, el término capital político se refiere a tres factores relacionados con la habilidad de los actores políticos locales para involucrarse en la toma de decisiones políticas: el nivel de acceso que tienen a los procesos de toma de decisiones (dotación); su capacidad para hacer una diferencia en estos procesos (empoderamiento); y su propia percepción como actores políticos (identidad política)”¹⁴⁷.

En esta perspectiva, Sorensen identifica tres variables que definen el capital político y que se integran en redes de gobernanza que vinculan el sistema político con la sociedad civil: La dotación de recursos, el empoderamiento y la identidad política. Lo primero se refiere al acceso equitativo de los afectados por una problemática determinada a "los canales relevantes y fuertes de influencia" para su regulación. Lo segundo, se refiere al acceso a la educación y formación que permite conocer el sistema político y estas formas de participación. Lo último se refiere a los elementos simbólicos

¹⁴⁴ Birner and Wittmer 2003: 300s.

¹⁴⁵ En este sentido, es muy interesante el análisis del concepto de estructura de oportunidad política en términos de apropiación (McAdam et al. 2004: 46s).

¹⁴⁶ Risse and Kleine 2010.

¹⁴⁷ Sorensen and Torfing 2003: 610.

que permiten construir la legitimidad de la participación de los afectados¹⁴⁸. Con base en estos atributos, el capital político termina siendo homologable a "derechos, recursos y conocimientos"¹⁴⁹.

Un aspecto interesante de este análisis es que plantea directamente el problema de cuál debe ser el grado de participación política de un grupo de personas que están siendo afectadas por determinada problemática en la regulación de esta problemática. En este sentido, se plantea el problema conexo de la relación entre sistema político y sociedad civil en la generación de estos esquemas de regulación. Las autoras conciben estas "redes de gobernanza" como procesos de organización autónomos que se dan en la esfera social. En este sentido, se aproximan más al modelo de gobernanza que se desprende del enfoque de auto-gobierno de Ostrom.

En este punto me interesa profundizar en la aplicación de estas ideas al problema de difusión de derechos humanos y presentar una definición de capital político adecuada a mis fines de investigación. Pero antes vale la pena resumir los rasgos semánticos del concepto de capital político tratados hasta el momento. Primero, se refiere a dos tipos de relación que, dependiendo del punto de vista que se asuma, se refieren a recursos y objetivos distintos. Desde el punto de vista de los agentes del sistema político, el capital político se refiere a los recursos que le permiten a estos agentes influir sobre el comportamiento de sus pares políticos o de los ciudadanos con el fin bien de avanzar su agenda, legitimar sus decisiones, permanecer en el poder o acceder a otros recursos económicos. Desde el punto de vista de los agentes no-estatales, sean económicos o de la sociedad civil, del nivel nacional o internacional¹⁵⁰, el capital político se refiere a los recursos que le permiten a estos agentes buscar influir sobre el comportamiento de los agentes del sistema político para avanzar sus intereses percibidos. Segundo, el enfoque de gobernanza política permite acentuar el papel del capital político en procesos de regulación intersectorial (gobierno y agentes no estatales) de problemáticas públicas.

1.B.2.2. Capital político y el problema de monitoreo y regulación de los derechos humanos

Los supuestos del modelo en espiral llevan a darle relevancia al capital social como medio de acceso de las OSCs domésticas al mecanismo de "nombramiento y avergonzamiento", así como al mecanismo de obligación-sanción. En la medida en que las primeras fases de difusión suponen una situación de violación, represión y persecución, el espacio de comunicación que se genera a nivel nacional sólo incluye a un agente no-estatal, lo que de paso genera el sesgo del modelo hacia la sociedad civil. En este escenario, la comunicación entre las OSCs domésticas y el Estad está rota y las OSCs no tienen más alternativa que buscar integrarse en redes transnacionales de cabildeo para construir relaciones con ONGIs que sirvan de puente para acceder a foros internacionales de denuncia y cabildeo. Es en este sentido en que el acceso de las OSCs domésticas al ciclo de "nombramiento y avergonzamiento" depende de su capital social, es decir, de sus relaciones con las ONGIs, las cuáles, a su vez, deciden a quién apoyar y a quién no. Esto parece indicar que en la relación entre OSCs domésticas y ONGIs se reproduce una dimensión de incertidumbre similar a la que se genera en la relación amplia entre OSCs y agentes del sistema político, identificada antes.

Otro punto relevante indicado por este mecanismo de participación de las OSCs domésticas en el proceso de difusión es que el capital político siempre estuvo latente, incrustado, en las redes transnacionales de cabildeo. Esto se refiere particularmente a los principios normativos y reglas

¹⁴⁸ Sorensen 2002: 713.

¹⁴⁹ Sorensen and Torfing 2003: 623.

¹⁵⁰ Éstos últimos incluyen agentes internacionales de carácter oficial y ONGIs.

institucionales que le permitían a las ONGIs acceder a los agentes y foros internacionales¹⁵¹ en el ciclo de "nombramiento y avergonzamiento"¹⁵². Las OSCs domésticas sólo podían acceder a los beneficios derivados de esta forma de capital a través de las relaciones que establecían con las ONGIs y la mediación de éstas para su acceso a los procesos de regulación en el nivel internacional.

Sin embargo, en la fase de tránsito del estatus prescriptivo a la habituación, encontramos que el carácter del problema ha cambiado¹⁵³. En esta fase del proceso, ya se ha avanzado en la institucionalización de los derechos humanos, lo que implica que a nivel nacional el escenario político ha cambiado y existen canales de comunicación establecidos entre los agentes estatales y agentes no-estatales que monitorean el cumplimiento de la norma de derechos humanos. Esto genera un espacio de comunicación distinto, con una variedad mayor de agentes que interactúan entre sí y que participan en el proceso de monitoreo y regulación. Esto amplía las oportunidades de construcción de capital social para las OSCs domésticas, es decir, se amplía el espacio posible de relaciones con otros agentes de carácter estatal y no estatal tanto nacionales como internacionales. Pero lo más importante en este escenario es que la participación de los agentes no-estatales, incluidas las OSCs domésticas, ya no depende estrictamente de su capital social.

En este punto retomo la pregunta sobre por qué y cómo emergen las estructuras de gobernanza política y planteo mi hipótesis de trabajo. Tomando en cuenta el "tiempo mundial"¹⁵⁴, es decir, los cambios a nivel internacional, es posible argumentar que, a partir de los años noventa, se han generado una serie de principios normativos y reglas institucionales que les dan acceso directo a agentes no-estatales al proceso de regulación de la problemática de derechos humanos. La transferencia y uso de estos recursos al nivel nacional puede cambiar el modelo de regulación y generar estructuras de gobernanza política en este nivel. En lo que sigue, presento la definición de capital político vinculada a esta hipótesis, las ventajas que presenta su integración como parte del acervo analítico del modelo en espiral y el modelo de análisis completo que se genera en esta perspectiva de gobernanza política.

1.B.2.3. Definición de capital político en perspectiva de gobernanza política

En la perspectiva de gobernanza política, el capital político es a los agentes no-estatales lo que las reglas democráticas son a los representantes políticos en la teoría democrática. En esta perspectiva, defino capital político como el conjunto de principios normativos (normas, instrumentos legales) y reglas institucionales que les permiten a los agentes no-estatales incidir legítimamente sobre la función de gobierno, es decir, la función de regulación que tiene el Estado. En lo que toca al tema de los derechos humanos, se define por el conjunto de normas y reglas institucionales que permiten la participación de agentes no-estatales en los procesos de difusión y regulación del cumplimiento de la norma de derechos humanos.

En esta perspectiva se acentúa el punto de vista de los agentes no-estatales y su intención de incidir sobre los procesos y resultados de la función de gobierno. El capital político define básicamente la posibilidad de agencia de estos agentes en relación con el sistema político. En este sentido, se supone que su interés fundamental es participar en los procesos de regulación de problemáticas públicas a través de la incidencia directa sobre la función de gobierno.

¹⁵¹ En Kelly (2011) se puede revisar un estudio cuantitativo que evalúa la capacidad de incidencia de las ONGIs en términos de los elementos que estructuran sus relaciones con organismos del sistema Bretton Woods, particularmente, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

¹⁵² Para usar la conocida figura de Mark Granovetter.

¹⁵³ Aquí retomo algunos puntos presentados en la introducción.

¹⁵⁴ Risse and Sikkink 1999: 31. En este mismo sentido, Balandier 1971.

Esto pone en juego el problema de la legitimidad de esta participación en los procesos del sistema político. De la revisión de la literatura se puede concluir que el rasgo semántico central del capital político es el uso legítimo de distintos tipos de recursos (capital económico, simbólico, social)¹⁵⁵ para influir en la conducta de otros agentes y lograr objetivos políticos. Esta "legitimidad" surge de los principios y reglas acordadas colectivamente que definen quien puede buscar incidir de esta forma en la conducta de otros agentes en el sistema político. El caso contrario genera fenómenos reprobados socialmente y penalizados legalmente como la corrupción, el nepotismo o el tráfico de influencias. En términos procedimentales, vale la pena retomar brevemente el argumento de French. Uno de los indicadores de capital político que plantea el autor es "las prerrogativas" con las que cuenta un actor político determinado en una posición determinada dentro del sistema político. Esto quiere decir que, asumiendo una distribución de roles dentro del sistema político que configuran en conjunto la función de gobierno, los agentes que acceden a esas posiciones tienen "la prerrogativa" para tomar las decisiones y asignar los recursos que están vinculados a ese rol. Por ejemplo, el Presidente toma cierto tipo de decisiones y asigna cierto tipo de recursos que son distintos a las decisiones que toma y a los recursos que asigna un Legislador o un Juez. El conjunto de acciones posibles y legítimas vinculadas a un rol determinado dentro del sistema político están reguladas por el tipo de principios normativos y reglas institucionales que definen ese rol o esa posición. La existencia de distintos roles que distribuyen el poder político (regulación) entre los agentes que participan en el sistema político define el carácter escaso de estos recursos, es decir, ningún agente concentra la totalidad de recursos políticos ni existen reglas institucionales que asignen la totalidad de recursos políticos a un sólo agente o a un sólo rol¹⁵⁶. En este sentido, French indica que "los agentes en cuestión compiten ejerciendo juicios políticos sobre la acumulación e inversión de estos recursos [y] tienen en común que su acervo de capital político determina su eficacia relativa"¹⁵⁷. Puesto en términos de gobernanza política, los agentes a los que estos principios y reglas les asignan roles y responsabilidades distintas en distintas etapas y niveles del proceso de regulación de problemáticas públicas, tienen capital político.

En este punto radica la diferencia fundamental de la definición de capital político usada en esta investigación con el conjunto de definiciones analizadas antes. En lo que toca a la regulación de los derechos humanos, el capital político se refiere a recursos en forma de principios normativos y reglas institucionales que han sido acordados colectivamente, institucionalizados a nivel tanto internacional como nacional y que posibilitan y legitiman la participación directa de los agentes no-estatales en los procesos de regulación de esta problemática. Como presenté al inicio del capítulo, hay que tener en cuenta que el proceso de definición ontológica y normativa de los derechos humanos implica que estos principios y reglas son en sí mismos un objeto de lucha y conflicto entre distintos agentes interesados, es decir, son recursos expuestos permanentemente a la crítica y, por tanto, susceptibles al cambio. Sin embargo, una vez acordados e institucionalizados, estos recursos cuentan con "cierta" legitimidad que posibilita la acción de los agentes no-estatales.

En términos de gobernanza política, un ejemplo que indica este capital político son las relaciones entre ONGs y Naciones Unidas, un tipo de relación al que volveremos recurrentemente a lo largo de esta investigación. Willets señala que éstas relaciones están medidas por las "reglas del juego"¹⁵⁸, lo que implica que existen cierto tipo de elementos institucionalizados como parte del sistema de Naciones Unidas que definen el modo de acceso y participación de estas organizaciones en este

¹⁵⁵ Para un análisis del problema de la composición del capital político, ver Casey 2005.

¹⁵⁶ Aquí se abre una discusión muy importante sobre cómo opera este capital político en sistemas políticos no democráticos, lo cual desborda los objetivos de esta investigación.

¹⁵⁷ French 2011: 219.

¹⁵⁸ Willets 2000 y 2006.

sistema así como el alcance de esta participación. En este mismo sentido podríamos retomar el caso analizado por Birner y Wittmer e identificar las reglas que definen el mecanismo de participación de las OSCs en el proceso legislativo como capital político y acentuar nuevamente que son reglas definidas como parte de las condiciones estructurales del mismo sistema político.

En lo que toca al proceso de difusión¹⁵⁹, me parece importante conservar la distinción entre principios normativos y reglas institucionales utilizada en el modelo en espiral¹⁶⁰. Entiendo los principios normativos como normas o instrumentos legales institucionalizados a los que pueden hacer referencia los agentes no-estatales para establecer la legitimidad de su participación en el proceso de difusión y regulación en distintos niveles de interacción. Estos principios normativos definen el marco normativo general que enmarca la interacción. Entiendo las reglas institucionales como el tipo de elementos y condiciones que, por una parte, implementan institucionalmente los principios normativos y, por la otra, establecen específicamente cómo participan los agentes no-estatales en los distintos procesos, eventos y actividades relacionados con el proceso amplio de difusión y regulación en distintos niveles de interacción. En otras palabras, los principios normativos establecen el qué en la dimensión estructural y las reglas establecen el cómo de la participación directa en la dimensión de procesos en distintos niveles de interacción.

Lo anterior implica que este tipo de capital político no sólo establece las condiciones de legitimidad sino que establece las condiciones de participación directa de los agentes no-estatales en el conjunto de procesos específicos que componen el proceso general de regulación de los derechos humanos. La ventaja de introducir esta distinción es que permite rastrear recursos de capital político no sólo en la dimensión estructural sino, además, en la dimensión de procesos. Esto permite mapear un espacio de posibilidad bastante amplio para la participación e incidencia directa de los agentes no-estatales. Este espacio de posibilidad se genera precisamente por la complejidad misma del proceso de difusión y regulación de los derechos humanos en lo que toca a los agentes que participan, el conjunto de procesos en los que se descompone el proceso general, los niveles de interacción en los que se desarrollan estos procesos y el conjunto de condiciones institucionales que regulan estos procesos en los distintos niveles de interacción.

En este punto quisiera llamar la atención sobre un rasgo institucional de la composición del capital político. Aunque en mi trabajo asumo que la unidad de observación del capital político son principios y reglas institucionales, estos principios y reglas se pueden agregar para definir procesos y, en un nivel más general, configurar el mecanismo que establece cómo participan los agentes no-estatales en la regulación de la problemática de derechos humanos. Estos procesos y mecanismo constituyen las unidades de análisis. Por esta razón, en mi argumentación hago referencia a un mecanismo de explicación cuya composición elemental está definida por principios normativos y reglas institucionales que se definen como capital político¹⁶¹.

¹⁵⁹ Goodman y Jinks relacionan directamente el capital político con el proceso de difusión, pero lo hacen en la perspectiva de los recursos a disposición del gobierno (Goodman and Jinks 2005).

¹⁶⁰ Risse and Sikkink 1999: 8. En este punto, es igualmente sugerente el enfoque de “gramática institucional” y la distinción que introduce Ostrom entre normas y reglas para matizar la definición de instituciones simplemente como “reglas del juego” en función de su capacidad de obligación y sanción (Crawford and Ostrom 1995. Ostrom 2005). Algunas aplicaciones y discusiones de este enfoque se pueden consultar en Basurto et al., 2010; Schlüter and Theesfeld 2010; Siddiki et al., 2011.

¹⁶¹ En el capítulo 2 profundizo en esta estructura del conjunto de recursos de capital político. Ver anexo 8

Cuadro: Composición del mecanismo de capital político

Mecanismo	Nivel de operación	Procesos	Composición elemental
capital político	Internacional	Generación	Principios y reglas
	Internacional / Nacional	Transferencia	Principios y reglas
	Nacional / Internacional	Uso	Principios y reglas

Un aspecto central que se deriva de lo anterior es que, en la medida en que estos recursos están definidos institucionalmente, hacen parte del referente común externo¹⁶² que regula el comportamiento práctico de los agentes en distintos niveles de interacción. En esta medida el atributo de legitimidad implica que, a través de la referencia a este referente común, los agentes no-estatales también participan como reguladores del comportamiento de los agentes gubernamentales que tienen la responsabilidad formal de regular la problemática de derechos humanos a nivel doméstico (regular al regulador).

Un último punto que es importante señalar es que esta definición de capital político en perspectiva de gobernanza política no excluye sino, más bien, es complementaria con otro tipo de recursos señalados en las definiciones consideradas antes. Esto es especialmente importante en lo que toca al capital social. Sin embargo, el acento en el carácter institucionalizado de los recursos de capital político implica que, en la perspectiva de los agentes no-estatales, lo que se pone en juego para el acceso a los procesos de regulación tanto nacionales como internacionales de los derechos humanos son sus propias competencias y capacidades para responder a las exigencias que plantean estas condiciones de acceso; lo central no es la relación con algún tipo de intermediario que le dé acceso a estos agentes al proceso de regulación.

1.B.2.4. ¿Qué esperar del capital político?

La introducción de un mecanismo de generación, transferencia y uso de capital político permite analizar alternativas de monitoreo y regulación en el tránsito de la fase de institucionalización a la fase de cumplimiento habitual de la norma de derechos humanos a nivel doméstico. Lo que me propongo sustentar a partir del segundo capítulo es que este conjunto de recursos de capital político ha evolucionado y en este momento incluye tanto principios normativos y reglas institucionales más amplias como un conjunto igualmente más amplio de agentes que pueden acceder a estos recursos y participar directamente en el flujo de regulación.

En este sentido, el enfoque del capital político presenta ventajas analíticas que vale la pena resaltar. Por una parte, permite identificar de modo preciso los principios normativos y reglas institucionales que definen las condiciones de acceso al proceso de difusión y monitoreo en los niveles nacional e internacional y, de esta forma, incidir en el comportamiento del gobierno doméstico. Por el otro, permite identificar e incluir en el análisis un conjunto más amplio de agentes que pueden acceder a estos recursos de capital y participar directamente en el proceso de "nombramiento y avergonzamiento".

En otras palabras, aunque las relaciones con agentes internacionales sigue siendo muy importante para las OSCs domésticas, no parecen ser los recursos determinantes para incidir en la regulación de la problemática de derechos humanos cuando se trata de un escenario de tránsito de la fase de prescripción a la de cumplimiento habitual. Tampoco son las ONGIs o las OSCs domésticas los únicos agentes no-estatales que hay que tener en cuenta para analizar estos procesos de regulación, especialmente a escala doméstica. ¿Cómo se ha dado este cambio en el proceso de difusión y

¹⁶² Risse and Kleine 2010.

monitoreo de la norma de derechos humanos? ¿Cuál es el efecto sobre el modelo de regulación a escala doméstica, particularmente en lo que toca al monitoreo del comportamiento del gobierno? Estas son preguntas que adquieren nuevos matices cuando se introduce una perspectiva de análisis desde la gobernanza política y el capital político.

El caso colombiano nos brindará la oportunidad de especificar cómo se configura este nuevo espacio de comunicación, qué tipo de relaciones se establecen entre los agentes y cuál es el efecto sobre el modelo de regulación de la problemática de derechos humanos. El punto que vale la pena acentuar es que en este escenario, participan múltiples agentes en procesos complejos de monitoreo, denuncia y regulación que integran dinámicas del nivel nacional con dinámicas del nivel internacional.

1.C. MARCO DE ANALISIS: EMERGENCIA DE ESTRUCTURAS DE GOBERNANZA POLITICA¹⁶³

El marco de análisis que propongo permite investigar explícitamente los efectos de la introducción de recursos de capital político sobre el problema del tránsito del estatus prescriptivo al cumplimiento habitual de la norma a nivel doméstico, así como el análisis de estos efectos en términos de gobernanza política. De igual forma, permite relacionar procesos de regulación de la problemática de derechos humanos del nivel nacional con procesos de regulación del nivel internacional.

A nivel internacional¹⁶⁴ planteo que el proceso de generación de recursos de capital político se explica a partir de un proceso de convergencia entre los regímenes internacionales de derechos humanos y desarrollo. Este proceso de convergencia se basa en la relación directa que se establece entre desarrollo y derechos humanos, lo que lleva a que se generen recursos de capital político tanto en el sistema internacional de derechos humanos como en el sistema de cooperación internacional para el desarrollo. Por una parte, estos recursos establecen la legitimidad normativa y práctica de la participación de agentes no-estatales en el proceso de regulación de los derechos humanos (principios normativos). Por la otra, establecen las condiciones que especifican cómo participan estos agentes en los distintos procesos nacionales e internacionales que componen el proceso amplio de regulación (reglas institucionales). Este último punto implica que la generación de estos recursos incluye un mecanismo de transferencia configurado por las reglas institucionales que especifican cómo se integran los procesos nacionales y los procesos internacionales de regulación y la posibilidad de incidencia de los agentes no-estatales en este conjunto de procesos.

Sin embargo, en la medida en que la soberanía sigue operando como una barrera de entrada de los agentes no-estatales al sistema político doméstico, para que estos recursos de capital político tengan algún efecto sobre la regulación de la problemática de derechos humanos deben ser institucionalizados y usados a nivel nacional.

El proceso de institucionalización¹⁶⁵ genera una interface entre el sistema político colombiano y las dinámicas internacionales de regulación de los derechos humanos. La institucionalización genera, además, el marco normativo que regula la interacción entre el gobierno colombiano y los agentes no-estatales. Por una parte, el comportamiento del gobierno queda enmarcado por los principios constitucionales y los compromisos internacionales del Estado colombiano en materia de derechos

¹⁶³ Ver anexo 3.A.

¹⁶⁴ Capítulo 2.

¹⁶⁵ En el anexo 3.A., hago referencia a los principales elementos que indican el proceso de institucionalización de recursos de capital político a nivel doméstico.

humanos, así como por el marco legal que regula las relaciones de cooperación para el desarrollo. Por la otra, los agentes no-estatales tienen que orientar su comportamiento en función del respeto a este marco normativo.

El Proceso Londres - Cartagena nos permite analizar específicamente el efecto que tiene el uso de los recursos del capital político sobre el modelo de regulación de la problemática de derechos humanos¹⁶⁶. Por una parte, en este Proceso convergen las agendas de derechos humanos y cooperación para el desarrollo en un mismo proceso de negociación-concertación entre el gobierno colombiano y agentes no-estatales. Por la otra, los agentes no-estatales usan los recursos de capital político para monitorear y regular el comportamiento del gobierno en materia de derechos humanos. En este punto, los agentes no-estatales no solamente usan los recursos institucionalizados sino, además, tienen acceso directo a otros recursos de capital político a nivel internacional tanto en el sistema de derechos humanos como en el de cooperación para el desarrollo¹⁶⁷. De hecho, el modelo propuesto permite analizar en este punto un cambio importante en la escala de operación de los agentes¹⁶⁸. Desde el punto de vista de los agentes internacionales, aunque hacen parte de los sistemas de derechos humanos y cooperación para el desarrollo, se desempeñan a nivel nacional y participan en el sistema de monitoreo multiagente a nivel doméstico en Colombia. Desde el punto de vista de las OSCs colombianas, aunque se desempeñan a nivel doméstico, varias tienen acceso directo al nivel internacional, especialmente al sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas.

El uso del capital político por parte de los agentes no-estatales en el proceso de negociación-concertación con el gobierno generó un modelo de regulación que se puede definir en términos de gobernanza política y coordinación intersectorial¹⁶⁹. La característica fundamental de este modelo es que establece un sistema de monitoreo y regulación intersectorial, multiagente, de la problemática de derechos humanos en Colombia. Este modelo de regulación permite la institucionalización de nuevos recursos de capital político que se generan como resultado de los aprendizajes que deja el Proceso Londres – Cartagena (efectos de agencia). Esto implica una redistribución de la función de regulación entre los agentes que interactúan, así como un mecanismo distribuido de obligación-sanción que incluye un componente económico y un componente político. Estos nuevos recursos de capital agregan elementos del proceso de convergencia internacional y definen las nuevas condiciones institucionales que determinan la relación de negociación-concertación entre el gobierno colombiano y los agentes no-estatales orientadas a la regulación de la problemática de derechos humanos.

En lo que sigue, sustento empíricamente este marco de análisis.

¹⁶⁶ Capítulo 4.

¹⁶⁷ El anexo 3.A, se muestra el acceso directo de los agentes no-estatales al nivel internacional. Esto configura un mecanismo de retroalimentación entre las dinámicas de regulación del nivel internacional y el nivel nacional.

¹⁶⁸ Aquí sigo específicamente el enfoque de Saskia Sassen.

¹⁶⁹ Capítulo 5. Ver anexo 3.D: Modelo de gobernanza política – Dimensión estructural.

2. EVOLUCION DEL REGIMEN DE DERECHOS HUMANOS Y GENERACION DE RECURSOS DE CAPITAL POLITICO

En el Proceso Londres – Cartagena los agentes usaron elementos normativos y reglas institucionales que hacen parte o se derivan del régimen internacional de derechos humanos¹. Las OSCs colombianas y los agentes internacionales usaron estos recursos para tratar de incidir sobre las decisiones y el comportamiento del gobierno colombiano y modificar la forma como se venía regulando la problemática de derechos humanos. Esto indica una relación entre los procesos de regulación del nivel nacional y los procesos del nivel internacional. Por tanto, es necesario explorar cómo se generan estos recursos de capital político en la escala internacional y cómo se transfieren al sistema político colombiano. Establecer el origen de estos recursos permite, además, delimitar el ámbito de acción al que pueden acceder los agentes no-estatales cuando buscan incidir en la regulación de esta problemática a nivel nacional en Colombia.

El argumento central en este nivel de análisis es que en el período 1993-2005 se dio un proceso de convergencia entre las agendas internacionales de derechos humanos y de cooperación para el desarrollo que generó un conjunto de principios normativos y reglas institucionales que permiten o refuerzan la participación de agentes no-estatales en el proceso de regulación y monitoreo del cumplimiento de los derechos humanos a nivel doméstico.

Vale la pena retomar brevemente algunos puntos desarrollados antes. Entiendo por agentes no-estatales aquellos agentes que formalmente no hacen parte de la estructura del Estado pero que buscan incidir directamente en los procesos y resultados de la función de gobierno a nivel doméstico. Estos agentes pueden ser de carácter individual o colectivo, internacionales o domésticos, y usan recursos de capital político para incidir en la forma como se regulan problemáticas públicas de su interés. En el contexto de esta investigación, defino capital político como el conjunto de principios normativos y reglas institucionales que permiten la participación legítima de estos agentes en los procesos de gobierno orientados a la regulación de la problemática de derechos humanos.

La relevancia del proceso de convergencia entre las agendas de desarrollo y derechos humanos surge de un atributo del caso de estudio. Aunque el Proceso Londres – Cartagena era un proceso propio del sistema de cooperación para el desarrollo, es decir, basado en las relaciones del Estado colombiano con otros agentes en este sistema, el carácter político del Proceso surgió cuando éste se vinculó y tomó como referencia elementos normativos e institucionales del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas². En la medida en que mi interés fundamental es esta dimensión política del Proceso, le doy relevancia a esta relación con el sistema de derechos humanos. Sin embargo, también hubo elementos muy importantes del sistema de cooperación para el desarrollo que determinaron el Proceso y que es necesario tomar en cuenta para explicar los resultados en materia de regulación de derechos humanos. Esto justifica la necesidad de especificar detalladamente cómo se configura este espacio de convergencia entre las agendas internacionales de derechos humanos y desarrollo y el tipo de capital político que se genera como resultado de este proceso a nivel internacional, a pesar de que no todos estos recursos se usaron efectivamente en el desarrollo de la negociación del componente de derechos humanos de la Estrategia de cooperación internacional³.

¹ Capítulo 4.

² Este punto lo desarrollo y lo sustento en el capítulo 4.

³ Capítulo 4.

Otro atributo del caso de estudio que plantea un parámetro de análisis importante es su temporalidad. La primera fase del Proceso Londres – Cartagena se desarrolló entre el año 2003 y el año 2005. Por su parte, en la década de los noventa y primeros años dos mil se consolidó el proceso de convergencia entre las agendas de derechos humanos y desarrollo⁴, y para el año 2003, Londres-Cartagena recogió principios normativos y reglas institucionales de importancia que se habían generado en este proceso de convergencia. Por tanto, para explicar el proceso de generación de estos recursos de capital político me voy a concentrar en el período 1993 – 2005. Tomo como punto de partida el año 1993 porque este año marcó un giro muy importante en el proceso de convergencia entre las agendas de desarrollo y derechos humanos. Y voy hasta el año 2005 porque tomo como referencia el cierre de la primera fase del Proceso. El sistema de derechos humanos de Naciones Unidas tuvo una reforma muy importante en el año 2006, por tanto, cuando sea pertinente haré unas breves notas sobre la actualidad de los elementos presentados en el análisis.

El capítulo está organizado de la siguiente forma. Primero, presento los principales elementos normativos e institucionales que definen el sistema de derechos humanos de Naciones Unidas. Luego, describo el proceso de convergencia entre las agendas de derechos humanos y la de cooperación para el desarrollo y analizo la generación de recursos de capital político en este ámbito de convergencia. Por último, especifico el mecanismo de transferencia de recursos de capital político hacia el sistema político colombiano en términos del proceso de comunicación asociado al mecanismo de monitoreo y regulación internacional de los derechos humanos. Esto me da pie para pasar al caso colombiano y analizar el proceso de institucionalización y uso de estos recursos de capital político en el desarrollo del Proceso Londres-Cartagena.

2.A. EL SISTEMA DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS

La configuración del sistema de derechos humanos de Naciones Unidas⁵ se puede definir por una dimensión normativa (el qué) y una dimensión institucional (el cómo). Normativamente, se define como el conjunto de acuerdos y tratados internacionales en materia de derechos humanos que estructuran el marco de referencia común que toman en cuenta los agentes que se desempeñan en este sistema para orientar y justificar sus acciones. Institucionalmente se puede definir como el conjunto de agentes, reglas y procesos institucionales que desarrollan este marco normativo en términos prácticos dentro del sistema de las Naciones Unidas.

2.A.1. Dimensión normativa

Para el año 2003, el marco normativo de los derechos humanos estaba definido por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los Instrumentos Legales Internacionales de Derechos Humanos, la Declaración y Programa de Acción de Viena y la Declaración del Milenio⁶.

Específicamente, el derecho internacional de los derechos humanos está conformado por el conjunto de tratados internacionales relativos a derechos políticos y civiles (primera generación), derechos económicos, sociales y culturales (segunda generación) y nuevos derechos (tercera generación), así como por los protocolos facultativos de estos tratados⁷. Por su parte, el derecho internacional establece los parámetros generales dentro de los que se desarrollan las relaciones entre

⁴ Este punto lo sustenté en este capítulo.

⁵ OACNUDH 2008: iv.

⁶ <http://www2.ohchr.org/spanish/law/>. Actualmente, este marco lo complementa el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 (ONU 2005b).

⁷ Bob 2009. OACNUDH 2002 y 2007. OHCHR 2010.

Estados y entre éstos y organizaciones internacionales. Un punto importante es que el principio de soberanía sigue siendo el principal parámetro que define la forma de la relación entre los agentes internacionales y el Estado doméstico en el proceso de regulación y monitoreo internacional de los derechos humanos⁸.

El punto de inflexión más importante en la evolución normativa de este sistema se generó a partir de la Segunda Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, realizada en Viena en 1993. Como resultado de la Conferencia, 171 Estados acordaron y firmaron la Declaración y Programa de Acción de Viena, que contiene una serie de puntos relevantes para mi investigación. Primero, los Estados acentúan el carácter universal, integral e indivisible del conjunto de derechos humanos, por lo que afirman categóricamente que “el carácter universal de esos derechos y libertades no admite duda”. Segundo, plantean explícitamente la relación estructural entre democracia, derechos humanos y desarrollo. Tercero, reafirman e incluyen explícitamente el derecho al desarrollo como parte integral del conjunto de los derechos humanos. Cuarto, señalan la extrema pobreza como una “violación de la dignidad humana”. Por último, aceptan explícitamente que es legítimo el interés de la comunidad internacional en la promoción y protección de los derechos humanos, es decir, reconocen “que la comunidad internacional debe concebir los medios de eliminar los obstáculos existentes y de resolver los problemas que impiden la plena realización de todos los derechos humanos y hacen que se sigan violando los derechos humanos en todo el mundo”⁹.

Estos principios se establecieron con el objetivo de renovar el acuerdo internacional en torno a los derechos humanos y establecen el punto de partida formal del proceso de convergencia entre las agendas de derechos humanos y desarrollo. Progresivamente retomaré estos puntos para especificar la parte de principios normativos que entra en la definición del capital político. Por el momento, es necesario presentar una descripción general de los agentes que se desempeñan en el sistema de derechos humanos de Naciones Unidas. Estos agentes, tomando como referencia este marco normativo, generan la parte de reglas institucionales que también entra en la definición de capital político.

2.A.2. Dimensión institucional

El desarrollo institucional de la agenda de derechos humanos dentro del sistema de Naciones Unidas es responsabilidad del conjunto de agentes directamente vinculados a esta agenda¹⁰. A esto se suma el conjunto de reglas y procesos institucionales de agentes que aunque no están vinculados directamente a esta agenda, integran un componente de derechos humanos como eje transversal en sus dinámicas organizacionales. Por ejemplo, la oficina del ACNUDH es un agente vinculado directamente a la agenda de derechos humanos, mientras que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo es un agente vinculado a la agenda de desarrollo, pero que integra un componente de derechos humanos en su agenda institucional.

El conjunto de agentes que están vinculados directamente a la agenda de derechos humanos se pueden categorizar como organizaciones internacionales de derechos humanos (OI-DH). Dentro del sistema de Naciones Unidas, los órganos responsables de la formulación de la política de protección y promoción de los derechos humanos son la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y

⁸ Benhabib 2009. Donnelly 2007. Krasner 2001. Sassen 1996.

⁹ ONU 1993: párrafos 5, 1, 66-77, 10, 25, 4, preámbulo.

¹⁰ Anexo 7. Modelo de agentes del sistema de derechos humanos de Naciones Unidas.

la Comisión de Derechos Humanos¹¹. Por su parte, la Comisión integra los llamados Órganos de Tratados (incluidos los grupos de trabajo y los relatores de informe de país) y los Procedimientos Especiales (mandatos por país o mandato temático).

La Comisión de Derechos Humanos fue creada en el año de 1946 e integrada funcionalmente al ECOSOC (Consejo Económico y Social)¹². Estaba compuesta por 53 Estados y como parte de sus funciones debía ser un foro multilateral para el debate de la problemática de derechos humanos en los distintos Estados miembros de la ONU, promover la normatividad de derechos humanos, monitorear el cumplimiento de la normatividad vigente por parte de los Estados y recibir demandas sobre violaciones a los derechos humanos¹³. La agenda general de derechos humanos que manejaba la Comisión estaba enmarcada en los procesos institucionales del ECOSOC. Esta dependencia funcional determinaba el estatus de la agenda de derechos humanos dentro del sistema de Naciones Unidas.

El desarrollo institucional de un tratado internacional de derechos humanos empieza con la creación del Órgano de Tratado correspondiente. Los Órganos de Tratados son "comités internacionales de expertos independientes" que tienen como función "la aplicación de las disposiciones sustantivas de los principales tratados de derechos humanos"¹⁴. Estos Comités "monitorean la implementación de las disposiciones de los tratados fundamentales de derechos humanos por los Estados parte"¹⁵.

Junto a los Órganos de tratados, hacían parte de la Comisión los Procedimientos Especiales, compuestos por los grupos de trabajo y los relatores especiales. Por "Procedimientos especiales" se entiende los mecanismos que originalmente estableció la antigua Comisión y que asumió el actual Consejo de Derechos Humanos, a fin de examinar, vigilar, asesorar e informar públicamente acerca de las situaciones de violaciones de los derechos humanos en un país determinado o territorio (mandatos por país), o sobre un fenómeno importante relativo a las violaciones de los derechos humanos en todo el mundo (mandatos temáticos)¹⁶.

A partir de este escenario organizacional, hay tres eventos centrales que marcan el desarrollo institucional del sistema de derechos humanos de Naciones Unidas. Primero, la creación de la Oficina del ACNUDH como resultado de la Conferencia de Viena el año 1993, vinculada directamente de la Secretaría General de Naciones Unidas. Entre sus funciones, debía hacer la secretaría de la Comisión¹⁷ y coordinar todo el Programa y el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas.

Segundo, el acuerdo resultado de la Conferencia de Viena según el cual cada Estado se compromete a poner en marcha el proceso de formulación de su Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. El objetivo de este instrumento es determinar "las medidas necesarias para que ese Estado mejore la promoción y protección de los derechos humanos"¹⁸, es decir, el Plan definiría la política de Estado en materia de derechos humanos. La importancia institucional de este acuerdo es que genera un instrumento de coordinación más o menos

¹¹ Con la reforma del año 2006, esta Comisión fue reemplazada por el Consejo de Derechos Humanos. Dado el rango temporal que estoy analizando en este capítulo, me concentro en la Comisión. Cuando sea necesario, presento notas de actualidad de los elementos que esté discutiendo.

¹² Siglas en inglés.

¹³ OHCHR 2012.

¹⁴ OACNUDH 2008: 31.

¹⁵ OHCHR 2010: 15. Anexo 6: Instrumentos normativos internacionales de derechos humanos.

¹⁶ OACNUDH 2008: 82s. O'Donnell 2004. OHCHR 2010. Rudolf 2000.

¹⁷ Mantiene esta función en relación con el actual Consejo.

¹⁸ ONU 1993: par., 71.

estandarizado para la formulación y monitoreo internacional de la política pública de derechos humanos y derecho internacional humanitario¹⁹.

Por último, en el año 2006 se reformó el sistema de derechos humanos, se eliminó la Comisión y se creó el Consejo de Derechos Humanos, que asumió las principales instancias, reglas y procedimientos de la antigua Comisión. También se crearon otros "órganos de los derechos humanos establecidos en virtud de tratados" vinculados al Consejo: "[Por una parte] el Comité Asesor, el Foro Social, el Foro sobre Cuestiones de las Minorías, el Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas, el Grupo de trabajo de composición abierta sobre el derecho al desarrollo, así como cierto número de mecanismos relativos a la Declaración y al Programa de Acción de Durban²⁰; [y, por la otra,] el examen periódico universal"²¹.

Con la reforma se eliminó la dependencia funcional con el ECOSOC y el Consejo pasó a ser un Órgano subsidiario directamente de la Asamblea General. Esta reforma llevó a un cambio en el estatus normativo de los derechos humanos dentro de las Naciones Unidas, lo que está indicado, principalmente, por dos aspectos. Por una parte, la incorporación explícita del tema de derechos humanos como eje transversal en la agenda de trabajo de las distintas instancias de la ONU, resaltando el fortalecimiento de su integración en el trabajo del Consejo de Seguridad. Por la otra, el fortalecimiento del papel de la oficina del ACNUDH como instancia de coordinación del Programa de derechos humanos de todo el sistema de Naciones Unidas. En otras palabras, "la elevación del Consejo de Derechos Humanos evidencia que los derechos humanos son uno de los tres pilares fundamentales de las Naciones Unidas, junto con la paz y la seguridad, y el desarrollo"²².

Los Estados participan en el sistema de derechos humanos de Naciones Unidas a través de dos mecanismos. Uno es la participación directa en foros multilaterales como la antigua Comisión a través de sus representaciones diplomáticas. El otro es la participación a través de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, que son entidades de carácter público como las Comisiones de Derechos Humanos o las Defensorías del Pueblo (*ombudsman*). Estas Instituciones fueron creadas a partir de la Conferencia de Viena y tienen a cargo el tema de derechos humanos a nivel nacional. También constituyen uno de los principales puntos de comunicación institucional entre el sistema de derechos humanos de Naciones Unidas y el sistema político doméstico²³.

Por último, este desarrollo institucional se complementa con el conjunto de agentes de la sociedad civil que participan en el sistema de derechos humanos de Naciones Unidas. Un punto interesante aquí es que cuando se analiza la dimensión institucional de la norma internacional de derechos humanos en la perspectiva de la sociedad civil, aparecen los contornos propiamente dichos del régimen internacional de derechos humanos. En la medida en que para operar a nivel internacional las OSCs normalmente se integran en redes transnacionales de cabildeo²⁴, estas redes terminan desbordando el sistema de Naciones Unidas. En otras palabras, el régimen internacional de derechos humanos incluye tanto los agentes, reglas y procesos institucionales de carácter oficial como los de carácter social que operan en la escala internacional, regional y doméstica. Lo que integra normativamente este régimen internacional y constituye a la vez el referente común y el objeto de disputa entre estos agentes es la norma de los derechos humanos.

¹⁹ OHCHR 2002. ONU 1993: par., 69.

²⁰ Resultado de la Conferencia Mundial contra el Racismo realizada el año 2001.

²¹ Este es el nuevo instrumento de monitoreo internacional. OACNUDH 2008: viii.

²² OACNUDH 2008: 78. La OACNUDH mantiene sus antiguas funciones, ahora en relación con el Consejo de Derechos Humanos.

²³ UNDP and OHCHR 2011: vi.

²⁴ Keck y Sikkink 1998.

En esta investigación, me enfoco en las relaciones que establecen las OSCs directamente con los agentes del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas. Esto me permite concentrarme en el análisis del conjunto de puntos focales de comunicación que le dan acceso a estas organizaciones sociales a los recursos de capital político institucionalizados en este sistema. A continuación especifico el tipo de reglas institucionales que estructuran la forma como operan estos agentes y que constituyen capital político en el proceso de difusión, monitoreo y regulación de los derechos humanos.

2.B. PROCESO DE CONVERGENCIA

Para mi argumentación, el punto más importante del desarrollo normativo reciente es la integración explícita del derecho al desarrollo como parte de la agenda internacional de derechos humanos. Este desarrollo normativo es importante porque generó una dinámica de convergencia entre los regímenes de derechos humanos y desarrollo internacional que se consolida en los primeros años dos mil cuando distintos agentes del sistema de cooperación internacional para el desarrollo (sistema de CID) asumen explícitamente la relación entre derechos humanos y desarrollo²⁵. Lo que me interesa explorar aquí es el tipo de recursos de capital político que se generan en este espacio de convergencia.

En el año 1986, la Asamblea General de Naciones Unidas acordó una Declaración sobre el Derecho al Desarrollo²⁶, la cual se reafirmó posteriormente en la Conferencia Mundial de Viena, en la que se acordó incluir por primera vez este derecho como parte integral de los derechos humanos²⁷. En la medida en que la Declaración y Programa de Acción de Viena es un esfuerzo por renovar el acuerdo normativo internacional en torno a los derechos humanos, se puede decir que el principal rasgo del marco que resulta es la convergencia entre principios normativos del sistema de derechos humanos y del sistema de CID.

En este sentido, vale la pena resaltar que el texto de la Declaración y Programa de Acción de Viena tiene una sección completa dedicada a la relación entre cooperación internacional, desarrollo y derechos humanos²⁸. Por una parte, "la Conferencia [...] afirma que la pobreza extrema y la exclusión social constituyen un atentado contra la dignidad humana y que urge tomar medidas para comprender mejor la pobreza extrema y sus causas, en particular las relacionadas con el problema del desarrollo, a fin de promover los derechos humanos de los más pobres, poner fin a la pobreza extrema y a la exclusión social y favorecer el goce de los frutos del progreso social", por lo que se "reafirma que el derecho universal e inalienable al desarrollo, según se establece en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, debe ser realidad y llevarse a la práctica", integrando un enfoque de sostenibilidad, ya que "el derecho al desarrollo debe realizarse de manera que satisfaga equitativamente las necesidades en materia de desarrollo y medio ambiente de las generaciones actuales y futuras"²⁹.

Esto genera algunas normas específicas tanto para los Estados como para la comunidad internacional. Por una parte, los "Estados deben cooperar mutuamente para lograr el desarrollo y

²⁵ OACNUDH 2004a. OECD 2006. PNUD 2000. Un análisis de de esta "interface" (como la llama el autor) entre derechos humanos y desarrollo desde el punto de vista de los procesos de desarrollo se puede consultar en Kapoor 2010.

²⁶ ONU 1986.

²⁷ ONU 1993: par., 10.

²⁸ ONU 1993: pars., 66-77.

²⁹ ONU 1993, pars., 25, 72 y 11.

eliminar los obstáculos al desarrollo”, mientras que “la comunidad internacional debe propiciar una cooperación internacional eficaz para la realización del derecho al desarrollo y la eliminación de los obstáculos al desarrollo”³⁰. En este mismo sentido, “quienes participan en la cooperación para el desarrollo deben tener presentes las relaciones mutuamente complementarias entre el desarrollo, la democracia y los derechos humanos”³¹.

En la perspectiva del sistema de derechos humanos, el proceso de convergencia se sintetizó en el concepto ampliado de libertad que propuso Kofi Annan en el año 2005, que se basó precisamente en el carácter integral e interdependiente de los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo, y que recogió la relación estructural que se había planteado entre democracia, derechos humanos y desarrollo en la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993³².

En la perspectiva del sistema de CID, aunque desde mediados de la década de los ochenta se había empezado a integrar el tema de los derechos humanos como un punto de agenda “legítimo” en la política exterior de los donantes de recursos de ayuda oficial al desarrollo³³, es a partir del Primer Informe de Desarrollo Humano de 1990³⁴ que empieza un proceso de integración explícita de la agenda de derechos humanos como parte de una agenda amplia de desarrollo internacional. A partir de la Conferencia de Viena de 1993, se acentúa el proceso de convergencia y se integra el componente de derechos humanos como parte de la agenda de desarrollo internacional como resultado de una serie de Cumbres y Declaraciones internacionales que configuran el actual marco normativo del sistema de cooperación para el desarrollo³⁵.

Varios puntos refuerzan este proceso de convergencia. Por una parte, en la perspectiva del sistema de CID, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo establecen explícitamente la relación entre desarrollo y derechos humanos³⁶. Por la otra, la Declaración del Milenio del año 2000 es considerada como parte del conjunto de instrumentos internacionales del régimen de derechos humanos, a lo que se suma que el proceso de convergencia es reconocido y reafirmado en el Documento Final de la Cumbre Mundial del año 2005³⁷.

Uno de los resultados más importantes de este proceso de convergencia es sobre el enfoque de regulación de la problemática de derechos humanos. Teniendo como referente el informe producido por la Comisión para la Gobernanza Global³⁸, el proceso de convergencia implicó que la problemática de derechos humanos se integrara como parte de una agenda de riesgos³⁹ globales

³⁰ ONU 1993: par., 10.

³¹ ONU 1993: par., 74.

³² ONU 2005a. También OACNUDH 2006a y 2006b.

³³ Cakmak 2004.

³⁴ UNDP 1990.

³⁵ Cumbre de Copenhague (ONU 1995), Declaración del Milenio (UN 2000), Conferencia de Monterrey (ONU 2002a), Cumbre de Johannesburgo (UN 2002), Declaración de Roma (CAD 2003) y Declaración de París (DAC 2005). En la siguiente sección retomo este punto.

³⁶ OECD 2006. PNUD 2000. En su informe mundial y regional para América Latina del año 2010, esta misma Organización integra el problema de derechos humanos y gobernanza como parte de las determinantes estructurales del desarrollo (PNUD 2010).

³⁷ ONU 2005a.

³⁸ CGG 1996.

³⁹ La definición de los derechos humanos como riesgo social depende de una tensión fundamental en este discurso, que se podría definir como la paradoja del regulador. Por una parte, los derechos humanos buscan proteger al individuo del ejercicio totalitario del poder por parte del Estado. Por la otra, es el Estado quien tiene la responsabilidad de promover y proteger estos derechos, pero a la vez es quien en definitiva puede

cuya regulación exigía fortalecer o establecer nuevos canales de cooperación. La dinámica de estos riesgos se asoció a las dinámicas de la globalización⁴⁰, lo que implicaba que, en ausencia de una autoridad supranacional, se tuviera que recurrir al enfoque de gobernanza⁴¹ como esquema de regulación. Como expuse antes⁴², la regulación de este tipo de problemáticas públicas implica un tipo especial de gobernanza cuyo rasgo central es que está centrado en relaciones de negociación-concertación intersectorial (gobiernos, sociedad civil, empresa privada, actores internacionales) mediadas por el uso de capital político por parte de los agentes no-estatales.

En este ámbito de convergencia se configura el principal mecanismo de generación de recursos de capital político. Cuando los agentes de la cooperación para el desarrollo integran un componente de derechos humanos en su agenda institucional, utilizan los principios normativos y reglas institucionales propios de su campo de acción para abordar los procesos de implementación de este nuevo componente de su agenda. Este tipo específico de principios y reglas del sistema de CID complementa los principios normativos y reglas institucionales que usan los agentes del sistema de derechos humanos en el proceso de monitoreo y regulación internacional de los derechos humanos. En este punto, resalta la importancia del hecho que el Proceso Londres – Cartagena fuera un proceso propio de las dinámicas del sistema de CID que incluyó la negociación-concertación de un componente de derechos humanos.

En lo que sigue, exploro cómo funciona específicamente este mecanismo de generación de recursos de capital político en este espacio de convergencia. Cuando aborde el caso de estudio veremos la relevancia de este proceso de convergencia entre agentes, principios normativos y reglas institucionales de los sistemas de derechos humanos y cooperación para el desarrollo para explicar los cambios en el modelo de regulación de la problemática de derechos humanos en Colombia.

2.C. MECANISMO DE GENERACION DE RECURSOS DE CAPITAL POLITICO⁴³

El conjunto de recursos de capital político incluye principios normativos y reglas institucionales que permiten la participación de agentes no-estatales en el proceso de difusión y monitoreo del cumplimiento de la norma de derechos humanos. El análisis del proceso de generación de estos recursos debe tomar en cuenta el proceso de convergencia entre las agendas internacionales de derechos humanos y la de desarrollo. Mi objetivo en esta sección es especificar el proceso de generación de estos recursos delimitando el tipo de principios normativos y reglas institucionales tanto del sistema de derechos humanos como del sistema de CID que se pueden considerar como capital político en función de la regulación de la problemática de derechos humanos⁴⁴.

violarlos, por acción o por omisión (juez y parte). Por tanto, la racionalidad y el comportamiento práctico del Estado, es decir, el gobierno, respecto a los derechos humanos genera un potencial de riesgo para los individuos. Esta paradoja la vamos a encontrar en el caso colombiano.

⁴⁰ Beck 2008. Giddens 1999.

⁴¹ Ruggie 1998 y 2004.

⁴² Capítulo 1.

⁴³ Ver anexo 3.A (módulo: mecanismo de generación).

⁴⁴ Siguiendo esta hipótesis de convergencia, la especificación completa del conjunto de recursos de capital político en la perspectiva de regulación de la problemática de derechos humanos debería incluir todos los principios normativos y reglas institucionales del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, de los sistemas regionales de derechos humanos, del sistema de cooperación para el desarrollo en su conjunto y de cada una de las agencias bilaterales y multilaterales de cooperación para el desarrollo, en particular. Como se ve, esto es una tarea monumental que desborda tanto mis capacidades como los límites de este trabajo, por lo cual no pretendo ser exhaustivo en la exploración de este conjunto de recursos. Más bien, me concentro en el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas y en el sistema de cooperación para el desarrollo, en

2.C.1. Generación de recursos de capital político en el marco del sistema de cooperación para el desarrollo

2.C.1.1. Principios normativos

En la década de los noventa, el sistema de CID enfrentó duras críticas respecto a tres puntos centrales. Primero, respecto a la asimetría de poder en las relaciones donante - receptor. Segundo, respecto a la efectividad de los recursos de ayuda oficial al desarrollo en la regulación de nuevos riesgos globales. Por último, respecto al uso hegemónico de estos recursos por parte de los donantes como mecanismo de intervención y violación de la soberanía de los países receptores de ayuda⁴⁵.

La necesidad de encontrar nuevas formas de regulación de riesgos globales y de responder a las críticas planteadas, definió el principal requerimiento funcional del sistema de CDI y marcó su evolución normativa e institucional a partir de la década de los noventa⁴⁶. La principal dinámica de cambio normativo corresponde a la generación del discurso del desarrollo humano sostenible. En lo institucional, la principal dinámica de cambio está relacionada con el problema de la efectividad de los recursos de ayuda oficial al desarrollo.

En lo normativo, se integraron los discursos del desarrollo humano y el desarrollo sostenible, el primero liderado por el PNUD, el segundo liderado por el Banco Mundial. Para el momento en el que el PNUD publicó el primer informe de desarrollo humano⁴⁷, el enfoque institucional del Banco Mundial hacia el problema del desarrollo era más “ortodoxo” y se mostraba más preocupado por las relaciones entre crecimiento económico y sostenibilidad ambiental, tal como lo indica su liderazgo en la organización de la primera Cumbre de la Tierra en 1992.

Sin embargo, en el año 1997 el director de esta organización, James Wolfensohn, en asocio con Joseph Stiglitz, formulan el enfoque institucional de desarrollo participativo que guiará en adelante un buen número de intervenciones del Banco en los países en vías de desarrollo. Este enfoque participativo le daba centralidad a las OSCs como agentes de su propio desarrollo y se relacionaría posteriormente con todo el debate sobre capital social. De esta forma, el discurso del Banco Mundial se aproximó paulatinamente al concepto de desarrollo humano que había postulado el PNUD algunos años atrás.

Este debate lleva a la construcción de un marco normativo acordado por la comunidad internacional y definido en términos de desarrollo humano sostenible. En este marco, se establece la relación entre desarrollo humano, crecimiento económico y sostenibilidad ambiental; se resalta la relación entre desarrollo, derechos humanos y democracia; y se le da centralidad a la participación social como mecanismo para abordar el problema de la efectividad de la ayuda⁴⁸. De este marco se derivan, además, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que establecen una agenda de control de riesgos globales en términos de metas de desarrollo para el año 2015: Erradicar la pobreza extrema y el hambre; lograr la educación básica universal; promover la equidad de géneros; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud materna; combatir el VIH/SIDA y otras enfermedades infecto-

general, para especificar estos recursos. Esto, de nuevo, es consecuente con los atributos de mi caso de estudio.

⁴⁵ Edwards 2002. Escobar 1995. Sanahua 2001.

⁴⁶ González 2008a y 2008b.

⁴⁷ UNDP 1990.

⁴⁸ González 2005 y 2008a. PNUD 2005. Stiglitz 2002.

contagiosas; garantizar la sostenibilidad del ambiente; y promover la acción global conjunta (*global partnership*) para el desarrollo⁴⁹.

En la perspectiva de las OSCs, el principio de participación social constituye el principal recurso de capital político que se genera en esta evolución normativa en la medida en que tiene efectos prácticos sobre las relaciones entre agentes de la cooperación internacional y sociedad civil⁵⁰. En la perspectiva de los agentes del sistema de CID, el principal recurso de capital político que se genera es la validación internacional del principio de corresponsabilidad que establece la legitimidad normativa de la intervención de estos agentes a nivel doméstico en función de la regulación de riesgos globales⁵¹.

El principio de corresponsabilidad se basó en un diagnóstico que veía el origen de los riesgos globales en el atraso de los países en vías de desarrollo, es decir, definía la escala nacional como el *locus* de estos riesgos. Este diagnóstico reproduce las asimetrías Norte – Sur y no reconoce la responsabilidad de los países del Norte en la generación de estos riesgos⁵², lo cual es uno de los tópicos centrales de la literatura crítica sobre las relaciones de cooperación para el desarrollo⁵³. El punto que me interesa resaltar aquí es que este principio, así como el principio de participación, son parte de acuerdos internacionales y, en esta medida, legitiman políticamente la participación de agentes no-estatales en las dinámicas de regulación que se desprenden de estos marcos normativos. Estos recursos de capital político se especifican mejor en el nivel institucional.

2.C.1.2. Reglas institucionales

En el sistema de CID no existe un correlato del conjunto de tratados del sistema de derechos humanos de Naciones Unidas que genere un proceso similar de institucionalización en materia de desarrollo internacional. Esta función la cumplen los principios normativos y la agenda derivados del marco del desarrollo humano sostenible, los cuales no tienen la fuerza legal ni el carácter vinculante de los tratados internacionales. En este sentido, cada agencia de cooperación bilateral y multilateral define sus reglas institucionales tomando como referente estos principios y las orientaciones de política exterior de sus propios Estados. La especificación completa de este conjunto de reglas desborda los objetivos de esta investigación. Por tanto, me voy a concentrar en el conjunto de reglas que han sido acordadas entre todos los agentes del sistema de cooperación para el desarrollo que se relacionan con los principios normativos presentados antes.

El problema práctico fundamental de la agenda de desarrollo internacional es cómo financiarla y, junto a esto, cómo mejorar el impacto social en la ejecución de estos recursos. En el año 2002 se realizó la Cumbre de Monterrey que tuvo como objetivo plantear soluciones al problema del financiamiento internacional para el desarrollo⁵⁴. La Cumbre generó algunos compromisos relacionados con el aumento en el volumen de los recursos de ayuda oficial al desarrollo, pero fundamentalmente dejó claro que era necesario ajustar el esquema institucional de las relaciones de cooperación para el desarrollo si se quería atacar el problema de la efectividad de la ayuda. Esto puso en marcha un ciclo de reuniones o Foros de Alto Nivel sobre la Efectividad de la Ayuda⁵⁵, que

⁴⁹ PNUD 2003b. En este sentido, se puede considerar que los Objetivos de Desarrollo del Milenio indican los principales riesgos diagnosticados por la comunidad internacional.

⁵⁰ González 2005.

⁵¹ Este mismo mecanismo se puede observar en el actual debate sobre la “responsabilidad de proteger” (Chomsky 2009, Holzgese and Keohane 2003, Pattison 2010).

⁵² González 2005.

⁵³ Citada antes.

⁵⁴ ONU 2002a.

⁵⁵ Roma 2003 (CAD 2003), París 2005 (DAC 2005), Accra 2008 (OCDE 2009) y Busan 2011 (OCDE 2011).

generaron una serie de reglas institucionales orientadas a resolver el problema de la efectividad de la ayuda⁵⁶.

Estas reglas institucionales son⁵⁷:

Coherencia: Se refiere a la necesidad de armonizar las políticas de desarrollo y planes de financiamiento entre los Estados donantes con miras a evitar la duplicidad de esfuerzos. Esto incluye la simplificación de los canales bilaterales y multilaterales de ayuda y de los procedimientos de los donantes para fomentar la colaboración y la “alineación progresiva con los prioridades, sistemas y procedimientos de los países socios”⁵⁸.

Coordinación: Se refiere a la necesidad de alinear las prioridades de los países donantes y con las estrategias de desarrollo nacional de los países receptores. Para esto se plantea la importancia de reforzar las estrategias de desarrollo nacional, los marcos operativos y la construcción de capacidades de los países receptores de ayuda (países socios). Junto a esto, además, se plantean apoyos directos a los procesos de planeación, al presupuesto y a los marcos de evaluación de desempeño.

Corresponsabilidad: Se refiere a la implicación que deben tener los donantes en el diagnóstico, análisis y apropiación de las problemáticas de desarrollo que se tratan de abordar a través de los flujos de ayuda, es decir, se propone pasar de un rol de simples financiadores a un rol activo en torno a los problemas de desarrollo en los contextos nacionales. También se refiere a la necesidad de informar a los públicos tanto del Norte como del Sur sobre políticas, estrategias y desempeño en las cuestiones del desarrollo.

Alianzas estratégicas. Esta regla busca implementar el principio de participación. Se refiere a la necesidad de generar alianzas y procesos de negociación y concertación intersectorial entre el Estado, la empresa privada y la sociedad civil en la construcción de la política de desarrollo. También busca darle participación a los grupos beneficiarios primarios de los planes, programas o proyectos de desarrollo financiados con recursos de ayuda en el marco del enfoque del desarrollo dirigido por la comunidad que se ha promovido desde distintas instancias multilaterales.

2.C.1.3. Generación de recursos de capital político: Primera síntesis

En la perspectiva de convergencia, el rasgo semántico central que define estos principios y reglas como “capital político” es que le permiten a los agentes no-estatales incidir legítimamente, es decir, de un modo acordado y aceptado por el Estado, sobre la función de gobierno a nivel doméstico.

En lo que toca a los principios normativos, el principio de participación acentúa la necesidad de generar mecanismos de participación de las OSCs en los procesos de formulación, implementación, monitoreo y evaluación de la política de desarrollo. El principio de corresponsabilidad establece claramente la intención de los donantes internacionales de involucrarse y tener un rol político activo en estos mismos procesos de gobierno.

En lo que toca a las nuevas reglas institucionales del sistema de CID, la regla de alianzas estratégicas busca generar canales de negociación y deliberación entre el Estado y otros sectores

⁵⁶ En general, estos principios también se pueden apreciar en las recomendaciones que hizo Kofi Annan en el 2002 para reformar el sistema de las Naciones Unidas (ONU 2002b. UN 2003).

⁵⁷ Construyo estos puntos con base en DAC 2005.

⁵⁸ DAC 2005

sociales en torno a la problemática del desarrollo. Por su parte, la regla de coordinación le permite a los agentes internacionales determinar directamente estos mismos procesos de gobierno en el plano institucional y técnico, por ejemplo, a través de la estandarización de las metodologías de formulación y evaluación de proyectos, o de los mecanismos de rendición de cuentas en materia de política de desarrollo. Con base en esta regla, se planteó la formulación de las Estrategias de Cooperación Internacional como uno de los instrumentos de coordinación entre países donantes y receptores de ayuda en todo el sistema de CID.

En la medida en que las agendas de cooperación incluyan un componente de derechos humanos, estos principios y reglas hacen parte de las condiciones que le permiten a los agentes no-estatales incidir en la regulación de esta problemática. Por una parte, los agentes del sistema de cooperación para el desarrollo usan estos principios y reglas como referencia para orientar sus acciones y formular sus estrategias en lo que toca al componente de derechos humanos. Por la otra, estos recursos también constituyen capital político para las OSCs, ya sea porque “incentivan” al gobierno doméstico para que genere canales de negociación-concertación intersectorial, o bien porque las OSCs los usan directamente como un referente para generar procesos de movilización a favor de los derechos humanos.

Vale la pena aclarar este punto con un ejemplo⁵⁹. Estados Unidos integró en septiembre de 1996 en su política de ayuda a Colombia la Enmienda Leahy⁶⁰ como cláusula que condiciona la asignación de recursos de cooperación militar al cumplimiento de estándares en materia de derechos humanos. Esta cláusula, que se convirtió posteriormente en ley, no garantiza por sí misma en términos prácticos el respeto a los derechos humanos por parte del ejército doméstico, pero sí constituye un recurso político institucionalizado en este canal bilateral que pueden movilizar las OSCs colombianas para presionar el cumplimiento de estándares internacionales en materia de derechos humanos, incluso contra el mismo gobierno de Estados Unidos. En general, para el año 2005, era una práctica aceptada entre la comunidad de donantes internacionales integrar un condicionamiento de este tipo en sus programas de cooperación bilateral, aunque no restringido a flujos de ayuda militar.

2.C.2. Generación de recursos de capital político en el marco del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas

2.C.2.1. Principios normativos

Los principios normativos que se definen como capital política en el sistema de derechos humanos de Naciones Unidas corresponden en general al conjunto de normas e instrumentos legales que conforman el marco normativo de este sistema. Calnan argumenta, por ejemplo, que los instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos se transforman en recursos políticos que usan las ONGs para participar en las dinámicas del régimen internacional de derechos humanos⁶¹.

⁵⁹ En el capítulo 4 profundizo en estos puntos.

⁶⁰ FOR 2010: iii. GAO 2008: 27. Semana 2000-07-24. Tate 2009: 63ss. La Ley Leahy regula en general todos los flujos de ayuda militar de Estados Unidos.

⁶¹ Calnan 2008.

Tal vez el aspecto que he recibido mayor atención académica son los aspectos puramente legales de esta normatividad internacional. Sin embargo, tal como sugieren distintos autores⁶², más allá de esto, un punto central que es necesario explorar son los aspectos prácticos, es decir, políticos y sociológicos, vinculados al uso de estos principios normativos y recursos legales como parte del capital político de los agentes no-estatales.

En perspectiva de gobernanza política, estos principios normativos se transforman en capital político cuando un Estado determinado firma un acuerdo o un tratado internacional en materia de derechos humanos. En ese momento el Estado acepta voluntariamente el mandato de un agente no-estatal, en este caso alguna organización internacional de derechos humanos, y le cede poder para que monitoree su comportamiento y participe en los procesos domésticos de regulación en materia de derechos humanos. Esto establece la legitimidad de la incidencia de estos agentes sobre la función de gobierno. Lo que vemos operando aquí es el principio de soberanía como norma que regula las relaciones dentro del sistema de derechos humanos⁶³. Sin embargo, el punto central es que en el momento de la firma o ratificación, el Estado parte acepta implícitamente el conjunto de reglas y procesos institucionales que definen la forma como ese agente no-estatal lleva a cabo sus responsabilidades. Enseguida veremos que de esto depende justamente la participación directa de las OSCs en los procesos de regulación a nivel internacional y doméstico y su posibilidad de incidencia sobre la función de gobierno⁶⁴.

Estos aspectos aparecen de forma más clara al analizar el conjunto de reglas institucionales de los agentes del sistema de derechos humanos de Naciones Unidas, las cuales entran a formar parte de este acervo de recursos políticos. A continuación presento las principales reglas que constituyen capital político para los agentes del sistema de derechos humanos de carácter oficial. Posteriormente presento qué de estas reglas constituye capital político para las OSCs. Estos son aspectos que han evolucionado en este sistema y son los que han recibido menos atención en la literatura de las ciencias sociales.

2.C.2.2. Reglas institucionales

El marco normativo del sistema de derechos humanos se traduce en reglas institucionales que definen la forma como los agentes en este sistema generan sus estrategias de acción y organizan sus flujos de trabajo. Por tanto, en la dimensión institucional, el capital político está definido por el conjunto de reglas institucionales que definen la forma como los agentes no-estatales interactúan con los Estados y buscan incidir sobre la función de gobierno en el proceso de difusión y regulación de la norma de derechos humanos.

Sin embargo, la generación de capital político para estos agentes depende del principio de soberanía. Una vez se instituye un Comité vinculado a un tratado internacional de derechos humanos, se generan una serie de reglas que tienen como referente el marco normativo de los derechos humanos. Estas reglas institucionales permiten que estos agentes desempeñen su función fundamental de promoción y protección de los derechos humanos. La parte de protección es especialmente interesante porque implica procesos de regulación y monitoreo al cumplimiento de la

⁶² Esto constituye uno de los ejes de trabajo de la naciente sociología de los derechos humanos. Aguiló 2009. Burawoy 2006. Levy and Sznajder 2006. Turner 1993. Woodiwiss 2011. En un sentido similar, Estévez y Vásquez 2010.

⁶³ Lo mismo aplica para el sistema de cooperación para el desarrollo. Ver anexo 3.A: Modelo general de emergencia de la estructura de gobernanza política.

⁶⁴ Estos puntos los retomo más abajo al analizar el mecanismo de transferencia.

norma de derechos humanos y, en algunos casos, sanción legal a su violación⁶⁵. Pero es sólo hasta que los Estados firman y ratifican estos tratados y acuerdos que estos agentes internacionales pueden desempeñar sus funciones, de lo que deriva su poder para intervenir legítimamente en la función de gobierno a nivel nacional.

La ratificación de tratados como parte del mecanismo de difusión de la norma de derechos humanos ha sido bastante criticada⁶⁶. Sin embargo, en mi investigación asumo que la ratificación es un momento necesario pero no suficiente para analizar el problema del monitoreo en el tránsito entre el estatus prescriptivo, que depende de la ratificación, y el cumplimiento habitual de la norma, que depende de los procesos de regulación a nivel doméstico. Por esta razón, voy a prestar especial atención al conjunto de procesos de los agentes del sistema de derechos humanos que configuran esta función de regulación y a las reglas institucionales que regulan estos procesos.

2.C.2.2.1. OI-DH y capital político

2.C.2.2.1.1. Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas

Para la creación de la oficina del ACNUDH se tomó como marco de referencia la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los instrumentos de derechos humanos, incluyendo el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo⁶⁷. Este marco se complementa con la Declaración y Programa de Acción de Viena y el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005⁶⁸.

La oficina del ACNUDH lidera el Programa de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Se originó a partir de la Declaración y Programa de Acción de Viena con el objetivo de responder a una serie de necesidades del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas. Primero, mejorar los procesos de coordinación y evitar duplicidad de esfuerzos entre los distintos órganos, programas y mecanismos de este sistema. Segundo, responder a la necesidad de proveer servicios de asesoría y asistencia técnica en materia de derechos humanos tanto a la Secretaría de Naciones Unidas y otros órganos y programas relevantes como para los Estados parte. Tercero, generar recomendaciones en materia de promoción y protección de derechos humanos a los órganos competentes de Naciones Unidas y a los Estados parte. Cuarto, informar periódicamente sobre la situación de derechos humanos en el mundo a la Comisión de Derechos Humanos y a la Asamblea General de Naciones Unidas. Por último, coordinar el proceso de convergencia entre agenda de derechos humanos y agenda de desarrollo, es decir, responder a las necesidades del sistema de derechos humanos "dentro del marco de un desarrollo sostenible y balanceado para toda las personas"⁶⁹.

En este sentido, "el Alto Comisionado trabaja para que los estándares de derechos humanos sean integrados en todos los programas de las Naciones Unidas y asegurar que el trabajo por la paz y la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos - los tres pilares fundamentales del sistema de las Naciones Unidas - se relacionen y reafirmen entre sí, y que los derechos humanos sean la piedra angular de todas las actividades de las Naciones Unidas". Específicamente, la oficina del ACNUDH establece como uno de sus ámbitos de trabajo "los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el derecho

⁶⁵ Cole 2009.

⁶⁶ Capítulo 1.

⁶⁷ UN 1993: par., 2.

⁶⁸ OACNUDH 2008: 1.

⁶⁹ UN 1993: par., 2.

al desarrollo, incluida la reducción de la pobreza [y] vela por que las cuestiones relativas a los derechos humanos se integren en la agenda para el desarrollo y la seguridad de las Naciones Unidas"⁷⁰.

Se reafirma de igual forma el principio de participación de la sociedad civil en el proceso de difusión de la norma de derechos humanos: estamos "convencidos de que la Conferencia Mundial de Derechos Humanos hizo una importante contribución a la causa de los derechos humanos y que sus recomendaciones deben ser implementadas a través de acciones efectivas de todos los Estados, los órganos competentes de las Naciones Unidas y las agencias especializadas, en cooperación con las organizaciones no-gubernamentales"⁷¹.

La oficina del ACNUDH debe cumplir su mandato respetando el principio de soberanía y, a la vez, teniendo en cuenta que "la promoción y protección de todos los derechos humanos es una preocupación legítima de la comunidad internacional"⁷².

Para realizar estas funciones, las representaciones en terreno de la oficina del ACNUDH desarrollan una serie de tareas específicas: "En estrecha colaboración con los Gobiernos, el sistema de las Naciones Unidas, las ONG y demás miembros de la sociedad civil [se] definen respuestas adecuadas y eficaces para enfrentar los desafíos de derechos humanos. Cabe citar como ejemplo que la OACNUDH presta asistencia a las iniciativas de incorporación de normas internacionales de derechos humanos en las legislaciones nacionales y asesora acerca del establecimiento y funcionamiento de instituciones nacionales de derechos humanos independientes. Asimismo, colabora y brinda capacitación en derechos humanos a las administraciones de justicia, la policía militar y los parlamentos acerca de los estándares internacionales relativos a su trabajo, presta asesoramiento sobre la presentación de informes a los órganos establecidos en virtud de tratados y al examen periódico universal y elabora programas de formación en derechos humanos [...] Los asesores de derechos humanos son expertos que la OACNUDH envía, a instancia de los Coordinadores Residentes, para reforzar los equipos de las Naciones Unidas de apoyo a los países. Los expertos asesoran acerca de estrategias para crear o fortalecer la capacidad y las instituciones de un país a fin de promover y proteger los derechos humanos. [Además] la OACNUDH puede emprender o apoyar misiones de investigación y comisiones de investigación en casos de graves acusaciones de violaciones de los derechos humanos"⁷³.

Como veremos enseguida, estos informes hacen parte de un mecanismo de comunicación política que expone a este Estado ante el pleno de la comunidad internacional. Por otra parte, el mecanismo por el que se generan las recomendaciones tiene la característica de generar un compromiso (vinculante) para el Estado parte⁷⁴.

2.C.2.2.1.2. Comisión de Derechos Humanos

La Comisión era el principal foro de discusión del tema de derechos humanos dentro del sistema de Naciones Unidas. El principal mecanismo de monitoreo con el que contaba era el informe que debía presentar cada Estado y las recomendaciones del Presidente de la Comisión en relación con este

⁷⁰ OACNUDH 2008: 2, 5, 12

⁷¹ UN 1993: par., 2.

⁷² UN 1993: par., 3.a.

⁷³ OACNUDH 2008: 8, 10.

⁷⁴ Este mecanismo se mantiene y se refuerza con el examen periódico universal del actual Consejo de Derechos Humanos.

informe. Sin embargo, el conjunto de procesos específicos de regulación vinculados a la Comisión aparecen en detalle al analizar sus distintas instancias.

2.C.2.2.1.3. Órganos de Tratados

El “principal mandato” común a todos los órganos de tratados es "supervisar la aplicación de cada tratado mediante la revisión de informes que reciben periódicamente de los Estados Partes"⁷⁵. Este instrumento les permite “examinar” el cumplimiento de los tratados por el Estado parte. Junto a este mandato general, estos agentes cumplen otras tareas fundamentales: recibir denuncias sobre violaciones por parte del Estado; realizar consultas y fomentar la cooperación interestatal; desarrollar "indagaciones" en terreno sobre presuntas violaciones; monitorear la situación de derechos humanos a través de procedimientos de alerta temprana y acciones de urgencia; elaborar comentarios generales sobre la situación de los tratados; desarrollar jornadas de debates generales y temáticos y realizar la reunión anual de Presidentes de Comités y entre Comités⁷⁶.

La presentación de informes por los Estados parte y el examen de estos informes constituye el mecanismo central de comunicación entre los Comités y los Estados⁷⁷. En cuanto a la presentación de denuncias, aunque los Comités "no son órganos judiciales"⁷⁸, siete de los nueve Comités instituidos para el año 2008 podían investigar directamente en terreno denuncias presentadas a título individual o colectivo sobre violaciones de derechos humanos cometidas por el Estado parte, a condición que el Estado hubiera aceptado expresamente la competencia del Comité correspondiente en este punto⁷⁹. En este último caso, sólo cuatro Comités están habilitados para desarrollar indagaciones en campo⁸⁰ a condición que el Estado parte haya aceptado esta competencia y una vez cuenten con "información fidedigna, con datos bien fundados sobre violaciones graves, serias o sistemáticas de las respectivas convenciones en un Estado Parte"⁸¹. En lo que toca a los procedimientos de alerta temprana y acciones de urgencia, sólo el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial tiene esta competencia.

Por último, los Comités pueden convocar debates temáticos sobre un tema en particular para prestar asesoría en cuanto a cuestiones de fondo sobre aplicación de los tratados, y algunos de los miembros de los órganos de tratados realizan visitas a los países, invitados por el Estado Parte, para ocuparse del seguimiento del informe y de la aplicación de las observaciones finales⁸². Los Comités también pueden tener grupos de tareas sobre informes de país, que están integrados por un relator

⁷⁵ OACNUDH 2008: 34.

⁷⁶ OACNUDH 2008: 40-44.

⁷⁷ Este es el proceso central del mecanismo de transferencia que considero en detalle más adelante.

⁷⁸ OACNUDH 2008: 41.

⁷⁹ Estos Comités son: el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité de Derechos Humanos, el Comité contra la Tortura, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, el Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad y el Comité contra la Desaparición Forzada. En septiembre de 2008, el mecanismo de denuncias del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares no había entrado aún en vigor ni se había instituido el correspondiente al Comité contra la Desaparición Forzada. Cuando entre en vigor el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se podrán también formular denuncias de particulares (OACNUDH 2008: 42).

⁸⁰ El Comité contra la Tortura, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Comité contra la Desaparición Forzada.

⁸¹ OACNUDH 2008: 43. En este sentido, uno de los casos paradigmáticos es el de las Mujeres de Ciudad Juárez (Anaya 2011).

⁸² OACNUDH 2008: 41. Ver enseguida “Mecanismo de comunicación política”.

de país y entre cuatro y seis miembros del Comité que la Presidencia del mismo haya nombrado. Estos grupos operan en los períodos entre sesiones de los Comités para revisar los informes que van a presentar los Estados en la sesión oficial del Comité. Incluyen un Relator de País que prepara la lista de cuestiones, es decir, una serie de preguntas dirigidas al Estado parte para aclarar puntos del informe o pedir más información sobre temas específicos⁸³.

2.C.2.2.1.4. Procedimientos Especiales

Los Procedimientos Especiales están compuestos por los grupos de trabajo y los relatores especiales. “Los titulares de mandatos, relatores especiales, representantes especiales, representantes, expertos independientes y miembros del grupo de trabajo, cumplen su función a título personal. Sus actividades abarcan lo siguiente: Recibir, intercambiar y analizar información acerca de situaciones relativas a los derechos humanos; responder a las denuncias de los particulares; realizar estudios; formular llamamientos de urgencia o remitir escritos de alegaciones a los Gobiernos; realizar visitas en los países, por invitación de los Gobiernos y formularles recomendaciones sobre la base de las visitas; asesorar sobre cuestiones de cooperación técnica a nivel nacional; y realizar una labor general de promoción”⁸⁴.

2.C.2.2.2. Mecanismo de comunicación política en el sistema de derechos humanos de Naciones Unidas

El principal mecanismo de monitoreo y comunicación política entre los agentes dentro del sistema de derechos humanos está configurado en torno al ciclo de presentación y evaluación de informes. Los informes se dividen en dos categorías: los informes de tratados, que incluyen los informes de los Procedimientos Especiales (temáticos y por país) y los informes de la oficina del ACNUDH.

La comunicación entre los Comités y los Estados se configura en cinco pasos. Primero, la presentación de informes por parte del Estado que será considerado en el período de sesión oficial del Comité. Segundo, la preparación de una "lista de cuestiones" por parte del grupo de tareas sobre informes de país del Comité. Tercero, el "examen" del informe del Estado parte en la sesión oficial del Comité. Cuarto, las observaciones finales y recomendaciones del Comité al Estado examinado. Por último, el seguimiento a recomendaciones⁸⁵. Los resultados del seguimiento a las recomendaciones constituye el punto de partida para el siguiente ciclo de presentación y evaluación de informes.

Tras ratificar un tratado, los Estados parte deben presentar un informe inicial y luego informes periódicos al Comité vinculado a ese tratado. El informe debe incluir las medidas jurídicas, administrativas, judiciales y demás que se hayan tomado para la implementación del tratado a nivel doméstico, así como las dificultades encontradas para su aplicación⁸⁶. Estos informes son producidos bien por el Estado parte que será examinado, o por alguno de los grupos de trabajo o de los relatores vinculados a los Órganos de tratados. Hay un período de estudio en el que la Comisión o el Comité plantea una "lista de cuestiones" y toma un tiempo para recabar otra información relativa al informe o para escuchar presentaciones orales relativas a éste.

Aunque los procedimientos para preparar la lista de cuestiones pueden variar entre Comités, lo común es que en esta etapa, "el Comité recibe información de los organismos de las Naciones

⁸³ OACNUDH 2008: 59 y 40, np., 15.

⁸⁴ OACNUDH 2008: 82s.

⁸⁵ OACNUDH 2008: 41.

⁸⁶ OACNUDH 2008: 39s.

Unidas, las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH), los actores de la sociedad civil, en particular de las Organizaciones no Gubernamentales (ONG), asociaciones profesionales e instituciones académicas⁸⁷.

Una vez concluido el período de estudio, los informes son analizados en las sesiones del Comité correspondiente. Para esto, se invita a que el Estado parte envíe una delegación al Comité en el que se discutirá su situación de derechos humanos. El jefe de la delegación hace una breve presentación introductoria del informe. Luego, los miembros del Comité, generalmente dirigidos por el relator especial de ese Comité asignado al país que se examina, hacen preguntas sobre puntos de especial interés sobre el informe, o hacen observaciones o preguntas sobre los contenidos del informe. Estas preguntas y observaciones se pueden referir a puntos críticos o a baches de información señalados por las OSCs. Posteriormente, los miembros de la delegación ofrecen las respuestas pertinentes.

El relator del país está encargado de hacer las observaciones finales sobre el informe, que pueden incluir peticiones de nueva información sobre temas no aclarados suficientemente por la delegación o recomendaciones para mejorar la implementación del tratado del que trata el informe. Estas observaciones se aprueban una vez son consultadas con y aceptadas por el Estado parte y, en este sentido, constituyen un compromiso con carácter vinculante (en términos "blandos")⁸⁸.

Los informes de la oficina del ACNUDH constituyen el principal mecanismo de monitoreo internacional que tiene la Comisión de Derechos Humanos sobre los Estados parte⁸⁹. En la Comisión, el proceso era similar. Aparte del informe oficial del Estado parte, la oficina del ACNUDH debe presentar un informe general y un informe del Estado examinado, el cual contiene un conjunto de recomendaciones. El informe y las recomendaciones son sometidos a un proceso de revisión por los miembros de la Comisión, incluido el Estado parte y con la participación de la sociedad civil doméstica y ONGs. De esta revisión se generan unas recomendaciones finales preparadas por el Presidente de la Comisión y acordadas con el Estado parte. Esto genera compromisos del Estado con la Comisión y las recomendaciones quedan sujetas a los mecanismos de seguimiento de la Comisión y de la propia oficina del ACNUDH, con la participación de la sociedad civil doméstica. En la práctica, en el sistema de derechos humanos de Naciones Unidas se asume que estas recomendaciones tienen un carácter "vinculante".

Este conjunto de reglas institucionales integra un flujo complejo de procesos de regulación del nivel internacional y del nivel nacional. En estos procesos de regulación, la sociedad civil desarrolla funciones que son complementarias a las funciones de los Órganos de tratados. Veamos específicamente cómo se generan las reglas institucionales que definen estos recursos de capital político para la sociedad civil.

2.C.2.2.3. OSCs y capital político⁹⁰

⁸⁷ OACNUDH 2008: 31.

⁸⁸ ONU 2011: 1-7. OACNUDH 2008: 39-45.

⁸⁹ La oficina del ACNUDH sigue teniendo estas responsabilidades, ahora en relación con el Consejo de Derechos Humanos.

⁹⁰ En el anexo 8, Tabla 1 y 2, sistematizo el conjunto de mecanismos y procesos institucionales que generan capital político para las OSCs dentro del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas. Identifico a cuáles de estos procesos tienen acceso las OSCs según el Comité del que se trate (cruce fila-columna, marcado con una X). En la tabla 3, presento ejemplos generales de principios normativos y reglas institucionales que le dan acceso a las OSCs al sistema de cooperación para el desarrollo y al sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas.

En el conjunto de principios normativos y reglas institucionales que configuran el marco normativo de los derechos humanos y los mandatos de los agentes del sistema de derechos humanos, hay un sub-conjunto que se refiere específicamente a la forma como estos agentes establecen relaciones con las OSCs y que definen cómo participa la sociedad civil en sus procesos institucionales. En la medida en que estos procesos determinan en cierto grado la función de gobierno a nivel nacional, los principios y reglas que los configuran constituyen capital político para las OSCs, es decir, le asignan un papel específico al agente social en el proceso de monitoreo y regulación de la norma de derechos humanos, con posibilidad de incidencia en la función de gobierno a nivel doméstico⁹¹.

En este sentido, un aspecto importante del mecanismo de comunicación expuesto antes es que las OSCs domésticas no sólo aportan información sobre la situación de violación a nivel nacional sino participan de modo directo en otros procesos centrales de regulación. Por una parte, participan de modo directo tanto en el proceso de construcción intersectorial de los informes periódicos como en el monitoreo y seguimiento a la aplicación de las recomendaciones a nivel nacional. Por la otra, pueden participar en otros procesos específicos relacionados con visitas de campo de los Procedimientos Especiales o en procesos de investigación de violaciones a nivel nacional. Por último, pueden tener acceso directo al sistema de derechos humanos de Naciones Unidas para presentar comunicaciones e informes paralelos a los informes oficiales presentados por el Estado. Esto genera un ámbito de participación en los procesos de regulación que va de lo nacional a lo internacional y de vuelta a lo nacional.

El cambio en el enfoque del modelo de regulación de la problemática de derechos humanos hacia esquemas de gobernanza con coordinación intersectorial le dio centralidad a la participación de las OSCs⁹², especialmente a partir de la Conferencia de Derechos Humanos de 1993. Hay dos eventos importantes que indican el cambio en la percepción de las Naciones Unidas sobre la importancia de sus relaciones con la sociedad civil. Por una parte, la reforma a la figura del “estatus consultivo” en el año 1996⁹³, por la otra, la formación de un grupo de expertos convocados por Kofi Annan para diagnosticar el estado de estas relaciones y sugerir medidas para mejorarlas. Este grupo produjo en el año 2004 el Informe Cardoso, que contiene una serie de recomendaciones para mejorar los mecanismos de participación de la sociedad civil en el sistema de las Naciones Unidas⁹⁴.

La participación de la sociedad civil en el sistema de derechos humanos de Naciones Unidas se puede dar a través de diez mecanismos, siete de participación directa y tres de participación indirecta. De estos mecanismos, los primeros siete presentan algún grado de formalización, mientras que los restantes son mecanismos informales que complementan las opciones de participación política de las OSCs del nivel doméstico en este sistema⁹⁵. Lo que resulta relevante aquí es ver la forma como estos mecanismos permiten que las OSCs se integren en los procesos institucionales de los organismos internacionales de derechos humanos y el tipo de incidencia en la regulación de la problemática de derechos humanos que se deriva de esta participación.

Estos mecanismos son: (1) La participación directa de las OSCs en las sesiones de la Comisión de derechos humanos⁹⁶; (2) la participación directa de las OSCs en las sesiones de los Comités de

⁹¹ En lo que resta de esta sección presento elementos para sustentar este punto. Sin embargo, es en el Proceso Londres – Cartagena en el que podremos observar con mayor claridad el funcionamiento de este mecanismo (capítulo 4).

⁹² Como vimos un poco más arriba esta tendencia también se nota en la evolución del sistema de cooperación para el desarrollo en la década de los noventa.

⁹³ ECOSOC 1996.

⁹⁴ UN 2004a. Willetts 2000 y 2006. Más adelante específico estos puntos.

⁹⁵ Ver anexo 8: Matriz de recursos de capital político - participación de las OSCs.

⁹⁶ Este mecanismo se mantiene en el actual Consejo de Derechos Humanos.

tratados internacionales; (3) la participación directa en los Procedimientos Especiales de la Comisión (expertos, relatores especiales y grupos de trabajo); (4) la participación directa en los trabajos de la oficina del ACNUDH; (5) la participación directa en otras agencias de Naciones Unidas que integran en su agenda institucional un componente de derechos humanos; (6) el mecanismo de protección para los defensores de derechos humanos; (7) la participación directa en el ciclo de construcción de informes tanto de la Comisión como de los Comités de tratados internacionales. Los mecanismos informales son: (1) la participación indirecta a través reuniones informales con miembros de la Comisión o de los Comités; (2) la participación indirecta a través de las ONGs de enlace o redes transnacionales de cabildeo⁹⁷; (3) la participación indirecta a través de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. En lo que sigue analizo brevemente el carácter formal e informal de estos mecanismos.

2.C.2.2.3.1. OSCs y capital político: Mecanismos formales

El principal mecanismo formal que le da acceso a las OSCs al sistema de derechos humanos es el estatus consultivo. La relación de las Naciones Unidas con la sociedad civil se estableció con base en el artículo 71 de la Carta, en el que se indica que “el Consejo Económico y Social podrá hacer arreglos apropiados para consultar con organizaciones no-gubernamentales que estén involucradas en asuntos propios de su competencia”⁹⁸. Esta relación se formaliza a través de la creación del "estatus consultivo", cuya regulación está a cargo del ECOSOC y que se asigna en consulta con los Estados parte.

Inicialmente sólo ONGs de carácter internacional podían acceder al estatus consultivo. En este sentido el ECOSOC indicaba que “la organización deberá ser de carácter representativo y con un estatus internacional reconocido [...] cubriendo, en lo posible, un número substancial de países en diferentes regiones del mundo [...]; deberá ser internacional en su estructura [y] no ser establecida por un acuerdo intergubernamental [...] Las organizaciones nacionales normalmente presentarán sus puntos de vista a través de las organizaciones no gubernamentales a las que pertenezcan”⁹⁹.

En la medida en que el diseño institucional del sistema de Naciones Unidas implicaba una dependencia funcional entre la Comisión de derechos humanos y el ECOSOC, la definición del estatus consultivo reglamentaba y formalizaba las condiciones de acceso de las OSCs a los trabajos de la Comisión y sus órganos conexos, y delimitaba el alcance de esta participación¹⁰⁰.

En 1996, se revisó este mecanismo y se amplió la participación a todas las OSCs que cumplieran con los requisitos exigidos para adquirir el estatus consultivo. En este sentido, el principal criterio de la reforma era darle acceso a un rango más amplio de organizaciones sociales del nivel regional y local, reconociendo las diferencias en las capacidades y competencias entre estas organizaciones, especialmente de las organizaciones de los países en desarrollo¹⁰¹. El alcance de la participación de las OSCs con estatus consultivo quedó establecido en los siguientes términos: el estatus consultivo “no debe sobrecargar a la Comisión o transformarla de un cuerpo para la coordinación de la política y la acción, como está contemplado en la Carta, en un foro general para la discusión”¹⁰².

⁹⁷ Keck and Sikkink 1998. Recordemos que este es el principal mecanismos de comunicación entre sectores de la sociedad civil propuesto en el modelo en espiral.

⁹⁸ UN 1945, Art. 71.

⁹⁹ ECOSOC 1968: pars., 4, 7 y 9.

¹⁰⁰ El estatus consultivo regula la relación general de las OSCs con el sistema de Naciones Unidas. Aquí me concentro en el sistema de derechos humanos.

¹⁰¹ ECOSOC 1996: par. 5.

¹⁰² ECOSOC 1996: par. 19.

En términos generales, el estatus consultivo le da derecho a su titular a hacer presentaciones escritas y orales ante la Comisión¹⁰³ y sus instancias (Comités de tratados internacionales y Procedimientos Especiales) en los temas de su competencia, y a participar como observador en las sesiones del Comisión y sus instancias así como en la plenaria de la Asamblea General. También le da derecho a su titular a participar en conferencias internacionales en su área de trabajo y a ser consultor de la Comisión y sus instancias en los asuntos que éstos lo requieran. Hay tres tipos de estatus consultivo: El general, el especial y el de lista. Entre el estatus general y los otros dos tipos de estatus consultivo hay dos diferencias importantes. Primero, sólo las ONGs con estatus consultivo general pueden “hablar” con la Comisión (derecho a voz, pero sin voto). Segundo, sólo éstas ONGs pueden proponer temas del programa de la Comisión. Estos mismos principios aplican para la participación de las ONGs con estatus consultivo en los otros órganos subsidiarios de las Naciones Unidas, aunque se establece como provisión que estos mecanismos se pueden “complementar con otras modalidades de participación”, es decir, cada instancia del sistema de Naciones Unidas puede generar reglas específicas de relación con la sociedad civil¹⁰⁴.

A pesar de las duras condiciones de acceso, la ampliación del estatus consultivo a OSCs del nivel nacional estimuló indirectamente un cambio muy importante en la estructura de relaciones de las redes transnacionales de cabildeo, lo cual constituye uno de los principales atributos del “tiempo mundial” que no se tienen en cuenta en la formulación del modelo en espiral. Antes de la reforma de 1996, la única posibilidad de acceso de las organizaciones del nivel doméstico al sistema de Naciones Unidas era a través de las ONGs. En este sentido el ECOSOC establecía que “las organizaciones nacionales deberán normalmente presentar sus opiniones a través de las organizaciones no-gubernamentales internacionales a las que pertenezcan”¹⁰⁵ y sólo en caso excepcionales se planteaba la posibilidad de admitir en estatus consultivo a una OSC doméstica. Sin embargo, para el caso de los derechos humanos se establecía que “las organizaciones [de derechos humanos] a las que se les conceda el estatus consultivo [...] deben tener un interés general e internacional en esta materia, no restringido a un grupo particular de personas, a una nacionalidad específica o a una situación en un Estado o grupo de Estados en particular”¹⁰⁶. Con la reforma de 1996, las OSCs domésticas pueden tener acceso directo a este sistema.

Por su parte, la Comisión establece en su reglamento un mecanismo de participación para la sociedad civil: “Las organizaciones no gubernamentales en la categoría I o II [estatus especial o general], podrán designar representantes autorizados para que asistan como observadores a las sesiones públicas de la Comisión y sus órganos subsidiarios. Aquellos en la Lista podrán enviar representantes a dichas sesiones cuando se discutan asuntos de su ámbito de competencia [...] La Comisión podrá consultar a las organizaciones en la categoría I o II, ya sea directamente o a través de un comité o comités establecidos para tal fin. En todos los casos, estas consultas se pueden organizar con base en la invitación de la Comisión o a petición de la Organización [...] Por recomendación del Secretario General y, a petición de la Comisión, las organizaciones incluidas en la Lista también puede ser escuchado por la comisión”¹⁰⁷.

¹⁰³ Toda la información que presento a continuación es vigente. Con la reestructuración del sistema de derechos humanos en el 2006, aunque se eliminó la dependencia funcional entre el ECOSOC y el Consejo de derechos humanos, se mantuvo el requerimiento del estatus consultivo para la participación de las OSCs en las sesiones del Consejo.

¹⁰⁴ ECOSOC 1996: par., 29. ECOSOC 2011.

¹⁰⁵ ECOSOC 1968: par. 9.

¹⁰⁶ ECOSOC 1968: par. 17.

¹⁰⁷ Reglas 75 y 76 del reglamento interno de la Comisión (<http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/chr/rules.htm>).

El ECOSOC desarrolló en la década de los noventa una serie de mecanismos para la participación de las OSCs en los trabajos internos del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. A finales de los años ochenta la participación de la sociedad civil en este foro estaba representada en su mayoría por ONGs internacionales o con sede en países del norte. En el año 1993, este organismo sistematizó los mecanismos de participación de la sociedad civil en este Comité y durante esa década afinó estos mecanismos para incentivar la participación de OSCs de países en desarrollo. Estos mecanismos de participación se presentaron formalmente en el año 2000, reconociendo “una gran importancia a la cooperación con todas las organizaciones no gubernamentales que se ocupan de los derechos económicos, sociales y culturales, sean locales, nacionales o internacionales y hayan sido o no reconocidas como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social”¹⁰⁸.

Para el año 2003, aunque todos los Órganos de tratado habían establecido alguna modalidad de cooperación con la sociedad civil, sólo la Comisión y algunos Comités habían establecido explícitamente reglas institucionales que definían la forma de participación de las OSCs en sus procesos de trabajo.

La participación de las OSCs en los trabajos de los Órganos de Tratados está establecida en relación con tres procesos centrales: El ciclo de construcción y evaluación de informes, el seguimiento a recomendaciones y el proceso de denuncias o investigaciones relativas a violación de derechos humanos. Esta participación se puede dar a nivel nacional o a nivel internacional y no depende estrictamente del estatus consultivo, el cual sólo regula específicamente qué tipo de OSCs pueden tener voz (aunque no voto) en las sesiones de la Comisión y de los Comités¹⁰⁹.

La siguiente es una síntesis de las tareas que pueden desempeñar las OSCs al participar en los procesos institucionales de los Comités de tratados internacionales y de los Procedimientos Especiales: “Promover la ratificación de un tratado. Velar por que los Estados Partes cumplan con su obligación de presentar informes. Remitir informes y material a los órganos establecidos en virtud de tratados de derechos humanos, incluidos los informes por escrito. Participar, conforme a las reglas del órgano de tratado, en sus periodos de sesiones como observadores o a través de declaraciones verbales. Realizar el seguimiento de las observaciones finales de los órganos establecidos en virtud de tratados. Presentar una denuncia individual a los órganos de tratados. Suministrar información en apoyo de las indagaciones confidenciales al Comité contra la Tortura y al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Suministrar información para los procedimientos de urgencia y alerta temprana al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. [Por último], remitir comunicaciones a la reunión anual de los presidentes de los Comités de los órganos establecidos en virtud de tratados de derechos humanos”¹¹⁰.

Por su parte, con base en su función de coordinación de todo el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, la oficina del ACNUDH ha adquirido progresivamente un papel central como canal de enlace entre la sociedad civil y este sistema. Otras agencias de Naciones Unidas establecen sus propias reglas y procedimientos ad-hoc para la participación de la sociedad civil que buscan aprovechar la experticia de estos agentes en áreas determinadas de los derechos humanos en relación con los temas propios de su agenda institucional. La oficina del ACNUDH se encarga de coordinar la comunicación entre estos agentes.

2.C.2.2.3.2. OSCs y capital político: Mecanismos informales

¹⁰⁸ ECOSOC 2000a: 3.

¹⁰⁹ Ver anexo 8.

¹¹⁰ OACNUDH 2008: 33.

Los mecanismos informales están constituidos por reglas informales y canales de comunicación indirectos, no institucionalizados, por medio de los que las OSCs domésticas pueden transmitir sus puntos de vista e información relevante al sistema de derechos humanos.

En lo que toca a la relación con los Comités de tratados internacionales, aunque algunos Comités no le den trámite formal a los aportes de las OSCs, “cabe la posibilidad de concertar reuniones informales con miembros de los Comités a través de la Secretaría correspondiente. [De igual forma] los periodos de sesiones de los Comités suelen ser idóneos para que los actores de la sociedad civil celebren reuniones informales con los miembros de los Comités. Las ONG suelen organizar sesiones de información informales, como eventos al margen del horario de las reuniones [...] Cuando las sesiones de información están bien organizadas y coordinadas son más efectivas y es probable que la asistencia de los miembros de los Comités sea más nutrida que cuando se realizan numerosas sesiones sobre muchas cuestiones distintas”. Las OSCs pueden usar la misma estrategia de “reuniones informales con los grupos de trabajo sobre informes de país”¹¹¹.

El mecanismo que ha recibido mayor atención en la literatura es la transmisión de información del nivel doméstico al nivel internacional a través de ONGIs especializadas en una función de enlace entre las organizaciones domésticas y los foros internacionales¹¹².

La centralidad que sigue teniendo este mecanismo está indicada en las reglas institucionales que definen el estatus consultivo. La diferencia entre los tipos de estatus, general, especial y de lista, introduce una asimetría entre las OSCs que acceden a este recurso de capital ya que sólo las primeras tienen derecho a “hablar” con la Comisión. Esto hace que las relaciones con ONGIs siga siendo muy importante para OSCs del nivel doméstico que no tienen un canal de comunicación directa con la Comisión o con los Comités. En este sentido, “[La] participación, sobre todo en lo que respecta a la presentación de información ante un Comité o a la asistencia a una reunión, suele facilitarla una ONG conectora del sistema de presentación de informes ante los órganos de tratados de derechos humanos y activa en el mismo”¹¹³. Sin embargo, el hecho que las OSCs domésticas tengan la posibilidad de acceder directamente a este recurso de capital político indica la posibilidad de hacer un uso combinado de estas formas de capital (social y político) en la participación en el proceso de regulación de los derechos humanos.

Un mecanismo indirecto menos estudiado es a través de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH). A nivel nacional, las OSCs pueden establecer relaciones con estos agentes estatales para participar en la definición de la agenda pública de derechos humanos. Estas Instituciones cuentan con sus propios canales de acceso al sistema de derechos humanos de Naciones Unidas. El Comité Internacional de Coordinación de las INDH, con sede en Ginebra, tiene a su cargo la acreditación para que estas Instituciones participen en las sesiones del actual Consejo de derechos humanos. Esto constituye otro canal indirecto a través del cual las OSCs del nivel doméstico pueden transmitir puntos de su agenda al nivel internacional¹¹⁴.

2.C.2.2.3.3. OSCs y capital político: Estado actual del debate sobre participación de las OSCs en el sistema de Naciones Unidas

¹¹¹ OACNUDH 2008: 53s y 59.

¹¹² Keck and Sikkink 1998. Risse and Sikkink 1999.

¹¹³ OACNUDH 2008: 46.

¹¹⁴ UNDP and OHCHR 2011. OACNUDH y CIDH 2005.

En el año 2002, Kofi Annan presentó una serie de propuestas de reforma al sistema de Naciones Unidas, entre las cuales se incluía fortalecer la relación con la sociedad civil¹¹⁵. Con base en esto, se creó un grupo de trabajo dirigido por el ex – presidente Henrique Cardoso que tuvo como misión evaluar los mecanismos de participación de la sociedad civil en la ONU y generar recomendaciones para mejorar estos mecanismos. El resultado se conoce como el Informe Cardoso¹¹⁶.

El informe empieza reconociendo el papel que juega la sociedad en el nuevo esquema de gobernanza global: “la gobernanza global ya no es dominio exclusivo de los gobiernos [...] Las organizaciones civiles son también los principales promotores de algunas de las iniciativas más innovadoras para hacer frente a las nuevas amenazas globales”¹¹⁷.

El punto más interesante para mi investigación de esta propuesta de reforma es la forma como se percibe la participación de la sociedad civil en el plano nacional, el papel del sistema de Naciones Unidas en la promoción y apoyo de este mecanismo de participación y su efecto sobre la función de gobierno y la soberanía interna del Estado en la escala nacional.

Por una parte, aunque el conjunto de recomendaciones está orientado a fortalecer la participación de la sociedad civil en el sistema de Naciones Unidas, se delimita cuidadosamente el alcance político de esta participación. La participación de la sociedad civil tendría sentido en los procesos deliberativos pero no en los procesos formales de negociación de acuerdos¹¹⁸. De esta forma se reafirma el carácter intergubernamental de las Naciones Unidas y se insiste en que en última instancia las decisiones las toman los Estados miembro. En otras palabras, los recursos de capital político que se han generado y que se pueden generar en este proceso de reforma de los mecanismos de participación de la sociedad civil no alteran la estructura de gobernanza del sistema de Naciones Unidas¹¹⁹. Curiosamente, aunque el punto de partida que toma el panel para generar esta propuesta de reforma es la crítica al mecanismo del estatus consultivo, este enfoque de participación es consecuente precisamente con la forma como se delimitó originalmente el alcance político de ese mecanismo. En este sentido, en respuesta al Informe, Kofi Annan afirma que “en principio, es importante acentuar que las Naciones Unidas es y seguirá siendo una organización intergubernamental en la que las decisiones son tomadas por sus Estados Miembro”¹²⁰.

El Panel presenta cuatro propuestas para generar un cambio de paradigma en la forma como participa la sociedad civil en los procesos de Naciones Unidas. En contraste con el punto anterior, una de estas propuestas se refiere a la necesidad de generar estructuras de gobernanza y procesos de coordinación intersectorial a nivel doméstico con el fin de abrir canales de participación de la sociedad civil en los procesos de regulación de riesgos globales a través de la formulación de políticas públicas. Esta propuesta crítica la división entre la formulación de políticas a nivel global y su implementación a nivel local y plantea “conectar lo global con lo local”¹²¹. El objetivo sería entonces, primero, que los agentes del sistema de Naciones Unidas se involucren “en todos los aspectos de su trabajo” de modo más activo a nivel local con otros actores y, por derivación, en los

¹¹⁵ ONU 2002b.

¹¹⁶ UN 2004a.

¹¹⁷ UN 2004a: 3.

¹¹⁸ Aquí resalta la utilidad analítica el enfoque de la “estructura triádica de la comunicación”, que crítica la posibilidad de la separación tajante entre negociación y deliberación (Risse and Kleine 2010). Para un análisis de las tensiones que enfrenta la participación de la sociedad civil en este tipo de foros multilaterales, se puede consultar Steffek and Ferretti 2009. En un sentido similar NGLS 2005 y 2007.

¹¹⁹ UN 2004a: par., 24. En un sentido similar las críticas planteadas por Willetts (2006).

¹²⁰ UN 2004b: par., 3.

¹²¹ Este punto evoca el análisis desarrollado por Sassen en la perspectiva de la sociología de la globalización (capítulo 1).

procesos políticos nacionales. El segundo objetivo sería que “las Naciones Unidas, los gobiernos, la sociedad civil y otros [agentes] trabajen juntos para planear e implementar estrategias efectivas para traducir las políticas globales en programas relevantes para los contextos nacionales y para asegurar que esos procesos [políticos] nacionales informen realmente la agenda deliberativa global”¹²².

En su respuesta al Informe, Kofi Annan acoge con gusto este punto: “Lograr los Objetivos del Milenio va a depender de un enfoque colaborativo que surge de la asociación con los gobiernos y las ONGs en el terreno. El enfocar la atención en los Objetivos también genera una oportunidad para que las realidades locales a nivel país impacten las deliberaciones globales”¹²³. En otras palabras, cuando se trata del nivel nacional, este enfoque de gobernanza y coordinación intersectorial se plantea en términos políticos, es decir, con el potencial de alterar la estructura de gobierno a nivel doméstico.

En resumen, la generación de capital político a favor de la sociedad civil afecta el ejercicio de la función de gobierno una vez se transfieren y se institucionalizan estos recursos en el sistema político doméstico. Aquí está el núcleo de mi hipótesis de trabajo, ya que espero sustentar que, en la perspectiva de gobernanza política, la generación de recursos de capital político en la escala internacional afectó el ejercicio del gobierno y cambió el modelo de regulación de la problemática de derechos humanos en Colombia.

En seguimiento del informe Cardoso el Servicio de Enlace de las Naciones Unidas con las ONGs informa que “se pidió a los coordinadores residentes de las Naciones Unidas que nombrasen coordinadores de la sociedad civil (43 hasta la fecha) y que estableciesen comités consultivos de la sociedad civil (hasta ahora en 13 países). En una primera etapa, estos comités eran proclives a consultarse entre sí y a estar dominados por las ONG, pero se están llevando a cabo las actividades necesarias para que evolucionen hacia espacios abiertos de diálogo con más participación de los movimientos populares”¹²⁴.

En términos institucionales, en la actualidad operan varias organizaciones encargadas de coordinar las relaciones entre el sistema de Naciones Unidas y la sociedad civil. El Servicio de Enlace entre la ONU y las ONGs¹²⁵ presta servicios de asesoría generales para las OSCs. El Comité de ONGs de la ONU, vinculado al ECOSOC y con carácter permanente, administra el procedimiento de acreditación para el estatus consultivo¹²⁶. Por último, existe una Conferencia de ONGs con Estatus Consultivo¹²⁷ que funciona como foro de intercambio de información entre estas organizaciones.

En lo que toca específicamente al tema de derechos humanos, la oficina del ACNUDH creó una Unidad de la Sociedad Civil. Éste es “el principal punto de entrada para los actores de la sociedad civil que desean ponerse en contacto con la OACNUDH [...] suministra información y asesoramiento acerca de múltiples cuestiones, asesora sobre políticas y estrategias en pro de una mejor cooperación y elabora instrumentos para ayudar a la sociedad civil a relacionarse con los órganos y los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas”. Por su parte, la División

¹²² UN 2004a: pars., 35 y 36.

¹²³ UN 2004b: par., 5. Un análisis detallado de los supuestos teóricos del Informe Cardoso en términos funcionalistas, neo-corporativistas y pluralistas se puede consultar en Willets (2006).

¹²⁴ McKeon y Kalafatic 2010. Aquí resalta la importancia de los Coordinadores Residentes y Humanitarios en la promoción de estos procesos a nivel nacional. Al analizar los resultados del Proceso Londres-Cartagena podremos apreciar con mayor detalle cuál es la importancia del rol que desempeñan estos funcionarios.

¹²⁵ <http://www.un-ngls.org>.

¹²⁶ <http://csonet.org/>.

¹²⁷ www.ngocongo.org.

de Procedimientos Especiales de esta misma Oficina “posibilita la colaboración y la concertación de reuniones entre los titulares de mandatos y las partes interesadas, incluida la sociedad civil”¹²⁸.

La oficina del ACNUDH también ofrece un "taller de formación sobre el seguimiento de las recomendaciones de los órganos establecidos en virtud de tratados [que] está dirigido a actores de la sociedad civil y tiene por objeto el fortalecimiento de su capacidad para relacionarse con los órganos de tratados"¹²⁹.

En definitiva, la oficina del ACNUDH considera que "hoy en día, las opiniones y conocimientos prácticos de la sociedad civil son vitales por parte del movimiento de derechos humanos en la búsqueda de la justicia e igualdad para todas las personas. De hecho, la colaboración [...] con la sociedad civil continúa siendo una prioridad estratégica, pues reafirma los objetivos que tenemos en común, ayuda a abocarnos a las preocupaciones mutuas y apoya la misión y las iniciativas de la Oficina, tanto en la sede como en el terreno. La contribución que realizan los actores de la sociedad civil ha enriquecido también la labor de los expertos independientes de otros mecanismos de los derechos humanos instituidos desde hace mucho, como los órganos establecidos en virtud de tratados y los procedimientos especiales. De forma crucial, la influencia y los conocimientos de los mismos han contribuido asimismo a las operaciones del Consejo de Derechos Humanos"¹³⁰.

De igual forma, en la creación del actual Consejo de Derechos Humanos, la Asamblea General reconoció que “las organizaciones no gubernamentales desempeñan una función importante en la promoción y protección de los derechos humanos en los planos nacional, regional e internacional”¹³¹.

2.C.2.3. Generación de recursos de capital político: Segunda síntesis

En el marco del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, el capital político se genera en relación con principios del marco normativo y reglas institucionales de este sistema que le permiten tanto a organizaciones internacionales de derechos humanos (agentes del sistema de derechos humanos) como a OSCs incidir en el proceso (internacional y doméstico) de regulación de los derechos humanos.

En cuanto a los principios normativos, en general todos los elementos del marco normativo y los instrumentos legales internacionales de los derechos humanos operan como capital político en la medida en que generan un referente común externo que le permite a los agentes justificar y darle validez a sus acciones y reclamar coherencia en el comportamiento de los otros agentes. Esta “lógica de la argumentación” aparece en foros y en procesos de comunicación política entre el Estado y otros agentes a nivel tanto nacional como internacional. Este es el aspecto que más atención ha recibido en la literatura especializada.

Este marco normativo se expresa en términos prácticos y se traduce a la dimensión institucional, lo cual constituye uno de los aspectos menos estudiados en esta literatura. En esta dimensión se generan un conjunto de reglas que definen los procesos institucionales y las estrategias de los agentes del sistema de derechos humanos en relación con su mandato general de promoción y protección de los derechos humanos. Estas reglas no sólo definen la relación entre estos agentes y los Estados en términos de monitoreo y seguimiento, incluso en términos de investigación y

¹²⁸ OACNUDH 2008: 13.

¹²⁹ OACNUDH 2008: 23.

¹³⁰ OACNUDH 2008: iii.

¹³¹ ONU 2006: 2.

sanción, sino además definen cómo participan directamente las OSCs en estos procesos institucionales. El resultado es que el Estado queda sujeto, a voluntad propia, a un mecanismo complejo de regulación que incluye procesos internacionales y domésticos, en el que participan agentes no-estatales que buscan incidir en la función de gobierno en lo que toca a la regulación de esta problemática.

A excepción de los instrumentos legales, este conjunto de principios normativos y reglas institucionales no fue tomado en cuenta en la formulación del modelo en espiral. En lo que sigue, espero sustentar que la generación de estos recursos de capital político, junto con su transferencia y uso en el nivel nacional, constituye el principal mecanismo para abordar el problema de monitoreo en el tránsito del estatus prescriptivo al de cumplimiento habitual.

2.D. MECANISMO DE TRANSFERENCIA DEL CAPITAL POLITICO AL NIVEL NACIONAL¹³²

En la dimensión normativa del sistema de derechos humanos de Naciones Unidas aparece una tensión fundamental entre la norma de derechos humanos y la norma de soberanía. Recordemos que uno de los resultados más importantes de la Conferencia Mundial de 1993 es que los Estados reafirmaron la “legitimidad” del interés de la comunidad internacional en la promoción y protección de los derechos humanos. Estos son procesos que se desarrollan no sólo a escala internacional sino, principalmente, a escala nacional. Por tanto, implícitamente se reconoce la legitimidad de que la comunidad internacional incida en los procesos políticos vinculados a la promoción y protección de los derechos humanos a escala doméstica. Sin embargo, parte del marco normativo de los derechos humanos es el derecho internacional, que establece el principio de soberanía como regla que define la legitimidad de la relación entre los Estados y entre éstos y otros agentes de carácter internacional¹³³.

De aquí se genera la necesidad de generar una interface entre el sistema de derechos humanos de Naciones Unidas¹³⁴ y el sistema político doméstico que permita resolver esta tensión. Esta interface se configura a través de distintos procesos. Primero, la firma y ratificación de los instrumentos legales internacionales de derechos humanos. Segundo, la firma de acuerdos y declaraciones internacionales en materia de derechos humanos y desarrollo. Tercero, la firma de convenios de cooperación técnica que permiten la operación de agentes del sistema de derechos humanos de Naciones Unidas en el territorio nacional. Cuarto, a través del seguimiento a las recomendaciones de los agentes del sistema de derechos humanos de Naciones Unidas. Por último, a través de los esquemas de financiamiento para el desarrollo con cooperantes internacionales que integran un componente de derechos humanos (convergencia).

Este conjunto de instrumentos internacionales generan procesos de regulación y comunicación política que estructuran un mecanismo de transferencia de recursos de capital político del nivel internacional al plano doméstico. La constante en este conjunto de instrumentos es que implican el consentimiento del Estado y la aceptación explícita de los compromisos normativos e institucionales que se desprenden de cada uno de ellos. La diferencia fundamental, relevante para mi investigación, es que tienen distinta fuerza vinculante, están asociados a distintos mecanismos de monitoreo y sanción e incluyen de modo distinto a las OSCs.

¹³² Ver anexo 3.A (módulo: mecanismo de transferencia).

¹³³ Frente a esta tensión hay distintas posiciones académicas (Behnabib 2009. Donnelly 2007. Krasner 2001).

¹³⁴ El mismo argumento aplica para la relación de los Estados con los sistemas regionales de derechos humanos y para su relación con el sistema de cooperación para el desarrollo.

Como anoté en el capítulo 1, una ventaja del enfoque de gobernanza es que permite considerar simultáneamente la dimensión estructural (firma y ratificación de tratados) y la dimensión de procesos (procesos de regulación y mecanismo de comunicación política). Particularmente, el enfoque en la dimensión de procesos, es decir, en la práctica de los derechos humanos, permite identificar el efecto potencial sobre la función de gobierno. Es en este sentido en el que supongo que la ratificación es un momento necesario pero no suficiente para analizar los resultados en términos de regulación de los derechos humanos a nivel doméstico.

Consideremos el ejemplo de la oficina del ACNUDH¹³⁵. La operación de esta Oficina a nivel nacional sólo es posible "a petición del Estado interesado"¹³⁶. Sin embargo, una vez firmado el convenio de cooperación técnica entre el Estado interesado y las Naciones Unidas, el ACNUDH tiene la "responsabilidad" a nivel nacional de "jugar un **papel activo** en la remoción de los obstáculos vigentes y en superar los retos para la realización plena de los derechos humanos y en la prevención de la continuación de la violación de los derechos humanos, [tal] como se refleja en la Declaración y Programa de Acción de Viena"¹³⁷. En este sentido, la presencia de la Oficina a nivel nacional implica que el gobierno doméstico acepta sin reservas su mandato y este rol activo. Una de las principales labores que desarrolla la oficina del ACNUDH es monitorear la consistencia entre la política nacional de derechos humanos y el marco internacional de los derechos humanos, señalando incoherencias cuando las hubiere y proponiendo correctivos a estas políticas. De esta forma, la función de asesoría técnica se traduce en una participación política en la regulación de los derechos humanos a nivel nacional, es decir, se genera un mecanismo de monitoreo que permite la participación política de este agente internacional en la regulación de la problemática de derechos humanos a nivel nacional.

Como se desprende de análisis anteriores, el mandato de la oficina del ACNUDH también genera recursos de capital político para las OSCs domésticas. En la medida en que esta Oficina también se creó atendiendo a un principio de intersectorialidad, el agente social puede participar en los trabajos de construcción de informes sobre la situación de derechos humanos en el país, o puede aportar información pertinente a esta Oficina que probablemente se use para construir los informes anuales y las recomendaciones del Presidente de la Comisión. Por tanto, el mecanismo de transferencia también genera un canal de comunicación política para las OSCs domésticas que les da acceso directo al sistema de derechos humanos de Naciones Unidas. Este acceso opera en la medida en que sus aportes se pueden reflejar en contenidos que el ACNUDH presentará ante la Comisión y ante la Asamblea de Naciones Unidas. En este sentido, "la sociedad civil es socio fundamental de todas las actividades que la OACNUDH desempeña en el terreno"¹³⁸.

El caso de la oficina del ACNUDH corresponde a un proceso de transferencia de recursos de capital político a través de la firma de un convenio de cooperación técnica entre un Estado parte y las Naciones Unidas. De modo similar, aparece un patrón general de transferencia de recursos de capital político a través de la firma y ratificación de tratados internacionales de derechos humanos. Este patrón de transferencia también incluye el conjunto de reglas institucionales, incluido el estatus consultivo pero no limitadas a éste, que le permiten a las OSCs domésticas pasar directamente del plano nacional al plano internacional. Este último patrón también se "activa"¹³⁹ cuando el Estado firma o ratifica un tratado internacional y se vuelve parte del Comité correspondiente, aceptando

¹³⁵ Seleccione este ejemplo atendiendo al papel de esta Oficina el desarrollo del Proceso Londres – Cartagena.

¹³⁶ UN 1993: par. 4.d.

¹³⁷ UN 1993: par. 4.f. Resaltado mío.

¹³⁸ OACNUDH 2008: 8.

¹³⁹ Al usar este término, estoy pensando en la discusión planteada por McAdam, Tarrow y Tilly sobre el concepto de oportunidad política (McAdam et al., 2004: 46). En un sentido similar, Hafner-Burton 2012: 19.

explícitamente tanto el mandato como el conjunto de reglas y procesos institucionales de este agente. El punto importante para mi argumentación aquí es que la ratificación no sólo se refiere a los contenidos normativos que pasan a ser parte de los elementos estructurales del Estado sino también a las reglas institucionales que materializan ese contenido normativo en procesos prácticos y complejos de regulación.

En esta perspectiva resulta importante incluir la firma de Declaraciones internacionales en materia de derechos humanos y desarrollo (convergencia) como parte de los procesos que configuran el mecanismo de transferencia de capital político. Aunque estos instrumentos internacionales no comportan un elemento de sanción legal como los tratados, cuando un Estado firma una Declaración se compromete, es decir, se obliga normativamente, con los principios de ese acuerdo. Estos principios normativos y los compromisos que generan entran a formar parte de un mecanismo de monitoreo del comportamiento práctico del Estado por parte de los agentes no-estatales. El caso de la Declaración y Programa de Acción de Viena, así como la Declaración sobre los Derechos de los Defensores de Derechos Humanos serán de especial interés para mi caso de estudio.

Por último, teniendo en cuenta el proceso de convergencia analizado antes, cuando los convenios de cooperación para el desarrollo incluyen un componente de derechos humanos también configuran un proceso de transferencia de recursos de capital político.

En resumen, la firma o ratificación de tratados, la firma de convenios de cooperación técnica, la firma de Declaraciones y la firma de convenios de cooperación para el desarrollo, entre otros, generan una interface entre el sistema político doméstico y el sistema de derechos humanos (incluido el ámbito de convergencia)¹⁴⁰. Este conjunto de procesos se pueden definir como procesos de regulación y comunicación política entre el Estado y agentes no-estatales. Desde el punto de vista del Estado parte, esto corresponde a un proceso de institucionalización de la norma de derechos humanos a nivel doméstico. Desde el punto de vista de los agentes no-estatales, esto genera un proceso que transfiere inmediatamente al sistema político doméstico el conjunto de recursos de capital político que les permiten buscar incidir legítimamente sobre el modelo de regulación de la problemática de derechos humanos, desempeñándose ya sea en el plano nacional o en el plano internacional. Este punto lo trato en detalle en el siguiente capítulo para el caso colombiano. Por el momento, es necesario hacer referencia a un problema central vinculado a este mecanismo de transferencia que se acentúa en la perspectiva de gobernanza.

2.D.1. El problema de la “obligación-sanción” (*enforcement*)

Sin duda, el problema práctico central asociado a los procesos de difusión y monitoreo de la norma de derechos humanos es cómo “sancionar-obligar” su cumplimiento. Tal como se indica en el modelo en espiral, esto es especialmente problemático en el tránsito de la fase de institucionalización a la fase de cumplimiento habitual de la norma. Este problema se puede plantear en términos del componente de sanción implícito en los distintos procesos de transferencia de capital político.

Hasta este punto he analizado el proceso de generación de recursos de capital político en términos de principios normativos y reglas institucionales. Un aspecto que permite distinguir entre sí estos principios y reglas es la capacidad de sanción que comportan. Asumo que este componente también se transfiere al nivel doméstico como parte del capital político.

¹⁴⁰ Ver anexo 6: Instrumentos internacionales de derechos humanos.

Por una parte, sólo la ratificación de tratados internacionales comporta un componente de sanción legal y, en este sentido, genera un compromiso vinculante en términos legales¹⁴¹. Por otra parte, el proceso de convergencia genera un componente de sanción económica en la medida en que la asignación de recursos de ayuda oficial al desarrollo se condicione al cumplimiento de estándares internacionales de derechos humanos. Contrario a la crítica de Krasner al enfoque de gobernanza como “estructuras para la toma de decisiones carentes de autoridad”¹⁴², es importante resaltar que, en la medida en que el enfoque de gobernanza política depende y se enmarca en estos procesos de transferencia de recursos de capital político, incluye estos dos componentes de obligación-sanción. Y añade un tercero: El componente de sanción política que se desprende de la existencia de un marco de referencia común y reglas institucionales que expone al Estado a procesos complejos de regulación¹⁴³.

Es en este sentido en el que las normas importan. En la medida en que las normas que toma en cuenta un agente para orientar su comportamiento práctico hacen parte de un marco común, compartido por todos los agentes que interactúan, su racionalidad práctica deja de ser un asunto privado y se convierte en un asunto público, sujeta a la mirada y a la evaluación de todos los agentes en el contexto de interacción. De nuevo, vale la pena una breve referencia a la firma de Declaraciones y Acuerdos internacionales en materia de derechos humanos. Esto constituye compromisos que, aunque no tienen la fuerza vinculante de los tratados y no cuentan con mecanismos legales de sanción, hacen parte de los recursos políticos que los Estados y los gobiernos movilizan en su esfuerzo de pertenecer y hacer parte de la comunidad internacional, lo cual es central en una perspectiva constructivista. Pero a la vez constituyen recursos políticos que los agentes no-estatales señalan con el objetivo de modificar o determinar el comportamiento práctico de los agentes estatales¹⁴⁴.

Veamos dos ejemplos que ilustran este punto. El Sub-Comité para la Prevención de la Tortura establece como "requisitos para los Estados Partes: Los Estados Partes están **obligados** a establecer, designar o mantener, a nivel nacional, uno o varios órganos de visitas, que pueden ser INDH¹⁴⁵, defensores del pueblo, comisiones parlamentarias u ONGs, para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Los Estados Partes permitirán las visitas de los Subcomités y de los propios órganos de visitas a cualquier lugar bajo su jurisdicción y control donde se encuentren o pudieran encontrarse personas privadas de su libertad. Estas visitas se llevarán a cabo con el fin de fortalecer, si fuera necesario, la protección de estas personas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes"¹⁴⁶.

Este criterio de obligación también se plantea cuando se crea el actual Consejo de Derechos Humanos. En este sentido los Estados "reafirman que, si bien es necesario tener en cuenta la importancia de las peculiaridades nacionales y regionales y los diversos antecedentes históricos, culturales y religiosos, todos los Estados, independientemente de cuál sea su sistema político, económico y cultural, tienen la **obligación** de promover y proteger todos los derechos humanos y libertades fundamentales"¹⁴⁷.

¹⁴¹ Cole 2009.

¹⁴² Krasner 2001: 64.

¹⁴³ Esto corresponde, en cierta medida, al mecanismo de “nombramiento y avergonzamiento” que propone el modelo en espiral. En este modelo también se incluyen los recursos de ayuda como componente “duro” de sanción.

¹⁴⁴ Este es básicamente el proceso de “atrapamiento” que se indica en el modelo en espiral (capítulo 1).

¹⁴⁵ Instituciones Nacionales de Derechos Humanos.

¹⁴⁶ OACNUDH 2008: 67. Resaltado mío.

¹⁴⁷ ONU 2006: 1. Resaltado mío.

En síntesis, la transferencia de recursos de capital político permite la integración de procesos sistémicos de regulación de la problemática de derechos humanos del nivel internacional con procesos del nivel nacional¹⁴⁸. También genera a nivel doméstico un marco de referencia para definir las condiciones institucionales que permiten establecer procesos de regulación en términos de gobernanza política y coordinación intersectorial, con soluciones específicas al problema de monitoreo y obligación-sanción. El análisis del Proceso Londres – Cartagena nos permitirá ver específicamente cómo operan estos aspectos.

¹⁴⁸ Quisiera insistir en que es una perspectiva de análisis multiagente, lo que implica que los agentes y sus interacciones son determinantes para explicar cómo se integran estos niveles de regulación.

3. MARCO ESTRUCTURAL DEL PROCESO LONDRES-CARTAGENA Y MODELO BASE DE REGULACION DE DERECHOS HUMANOS

En este capítulo, me ubico en el momento previo al inicio del Proceso Londres – Cartagena. Especifico, por una parte, el estado del proceso de institucionalización de recursos de capital político en el sistema político colombiano con el objetivo de señalar el marco normativo en el que se desarrolla el Proceso. Por otra parte, especifico el estado inicial del modelo de regulación de la problemática de derechos humanos en Colombia y presto especial atención a la forma como se integran las agendas de derechos humanos y desarrollo, así como a la forma como participan los agentes no-estatales en este modelo de regulación.

El argumento central en este nivel de análisis es que aunque la institucionalización de instrumentos internacionales de derechos humanos y cooperación para el desarrollo en el sistema político colombiano implicaba la transferencia parcial de recursos de capital político desde el nivel internacional, estos recursos aún no se habían integrado plenamente en el modelo de regulación de la problemática de derechos humanos. Esto está indicado principalmente por la forma como se relacionan las agendas de derechos humanos y desarrollo, así como por la forma como participan los agentes no-estatales en este modelo base.

Desarrollo este argumento en tres pasos. Primero, analizo el proceso de institucionalización de los regímenes internacionales de derechos humanos y desarrollo en el sistema político colombiano. Segundo, especifico el modelo base de regulación en relación con ese proceso de institucionalización. Por último, genero el estado inicial de atributos relevantes de los agentes que se desempeñan en este modelo base, los cuales van a interactuar posteriormente en el Proceso Londres - Cartagena.

Para especificar el proceso de institucionalización de los regímenes de derechos humanos y desarrollo, retomo los principales procesos que configuran el mecanismo de transferencia de capital político del nivel internacional al nivel doméstico. En este sentido, reviso el estado de la ratificación de instrumentos internacionales de derechos humanos, el marco legal aplicable a la cooperación internacional en el sistema político colombiano y la firma de otros convenios de cooperación con agentes del sistema de derechos humanos de Naciones Unidas.

Para especificar el modelo base de regulación, establezco los antecedentes del Proceso Londres - Cartagena, defino las orientaciones de la cooperación internacional frente a la problemática de derechos humanos en Colombia y puntualizo cómo participan los agentes no-estatales en este esquema de regulación. Por último, especifico el estado inicial de un conjunto de atributos de los tres agentes que se van a encontrar en el Proceso Londres – Cartagena, lo que me permitirá definir las condiciones iniciales de la interacción.

Establecer el estado inicial del modelo de regulación y las condiciones iniciales de la interacción con base en la inicialización del modelo de agentes, me permitirá realizar posteriormente⁴⁰⁰ un análisis contrafactual (comparativo) para determinar el efecto de la introducción de recursos de capital político en el modelo de regulación de derechos humanos, particularmente en lo que toca a la convergencia entre las agendas de derechos humanos y desarrollo, así como a la participación de agentes no-estatales.

⁴⁰⁰ Capítulo 5.

3.A. INSTITUCIONALIZACION DE INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS Y COOPERACION PARA EL DESARROLLO EN EL SISTEMA POLITICO COLOMBIANO¹

3.A.1. Régimen jurídico de la cooperación internacional en Colombia

Colombia ha ratificado las Convenciones de Viena I de 1969 y Viena II de 1986 que regulan la firma de tratados entre Estados, la constitución de contratos entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales². El artículo 27 de la Convención de Viena de 1969 establece que una vez firmado y ratificado un tratado internacional, un Estado no puede invocar su derecho interno como excusa para su incumplimiento³.

A pesar de que la reglamentación jurídica ha sido una de las prioridades dentro de los procesos de armonización entre política de desarrollo y política de cooperación en el Estado colombiano, aún no existe un marco jurídico que regule expresamente la cooperación internacional no reembolsable en Colombia. Estos procesos se regulan a partir de la aplicación de tratados internacionales, principios constitucionales y de preceptos del código civil colombiano⁴.

Los Acuerdos o Convenios de cooperación constituidos como contratos entre el Estado colombiano y donantes internacionales se consideran sujetos a los instrumentos del derecho internacional público y están regulados por las Convenciones de Viena citadas antes. A nivel nacional, la norma de orden superior que estructura este marco de regulación es el artículo 62 de la Constitución Política que establece la obligatoriedad de respetar la voluntad del donante⁵. Esta norma busca garantizar a los donantes que los recursos aportados serán ejecutados para "la obtención de los objetivos por ellos aprobados"⁶.

Los recursos de cooperación tanto de ayuda condicionada como de ayuda oficial al desarrollo están sujetos a una regulación especial que se establece a partir del inciso 4 del artículo 13 del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública o Ley 80 de 1993, que establece que "los contratos financiados con fondos de los organismos multilaterales de crédito o celebrados con personas extranjeras de derecho público u organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacionales, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades en todo lo relacionado con procedimientos de formación y adjudicación y cláusulas especiales de ejecución, cumplimiento, pago y ajustes"⁷.

Basada en el principio constitucional de respeto a la voluntad del donante, esta norma establece que la regulación de las relaciones entre gobierno nacional y donantes internacionales se fundamenta en la voluntad de los donantes tal y como se exprese en los contratos derivados de un Acuerdo Marco de Cooperación, lo que implica que estos contratos están regidos en lo fundamental por el reglamento institucional interno de cada donante. Por tanto, las normas y procedimientos de contratación establecidos por los donantes son de obligatorio cumplimiento para el Estado colombiano⁸.

¹ Ver anexo 3.A (módulo: "interface" institucionalización de capital político). Ver también, anexo 3.B.1: Enmarcamiento del Proceso Londres-Cartagena.

² CRC 1985, 1996 y 1997.

³ ONU 1968.

⁴ Acción Social 2008a: 53.

⁵ ANCC 1991: Art. 62.

⁶ Acción Social 2008a: 53.

⁷ CRC 1993.

⁸ Acción Social 2008a: 60ss.

Esto explica que una de las exigencias más frecuentes de los donantes sea “aplicar sus reglamentos, procedimientos y normas de contratación en la ejecución de los recursos de cooperación no reembolsable que entregan”, y esta reglamentación es la que rige efectivamente la ejecución de los recursos de cooperación por entidades públicas colombianas⁹.

Por tanto, los convenios de cooperación incluyen el conjunto de principios, reglas y procedimientos que serán la base para establecer los contratos de ejecución de recursos de cooperación. Los contratos son disposiciones de carácter especial que expresan la voluntad del donante, que es objeto de protección por la Constitución¹⁰.

La voluntad de los donantes se configura en términos normativos, institucionales y técnicos según la posición funcional del sistema de CID en el contexto internacional. Como argumenté en el capítulo anterior, este sistema está orientado a la regulación de riesgos globales e integra posiciones particulares según la orientación de política exterior de cada país donante¹¹. En concepto de la Procuraduría General de la Nación, en la medida en que los reglamentos internos de los donantes integran los convenios, acuerdos, y otro tipo de instrumentos acordados en foros multilaterales como la ONU y la OCDE¹², esto define la legitimidad de estos marcos institucionales y, por tanto, la obligación del Estado colombiano de respetarlos en el marco de las relaciones de cooperación¹³.

La constitucionalidad del inciso 4 de la Ley 80 fue ratificada por la Corte Constitucional, así como su ámbito de aplicación en relación con los recursos percibidos por el Estado de fuentes de cooperación internacional. Indicó la Corte, además, que tratándose de estos recursos, aplica el sometimiento a los reglamentos internos de los organismos que los aportan y, por tanto, es necesario respetar la voluntad en cuanto a objetivos y destinación de esos recursos que imponga el donante¹⁴.

En síntesis, la Cooperación Internacional pactada en tratados internacionales, así como su ejecución a través de acuerdos complementarios, se regula por el derecho internacional público y “no es procedente, de conformidad con esa normatividad internacional reconocida por Colombia, alegar disposiciones de derecho interno para condicionar, limitar o incumplir las obligaciones contraídas en dichos instrumentos internacionales”¹⁵.

En este marco institucional, el Estado colombiano ha orientado progresivamente su política de desarrollo en términos de la agenda de Objetivos de Desarrollo del Milenio¹⁶ y ha adoptado los principales instrumentos internacionales que buscan adaptar el sistema de CID al requerimiento de

⁹ Acción Social 2008a: 57, 71.

¹⁰ Acción Social 2008a: 59s.

¹¹ Esto depende en realidad del tipo de canal de cooperación del que se trate, sea bilateral (Estado – Estado), multilateral (Organizaciones Internacionales de Ayuda o Banca Multilateral para el Desarrollo – Estado), descentralizado (Estado – Entidades sub-nacionales (Sur); Estado – Sociedad Civil; Entidades sub-nacionales (Norte) – Entidades sub-nacionales (Sur); Entidades sub-nacionales (Norte) – Sociedad Civil; Banca Multilateral – Sociedad Civil o Entidades sub-nacionales) o cooperación sur - sur (Estado (Sur) – Estado (Sur)) (Acción Social 2006 y 2008b). Este listado no es exhaustivo.

¹² Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico.

¹³ Acción Social 2008a: 61.

¹⁴ CCC 2004a.

¹⁵ Acción Social 2008a: 70.

¹⁶ DNP 2005.

regulación de riesgos globales a través de mecanismos de gobernanza y, simultáneamente, responder a los aspectos críticos diagnosticados en los años noventa¹⁷.

3.A.2. Institucionalización de instrumentos de derechos humanos¹⁸

La Constitución Política de Colombia incluye como parte del bloque de constitucionalidad el conjunto de principios relativos a los derechos humanos¹⁹. Expresamente, el artículo 93 indica que “los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”²⁰.

Para el año 2002, el Estado colombiano había firmado y ratificado la mayoría de tratados internacionales de derechos humanos y se habían integrado como parte del *corpus* constitucional del Estado colombiano. Junto a esto, el 17 marzo del año 2003 se extendió invitación permanente a los Procedimientos Especiales de los Órganos de Tratados de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: “Una invitación permanente es una invitación abierta cursada por un gobierno a todos los procedimientos especiales temáticos. Al formular una invitación permanente, los Estados declaran estar siempre dispuestos a aceptar las solicitudes de visitas de todos los procedimientos especiales”²¹.

En cuanto a la firma de declaraciones internacionales y convenios de operación de organizaciones internacionales de derechos humanos cabe destacar dos eventos. Primero, el Estado colombiano firmó la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993. Junto al compromiso general en materia de respeto a derechos humanos, adquirió el compromiso con la implementación del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario²². Tal como lo estipula el inciso 71 de la Declaración, el objetivo de este Plan es determinar “las medidas necesarias para que [el] Estado mejore la promoción y protección de los derechos humanos”²³. Segundo, el 29 de noviembre de 1996, el Estado colombiano firmó el primer convenio de cooperación técnica con las Naciones Unidas²⁴ para establecer una sede de la oficina del ACNUDH en el territorio nacional.

Retomando la lógica práctica del mecanismo de transferencia, es necesario insistir en que, aparte de los efectos legales, hay un conjunto de efectos normativos e institucionales que se desprenden de la firma o ratificación de un tratado internacional, así como de la firma de Declaraciones Internacionales y convenios de cooperación. Por una parte, el Estado colombiano acepta los mandatos así como el conjunto de reglas y procedimientos institucionales de la Comisión de Derechos Humanos²⁵, de los Órganos de tratados, de los Procedimientos Especiales y de la oficina del ACNUDH. Por la otra, se compromete a informar periódicamente a la Comisión de Derechos Humanos sobre la situación general de los derechos humanos en el país y al Comité correspondiente sobre la situación de derechos específicos en relación con cada tratado ratificado. Esto implica que

¹⁷ Capítulo 1 (sistema CID).

¹⁸ Ver anexo 9.

¹⁹ ANCC 1991: Art. 11-40.

²⁰ ANCC 1991: Art. 93.

²¹ <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/chr/special/invitations.htm>.

²² Este punto lo retomo y lo desarrollo en el capítulo 5.

²³ ONU 1993: par. 71

²⁴ Esta Oficina empezó a operar en Colombia el 6 de abril de 1997 (OACNUDH 1997). El acuerdo es renovable cada cuatro años.

²⁵ Actual Consejo.

se obliga voluntariamente a implementar las recomendaciones que hagan estos agentes para mejorar la situación de derechos humanos, así como a aceptar los mecanismos de seguimiento y monitoreo del cumplimiento de estas recomendaciones. En definitiva, esta dimensión estructural genera una serie de procesos a nivel doméstico cuyo efecto sobre el modelo de regulación y la problemática de derechos humanos no es lineal ni, por tanto, fácilmente predecible.

En este punto cabe una aclaración. La institucionalización de instrumentos internacionales tanto de derechos humanos como de cooperación para el desarrollo es en sí mismo un proceso dinámico. Por ejemplo, para el año 2003 apenas se estaba consolidando el proceso de cambio normativo e institucional del sistema de cooperación para el desarrollo²⁶, lo que implica que esta parte de capital político no se había institucionalizado plenamente a nivel nacional. En relación con este punto, más adelante veremos que para explicar cómo se transfirió esta parte de capital político al Proceso es necesario ir a la dimensión de agentes y explorar la presencia de estos recursos en sus modelos cognitivos²⁷, particularmente en el modelo cognitivo del agente internacional.

El punto central de este proceso de institucionalización de instrumentos internacionales es que genera la interface entre el sistema político colombiano y los regímenes internacionales de derechos humanos y desarrollo. Esto implica, por una parte, la integración normativa del sistema político colombiano con desarrollos normativos internacionales y, por la otra, la integración de procesos institucionales del Estado colombiano con reglas y procesos institucionales de los agentes que se desempeñan tanto en el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas como en el sistema de cooperación para el desarrollo²⁸. Por una parte, este proceso de institucionalización complementa el mecanismo de transferencia de recursos de capital político del nivel internacional al nivel doméstico en Colombia. Por la otra, el proceso de institucionalización genera el marco normativo que enmarca tanto el modelo base de regulación como el Proceso Londres – Cartagena y la negociación-concertación del componente de derechos humanos de la primera Estrategia de cooperación.

En la siguiente sección profundizo en la relación entre este marco normativo y el modelo base de regulación de derechos humanos en Colombia.

3.B. MODELO BASE DE REGULACION DE DERECHOS HUMANOS²⁹

3.B.1. Antecedentes

El principal antecedente del Proceso Londres-Cartagena lo constituye el Plan Colombia. La revisión general de este antecedente permite sentar las bases para especificar cómo se abordaba el problema de regulación de los derechos humanos en Colombia previo a Londres – Cartagena, cuál era la relación entre derechos humanos y cooperación para el desarrollo y cómo participaban los distintos agentes en este modelo base de regulación.

De manera particular, la revisión de este antecedente permite establecer un punto de referencia para entender cómo ha evolucionado la concepción de la problemática colombiana por parte de los principales cooperantes con el Estado colombiano, esto es, la cooperación estadounidense y la cooperación europea. Teniendo en cuenta que estos enfoques de cooperación para el desarrollo van

²⁶ El Primer Foro de Alto Nivel se realizó ese año (CAD 2003).

²⁷ Introducción (diseño metodológico).

²⁸ Aquí es interesante notar que a pesar de que la oficina del ACNUDH es un organismo del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, el acuerdo de operación en Colombia es un acuerdo de cooperación técnica, por tanto, está sujeto al marco legal que regula los flujos de cooperación internacional.

²⁹ Ver anexos 3.B, 3.B.1 y 3.C.

a estar representados posteriormente en el Proceso Londres - Cartagena, este análisis permite establecer las tensiones y diferencias políticas iniciales que se van a reproducir internamente en el modelo cognitivo del agente internacional frente a la problemática colombiana. De igual forma, permite entender mejor cómo se configura el modelo cognitivo de la administración Uribe.

3.B.1.1. Plan Colombia: Aspectos generales

El Plan Colombia "inició como una iniciativa bipartidista en la administración Clinton"³⁰. Su discusión en el Congreso de Estados Unidos tomó alrededor de 5 años antes de su presentación formal en 1999 por parte del gobierno colombiano³¹.

Uno de los principales referentes para la formulación del Plan Colombia fue el diagnóstico que hizo una consultora privada sobre la situación de violencia política en Colombia a principios de la década de los noventa. El informe resaltaba el riesgo que planteaban el tráfico de drogas y la existencia de "escuadrones de la muerte" para la estabilidad institucional del Estado colombiano y las implicaciones en este escenario para la política de ayuda de Estados Unidos, centrada en ese momento en la lucha antinarcóticos. Aunque en el informe se descartaba, al igual que hacían otros analistas estadounidenses, el papel de las guerrillas como un factor de desestabilización, concluyó que el Estado colombiano se veía seriamente amenazado por la existencia de los cárteles de la droga y los grupos paramilitares. En este escenario, el informe concluía, la ayuda antinarcóticos de Estados Unidos no sólo no había logrado los objetivos propuestos sino que podía generar efectos contrarios, estimulando la violencia política. Por tanto, se recomendaba el cambio de estrategia y el planteamiento de objetivos de más largo alcance de esta política de ayuda³².

Para finales de la década de los noventa la percepción sobre el papel de los grupos guerrilleros había cambiado. Ahora se conceptualizaba que "una victoria narcoguerrillera era posible"³³, evaluación que era consecuente con cambios importantes en la dinámica del conflicto armado interno. Por una parte, el fortalecimiento de los grupos guerrilleros, que habían logrado un desarrollo militar que los ponía a la par e incluso les permitía superar militarmente al ejército colombiano. A lo que se añadía el fortalecimiento de sus finanzas gracias a su participación en el negocio del tráfico de drogas, el secuestro y la extorsión. Por la otra, la expansión y fortalecimiento militar y económico de los grupos paramilitares que de igual forma participaban en el tráfico de drogas y que para el año 1997 se habían organizado en una confederación nacional que se llamó Autodefensas Unidas de Colombia.

En la perspectiva de los Estados Unidos, estos grupos "narcoguerrilleros" y "narcoparamilitares" habían desarrollado tal grado de poder militar y económico que ponían en riesgo la estabilidad institucional del Estado Colombiano, es decir, el diagnóstico indicaba que Colombia podía entrar muy pronto en la categoría de los "estados fallidos"³⁴. Sin embargo, la estabilidad del Estado colombiano no era lo único que preocupaba a los Estados Unidos. También estaba el hecho que Colombia se había convertido para finales de los años noventa en el principal proveedor de cocaína en el mundo, así como de la cocaína que se consumía en su propia casa³⁵.

³⁰ DeShazo et al., 2007: 2.

³¹ El Tiempo 1999.09.20. USAID 2009: 3.

³² Riley 1994.

³³ Youngers 1998: 1.

³⁴ Ignatieff define el Estado fallido como un escenario en el que "el gobierno central continúa funcionando pero no controla todo el territorio y está atrapado en un punto ciego sangriento con grupos insurgentes" (2003: 299s). Para un análisis crítico del caso colombiano, González 2003 y Gutiérrez 2010.

³⁵ Bagley 2000. CRS 2011. GAO 2008. Gutiérrez 2003. PNUD 2003a. Tickner 2000. USAID 2009.

Sin embargo, a pesar de la relación de los grupos insurgentes con el negocio de la coca y queriendo evitar replicar los fracasos de Vietnam en Colombia, el Plan Colombia se diseñó fundamentalmente como un programa de lucha antinarcoóticos, con el objetivo fundamental de reducir en un 50% los cultivos ilícitos (coca, marihuana y amapola) en un período de 6 años³⁶. Junto a esto, se plantearon otros objetivos generales que reflejaban un nuevo enfoque de "ayuda integral" de la cooperación estadounidense con Colombia: "el fortalecimiento de la presencia del Estado y la mejora en la seguridad; fortalecimiento del sistema judicial y la lucha contra la corrupción; impulso a la economía; y mejora de la gobernabilidad"³⁷.

En materia de derechos humanos, la principal restricción que enfrentaba el diseño del Plan surgía de la Enmienda Leahy que había aprobado el Congreso de los Estados Unidos el 30 de septiembre de 1996. La Enmienda establecía que todos los programas de ayuda militar de Estados Unidos debían someterse al cumplimiento de compromisos en materia de derechos humanos. Por tanto, aunque el Plan se diseñó con un fuerte componente militar, formalmente incluyó como principal parámetro de control político el respeto al régimen internacional de los derechos humanos³⁸.

El costo total del Plan se proyectó en 7500 millones de dólares, de los cuales el Estado colombiano aportaría 4000 millones, lo que dejaba 3500 millones que debían ser gestionados con fuentes de cooperación internacional³⁹. Entre los años 2000 y 2005, que corresponden a la primera fase del Plan Colombia, el gobierno de Estados Unidos había aportado alrededor de 4000 millones. El grueso de los recursos estadounidenses, esto es alrededor del 80%, estaba destinado a financiar el componente militar del Plan⁴⁰. El restante 20% estaba destinado a financiar el componente no-militar, que incluía un programa de "promoción del Estado de derecho" y un programa de "promoción de la justicia económica y social". Este último incluía cuatro proyectos: desarrollo alternativo, atención a la población desplazada, apoyo a la desmovilización de grupos armados ilegales y fortalecimiento de la democracia y derechos humanos. En este período, sólo se destinó el 2.3% del total de recursos aportados por los Estados Unidos, esto es 94 millones, al fortalecimiento de la democracia y los derechos humanos⁴¹.

Tanto el diagnóstico de la problemática colombiana y su efecto potencial sobre la viabilidad del Estado colombiano, así como la estructura del presupuesto del Plan Colombia dan una sólida pista del tipo de cooperación que tenía en mente Estados Unidos con Colombia⁴².

3.B.1.2. Cooperación estadounidense vs Cooperación europea

El presidente Pastrana anunció el Plan Colombia a finales del año 1999, pero su implementación sólo empezó hasta julio del 2000, y los primeros desembolsos de dineros estadounidenses se hicieron en el año 2001. La administración Pastrana esperaba gestionar parte de los recursos para financiar el Plan Colombia con los países europeos, especialmente para complementar el financiamiento del componente social. Con este fin, inició un proceso de acercamiento con la cooperación Europea⁴³, para lo cual organizó durante el año 2000 el primer proceso de gestión de

³⁶ GAO 2008.

³⁷ USAID 2009: 5.

³⁸ CRS 2011: 40. FOR 2010: iii. GAO 2008: 27. Semana 2000-07-24. Pardo 2001: 38. Tate 2009: 63ss.

³⁹ CRS 2011: 24.

⁴⁰ Tate 2009.

⁴¹ Datos elaborados con base en GAO 2008: 15 y 47. También USAID 2009: 3, np 6. Ver anexo 11, tabla 1.

⁴² Para un marco general de este debate, Krasner 2010.

⁴³ Pardo 2001: 37.

recursos de ayuda oficial al desarrollo usando la metodología de mesas de cooperación⁴⁴, que recibió el nombre oficial de Mesa de Aportantes y que se enmarcó en una estrategia internacional de "Diplomacia para la Paz"⁴⁵.

Esto marca una directriz que permite caracterizar y contrastar los enfoques de cooperación internacional tanto de Estados Unidos como de la Unión Europea con Colombia en el período 1999-2002. Por una parte, la cooperación estadounidense prefería apoyar un enfoque de mano dura y de salida militar frente a la problemática colombiana. Por la otra, los países europeos estaban más orientados a temas de desarrollo social con énfasis en el respeto al Estado de derecho, a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario. Los europeos también propendían por la salida política negociada al conflicto armado interno, con amplia participación de la sociedad civil. Por tanto, el tener que tratar simultáneamente con dos enfoques de cooperación opuestos en su concepción política y estratégica de la problemática colombiana generó una tensión fundamental en la política exterior de la administración Pastrana que se reproduce en la administración Uribe y durante el desarrollo del Proceso Londres-Cartagena⁴⁶.

La administración Pastrana usó un enfoque de corresponsabilidad que casaba con cambios normativos del sistema de CID. Pastrana le pedía a la comunidad internacional que asumiera su parte de responsabilidad frente a la problemática colombiana, especialmente el tema del narcotráfico, y que participara activamente en la generación de soluciones viables. Sin embargo, el principal obstáculo que debía superar era la reticencia de los Europeos a participar en el financiamiento de un Plan que no veían como propio sino orientado y diseñado según los intereses estratégicos de Estados Unidos en la región. Para la cooperación europea, el diseño del Plan se contraponía con sus propias visiones y posiciones políticas frente a la problemática colombiana. Algunos países de Europa decidieron más bien apoyar a las OSCs colombianas a través de canales descentralizados de cooperación, orientar sus recursos al establecimiento del primer Programa Regional de Desarrollo y Paz y mantenerse al margen del Plan Colombia⁴⁷.

En síntesis, a pesar del condicionamiento que se incluyó en el diseño del Plan Colombia, en este escenario de cooperación no convergen las agendas de desarrollo y derechos humanos. Por el contrario, lo que encontramos es una división acentuada entre las visiones de los europeos y los estadounidenses frente a la problemática colombiana y frente al enfoque de regulación. Estos antecedentes constituyen el referente para abordar el análisis de los agentes que interactúan en el modelo base de regulación.

3.B.2. Modelo de agentes⁴⁸

En el modelo base de regulación interactúan el gobierno colombiano y agentes no-estatales. Estos últimos agregan a agentes internacionales (agentes del sistema de derechos humanos, del sistema de cooperación para el desarrollo y ONGIs) y de la sociedad civil colombiana.

Al generar el modelo de agentes, espero resaltar el estado inicial de sus orientaciones cognitivas respecto a la definición de la problemática de derechos humanos en Colombia, así como sus

⁴⁴ CEPEI 2005.

⁴⁵ Cardona 2001. Fernández de Soto 2001. MREC 1998.

⁴⁶ Cragin and Chalk 2003. FESCOL 2004. Rabasa and Chalk 2001.

⁴⁷ El Tiempo 2003.12.02.

⁴⁸ Anexo 3.C. Estado inicial del modelo de regulación: Agentes. Para generar el modelo de agentes, me ubico en el momento previo al inicio del Proceso Londres-Cartagena, lo que implica que se ha dado un cambio de gobierno y ahora está en el poder Alvaro Uribe Vélez, quien se posesionó el 7 de agosto de 2002.

orientaciones prácticas respecto al modo más adecuado de regularla. En este punto tengo en cuenta el supuesto de pluralidad (heterogeneidad) de los agentes, por lo que espero sustentar que existen asimetrías en las orientaciones cognitivas y prácticas que causan distintos niveles de conflicto entre la administración Uribe y los agentes no-estatales, así como entre éstos mismos, lo que define la condición inicial de la interacción.

A continuación genero el modelo de agentes especificando cinco atributos⁴⁹. Primero, la composición interna del agente, lo que indica requerimientos de coordinación intra-sectorial. Segundo, sus orientaciones cognitivas, es decir, la forma como conciben la problemática de derechos humanos en Colombia y sus orientaciones prácticas sobre la forma adecuada de regularla. Tercero, sus objetivos, es decir, el tipo de agenda que se desprende de sus orientaciones cognitivas y prácticas. Cuarto, sus roles, particularmente en lo que toca al control de recursos y a la participación en la función de regulación. Por último, sus relaciones con otros agentes en el modelo base de regulación, dados su modelo cognitivo, su agenda y sus roles⁵⁰.

3.B.2.1. Composición de los agentes

3.B.2.1.1 Internacionales

En la Reunión de Londres⁵¹, en representación de la comunidad de países y organizaciones cooperantes con Colombia, participaron altos funcionarios de los gobiernos de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, la Unión Europea, Japón, México, Noruega, Suiza, los Estados Unidos de América, la Comisión Europea, organismos del sistema de las Naciones Unidas, la Corporación Andina de Fomento, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial⁵². Vale la pena resaltar que en la composición oficial del agente internacional encontramos agentes tanto del sistema de cooperación para el desarrollo como agentes del sistema de derechos humanos de Naciones Unidas.

Atendiendo a las diferentes orientaciones frente a la problemática colombiana, la composición inicial de este sector del agente internacional generó un problema importante de coordinación intrasectorial y una dinámica organizacional muy interesante que llevó a aprendizajes muy importantes tanto para los internacionales como para los otros agentes en materia de coordinación y negociación política que se recogieron en el modelo emergente de regulación⁵³.

Por su parte, en el Proceso Londres - Cartagena participaron dos plataformas de ONGIs (DIAL y PODEC)⁵⁴ que agrupaban a distintas ONGIs de los campos de derechos humanos, paz, desarrollo y democracia con trabajo en Colombia. A su vez, algunas de las ONGI que participaban en estas plataformas eran simultáneamente miembros de otras plataformas internacionales. Por ejemplo, Oxfam hacía parte de DIAL y a la vez hacía parte de ABColombia, una plataforma de ONGIs con sede en Inglaterra que apoyó a las OSCs colombianas para su participación en la Reunión de Londres en el 2003. Este dato es importante en la medida en que indica de modo muy general el alcance de las redes “transnacionales” con las que interactuaban las OSCs colombianas.

⁴⁹ Introducción (diseño metodológico).

⁵⁰ En el anexo 10, momento de observación 1, se puede consultar la sistematización del estado de estas variables.

⁵¹ Capítulo 4.

⁵² Mesa de Londres 2003.

⁵³ Profundizo en este punto en los capítulos 4 y 5.

⁵⁴ Diálogo Inter-Agencial (<http://dial.atarraya.org/>) y Plataforma de Organizaciones de Desarrollo Europeas en Colombia (<http://www.podec.org/>).

En la composición de estas plataformas no surgió un problema especialmente importante de coordinación intrasectorial y su composición no varió en el desarrollo del Proceso.

3.B.2.1.2. Gobierno

El único agente que cambió sustancialmente en relación con los antecedentes descritos es el gobierno colombiano. El 7 de agosto del año 2002 se posesionó como presidente Alvaro Uribe, lo que implicó un cambio importante en la política de seguridad⁵⁵. En representación del gobierno Uribe asistieron a la Reunión de Londres la Canciller, el Vicepresidente de la República, el director de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional y otros altos funcionarios. Lo importante en la composición de esta delegación es que reúne tres ejes temáticos que, en la perspectiva gubernamental, van a estar en constante juego en el desarrollo del Proceso Londres - Cartagena. Primero, el tema de la política exterior, a cargo de la Cancillería. Segundo, el tema de derechos humanos y derecho internacional humanitario a cargo de la Vicepresidencia. Por último, el tema de cooperación internacional, a cargo en ese momento de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, y que se integraba a la política exterior del gobierno colombiano.

En el desarrollo del Proceso Londres - Cartagena se integraron otras entidades del Estado colombiano con competencia en los temas de derechos humanos y derecho internacional humanitario, particularmente instancias de control como la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación. Sin embargo, la negociación del componente de derechos humanos básicamente estuvo a cargo del gobierno central bajo la dirección de Uribe.

Una característica fundamental del estilo de gobierno de Uribe era el control jerárquico, vertical y directo sobre todas las instancias del ejecutivo⁵⁶. Por tanto, el gobierno no tuvo que resolver un problema importante de coordinación intrasectorial, ni surgió un problema especial de coordinación entre el ejecutivo y estas otras instancias del Estado que participaron en el Proceso⁵⁷.

3.B.2.1.3. La Alianza

Por parte de la sociedad civil colombiana, asistieron a la Reunión de Londres organizaciones de derechos humanos, paz, democracia y desarrollo, así como un representante del gremio de los industriales. Era la primera vez en la historia de la movilización social en Colombia que convergían en un mismo proceso estas organizaciones y sectores sociales.

Las OSCs crearon posteriormente una plataforma social conocida como la Alianza⁵⁸. Esta plataforma fue la única instancia de representación de la sociedad civil colombiana casi hasta el final de la primera fase del Proceso en febrero de 2005⁵⁹. Teniendo en cuenta este hecho y, además, el hecho que fue con este sector de la sociedad civil con el que la administración Uribe estableció una relación de conflicto abierto antes y durante el desarrollo del Proceso, específico la condición inicial del agente social tomando como referencia a estas organizaciones.

⁵⁵ Ver enseguida, dimensión cognitiva del gobierno.

⁵⁶ Pécaut 2003.

⁵⁷ Por ejemplo, en la revisión de prensa para el período estudiado no aparecen referencias a conflictos importantes o sostenidos entre estas instancias respecto a los temas de la agenda de Londres-Cartagena.

⁵⁸ Capítulo 4.

⁵⁹ Capítulo 4.

Al igual que en el caso de los internacionales, la composición del agente social generó aprendizajes políticos, de organización y coordinación intrasectorial entre sectores de la sociedad civil colombiana muy importantes que presentó en el próximo capítulo.

3.B.2.2. Dimensión cognitiva

3.B.2.2.1. Internacionales

Para la Reunión de Londres del 2003, las posiciones de la Unión Europea y de las agencias bilaterales europeas no habían cambiado. La Unión Europea mantenía la postura que había presentado en las negociaciones con Pastrana respecto a la problemática colombiana y se reusaba a participar en un esquema de cooperación internacional centrado en el Plan Colombia⁶⁰. En este sentido, conceptualizaba que en Colombia había un conflicto armado interno y no una amenaza terrorista, no apoyaba la salida militar a este conflicto y priorizaba el respeto de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. La Unión Europea también le daba su apoyo al trabajo de las agencias del sistema de Naciones Unidas en el país y coincidía en su postura con la postura de la oficina del ACNUDH en Colombia⁶¹.

En la medida en que Estados Unidos también hacía parte del grupo de donantes que iba a empezar el proceso de negociación de la Estrategia de cooperación, internamente se mantenía la asimetría cognitiva y práctica fundamental entre la cooperación europea y la cooperación estadounidense que había aparecido durante la administración Pastrana.

Aquí hay dos puntos que debo resaltar. En cuanto a la Unión Europea, para el año 2003 recién se había firmado el Tratado de Maastricht y apenas había empezado el proceso de fortalecimiento de las relaciones de cooperación con Colombia⁶². En cuanto a Estados Unidos, hubo cambio de gobierno en 2001 y empezaba el primer período de la administración Bush. También se habían producido los atentados a las Torres Gemelas (9/11) lo que puso como prioridad en la agenda de seguridad internacional la lucha contra el terrorismo, liderada por esa administración. Esto había generado una tensión muy importante entre la norma de seguridad y la norma de derechos humanos a nivel internacional. Sin embargo, hay que tener en cuenta que, junto a este cambio general en el régimen de seguridad internacional, también estaba en marcha el proceso de convergencia entre las agendas de desarrollo y derechos humanos. Estos factores hacen que sea aún más relevante la asimetría en las orientaciones de la cooperación europea y la cooperación estadounidense con Colombia y el hecho que estos enfoques se encuentren por primera vez en el momento inicial del Proceso Londres-Cartagena.

Por su parte, en su posición normativa y política, las ONGI compartían la aproximación de las OSCs colombianas a la problemática colombiana y su preocupación central era el efecto de la política de seguridad de Uribe, incluida la renovación y continuación del Plan Colombia, sobre la situación interna de derechos humanos y crisis humanitaria⁶³. Además, las ONGI venían adoptando progresivamente la agenda de Objetivos de Desarrollo del Milenio y habían adoptado el proceso de convergencia entre las agendas de derechos humanos y desarrollo⁶⁴.

3.B.2.2.2. Gobierno

⁶⁰ El Tiempo 2003.12.02.

⁶¹ OACNUDH 2003.

⁶² Ver arriba, referencias citadas sobre relaciones Colombia – Unión Europea.

⁶³ Ver abajo.

⁶⁴ Ver, por ejemplo, ONGIs 2005.

La aproximación de la primera administración Uribe a la problemática colombiana de derechos humanos, derecho internacional humanitario y crisis humanitaria se refleja en la formulación de su Política de Seguridad Democrática (PSD). En la presentación de esta política en junio del 2003, Uribe plantea que "la seguridad no será la única preocupación del gobierno nacional, pero sí la primera"⁶⁵. La seguridad democrática se refiere al problema de cómo debe el Estado cumplir su responsabilidad de ofrecer seguridad a sus ciudadanos en un marco de respeto a los derechos humanos, al Estado de derecho y al ordenamiento democrático-republicano del poder político.

En el caso colombiano, para el momento de la llegada al poder de Álvaro Uribe, el Estado debía cumplir esta responsabilidad en un contexto de conflicto armado interno en el que grupos armados ilegales (paramilitares y guerrillas) le disputaban el control territorial por la vía armada y, asociado a esto, el control institucional, especialmente en el nivel municipal. El accionar de estos grupos generaba violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario que habían llevado a Colombia a una aguda crisis humanitaria. En definitiva, el Estado debía cumplir esta tarea a pesar de su debilidad y "fragilidad" institucional y la pérdida de legitimidad resultado de la participación de agentes de la fuerza pública en la violación de derechos humanos⁶⁶. En el medio, estaban las organizaciones y los movimientos sociales que abogaban por la salida política negociada al conflicto, por el respeto a los derechos humanos y por la generación de alternativas sostenibles de desarrollo.

Para Uribe, la causa fundamental de los problemas económicos y políticos de orden macro estructural era la existencia de lo que en su discurso llamó grupos "narcoterroristas", particularmente guerrillas. Teniendo como antecedente el fallido proceso de paz con las FARC de la administración Pastrana (1998-2002) y después de una campaña electoral en la que centró su estrategia discursiva en la promesa de "mano dura y corazón grande", Uribe privilegió la confrontación militar con estos grupos "terroristas" como vía para recuperar la seguridad y promover la reactivación económica. La Política de Seguridad Democrática estaba diseñada con base en este enfoque de salida militar al conflicto armado interno colombiano⁶⁷.

Formalmente, Uribe definió su política de seguridad y su concepto de Estado en términos del "respeto efectivo por los Derechos Humanos, el pluralismo político, la tolerancia y la participación ciudadana. El Estado Comunitario apunta a fortalecer al mismo tiempo al Estado Social de Derecho y a la Sociedad Civil, en el entendido de que no puede existir el uno sin la otra"⁶⁸. En este propósito, resaltó que su política de seguridad se desmarcaba de ejercicios autoritarios del poder o de la doctrina de "Seguridad Nacional" impulsada por Estados Unidos en América Latina como parte de su estrategia de contención en el marco de la Guerra Fría⁶⁹. Su concepto de seguridad se enmarcaba formalmente en los principios de la democracia, el respeto del Estado de derecho, de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario: "La Seguridad Democrática se diferencia claramente de otras concepciones de seguridad, profesadas por regímenes autoritarios que buscaban la hegemonía ideológica y la exclusión política. Se distancia también de una concepción elitista. La Seguridad Democrática tiene como esencia ser instrumento combatible (*sic.*), compatible con los derechos y libertades fundamentales del ser humano y ve en ellos su fin justificador [...] Nuestro proyecto de seguridad lo hemos denominado democrático para diferenciarlo de algunas escuelas de seguridad que recorrieron el Continente y para proyectar el

⁶⁵ PRC y MDNC 2003: 22.

⁶⁶ CRS 2011: 18.

⁶⁷ PRC y DNP 2003.

⁶⁸ PRC y DNP 2003: 4. PRC y MDNC 2003.

⁶⁹ El Espectador 2008-09-06. Gutiérrez 2006.

futuro de la sociedad colombiana. Para diferenciarlo de la doctrina de la seguridad nacional durante la cual se invocó el concepto de seguridad para perseguir al disidente, para anular al contrario. Nuestro concepto de Seguridad Democrática es para cimentar el pluralismo, para eliminar la violencia, pero estimular la creatividad en el pensamiento [...] Seguridad Democrática: protección para todos los colombianos. Seguridad Democrática: seguridad con libertades, seguridad sin restricciones a la libertad de prensa, seguridad sin legislación marcial, seguridad con todo el respeto a las garantías individuales, a los derechos civiles, a los derechos políticos. Seguridad que tiene que reposar en un Estado de opinión, en credibilidad"⁷⁰.

Esta política tenía tres pilares fundamentales: "La protección de todos los derechos de los ciudadanos [...]. La protección de los valores, la pluralidad y las instituciones democráticas [...]. La solidaridad y la cooperación de toda la ciudadanía"⁷¹. De aquí se desprenden los principios fundamentales de este marco de seguridad: Seguridad democrática, que corresponde a la noción presentada antes; democracia y derechos humanos, entendida esta relación como la necesidad de fortalecer el Estado y su función de regulación (sistema de justicia y sistema de seguridad y defensa) como pre-condición para el goce de derechos; control territorial y acción coordinada del Estado; cooperación y solidaridad, entendidos estos principios como la obligación que le corresponde a la sociedad civil de colaborar con el Estado y las fuerzas militares en la implementación de la estrategia de seguridad; eficiencia y austeridad en el gasto público; transparencia y juridicidad, especialmente en relación con los problemas de corrupción; políticas nacionales y respuestas locales, entendido esto como la integración del nivel nacional y el nivel local en la implementación de la estrategia, pero con enfoque centralizado; defensa nacional en relación con las fronteras; multilateralidad y corresponsabilidad, es decir, el papel que le corresponde a la comunidad internacional en este marco de seguridad; seguridad y desarrollo, definida esta relación como el impacto esperado en el crecimiento económico y desarrollo social; y, por último, el principio de negociación, el cual establece la opción de negociación para los grupos armados ilegales que se acogieran al marco legal propuesto por el gobierno"⁷².

Estos principios se tradujeron en una serie de objetivos y medidas institucionales. Los objetivos generales eran cinco: consolidación del control estatal del territorio, protección de la población, eliminación del negocio de las drogas ilícitas en Colombia, mantenimiento de una capacidad disuasiva y eficiencia, transparencia y rendición de cuentas. Las líneas de acción eran seis: Coordinar la acción del Estado, fortalecer las instituciones del Estado, consolidar el control del territorio nacional, proteger a los ciudadanos y la infraestructura de la nación, cooperar para la seguridad de todos y comunicar las políticas y acciones del Estado"⁷³.

En síntesis, el núcleo duro del modelo de seguridad de Uribe consistía en una estrategia secuencial, es decir, lineal de recuperación (militar), mantenimiento (militar-cívico) y consolidación del control sobre el territorio"⁷⁴.

En la práctica y en relación con este núcleo estratégico, Uribe implementó una agenda institucional que estaba compuesta por 32 programas en total. Algunos de estos programas generaron un amplio

⁷⁰ Uribe 2002-11-26, 2004-10-14 y 2010-05-03. Uso citas de tres momentos distintos porque me interesa mostrar que en todo el mandato de Uribe, su aproximación formal al concepto de seguridad democrática fue relativamente constante.

⁷¹ PRC y MDNC 2003: 5, 13.

⁷² PRC y MDNC 2003: 12-23.

⁷³ PRC y MDNC 2003: 32-65.

⁷⁴ PRC y MDNC 2003: 42s. GAO 2008: 13. El anexo 11, tabla 2, muestra los resultados en materia de PSD en el período 2002-2009.

debate a nivel nacional e internacional porque, según se argumentó, violaban principios de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Hubo tres medidas que me interesa resaltar para mis fines de investigación.

La primera fue la propuesta de reforma al sistema judicial que buscaba "introducir legislación que permita afrontar con éxito el terrorismo, en concordancia con las obligaciones que se derivan de la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas". Esto se tradujo, entre otras cosas, en la presentación al Congreso a principios del 2003 de un Estatuto Antiterrorista que reformaba la Constitución y le asignaba funciones de policía judicial a miembros del ejército, los habilitaba para hacer detenciones y allanamientos sin previa orden judicial y les daba otras prerrogativas en materia de control y registro poblacional⁷⁵. En materia de paramilitarismo, Uribe impulsó un proceso de negociación para la desmovilización y reinserción de grupos paramilitares, para lo que impulsó como marco jurídico general la Ley 975 de Justicia y Paz⁷⁶. Aunque formalmente se estableció como un marco amplio al que podía acogerse cualquier actor armado ilegal, la Ley 975 terminó siendo implementada casi exclusivamente para la desmovilización y reinserción de los grupos paramilitares⁷⁷.

La segunda, fue la creación de "Zonas de Rehabilitación" en las que la autoridad militar reemplazaba a la autoridad civil y se suspendían garantías fundamentales para poder hacer un control estricto de la población. Curiosamente, estas Zonas habían sido creadas en el año 2002 y habían sido declaradas inconstitucionales para el momento en el que se presenta el documento de PSD en junio del 2003. A este respecto el gobierno postuló que "si bien un fallo de la Corte Constitucional acabó con esta figura del estado de conmoción⁷⁸, seguirán adelante los programas de recuperación de estas [...] zonas"⁷⁹.

La tercera medida fue la creación de redes de cooperantes que buscaba implementar el principio de "solidaridad" de la sociedad civil con el Estado, esto es, se involucraba directamente a la sociedad civil en el conflicto armado como colaboradora del Estado. A esto se sumaba un programa de recompensas que buscaba estimular la delación de personas sospechosas de estar involucradas en actividades terroristas. Esto tenía como antecedente a nivel nacional las cooperativas de vigilancia y seguridad privada para la autodefensa agraria (Convivir) que se habían decretado durante la administración Gaviria (1990-1994), conformadas principalmente por población campesina y que tenían como objetivo apoyar las operaciones militares en zonas rurales de alta conflictividad⁸⁰. Uribe había promovido con entusiasmo esta figura siendo gobernador del departamento de Antioquia (1995-1997)⁸¹, una de las zonas históricamente más golpeadas por el conflicto armado interno en Colombia.

Un último punto de esta agenda institucional indica la forma como se concibió el papel de la cooperación internacional: "La seguridad no es sólo producto de la solidaridad de todos los colombianos. Dado el carácter transnacional de los principales riesgos y amenazas, la cooperación y la solidaridad entre los países es una condición necesaria para la seguridad de todos [...]. La respuesta a una amenaza transnacional [...] no puede ser otra que la estrecha cooperación

⁷⁵ En el capítulo 4 desarrollo en detalle el punto del Estatuto Antiterrorista. La Resolución a la que se hace referencia es la Resolución generada por Naciones Unidas como respuesta a los atentados del 9-11.

⁷⁶ CRC 2005.

⁷⁷ Alianza 2005. Alianza 2005-03-02. CCEEU 2004. DNP 2006a. González 2010. PRC 2005. Uribe 2004-07-28. El punto del Estatuto Antiterrorista lo retomo en el siguiente capítulo.

⁷⁸ Declarado justo en el momento de su posesión como presidente el 7 de agosto del 2002.

⁷⁹ PRC y MDNC 2003: 44.

⁸⁰ González 2010. PRC 1994. Romero 2003.

⁸¹ Una de las 32 unidades administrativas del Estado colombiano.

internacional. El principio de corresponsabilidad regirá los esfuerzos de cooperación contra cada eslabón del negocio de las drogas ilícitas [y] contra el terrorismo"⁸².

Aunque la US-GAO⁸³ considera que la PSD "amplió el componente de seguridad del Plan Colombia"⁸⁴, es posible argumentar que, al contrario, el diseño de la PSD en realidad absorbió conceptualmente y generó un nuevo marco de política para la implementación del Plan Colombia. Esto quiere decir que la política de seguridad de Uribe marco un punto de inflexión y de ruptura con la política de seguridad de Pastrana y, por tanto, no hubo continuismo. Aunque el financiamiento del componente militar de la política de seguridad incluía los recursos del Plan Colombia, el esquema conceptual de la política de seguridad había cambiado. Ahora se enmarcaba en la lucha global contra el terrorismo y la definición de seguridad democrática permitía recoger en un mismo marco conceptual el problema del narcotráfico y de los grupos armados ilegales.

Este giro en la política de seguridad tuvo dos efectos prácticos de importancia, uno a nivel interno, el otro a nivel internacional. En lo interno, este giro permitía reconceptualizar más de cincuenta años de conflicto armado interno⁸⁵ como una amenaza narcoterrorista a la cabeza de grupos armados ilegales, vinculados al tráfico de narcóticos, sin ideología política, criminales, que sólo buscaban el propio lucro personal a costa de los "males" causados a la sociedad y a las instituciones colombianas⁸⁶. Esto permitía atacar el problema del tráfico de drogas y el problema del conflicto armado interno como un sólo problema, es decir, como un problema centrado en los grupos narcoterroristas. En este sentido, Uribe declaró que "quiero decir, desde Alemania a la Comunidad Internacional, que, en Colombia no hay un conflicto. En Colombia no hay una guerra. En Colombia tenemos un desafío del terrorismo a una comunidad democrática, a un Estado de leyes, a un sistema pluralista"⁸⁷.

El segundo efecto práctico tiene que ver con el gobierno de Estados Unidos. Teniendo en cuenta que el Plan Colombia se había diseñado para atacar el problema del narcotráfico y que la legislación interna de los Estados Unidos exige que los recursos se usen exclusivamente para los objetivos para los que fueron apropiados fiscalmente⁸⁸, la reconceptualización de la problemática colombiana justificaba el redireccionamiento y uso de estos recursos para combatir a los grupos guerrilleros. Como lo indica la evaluación de la GAO, en el marco de la guerra global contra el terror, la administración Bush compartió el enfoque que propuso Uribe⁸⁹. Aunque los grupos guerrilleros (FARC y ELN) habían entrado a la lista de grupos terroristas del Departamento de Estado desde el

⁸² PRC y MDNC 2003: 62s.

⁸³ United States Government Accountability Office.

⁸⁴ GAO 2008: 12.

⁸⁵ Tomando como fecha de referencia el 9 de abril de 1948, fecha en la que es asesinado Jorge Eliécer Gaitán, un caudillo liberal, y que constituye el hito que marca el inicio del período conocido como La Violencia en Colombia.

⁸⁶ Borda 2007. Gutiérrez 2003: 147ss. Uribe 2005-04-26.

⁸⁷ Uribe 2004-02-12. También Pardo 2001. Es importante anotar que en la coyuntura política en el período 2002-2010, incluida la participación de agentes internacionales en esta coyuntura, sólo Uribe se refería a la problemática colombiana como una amenaza narcoterrorista. En este sentido, en el Informe de Desarrollo Humano de Colombia del año 2003, se hace referencia a los factores que habían llevado al aislamiento internacional de las FARC y hace referencia al término "narcoterrorismo" como un "motete" (PNUD 2003a: 399). Otros términos usados con frecuencia por Uribe para capturar la relación entre grupos armados ilegales y narcotráfico son narcoguerrilla y narcoparamilitarismo.

⁸⁸ Title 31, US Code, Section 1301, citado en USAID 2009: 3.

⁸⁹ También se podría argumentar que Uribe reconceptualizó la problemática colombiana para "internacionalizarla" e integrarla en la guerra global contra el terror declarada por la administración Bush. Independientemente de esto, el resultado en la dimensión institucional es el mismo.

año 1997, y las Autodefensas Unidas de Colombia desde el año 2001⁹⁰, es sólo hasta agosto del 2002 que el Congreso de Estados Unidos, después de los atentados del 9-11 y "reconociendo que los insurgentes y las actividades ilícitas relacionadas con la droga están inextricablemente relacionadas", autorizó el uso de los recursos del Plan Colombia para el combate de grupos terroristas, vinculados al tráfico de drogas. El apoyo estratégico para las operaciones de contra-guerrilla empezó después del 2003⁹¹.

3.B.2.2.2.1 Esquema de financiamiento de la PSD

Como mencioné antes, el financiamiento de la PSD incluía los recursos que se canalizaban a través del Plan Colombia. En este sentido, "el apego del gobierno colombiano a las políticas de Washington evidencia la convicción de que la ayuda militar estadounidense constituye un elemento indispensable en su propia lucha contra el terrorismo, uno de los ejes principales de la Política de Seguridad Democrática"⁹².

En el período 2002-2005⁹³, los recursos totales invertidos en la PSD ascendieron a 19310 millones de dólares, de los cuales los recursos provenientes de Plan Colombia representaron el 14.2%, es decir, 2753 millones⁹⁴. El componente social, representado por el componente de desarrollo alternativo y atención a las víctimas del conflicto, tiene una participación del 6% del total de recursos invertidos en el período. De este 6%, que suma 1167.8 millones, Estados Unidos aportó 486.8 millones, es decir, el 42%. Esto indica dos puntos centrales que establecen la importancia del Proceso Londres-Cartagena en relación con la PSD. Primero, la inversión del gobierno Uribe en el componente social como parte de su política de seguridad fue realmente bajo (alrededor de 3.5% del total de recursos invertidos). Aún más, el financiamiento de este componente no sólo fue bajo sino que, a partir del año 2004, probablemente se empezó a focalizar en los programas de reinserción dentro del proceso de desmovilización de grupos paramilitares que había empezado el año 2003⁹⁵. En este esquema de financiamiento, el tema de los derechos humanos prácticamente desaparece. Por ejemplo, en el balance que hace el gobierno colombiano de la primera fase del Plan Colombia, contrario a la evaluación de los demás componentes, se hace una referencia vaga, sin datos, a resultados en materia de derechos humanos representados por cursos tomados por miembros de la fuerza pública y los materiales para estos cursos⁹⁶. Segundo, y en relación con lo anterior, el dato indica que para Uribe la gestión de recursos con la cooperación europea no sólo era necesaria sino tenía cierto carácter de urgencia, básicamente porque esto le permitiría reforzar el financiamiento del componente social de su política de seguridad y, especialmente, el tema de derechos humanos, lo cual está indicado básicamente por la agenda de cooperación que propuso en el Proceso Londres - Cartagena⁹⁷.

En síntesis, este diagnóstico de la situación le permitió a Uribe integrar en el mismo marco discursivo de seguridad democrática el problema de los grupos armados ilegales, el problema del

⁹⁰ CRS 2005. La Unión Europea incluyó en su lista de organizaciones terroristas a los paramilitares de las AUC en mayo de 2002, a las guerrillas de las FARC en junio de 2002 y al ELN en abril de 2004 (CE 2007: 12. np 10).

⁹¹ GAO 2008: 9, np 17. FOR 2010: 3s.

⁹² Tickner y Pardo 2003: 71.

⁹³ Este período corresponde al traslape entre la primera administración Uribe y la finalización de la primera fase del Plan Colombia.

⁹⁴ Los datos en esta sección fueron elaborados con base en USAID 2009. Ver anexo 11, tabla 1: Esquema de financiamiento de la PSD 2002-2008.

⁹⁵ Esto explica el aumento del gasto del gobierno en este rubro a partir del año 2004. Ver anexo 11, tabla 1.

⁹⁶ DNP 2006b: 41.

⁹⁷ Capítulo 4.

narcotráfico, un concepto de Estado comunitario y un concepto especial de sociedad civil. De este modelo cognitivo se desprendería un enfoque de regulación que le daba centralidad a la salida militar, involucrando a la sociedad civil en el conflicto.

3.B.2.2.3. Alianza

La posición normativa y política de las OSCs era que en Colombia había un conflicto armado interno, no una amenaza terrorista, y que el gobierno nacional tenía la responsabilidad de liderar la búsqueda de una salida negociada a este conflicto abriendo espacios de participación política para los sectores interesados de la sociedad civil. Su objetivo fundamental en la Reunión de Londres era presentar su evaluación del efecto negativo sobre la situación de derechos humanos y crisis humanitaria del paquete de medidas de la Política de Seguridad Democrática del gobierno Uribe ante la comunidad internacional.

El diagnóstico de estas organizaciones quedó plasmado en la Declaración de las OSCs colombianas en la Reunión de Londres, presentada ante la comunidad internacional en la reunión oficial el 10 de julio de 2003 y que firman 125 organizaciones⁹⁸. En esta Declaración, se valora la situación en Colombia como un conflicto armado interno, seguido de un balance de la situación de derechos humanos, derecho internacional humanitario y crisis humanitaria, así como la situación de pobreza, tenencia de la tierra y situación ambiental, entre otras. En este sentido, el modelo cognitivo de las OSCs se aproximaba más al de los internacionales y estaba en oposición al de la administración Uribe.

3.B.2.3. Agendas

3.B.2.3.1. Internacionales

Inicialmente, la agenda de los internacionales se configuró en relación con los elementos normativos e institucionales que definían el proceso de convergencia internacional⁹⁹ y, además, en relación con la forma como concebían la problemática colombiana.

En lo que toca al proceso internacional de convergencia, el sector gubernamental del agente internacional buscaba generar un proceso de “armonización” (coherencia, coordinación, corresponsabilidad) de sus agendas de cooperación con la política de cooperación internacional del Estado colombiano, dándole centralidad al tema de los derechos humanos. La Estrategia de cooperación debía responder a este requerimiento. En lo que toca al caso colombiano, el problema de la efectividad de la ayuda se traducía en un interés por mejorar el impacto de la cooperación internacional sobre la problemática interna de derechos humanos, crisis humanitaria y desarrollo.

En términos prácticos, lo que estaba en juego en el Proceso Londres-Cartagena era la gestión de recursos financieros con la cooperación europea. Por tanto, la agenda de este sector del agente internacional resulta especialmente relevante para entender el desarrollo del proceso de negociación de la Estrategia de cooperación¹⁰⁰.

⁹⁸ OSCs 2003.

⁹⁹ Capítulo 2.

¹⁰⁰ En la medida en que las ONGI participaron sobre todo como observadores, no voy a considerar su conjunto de preferencias como parte de las agendas que entran en negociación en el Proceso Londres - Cartagena, aunque sí considero otros atributos como roles, relaciones y recursos, en la medida en que estos atributos tienen efecto en las trayectorias de acción de otros agentes, especialmente el agente social.

Los derechos humanos es uno de los cuatro temas transversales de la política de cooperación para el desarrollo de la Unión Europea. De igual forma, en la formulación de esta política se señala que "en el marco de las relaciones de la Unión con los demás países en desarrollo, también se fomentará un enfoque que propicie una mayor participación de las organizaciones no gubernamentales, los protagonistas económicos y sociales y el sector privado"¹⁰¹.

Aquí hay que tener en cuenta un aspecto ampliamente señalado en la literatura sobre las relaciones entre la Unión Europea y Colombia, esto es la necesidad de diferenciar esta relación por niveles. Por una parte, la Unión Europea ha favorecido el multilateralismo, por lo cual su política de cooperación con Colombia se ha enmarcado en una política amplia para la región andina: "La UE estructura sus relaciones con Colombia en el contexto del Acuerdo Marco que establece la cooperación entre la UE y los países de la Comunidad Andina, firmado en 1993 y que entró en vigor en 1998. El diálogo político se basa en la Declaración de Roma, firmada en 1996. Las relaciones políticas se intensificaron e institucionalizaron gracias a la firma de un Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación entre la UE y la Comunidad Andina en diciembre de 2003. En cuanto se haya ratificado, este Acuerdo sustituirá a la Declaración de Roma y al Acuerdo Marco"¹⁰². Por otra parte, aunque la Unión Europea ha desarrollado políticas de cooperación como bloque con Colombia, internamente existen diferencias entre las políticas bilaterales de los distintos países. En relación con la primera administración Uribe, esto se reflejó básicamente en las posiciones asumidas por España e Inglaterra de apoyo abierto a la PSD y la posición de otras naciones europeas como Suiza o Francia, que favorecían el tema del intercambio humanitario y la negociación política del conflicto, entre otros puntos de una agenda de desarrollo social¹⁰³. Sin embargo, en términos generales, vale la pena acentuar que aunque los puntos de narcotráfico, conflicto armado, desarrollo, democracia, derechos humanos y derecho internacional humanitario eran puntos prioritarios en la agenda de cooperación que venía construyendo la Unión Europea con Colombia desde finales de la década de los noventa¹⁰⁴, su aproximación a esta problemática colombiana era radicalmente distinta a la de Estados Unidos, como quedó expuesto en el análisis de antecedentes.

Entre los años 2001 y 2006, los recursos de ayuda no reembolsable a Colombia por parte de la Comisión Europea ascendieron a 270 millones de euros. Los sectores de intervención que recibieron mayor ayuda fueron el apoyo al proceso de paz (46 %), atención a las poblaciones desplazadas (16 %), el medio ambiente, los grupos étnicos y el desarrollo rural (16 %), la consolidación del Estado de Derecho, los derechos humanos y la justicia (13 %), y el desarrollo económico y social (9 %). Teniendo en cuenta el distanciamiento de la Unión Europea del esquema del Plan Colombia, estos recursos se asignaron especialmente a través de la figura de "Laboratorios de Paz", que se convirtieron "en los programas más importantes de la cooperación financiera y técnica de la Unión Europea en Colombia. Estos laboratorios permitieron adoptar un enfoque integral para combatir las causas del conflicto activando las potencialidades en materia de desarrollo, reducción de intensidad del conflicto y reducción del elevado grado de desigualdad. Mediante los demás proyectos desarrollados se pudo, en particular, promover el refuerzo institucional y de las capacidades de las entidades estatales y de las comunidades indígenas"¹⁰⁵.

¹⁰¹ http://europa.eu/legislation_summaries/other/r12001_es.htm.

¹⁰² CE 2007: 8.

¹⁰³ Este punto ha sido resaltado especialmente en el seguimiento sistemático que le ha hecho el proyecto Colombia Internacional a las relaciones entre Colombia y la UE (FESCOL et al 2004a, 2004b y 2008).

¹⁰⁴ CE 2007: 17ss.

¹⁰⁵ CE 2007: 18s.

El interés por participar en este proceso se puede establecer a partir de dos puntos. Por una parte, el tema de la droga y del conflicto armado interno colombiano eran temas importantes en la agenda de cooperación de la Unión Europea: “La Comunidad internacional tuvo que aumentar su presencia ante la preocupante situación provocada por el conflicto armado interno y sus repercusiones sobre la estabilidad regional, así como en temas clave de la agenda internacional”¹⁰⁶. Por la otra, dada la influencia de Estados Unidos en la región, el Estado colombiano no le había dado la suficiente importancia a su relación con los europeos en sus relaciones de cooperación. En este sentido, observadores informados coincidían en que “pese a algunos logros políticos, económicos y comerciales durante [el] período [de los noventa], lo cierto es que en la actualidad [año 2004] el fortalecimiento de la relación aún se encuentra a medio camino. La percepción que hoy tiene Colombia respecto a la Unión Europea lleva a que sea identificada como una fuente de cooperación internacional y de ayuda humanitaria, y no como un actor relevante de carácter político y comercial. [En este sentido,] ante la ausencia de convergencia en la concepción y práctica de la seguridad entre Colombia y la UE, el encuentro conocido como la Reunión de Londres celebrado en julio del 2003, puede entenderse como la plataforma para relanzar las relaciones”¹⁰⁷. En términos de agenda, “desde 2001, la UE se ha comprometido reiteradas veces, en el marco del grupo de apoyo a Colombia (el G-24)¹⁰⁸, a concentrar todos sus esfuerzos de cooperación en este país en pro de la paz. Su intención es proseguir por esa vía, pero previendo al mismo tiempo cierta flexibilidad de adaptación [...] La estrategia global de la UE en Colombia se basa en el siguiente análisis: no existe una única solución para promover la paz en el país; es necesario combatir simultáneamente los distintos componentes del conflicto, sabiendo que los resultados de estas distintas acciones sólo serán visibles al término de plazos diferentes”¹⁰⁹.

En resumen, la participación en el Proceso Londres-Cartagena le ofrecía a los europeos la posibilidad de profundizar sus relaciones con el Estado colombiano y lograr una mayor penetración política de manera coordinada entre sí, generando de paso un espacio para la negociación y coordinación entre los distintos canales bilaterales europeos, así como con la cooperación estadounidense y otras agencias multilaterales.

3.B.2.3.2. Gobierno

Para el año 2003, cuando inicia el Proceso Londres - Cartagena, Estados Unidos sólo tenía programado desembolsar 1300 millones de dólares, incluidos recursos de ayuda para Ecuador, Bolivia y Perú como parte de su programa de financiamiento de la Iniciativa Regional Andina. Por tanto, la administración Uribe enfrentaba un nivel importante de incertidumbre frente al financiamiento del Plan Colombia, en particular, y de su Política de Seguridad Democrática, en general, lo que lo obligaba a buscar recursos con distintas fuentes, particularmente con la cooperación europea. Por tanto, la agenda de negociación de la administración Uribe se definió en torno a dos grandes ejes. Primero, gestionar recursos de cooperación internacional para financiar el componente social de su política de seguridad. Segundo, legitimar esta política de seguridad con los donantes internacionales.

{ En otras palabras, la dependencia de recursos de cooperación internacional generaba la necesidad de legitimar la política de seguridad en foros internacionales tanto del sistema de cooperación para el desarrollo como del sistema de derechos humanos de Naciones Unidas. En este sentido, los

¹⁰⁶ CE 2007: 10, np., 5.

¹⁰⁷ FESCOL et al. 2004a: 1 y 6.

¹⁰⁸ Ver capítulo 4.

¹⁰⁹ CE 2007: 7.

observadores de la relación Colombia – Unión Europea indicaban que "se nota un interés del gobierno colombiano en canalizar la cooperación europea hacia sus programas bandera -familias guardabosques, reincorporación, desarrollo productivo y alternativo, desplazamiento y asistencia humanitaria-¹¹⁰ [...] Este enfoque choca en ocasiones con la cooperación que prefiere autónomamente definir sus objetivos según su percepción de la situación. Por ello, la cooperación europea se orienta hacia Derechos Humanos, resolución pacífica de conflictos, fortalecimiento del Estado, ayuda humanitaria, lucha contra la droga y laboratorios de paz y desarrollo. Para la cooperación europea, la intermediación de las ONG es fundamental, ya que responde a políticas de la UE y de los países miembros y no puede reemplazarse por simple cooperación binacional estatal"¹¹¹. }

La administración Uribe planteó en la Mesa de Londres que la problemática interna colombiana de violencia y narcotráfico, con sus efectos sobre el Estado, la democracia, la situación de derechos humanos y crisis humanitaria era una problemática compartida frente a la cual la comunidad internacional debía asumir una posición de corresponsabilidad. Por tanto, era fundamental que la comunidad de donantes apoyara con recursos financieros su Política de Seguridad Democrática. En este sentido, la "solicitud de financiamiento, solidaridad y corresponsabilidad internacional es complementaria al ingente y mayoritario esfuerzo propio de los colombianos"¹¹².

3.B.2.3.3. Alianza

El interés prioritario para las OSCs colombianas al participar en el Proceso Londres - Cartagena no era económico. Algunas agencias de cooperación bilateral tenían canales de cooperación descentralizada a través de los que ofrecían financiamiento directo a OSCs colombianas¹¹³ y el esquema de financiamiento que había adoptado la Unión Europea¹¹⁴ implicaba que se financiaba principalmente a OSCs colombianas. Por tanto, la decisión sobre la asignación de los recursos de ayuda oficial al desarrollo que estaban en juego en Londres - Cartagena afectaba principalmente al gobierno Uribe. El interés de las OSCs era fundamentalmente político¹¹⁵. El Proceso Londres – Cartagena abría una oportunidad para revisar el eje de acción política gobierno – oposición, que había dejado a algunas organizaciones sociales en un posición de denuncia y protesta frente a las políticas gubernamentales en materia de derechos humanos, pero con una capacidad de incidencia muy limitada.

En la Reunión de Londres, las OSCs presentaron su agenda en materia de cooperación y derechos humanos, de la que resaltan dos puntos. Primero, la petición a los internacionales para que condicionaran la ayuda al gobierno Uribe al cumplimiento de las recomendaciones que había producido la oficina del ACNUDH en Colombia en su informe de ese año¹¹⁶. Segundo, la petición que se estableciera un mecanismo de monitoreo y veeduría permanente al cumplimiento de estas recomendaciones¹¹⁷. Como veremos más adelante, estos fueron dos logros políticos importantes de la agenda de las OSCs colombianas.

¹¹⁰ Capítulo 4, componentes Estrategia de cooperación.

¹¹¹ FESCOL 2004b: 6.

¹¹² Acción Social 2005 y 2007. PRC 2003: 4.

¹¹³ González 2005 y 2006.

¹¹⁴ Arriba, antecedentes.

¹¹⁵ Alianza 2010. CCJ 2005.

¹¹⁶ OACNUDH 2003.

¹¹⁷ OSCs 2003.

Esta agenda se desglosa en los siguientes puntos: Lograr una cooperación centrada en el respeto al Estado de derecho, los derechos humanos, orientada a la búsqueda de soluciones a la grave crisis humanitaria en Colombia y de la paz negociada, que permita superar el estado de impunidad frente a las violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, así como de los nexos entre sectores oficiales del Estado con grupos paramilitares. Lograr una cooperación que permita llegar a un "genuino" estado de seguridad democrática, que tome en cuenta las necesidades de reforma agraria para sectores étnicos y campesinos, que sea incluyente en términos de género y étnicos, centrada en un criterio de desarrollo sustentable y que fortalezca la participación de la sociedad civil¹¹⁸.

3.B.2.4. Roles

3.B.2.4.1. Internacionales

En el esquema de relaciones donante / receptor, los agentes del sistema de cooperación para el desarrollo asumen el rol de donantes. En cuanto a los agentes del sistema de derechos humanos, su principal responsabilidad era monitorear y participar en los procesos de regulación de la situación de derechos humanos en Colombia. Este es el caso especialmente de las agencias especializadas como la oficina del ACNUDH en Colombia. Para el año 2003, esta Oficina publicó el Informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia en el año 2002¹¹⁹, el cual contenía una serie de recomendaciones que iban a ser centrales para definir las condiciones institucionales en las que se desarrollaría el Proceso Londres – Cartagena.

Un punto importante respecto a al rol de estos agentes que se traslada al Proceso Londres - Cartagena aparece en relación con el conflicto armado. Naciones Unidas y otros sectores del agente internacional afines a la negociación política, habían concentrado sus esfuerzos para acercar al gobierno y a los grupos guerrilleros para iniciar diálogos de paz. En este sentido el Representante del Secretario General de Naciones Unidas en Colombia venía consolidando un rol como facilitador desde finales de la década de los noventa. Incluso el propio Uribe, una vez posesionado, había manifestado su interés por contar con la facilitación de esta organización internacional para generar acercamientos con los grupos armados ilegales.

Por último, las ONGIs venían desempeñando un papel muy importante en el acompañamiento y asesoría a las OSCs colombianas en relación con la evolución de la problemática de derechos humanos en Colombia. En este punto, el rol de las ONGIs corresponde a lo planteado en el modelo en espiral. Hay procesos de acompañamiento para la presentación de la problemática colombiana en escenarios internacionales y apoyo en procesos de lobby y cabildeo político en escenarios internacionales, así como presión hacia el gobierno colombiano¹²⁰. La participación de las OSCs colombianas en la Reunión de Londres es un ejemplo de esto. Estas organizaciones también venían apoyando financieramente a contrapartes de la sociedad civil colombiana con las que habían establecido lazos de confianza.

Asociado al trabajo de acompañamiento y financiamiento, las ONGIs también participaban en el monitoreo internacional de la situación de derechos humanos en Colombia, incluso organizaciones que no harían parte del Proceso Londres - Cartagena, pero que trataban los temas centrales de derechos humanos que se iban a debatir en el Proceso y que aportaban elementos para este

¹¹⁸ OSCs 2003: 7-9. Hago la presentación en tiempo presente, porque estos puntos siguen expresando acuerdos fundamentales entre distintos sectores de la sociedad civil colombiana.

¹¹⁹ OACNUDH 2003.

¹²⁰ Risse, Ropp and Sikkink 1999.

debate¹²¹. Esto indica un estado inicial de monitoreo internacional al Estado colombiano sostenido y complejo.

3.B.2.4.2. *Gobierno*

El gobierno Uribe agrega el conjunto de roles asignados normalmente a un Estado soberano que participa como receptor de recursos de ayuda en relaciones de cooperación internacional. Por supuesto, en tanto representante de un Estado soberano, el gobierno Uribe tiene el control sobre la función de gobierno y, de particular importancia para mi investigación, tiene el rol central como regulador de la problemática de derechos humanos.

Sin embargo, aunque el gobierno Uribe tiene inicialmente la responsabilidad de desarrollar la política de derechos humanos en Colombia, sus procesos quedaban enmarcados y determinados por los compromisos internacionales que había adquirido el Estado colombiano en el proceso de institucionalización de los regímenes de derechos humanos y desarrollo¹²². En los próximos capítulos espero sustentar que este enmarcamiento, junto con el uso que hacen los agentes no-estatales de los recursos de capital político, genera un efecto de redistribución de la función de regulación como resultado del Proceso Londres – Cartagena.

3.B.2.4.3. *Alianza*

El rol fundamental que venían desempeñando las OSCs colombianas estaba relacionado con el monitoreo y veeduría de la situación de derechos humanos en Colombia y de la evolución del proceso de institucionalización del régimen internacional de derechos humanos.

A partir de este trabajo de monitoreo, algunas organizaciones tenían una experticia muy importante en la sistematización de las tendencias la problemática colombiana y en la producción de cifras e informes que gozaban de reconocimiento y legitimidad tanto en el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas como de ONGIs de derechos humanos y otras instancias gubernamentales del ámbito internacional. Aquí es importante resaltar que, a partir de la reforma al mecanismo del estatus consultivo, las OSCs colombianas empezaron a tener presencia en el sistema de Naciones Unidas. Su experticia técnica y la experiencia de movilización política les permitía participar de forma activa en los procesos de monitoreo internacional, incluido el ciclo de construcción, evaluación y presentación de informes dentro del sistema de derechos humanos de Naciones Unidas.

De especial importancia para mi investigación es el hecho que algunas de las OSCs que se agruparon en la Alianza tenían estatus consultivo especial en el tema de derechos humanos. Esto le daba acceso directo al conjunto de organizaciones de la Alianza al sistema de derechos humanos de Naciones Unidas¹²³, lo que significa que el monitoreo que realizaban estas organizaciones contaba con un canal directo de comunicación política con el nivel internacional. Sin embargo, como veremos más abajo, a nivel nacional el ejercicio de este rol en el modelo base de regulación está

¹²¹ Por ejemplo, los informes de Amnistía Internacional o Human Rights Watch.

¹²² En el anexo 3.A, este enmarcamiento está representado como una relación de dependencia del gobierno de los recursos de capital político institucionalizados.

¹²³ Una de estas organizaciones es la Comisión Colombiana de Juristas, que tenía estatus consultivo desde 1998 y que hizo la secretaría técnica de la Alianza. Una comparación rápida entre las OSCs que firmaron la Declaración de Organizaciones Sociales en Londres y en Cartagena con las OSCs que firmaban las Declaraciones de la Comisión Colombiana de Juristas ante la Comisión de Derechos Humanos en mi período de estudio prueba este punto (CDH-CCJ 2003, 2004 y 2005. OSCs 2003 y 2005).

determinado por el tipo de relación que mantienen inicialmente estas organizaciones con el Estado colombiano.

3.B.2.5. Relaciones

Teniendo en cuenta el estado inicial de los atributos cognitivos, la agenda y los roles de los agentes, voy a caracterizar el tipo de relaciones que se establecen entre ellos en el modelo base de regulación. Voy a usar una escala que incluye tres categorías: cooperación pura, cooperación estratégica y conflicto. La primera categoría es un tipo ideal de contraste¹²⁴. La segunda categoría implica que, a pesar del potencial de conflicto entre los agentes, la comunicación se mantiene, lo que genera la posibilidad que se den procesos “mezclados” de negociación-concertación¹²⁵. La tercera categoría corresponde a comportamientos que amenazan romper la comunicación entre los otros agentes. Voy a presentar este esquema de relación por diadas, asumiendo que el carácter de la relación es bidireccional. Por ejemplo, si los internacionales mantienen una relación de cooperación estratégica con la administración Uribe, ésta a su vez mantiene el mismo tipo de relación con los internacionales. Cuando sea necesario matizar este supuesto, haré las notas pertinentes.

3.B.2.5.1 Internacionales – Gobierno

El sector oficial del agente internacional mantenía relaciones de cooperación estratégica con la administración Uribe al inicio del Proceso Londres - Cartagena. La composición del agente internacional implicaba que internamente los internacionales mantenían distintos grados de asimetría respecto a las orientaciones y la agenda del gobierno Uribe. Sin embargo, en la perspectiva europea, esto no eliminaba el interés por mantener las relaciones de cooperación con Colombia. En este sentido, Teunis Kamper, vocero de la Presidencia del Consejo de Ministros de la Unión Europea, declaraba: “Nosotros apoyamos y al mismo tiempo criticamos al gobierno colombiano”¹²⁶.

Por su parte, la relación del gobierno Uribe con las distintas instancias de la cooperación internacional en Colombia estaba definida por su interés en los recursos económicos que ofertaban estos agentes. Era una aproximación estratégica sin mayores visos de conflicto. Este estado inicial de la relación con los internacionales incluye especialmente a las agencias del Sistema de Naciones Unidas en Colombia y a la oficina del ACNUDH. Sin embargo, en la medida en que el principal punto de tensión y conflicto político entre el gobierno Uribe y los agentes no-estatales en el desarrollo del Proceso Londres – Cartagena fue su Política de Seguridad Democrática, este estado de la relación cambiaría posteriormente.

La relación con las ONGI parecía más complicada, en la medida en que estos agentes mantenían una postura de crítica y denuncia frente al Plan Colombia y frente a la Política de Seguridad Democrática. Sin embargo, cuando exploremos en detalle cómo evolucionó la dimensión de conflicto en el desarrollo del Proceso Londres – Cartagena, veremos que Uribe tampoco asumió una posición de conflicto abierto con las ONGIs que participaban en el Proceso, aunque sí se enfrentó directamente con organizaciones como Amnistía Internacional y Human Rights Watch a causa de sus informes sobre derechos humanos en Colombia.

¹²⁴ Basado en la teoría de la acción comunicativa de Habermas (1984). Este tipo es muy útil a efectos de contraste entre una situación ideal de argumentación y una situación práctica, definida en términos mixtos de negociación-concertación (capítulo 1).

¹²⁵ Capítulo 1.

¹²⁶ El Tiempo 2003.12.29.

3.B.2.5.2. Internacionales – Alianza

Los internacionales mantenían la disposición de establecer canales de cooperación descentralizada con las OSCs colombianas. Sin embargo, dado que la problemática de efectividad de la ayuda constituía una de las prioridades en su agenda, se buscaba incentivar a las OSCs para que generaran nuevas formas de organización, especialmente como plataformas sociales, y que se aplicara el principio de alianzas estratégicas¹²⁷, es decir, que se integraran en espacios de coordinación con el gobierno. Esto llevó a que se diera un giro hacia el enfoque intersectorial para la negociación de la asignación de recursos de ayuda al Estado colombiano¹²⁸. Sin embargo, cada agencia bilateral mantenía su autonomía para establecer o no canales de cooperación descentralizada a pesar de su participación colectiva en la negociación de la Estrategia de cooperación como parte del agente internacional.

La relación de las ONGIs con las OSCs colombianas es una relación de cooperación marcada por la confianza. Esto se desprende del trabajo de acompañamiento que desarrollaban las ONGIs, del apoyo financiero que ofrecían a las OSCs colombianas, así como la proximidad entre sus modelos cognitivos. Esta relación le daba un aliado importante a las OSCs colombianas para su participación en el proceso de negociación-concertación con el gobierno colombiano.

Por su parte, con base en su trayectoria de trabajo en Colombia y experiencia de movilización social, las OSCs se habían integrado en redes transnacionales de cabildeo. Por ejemplo, todo el proceso de activismo en relación con el Plan Colombia le permitió a las OSCs generar una red internacional de apoyo a su agenda política. De forma similar, la presentación de la problemática colombiana en foros internacionales, como la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, le había permitido a las OSCs establecer relaciones con los agentes del sistema de derechos humanos de Naciones Unidas. A esto se sumaba la experiencia en gestión y *fundraising* de todas las OSCs que se integraban a la Alianza, lo que reforzaba el estado inicial de relaciones de confianza y cooperación, especialmente con las ONGI y con sectores determinados de la cooperación internacional y el sistema de Naciones Unidas en Colombia.

3.B.2.5.3. Gobierno – Alianza

Como resultado de la visita realizada el año 2001, la Representante Especial sobre la situación de los defensores de los derechos en Colombia “observa con beneplácito el trabajo objetivo y extremadamente positivo de las organizaciones no gubernamentales y de los defensores de los derechos humanos. En este aspecto, la falta de concertación entre el Gobierno y las organizaciones no gubernamentales está directamente relacionada con la falta de confianza que las organizaciones no gubernamentales tienen en la maquinaria del Estado. Un Estado democrático solamente puede subsistir si cuenta con una sociedad civil fuerte [...] La Representante Especial se encuentra seriamente preocupada por el ambiente de impunidad que rodea las violaciones a los derechos humanos en Colombia. [...] Pareciera que no solamente los responsables de las violaciones no son sindicados, sino que algunos miembros de las fuerzas de seguridad o de la Policía son ascendidos mientras están siendo investigados por violaciones de los derechos humanos y participación en actividades paramilitares. El mensaje contradictorio, se ve reforzado por el hecho de que quienes cometen las violaciones no solamente continúan gozando de su libertad, sino que hacen apariciones en público en el país [...] El Estado es jurídicamente responsable tanto por los ataques perpetrados directamente por las fuerzas armadas colombianas como por aquellos perpetrados por

¹²⁷ González 2005. UN 2004a.

¹²⁸ Capítulo 4.

organizaciones paramilitares con el apoyo, la aquiescencia o la complicidad del Estado, factores que han contribuido a que dichas violaciones ocurran”¹²⁹

Esta situación siguió siendo igual con la llegada de Uribe a la presidencia. Uribe mantenía una relación de conflicto con el sector de sociedad civil que iba a participar inicialmente en el Proceso Londres – Cartagena. La animadversión por estas organizaciones venía desde la época en que Uribe fue gobernador del departamento de Antioquia y se mantuvo desde el inicio de su primer mandato en el año 2002 hasta el final de su segundo mandato en el año 2010.

En la perspectiva de las OSCs colombianas, el estado inicial de la relación con el gobierno Uribe se desprendía de su trayectoria en el monitoreo de la problemática Colombiana. Esta trayectoria las posicionaba como contradictoras, en permanente confrontación política con el Estado colombiano. En este punto cabe un matiz: Aunque la relación del gobierno Uribe con la Alianza se puede definir de conflicto abierto, basado en la estigmatización, señalamiento y descalificación del contrario, en la perspectiva de las OSCs, la relación con el gobierno Uribe es de confrontación, oposición y crítica a gobierno, mecanismo legítimo y necesario en un esquema político democrático y pluralista¹³⁰.

3.B.3. Síntesis: Estado inicial del modelo de regulación.

En la dimensión estructural, el estado de la institucionalización de instrumentos internacionales indica que el Estado colombiano se encontraba en la fase de estatus prescriptivo. En la dimensión de procesos, aunque no se habían vinculado realmente las agendas de derechos humanos y cooperación para el desarrollo, el trabajo de monitoreo de los agentes no-estatales indica que se cumplía el requerimiento del monitoreo internacional para el tránsito a la fase de cumplimiento habitual¹³¹. Sin embargo, la situación interna se calificaba como de grave violación a los derechos humanos y de crisis humanitaria.

Para evaluar la participación de los agentes no-estatales en el modelo base de regulación, es necesario hacer referencia al Plan Colombia. El proceso de diseño, gestión e implementación del Plan Colombia se desarrolló básicamente dentro de canales de cooperación bilateral entre la administración Pastrana y la cooperación estadounidense, con el apoyo de algunas organizaciones multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo. Este fue básicamente un proceso de coordinación intergubernamental acotado a las dinámicas del sistema de cooperación para el desarrollo. El tema de derechos humanos se incluyó, pero supeditado a la agenda de cooperación bilateral con Estados Unidos. Este esquema de negociación bilateral permitió “suavizar” la aplicación de la Enmienda Leahy al Plan Colombia y acordar una cláusula según la cual el gobierno de Estados Unidos podía obviar este conjunto de restricciones alegando razones de seguridad nacional¹³². En otras palabras, el condicionamiento se podía “suavizar” si el gobierno de Estados Unidos consideraba que, por razones de seguridad nacional, debía dar mayor margen de acción a la administración Pastrana en la lucha anti-drogas. Aún más, no sólo se “suavizó” la aplicación de la Enmienda Leahy sino que, posteriormente, la administración Uribe firmó un acuerdo con Estados Unidos en septiembre del 2003 excluyendo a cualquiera de sus ciudadanos, militares o civiles, de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en territorio colombiano¹³³.

¹²⁹ ONU 2002c: 2, 21 y 72.

¹³⁰ En el siguiente capítulo sustento estos puntos.

¹³¹ Risse and Sikkink 1999.

¹³² El Tiempo 2000.07.01.

¹³³ GC-GEEUU 2003-09-17. Leal-Buitrago 2006.

Aunque la institucionalización de instrumentos internacionales de derechos humanos enmarcó normativamente el Plan Colombia, el diseño, implementación y monitoreo del Plan no reflejó el proceso de convergencia que se estaba desarrollando a nivel internacional entre las agendas de derechos humanos y desarrollo. La cláusula de excepción que se incluyó en el Plan Colombia privilegió la necesidad de superar restricciones prácticas para la implementación del Plan, frente a un posible compromiso político con el respeto a la norma de derechos humanos¹³⁴. Esta es una tensión fundamental entre la norma de seguridad y la norma de derechos humanos que se va a acentuar en el marco de la guerra global contra el terrorismo, que se refleja a nivel nacional en el diseño e implementación de la PSD y que se va a reproducir en el Proceso Londres - Cartagena.

En la perspectiva de los europeos, el tema de los derechos humanos era prioritario en su agenda de cooperación, lo que definió el parámetro político para las decisiones de apoyo financiero que tomaron. Sin embargo, esto llevó a generar procesos de cooperación paralelos, centrados especialmente en la relación con las ONGs de desarrollo colombianas. Estos procesos se distanciaban de la concepción estadounidense sobre la problemática de derechos humanos y sobre el modelo de regulación adecuado. En este escenario, la participación de los agentes internacionales estaba dividida políticamente. En tanto el esquema de negociación estaba centrado en canales bilaterales, los enfoques enfrentados de cooperación y derechos humanos de los Estados Unidos y La Unión Europea no encontraron un espacio apropiado para negociar y coordinar entre ellos sus posiciones y agendas políticas.

Por su parte, en la medida en que el Plan generó un amplio debate respecto a su efecto sobre la situación de derechos humanos en Colombia, estimuló la participación de las organizaciones de derechos humanos y del movimiento por la paz del nivel nacional y ONGs de derechos humanos del nivel internacional, entre otras. Pero no fue una participación directa en un esquema de regulación política de los efectos del Plan sobre la situación de derechos humanos, sino una participación indirecta en términos de denuncia y confrontación política con los actores gubernamentales.

Por tanto, el enfoque de corresponsabilidad de la administración Pastrana no llegó a determinar el diseño institucional del proceso de negociación del Plan Colombia con el fin de generar espacios de negociación y concertación en el que tuvieran cabida los distintos agentes afectados o interesados en la regulación de la problemática. Este principio tampoco logró tener un impacto importante para abordar el problema de coherencia entre las agendas de cooperación de los internacionales con Colombia. Mucho menos logró darle legitimidad al tratamiento del tema de derechos humanos dentro del diseño del Plan a nivel doméstico.

En este sentido, el modelo de regulación de los derechos humanos se definía a partir de un eje tradicional de gobierno – oposición, en el que los agentes del sistema de cooperación para el desarrollo no se involucraban activamente en la regulación de la problemática. En este modelo, el gobierno colombiano concentra todas las facultades de regulación de la problemática de derechos humanos sin permitir la incidencia política directa de los agentes no-estatales. Por su parte, las OSCs colombianas asumieron una posición contestataria, de oposición y denuncia del Plan en un esquema de confrontación constante con el Estado¹³⁵, sin tener la oportunidad de participar directamente en un proceso de gobierno que vinculara la agenda de cooperación internacional con el modelo de regulación de los derechos humanos.

¹³⁴ Ver capítulo 5, sección 5.C.1.

¹³⁵ Tilly and Tarrow 2006.

4. GOBERNANZA POLITICA Y COORDINACION INTERSECTORIAL: CAMBIOS EN EL MODELO DE REGULACION DE LA PROBLEMÁTICA DE DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA

En el contexto político colombiano y dentro del conjunto de casos estudiados usando el modelo en espiral¹, la característica *sui generis* del Proceso Londres - Cartagena es que incluyó un conjunto de recursos de capital político², generados en la dinámica internacional de convergencia de las agendas de derechos humanos y desarrollo³ e institucionalizados en el sistema político colombiano⁴. Estos recursos generaron el marco normativo para la estructuración y desarrollo del proceso de negociación-concertación.

En este capítulo me concentro en especificar cómo se integraron estos recursos de capital político en la definición de las condiciones institucionales que enmarcaron el Proceso Londres – Cartagena, cómo usaron los agentes estos recursos en su proceso de interacción y cuáles fueron los primeros efectos sobre el modelo de regulación⁵.

En la medida en que me interesa el uso de capital político en la perspectiva de gobernanza política⁶, acentúo el uso de estos recursos por parte de agentes no-estatales, en este caso OSCs colombianas y actores internacionales tanto del sistema de derechos humanos de Naciones Unidas como del sistema de cooperación para el desarrollo. Asumo que el gobierno colombiano contó con los recursos tradicionales de capital político vinculados a un gobierno elegido democráticamente que cuenta con legitimidad tanto interna como internacional para ejercer sus funciones.

El Proceso Londres-Cartagena inició con la celebración de la Primera Conferencia de Cooperación Internacional con Colombia, también conocida como la Mesa de Londres, realizada en Londres el 10 de julio de 2003. La primera fase del Proceso se cerró con la realización de la Segunda Conferencia de Cooperación Internacional con Colombia, realizada en Cartagena (Colombia) los días 3 y 4 de febrero de 2005. En la Conferencia de Cartagena se presentó la Primera Estrategia de Cooperación Internacional del gobierno colombiano 2003 - 2006 y se acordó la Declaración de Cartagena. En agosto del año 2006 se posesionó como presidente Alvaro Uribe para su segundo mandato y se inició la segunda fase del Proceso que tenía como objetivo formular la Segunda Estrategia de Cooperación Internacional, que se presentó en la Tercera Conferencia de Cooperación con Colombia realizada en Bogotá (Colombia) del 29 de noviembre al 1 de diciembre del año 2007. En esta Conferencia se presentó la Segunda Estrategia de Cooperación Internacional del gobierno colombiano 2007-2010, se acordó la Declaración de Bogotá y el Estado colombiano adhirió oficialmente a la Declaración de París sobre Armonización de la Ayuda. El proceso completo se conoce como el Proceso Londres-Cartagena-Bogotá.

Dado que los principales resultados en lo que refiere a cambios en el modelo de regulación de derechos humanos se dieron en la primera fase del Proceso, me concentro en este período para el desarrollo de mi investigación.

¹ Introducción (estado del arte).

² Capítulo 1.

³ Capítulo 2.

⁴ Capítulo 3.

⁵ Sólo hasta el próximo capítulo tendremos los elementos suficientes para definir el conjunto completo de efectos y, por tanto, el cambio en el modelo de regulación.

⁶ Capítulo 1.

Entre julio de 2003 y febrero de 2005 se dieron una serie de eventos que configuran el desarrollo de esta primera fase. Primero, la realización de la Mesa de Londres que tuvo como principal resultado la Declaración de Londres, la cual establecía los principales puntos de acuerdo entre los agentes que empezaban el proceso de negociación - concertación. A partir del mes de julio se desarrolló un fuerte debate entre el gobierno colombiano y los otros agentes respecto a los efectos de su Política de Seguridad Democrática sobre la situación de derechos humanos en el país. Entre tanto, entre marzo y junio del 2004 se desarrolló el proceso de negociación-concertación intersectorial de los bloques temáticos de la Estrategia de cooperación, para lo cual se desarrollaron seis mesas temáticas, una por componente. Para mi investigación, me enfoco en la mesa de negociación-concertación del componente de derechos humanos. La coyuntura política será fundamental para analizar cómo usaron los agentes distintos recursos de capital político para justificar sus posiciones, avanzar sus agendas y tratar de incidir en el comportamiento del gobierno, así como para explicar el clima de debate que se dio en el proceso de negociación-concertación del componente de derechos humanos.

Entre octubre y diciembre del año 2004 cada agente evaluó independientemente el Proceso, se creó la Comisión de Seguimiento al Proceso Londres - Cartagena y se realizó una evaluación intersectorial. El mes de diciembre de 2004 el gobierno invitó a participar a "otros" sectores sociales que no habían hecho parte del Proceso hasta ese momento. Esto generó un proceso de reorganización y coordinación dentro del agente social que tuvo como resultado la creación del Consenso de Organizaciones Sociales que participaría en la Conferencia de Cartagena en representación de la sociedad civil colombiana.

En cada uno de estos eventos y estados del Proceso los agentes tomaron una serie de decisiones que son de sumo interés académico. En la Mesa de Londres se generaron dos condiciones para el gobierno colombiano, una de carácter normativo y la otra de carácter institucional, relacionadas con dos temas que no eran prioritarios para la administración Uribe. Uno era el tema de derechos humanos, el otro era el tema de la negociación-concertación intersectorial con la participación de la sociedad civil colombiana. El gobierno tuvo que decidir si aceptaba o no estos condicionamientos. Por su parte, dados los antecedentes del Proceso, especialmente en lo que toca al Plan Colombia, los internacionales tuvieron que decidir si un esquema negociación de la política de cooperación con el gobierno colombiano, en el que se tenían que encontrar y coordinar la cooperación europea y la cooperación estadounidense, era aceptable o no. A su vez la sociedad civil, representada en Londres principalmente por movimientos sociales y sectores críticos del gobierno Uribe, debía decidir si mantenía su posición y estrategia tradicional de oposición política al margen de los procesos de gobierno o si participaba en la negociación-concertación de los componentes de la política de cooperación con un gobierno que estaba más interesado en resolver la problemática colombiana por la vía militar.

En cuanto al flujo de comunicación política vinculado tanto con la coyuntura política como con la dinámica de la mesa de derechos humanos, el gobierno colombiano tuvo que decidir si las críticas que la hacían los internacionales y las OSCs colombianas a su Política de Seguridad Democrática violaban un principio de soberanía o si eran aceptables en el marco de los compromisos en materia de derechos humanos que previamente había adquirido el Estado colombiano a nivel internacional. Esto se tradujo, en la mesa de derechos humanos, en una decisión que tuvo que tomar el gobierno respecto a si permitía la participación e incidencia política de las OSCs en la formulación de la política de derechos humanos o si restringía su participación a una consulta técnica protocolaria.

Por último, la decisión tal vez más importante que tuvieron que tomar las OSCs que habían participado desde el inicio del Proceso fue si generaban un proceso de organización y coordinación

intra-sectorial con los sectores que invitó la administración Uribe a finales del año 2004, con los cuales tenían importantes diferencias ideológicas, o si se retiraban del Proceso.

Las decisiones que tomaron los agentes y sus estrategias de acción llevaron a una serie de resultados emergentes⁷ que deben ser explicados. Esto define los principales eventos, nodos de decisión y resultados que estructuran la narrativa del Proceso Londres - Cartagena y definen los principales tópicos a los que se refiere el análisis que desarrollo a continuación.

4.A. DISEÑO INSTITUCIONAL DEL PROCESO LONDRES - CARTAGENA

4.A.1. Definición de condiciones institucionales

El proceso de definición de las condiciones institucionales permitió la transferencia de recursos de capital político del nivel internacional al Proceso Londres – Cartagena. Sin embargo, debemos tener en cuenta que no todos los recursos de capital político que se habían generado a nivel internacional estaban plenamente institucionalizados al momento de iniciar el Proceso⁸. Esto indica que la generación de estas condiciones institucionales dependió, por una parte, de su institucionalización en el sistema político colombiano y, de la otra, de recursos inscritos en el modelo cognitivo del agente internacional. En cuanto a lo primero, los recursos que contaban con un mayor grado de institucionalización eran los recursos vinculados a derechos humanos. En cuanto a lo segundo, los recursos vinculados a la cooperación para el desarrollo aún no estaban plenamente institucionalizados⁹. Sin embargo, lo que sí estaba institucionalizado era el principio de “respeto a la voluntad del donante” que debía seguir el Estado colombiano en sus relaciones con los internacionales. En estos términos, el uso de recursos de capital político vinculado al sistema de cooperación para el desarrollo dependió de la forma como los donantes internacionales conceptualizaban la relación entre problemática colombiana y cooperación para el desarrollo y su disposición a usar estos recursos para avanzar su agenda en términos prácticos. Estos dos aspectos del capital político, institucionalización e inscripción en el modelo cognitivo de los internacionales, determinaron el proceso de generación de las condiciones institucionales del Proceso Londres – Cartagena.

El Coordinador Residente y Humanitario (CRH) del Sistema de Naciones Unidas en Colombia definió el Proceso Londres – Cartagena como un proceso *sui generis* en la medida en que “tenía un carácter más político que la Declaración de París”¹⁰. Esta afirmación sugiere dos puntos de interés para el análisis. Por una parte, contrasta implícitamente uno de los principales instrumentos internacionales que sintetizaba la evolución normativa e institucional del sistema de cooperación para el desarrollo¹¹ con los dos instrumentos que definieron los principios de acuerdo y las condiciones institucionales del Proceso Londres – Cartagena y su evolución¹². Por otra parte, contrasta estos referentes y evalúa el Proceso en la perspectiva del eje técnico – político. En este sentido, el CRH declaró que “el Proceso Londres Cartagena es mucho más que un esfuerzo para coordinar, armonizar y alinear la cooperación”¹³.

⁷ Ver Introducción.

⁸ Capítulo 3.

⁹ La razón es que a nivel internacional era un proceso relativamente reciente.

¹⁰ Moro 2006: 6. La Declaración de París (DAC 2005) estableció criterios técnicos para “armonizar” las relaciones de cooperación dentro del sistema de cooperación internacional con miras a mejorar la efectividad de los flujos de ayuda oficial al desarrollo (ver capítulo 2). En este mismo sentido, PNUD 2007b.

¹¹ La Declaración de París (DAC 2005).

¹² La Declaración de Londres de 2003 (Mesa de Londres 2003) y la Declaración de Cartagena de 2005 (Mesa de Cartagena 2005).

¹³ Moro 2007: 1. Estos son tres criterios fundamentales que se habían establecido en la Declaración de París.

El Proceso Londres-Cartagena parecía ser en principio un proceso estrictamente de coordinación técnica de las agendas de cooperación internacional entre el gobierno colombiano y donantes internacionales, con una consulta casi protocolaria de la sociedad civil colombiana. En lo que sigue, voy a profundizar en la relación entre el proceso de institucionalización de recursos de capital político y la definición de las condiciones institucionales del Proceso Londres – Cartagena. Esto sentará las bases para analizar posteriormente cuál es el efecto de estas condiciones sobre el proceso de comunicación entre los agentes y cómo se define progresivamente el carácter político de este Proceso.

El marco normativo del Proceso Londres – Cartagena se definió con base en los recursos de capital político institucionalizados en el sistema político colombiano. Estos contenidos se tradujeron para generar las condiciones institucionales del Proceso. Particularmente, hubo dos procesos de importancia que generaron estas determinantes estructurales.

El primer proceso lleva a la generación de la condición de intersectorialidad. Uribe había intentado generar un proceso de gestión con cooperantes internacionales siguiendo el esquema de la Mesa de Aportantes de la administración Pastrana¹⁴. Para esto, participó en la reunión anual del Banco Interamericano de Desarrollo en Milán (Italia), en marzo del año 2003. El objetivo era generar un proceso de coordinación intergubernamental para gestionar recursos de cooperación internacional orientados al financiamiento de algunos componentes de su Plan de Desarrollo, particularmente de su Política de Seguridad Democrática.

El gobierno Uribe diseñó una agenda de trabajo en la que le proponía a los donantes un esquema de financiamiento por bloques temáticos, la mayoría vinculados a su política de seguridad. Estos bloques eran siete: “Desarrollo rural, ambiental y alternativo sostenible; Reconstrucción del tejido social y pedagogía para la convivencia y solución de conflictos; Atención humanitaria, especialmente a las víctimas del desplazamiento; Programa de apoyo a desmovilizados y de recuperación de regiones liberadas de la violencia; Fortalecimiento del Estado; Programas Regionales de Desarrollo y Paz; Reconstrucción productiva, MIPYMES¹⁵ (sic.), ciencia y tecnología para el desarrollo sostenible y la competitividad”¹⁶.

Lo fundamental de la reunión en Milán es que el gobierno pretendía resolver el problema de gestión de recursos internacionales de ayuda en términos técnicos y, probablemente, armonización institucional con las agendas de los internacionales¹⁷, en un esquema de coordinación intergubernamental¹⁸. En este esquema no era importante implementar criterios de coordinación intersectorial (gobierno – sociedad civil – agentes internacionales) o apertura de canales de participación o incidencia política para las OSCs en la definición de esta agenda. Además, como lo indican los bloques propuestos, tampoco había un interés específico por discutir el tema de derechos humanos con los internacionales ni de vincularlo a la agenda de cooperación.

¹⁴ Capítulo 3 (antecedentes).

¹⁵ Pequeñas y medianas empresas.

¹⁶ PRC 2003.

¹⁷ En ese momento ya se había realizado el Primer Foro de Alto Nivel sobre Armonización de la Ayuda en Roma, en febrero de 2003, cuyo principal resultado fue un primer acuerdo internacional en torno a criterios técnicos de armonización (CAD 2003). Por tanto, es probable que la administración Uribe estuviera más orientada a este problema de armonización técnica de agendas de cooperación (Acción Social 2008b. MREC 2009).

¹⁸ Este esquema agrupaba canales de cooperación bilaterales (gobierno – gobierno) y multilaterales (gobierno colombiano – instancias multilaterales de la cooperación internacional).

Como resultado de esta reunión, los donantes expresaron su interés por iniciar el proceso de diseño de la Estrategia de cooperación internacional. Como lo expuso posteriormente el CRH, los donantes buscaban responder a un problema de costos de transacción: “Muchas veces se generan altos costos de transacción cuando los procedimientos y criterios difieren o son complejos, del lado de la comunidad de cooperantes como del lado del país socio”¹⁹.

Atendiendo a la reestructuración que estaba experimentando el sistema de cooperación internacional, los donantes veían la Estrategia como un instrumento de coordinación de la agenda de cooperación del gobierno colombiano con sus agendas de cooperación. A la vez, la Estrategia debía servir como instrumento de coordinación entre los distintos donantes para abordar un problema de coherencia de sus programas de cooperación con Colombia. Por tanto, el gobierno empezó a organizar lo que sería la Reunión Preparatoria de la Primera Mesa de Cooperación con Colombia, que debía tener lugar en Londres el 10 de julio de 2003.

A esta Reunión iban a asistir el gobierno colombiano, la comunidad de donantes y agencias multilaterales (Naciones Unidas, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros). Naciones Unidas y “particularmente el delegado del Secretario General para asesorar en la búsqueda de la paz en Colombia, James Lemoyne, le planteó como condición al gobierno colombiano para vincularse a la Reunión que hubiera participación de la sociedad civil. Entonces se extendió una invitación a un poco más de treinta organizaciones de sociedad civil para estar en [...] Londres”²⁰. Esto derivó en un interés compartido por los distintos sectores del agente internacional en generar un esquema de coordinación entre gobierno, sociedad civil y comunidad internacional, lo cual se expresó en una de las principales condiciones para la negociación de la primera Estrategia de cooperación: El requerimiento de intersectorialidad.

El segundo proceso llevó a establecer el referente normativo del Proceso Londres - Cartagena. Para marzo del año 2003, la oficina del ACNUDH en Colombia produjo un informe sobre la situación de derechos humanos en el año 2002. En este Informe se diagnosticó un panorama crítico, se estableció un fuerte debate con las políticas de seguridad que estaba implementando el recién electo presidente Alvaro Uribe y se hicieron 24 recomendaciones al Estado colombiano para mejorar su política de derechos humanos²¹. Esto generó el principal condicionamiento en la perspectiva normativa. Tomando como referencia las recomendaciones de la oficina del ACNUDH, los europeos condicionan su apoyo al gobierno Uribe al cumplimiento de estas recomendaciones²². Lo particular de ese evento es que el compromiso político que asumía el Estado colombiano con las recomendaciones ahora era sancionado económicamente al establecer su cumplimiento como condición para la asignación de recursos de ayuda oficial al desarrollo.

Estas dos condiciones, intersectorialidad y cumplimiento de las recomendaciones, quedaron plasmadas en la Declaración de Londres, que es el documento de acuerdo entre las partes que resulta de la Reunión de Londres. Este documento no sólo recoge los puntos de acuerdo oficial entre el gobierno colombiano y los donantes internacionales sino que, además, indica el impacto político que tuvo la presencia de las OSCs en Londres.

A la Reunión en Londres asistieron OSCs colombianas de los sectores de derechos humanos, paz y desarrollo. Una vez en Londres, estas organizaciones se enteraron de que la reunión oficial

¹⁹ Moro 2006: 1. En este mismo sentido, CAD 2003: 4 y PNUD 2005: 83.

²⁰ Entrevista con Gustavo Gallón, representante de las OSCs colombianas en la Reunión de Londres. Ver anexo 2: Identificación de entrevistas.

²¹ OACNUDH 2003.

²² El Tiempo 2003.12.13.

programada para el 10 de julio tenía como objetivo mostrar el apoyo de los donantes europeos al gobierno colombiano y a su Política de Seguridad Democrática. Sin embargo, lo que las OSCs tenían en mente era precisamente denunciar en Europa los potenciales efectos perversos de esta política sobre la situación interna en Colombia²³.

Esto generó un proceso paralelo de cabildeo de las OSCs con los donantes reunidos en Londres, con el apoyo de algunas ONGIs. El resultado fue la organización de una reunión previa de los europeos con la sociedad civil colombiana y representantes del gobierno colombiano, entre los que estaba el Vicepresidente de la República. En esta reunión, las OSCs presentaron sus posiciones frente a la Política de Seguridad Democrática y su impacto negativo en la situación de derechos humanos en Colombia. Hicieron un recuento de las distintas recomendaciones, declaraciones y posiciones asumidas por organismos internacionales sobre la inconveniencia de estas políticas o su contradicción con acuerdos e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos. Para establecer la actitud del gobierno frente a estos compromisos, las OSCs señalaron que en un debate en el Senado de la República el 19 de mayo del 2003, menos de dos meses antes de la Mesa de Londres, "la Ministra de Defensa manifestó desconocer los compromisos adquiridos por el Gobierno colombiano ante las Naciones Unidas²⁴ y aseguró que cualquier compromiso que se hubiese hecho había sido adquirido sin el conocimiento del Presidente de la República"²⁵. El equipo de funcionarios del gobierno tuvo la oportunidad de defender este paquete de políticas y al final se recogieron los puntos de la sociedad civil en un Declaración de las OSCs que se iba a presentar en la reunión oficial del 10 de julio²⁶.

La Declaración de Londres recogía y legitimaba las posiciones presentadas por estas organizaciones: "los participantes acogieron favorablemente y tomaron nota de los puntos de vista de la sociedad civil, presentados por ABColombia²⁷ y un representante de la sociedad civil Colombiana"²⁸. En este sentido, aunque en la Declaración se respaldó al gobierno colombiano, lo que fue uno de los principales logros políticos del gobierno en esta Reunión, este apoyo estaba condicionado al "respeto de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario y del bienestar y seguridad de todos los ciudadanos"²⁹.

En cuanto a la participación de la sociedad civil, todos los representantes gubernamentales "acogieron favorablemente la declaración del Gobierno de Colombia en la que reconoce y apoya al papel importante de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales como participantes interesados en la realización de las reformas, en la implementación de los programas de desarrollo y en la defensa de los derechos humanos y en los esfuerzos por conseguir un acuerdo negociado del conflicto interno armado. También acogieron y subrayaron la importancia del compromiso del Gobierno de proteger a los líderes de la sociedad civil, incluso a los líderes sindicales, que han sufrido amenazas contra sus personas y contra sus familias"³⁰.

También se insta al gobierno colombiano a que implemente las recomendaciones de la oficina del ACNUDH en Colombia. En este sentido, los donantes "expresaron profunda preocupación por

²³ Alianza 2005b.

²⁴ Haciendo referencia a las recomendaciones que había hecho la OACNUDH a principios de ese año.

²⁵ OSCs 2003: 3, n15. Posteriormente, mantuvo la misma postura frente a la Declaración de Londres (El El Tiempo 2003-11-05).

²⁶ Entrevista con Gustavo Gallón. También OSCs 2003.

²⁷ La plataforma de ONGIs que apoyó a las OSCs colombianas en Londres.

²⁸ Mesa de Londres 2003: 1. El representante al que se hace referencia es Gustavo Gallón.

²⁹ Mesa de Londres 2003: 1.

³⁰ Mesa de Londres 2003: 2.

la crisis humanitaria en Colombia, particularmente, por las condiciones extremas en que viven las personas internamente desplazadas, así como por la grave situación de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario" y " tomaron nota con satisfacción del compromiso del Gobierno de Colombia de implementar las recomendaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y urgieron al Gobierno de Colombia a implementar estas recomendaciones prontamente y a adoptar acciones efectivas en contra de la impunidad y en contra de la connivencia, especialmente, con los grupos paramilitares"³¹.

La referencia a este conjunto de recomendaciones simplemente recogía el compromiso explícito, aunque con reservas, que había hecho el gobierno Uribe el mes de marzo de ese mismo año ante la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas respecto a su cumplimiento e implementación. También recogía el apoyo de las OSCs tanto al trabajo de la oficina del ACNUDH en Colombia como a este conjunto de recomendaciones³².

El efecto más importante de la introducción del cumplimiento de las recomendaciones como condición para negociar la Estrategia es que genera un referente normativo común para orientar el proceso de negociación-concertación entre los agentes. En este sentido el asesor gubernamental que participó en todo el proceso de elaboración del componente de derechos humanos de la Estrategia indica que el hecho que "en principio el proceso haya girado mucho en torno a las recomendaciones [generó] un referente sobre el cuál dar la discusión. No era simplemente la ocurrencia de la sociedad civil, sino que ellos utilizaron eso estratégicamente como un marco de diálogo que tenía toda la legitimidad del caso, y sobre esa base es que respondía el gobierno"³³.

En este mismo sentido, un funcionario de la oficina del ACNUDH en Colombia, que también participó en el Proceso, indicó que "en julio de 2003 en Londres, los países [...] hicieron una Declaración muy interesante en la que condicionaron su cooperación, es decir, sus fondos de cooperación, al cumplimiento de las recomendaciones de esta Oficina. En definitiva, condicionaron la cooperación para establecer un marco de política pública en materia de derechos humanos a un gobierno que recién estaba comenzando. Eso fue creo que clave. Las recomendaciones de la Oficina, incluida la elaboración del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos³⁴, se transformó en la agenda de trabajo tripartita entre gobierno, cooperación internacional y sociedad civil"³⁵.

Por su parte, los donantes internacionales asumen el compromiso de entrar en un proceso de "armonización" de sus agendas con el objetivo de lograr mayor coherencia entre los programas de cooperación con el Estado colombiano y coordinar sus agendas internas con la agenda de cooperación que había presentado el gobierno en la reunión de Milán unos meses antes. En este sentido, los internacionales "acordaron revisar y reorientar sus programas de cooperación, con el énfasis particular de contribuir al fortalecimiento de las instituciones estatales, al alivio de la crisis humanitaria, a la protección de los derechos humanos y de las actividades ambientales y el desarrollo de alternativas a la producción de drogas. Tras haber tomado nota cuidadosamente de las prioridades del Gobierno de Colombia en estas áreas, acordaron estudiar cómo hacer más efectivos sus programas de cooperación, a la luz de la situación actual

³¹ Mesa de Londres 2003: 2.

³² CCEEU 2006. CDH 2003. CDH - CCJ 2003.

³³ Entrevista con Juan Sebastián Estrada, representante del gobierno colombiano en la mesa de derechos humanos.

³⁴ Capítulo 2.

³⁵ Entrevista con funcionario de la oficina del ACNUDH en Colombia (anónimo).

en Colombia, con miras a una conferencia de coordinación de donantes que será organizada por el Banco Interamericano de Desarrollo, en una fecha que resulte oportuna para el Gobierno de Colombia y para la comunidad de los donantes”³⁶.

El Comisario Europeo de Relaciones Exteriores presenta un resumen de los principales puntos de acuerdo: “En Londres, representantes de distintos gobiernos y organismos internacionales acordamos con el Gobierno colombiano una serie de compromisos mutuos. Por parte del Gobierno, la búsqueda de una solución dialogada al conflicto y la pronta implementación de las recomendaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Por parte de la comunidad internacional, primero, un fuerte apoyo político al Gobierno de Colombia. Segundo, una revisión y reorientación de los programas de cooperación, con énfasis en el fortalecimiento de las instituciones, el alivio de la crisis humanitaria, la protección de los derechos humanos y de las actividades medioambientales y el desarrollo de alternativas a la producción de drogas. Finalmente, acordamos que el Banco Interamericano de Desarrollo organizaría una conferencia de coordinación de donantes, en una fecha que [fuera] oportuna para Colombia y los países donantes”³⁷.

En su declaración final, las OSCs aceptan y respaldan los contenidos de la Declaración de Londres y, por tanto, respaldan las condiciones que se derivan de ella³⁸. Dada la condición inicial de conflicto entre Uribe y estos sectores de la sociedad civil colombiana³⁹, esto constituye uno de los principales resultados políticos de la Reunión de Londres. Aunque Uribe había logrado apoyo a su programa de gobierno por parte de los internacionales, un logro político nada despreciable en sí mismo, este apoyo estaba sujeto a una serie de condicionamientos que recogían las críticas de las OSCs a la Política de Seguridad Democrática. En definitiva, la Declaración establecía un referente para todos los agentes.

En síntesis, estas condiciones institucionales se derivan del capital político institucionalizado en el sistema político colombiano y se pueden definir en cinco dimensiones. [1] Principios normativos vinculados al sistema de derechos humanos, por ejemplo: la política de seguridad se debe enmarcar en el respeto a los derechos humanos; el gobierno debe proteger a los defensores de derechos humanos. [2] Reglas institucionales vinculadas al sistema de derechos humanos, por ejemplo: la oficina del ACNUDH hará recomendaciones al Estado colombiano; la oficina del ACNUDH le hará seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones por el Estado colombiano; el gobierno colombiano tiene la obligación de cumplir las recomendaciones del ACNUDH. [3] Principios normativos vinculados al sistema de cooperación para el desarrollo, por ejemplo: la sociedad civil debe participar en los procesos de cooperación para el desarrollo; el desarrollo y los derechos humanos se deben vincular en los procesos de cooperación para el desarrollo. [4] Reglas institucionales vinculadas al sistema de cooperación para el desarrollo, por ejemplo: el gobierno debe coordinar su agenda de cooperación con la agenda de cooperación de los donantes; cada uno de los donantes deben ser coherentes en su programa-país; la efectividad de la ayuda para Colombia se mide por su impacto en la solución de la problemática interna. [5] Principios normativos y reglas

³⁶ Mesa de Londres 2003. La Conferencia a la que se hace referencia es la Primera Conferencia de Cooperación Internacional con Colombia, celebrada en Cartagena, Colombia, el 3 y 4 de febrero de 2005. En esta Conferencia se presentó oficialmente la primera Estrategia de cooperación y constituye el evento de cierre de la primera fase del Proceso Londres - Cartagena.

³⁷ El Tiempo 2004.01.19.

³⁸ OSCs 2003. Las OSCs pidieron que se aclarara que no estaban dispuestas a ofrecer su apoyo al gobierno colombiano, lo cual no quedó explicitado en la Declaración. Aparte de esto, compartieron el resto de contenidos de la Declaración.

³⁹ Capítulo 3.

institucionales implícitos que regulan la relación entre el gobierno y los agentes no-estatales, por ejemplo: el Estado colombiano es soberano; el gobierno debe respetar la voluntad de los donantes⁴⁰.

En la perspectiva de esta investigación, el principal resultado de la Mesa de Londres es la integración del Proceso Londres - Cartagena como parte de las dinámicas internacionales de convergencia de las agendas de derechos humanos y desarrollo a través de las condiciones de intersectorialidad y cumplimiento de las recomendaciones de la oficina del ACNUDH.

Entre los representantes de los distintos sectores que participaron en este Proceso, hay diferencia de opinión respecto a si la Declaración de Londres se puede leer en términos de condicionamientos al gobierno colombiano. Por una parte, el Proceso Londres - Cartagena se podría ver como un proceso diplomático en el que los agentes internacionales no condicionaron de ninguna forma al gobierno⁴¹. Por otra parte, sería posible asumir que efectivamente los internacionales le pusieron condicionamientos al gobierno Uribe para que negociara con la sociedad civil colombiana⁴². Una posición intermedia asumiría que, por ejemplo, en la medida en que el Estado colombiano ha ratificado o firmado tratados y acuerdos internacionales en materia de derechos humanos y ha firmado convenios de operación de instancias del sistema de derechos humanos de la ONU en Colombia⁴³, el gobierno queda obligado y constreñido por las condiciones que se desprenden de los contenidos normativos y reglas institucionales inscriptos en estos instrumentos⁴⁴.

La Declaración de Londres constituía un acuerdo oficial entre el gobierno colombiano y la comunidad internacional que era central para la política exterior de la primera administración de Uribe. En términos del Comisario Europeo de Relaciones Exteriores “la Declaración de Londres constituye un plan de trabajo conjunto”⁴⁵. A su vez el PNUD consideraba que “la Declaración de Londres [...] se convirtió en un **primer marco e instrumento de referencia** en las relaciones Gobierno - sociedad civil - comunidad internacional”⁴⁶.

Sin embargo, en el desarrollo del Proceso vamos a encontrar que el gobierno cuestiona recurrentemente estas condiciones institucionales en la medida en que los componentes de su Política de Seguridad Democrática entran frecuentemente en conflicto con ellas. Esto implica una constante negociación y renegociación del alcance de estas condiciones como parámetros para la acción gubernamental, teniendo en cuenta el principio de soberanía. Esto define la tensión fundamental entre función de gobierno y procesos intersectoriales de gobernanza política. Para analizar cómo aparece esta tensión y cómo se resuelve en el flujo de comunicación entre los agentes, es necesario analizar primero cómo se traducen estas condiciones institucionales en un diseño institucional de negociación-concertación intersectorial.

4.A.2. Negociación-Concertación intersectorial: Diseño institucional

A partir de la reunión en Londres se desarrollaron tres procesos de importancia que determinaron el esquema de negociación-concertación de la primera Estrategia de cooperación. El primer proceso es el de organización interna de los distintos agentes que participaron en la Reunión de Londres. El

⁴⁰ En este mismo sentido, ver anexo 8, tabla 3.

⁴¹ Entrevista con funcionario del PNUD en Colombia (anónimo).

⁴² Entrevista con Gustavo Gallón.

⁴³ Lo mismo aplicaría para el sistema de cooperación internacional.

⁴⁴ Entrevista con funcionario de la oficina del ACNUDH – anónimo. En esta investigación asumo esta última perspectiva. Ver capítulo 2, mecanismo de transferencia.

⁴⁵ El Tiempo 2004.01.19.

⁴⁶ PNUD 2007a: 7. Resaltado mío.

segundo es la definición de una hoja de ruta para el proceso de formulación de la Estrategia. El tercero es la definición del mecanismo de coordinación intersectorial.

Respecto al primer proceso, dos de los agentes que iban a tomar parte del Proceso tenían que resolver un problema de coordinación intrasectorial⁴⁷: El grupo de países cooperantes y agencias internacionales, así como las OSCs colombianas.

El agente internacional empezó un proceso de organización interna que llevó a la creación del G-24⁴⁸ que reúne tanto a países cooperantes con Colombia como organizaciones internacionales de los sistemas de derechos humanos y cooperación para el desarrollo. El G-24 resuelve el problema de coordinación intrasectorial nombrando una secretaría técnica a cargo de la Oficina del CRH y una presidencia rotativa con una *troika* compuesta por un presidente, más el presidente saliente y el presidente entrante del G-24, siguiendo el esquema de la Unión Europea. El G-24 se organizó como un grupo de consulta e interlocución tanto con el gobierno colombiano como con la sociedad civil. Su principal función era generar un foro de concertación intrasectorial entre las distintas embajadas de los países interesados en participar en el financiamiento de la Estrategia de cooperación con el fin de lograr mayor coherencia entre sus agendas, así como generar un canal de interlocución entre el gobierno y la sociedad civil en materia de cooperación internacional y los temas conexos como la problemática de derechos humanos. La función principal de la Secretaría Técnica era apoyar al gobierno en todo el diseño e implementación de la consulta y negociación intersectorial de la Estrategia de cooperación con la sociedad civil, prestando especial atención a los procesos de consulta en el nivel regional y local⁴⁹.

Por su parte, las OSCs que participaron en la Reunión de Londres se organizaron como una plataforma social (organización de organizaciones), que llamaron la Alianza⁵⁰. Esta forma de organización era producto de evaluaciones que venían desarrollando las agencias bilaterales sobre sus canales de cooperación descentralizada con la sociedad civil colombiana. Vinculado al problema de la efectividad de la ayuda, se le pedía ahora a las OSCs que se organizaran en unidades mayores para solucionar un problema diagnosticado de dispersión en la asignación de recursos y

⁴⁷ Algunos analistas han hecho referencia al estilo vertical, jerárquico, que tenía Uribe para dirigir el ejecutivo (Pécaut 2003). Por tanto, asumo que el gobierno no tuvo que resolver un problema especial de coordinación intrasectorial que dependiera de la heterogeneidad de los agentes que lo componían, como sí fue el caso con el agente internacional y el agente social.

⁴⁸ Llamado así porque inicialmente estaba compuesto por 24 países cooperantes con Colombia.

⁴⁹ Acción Social 2005. En este sentido: “Las fuentes internacionales de cooperación internacional presentes, por primera vez articulados como grupo, establecieron un mecanismo informal y permanente de coordinación y articulación a través de sus representantes diplomáticos acreditados en Colombia para el proceso emprendido en Londres. Actualmente (2010) ellos son: Argentina, Austria, Brasil, Bélgica, Canadá, Chile, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Reino Unido, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Países Bajos, Portugal, República Federal de Alemania, Suiza, Suecia, Comisión Europea, y los nuevos miembros de la Unión Europea: Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y República Checa. A los que habría que agregar los organismos multilaterales que también suscribieron el acuerdo, y que son: la Comisión Europea, la Organización de Naciones Unidas -ONU y sus agencias, la Corporación Andina de Fomento -CAF, el Banco Interamericano de Desarrollo -BID, el Fondo Monetario Internacional -FMI, y el Banco Mundial -BM. Todos ellos conforman el llamado G-24” (http://www.laalianza.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=59&Itemid=76 / PLC-Alianza)

⁵⁰ El nombre completo es Alianza de Organizaciones Sociales y Afines por una Cooperación para la Paz y el Desarrollo. Casi al final de la primera etapa del Proceso Londres – Cartagena, esta participación se amplió y se creó el Consenso de Organizaciones Sociales. Más abajo retomo este punto.

duplicidad de agendas dentro de las propias OSCs⁵¹. En este punto, una experiencia que estaba ganando prestigio como modelo de relación entre agencias internacionales y OSCs era el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, que se había formado en el proceso anterior de gestión de recursos de la administración Pastrana con los europeos⁵².

Esta era una forma de organización social novedosa en la historia de la movilización social en Colombia en la medida en que integraba en una misma plataforma a organizaciones y movimientos que habían desarrollado sus trayectorias de trabajo de modo más o menos independiente. La Alianza integró todos los niveles de organización social en Colombia, desde organizaciones de base rurales y campesinas hasta plataformas sociales⁵³ que tenían amplia experiencia en procesos de diplomacia paralela a nivel internacional. Esto generó un problema importante de coordinación intrasectorial para este agente.

La Alianza resolvió⁵⁴ el problema de coordinación intrasectorial organizando un Comité Coordinador Nacional, que se reunía semanalmente en plenaria, con una Secretaría Técnica a cargo de la Comisión Colombiana de Juristas, así como Comisiones de Trabajo "para cada uno de los temas principales: Interlocución con el gobierno, Mesas Temáticas, Articulación con la CCEEU [Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos] y Asuntos Económicos, entre otros"⁵⁵. En el Comité Coordinador participaban los delegados de los diferentes sectores sociales representados en la Alianza. La transmisión de información y el flujo de comunicación desde y hacia los niveles de organización regional y local se hacía bien a través de la participación directa de representantes en la Plenaria de la Alianza, bien a través de organizaciones del nivel nacional que trabajaban o agrupaban a organizaciones de estos niveles o bien a través de talleres y reuniones realizados directamente con estos sectores en las regiones colombianas⁵⁶.

La Alianza se propone como objetivo político fundamental "incidir en los escenarios internacionales de poder en los que se define la suerte de Colombia, para convocar opinión internacional en favor de una cooperación por los derechos humanos y la paz y para promover la solidaridad internacional con los movimientos sociales y democráticos del país. Por medio de la articulación de una agenda común para promover ante el mundo una cooperación por los derechos humanos, el derecho internacional humanitario, la paz, la democracia y la justicia social en Colombia trabajamos por un proceso sistemático y continuo de interlocución, incidencia, información y movilización"⁵⁷.

El esquema de organización como plataforma social permitió reunir en un mismo proceso político a organizaciones con distintos grados de experticia respecto a distintos ámbitos y mecanismos de

⁵¹ González 2005. En este mismo sentido la Alianza señala que "esta iniciativa [la creación de la Alianza] fue impulsada principalmente por las agencias internacionales, fueron ellas quienes reiteraron la necesidad de sumarse a este proceso de discusión sobre la cooperación" (Alianza 2005b: 2).

⁵² En este mismo sentido la recomendación que hacía el informe Cardoso de que las OSCs se organizaran en redes, incluso transnacionales (capítulo 2).

⁵³ La Alianza interactuó con plataformas sociales previamente existentes, pero especializadas en ciertos campos de acción. Por ejemplo, la Coordinación Colombia- Europa-Estados Unidos, que se enfocaba en temas de derechos humanos, y la Plataforma para los Derechos Humanos, la Democracia y el Desarrollo, enfocada en el tema de derechos económicos, sociales y culturales. Esto sugiere de modo muy general la complejidad de este proceso de organización social.

⁵⁴ Voy a hacer la presentación en tiempo pasado, pero en general la información que presento es vigente.

⁵⁵ CCJ 2005: 1.

⁵⁶ Alianza 2004b.

⁵⁷ CCJ 2005: 1.

acción política que se desempeñaban en los campos de derechos humanos, desarrollo y paz, así como organizaciones sectoriales⁵⁸.

Estos procesos de organización interna sugieren la complejidad de estos agentes. En la medida en que el enfoque multiagente permite definir los agentes en distintos grados de agregación, desde el nivel más granular, individual, hasta niveles agregados, complejos, mi nivel de análisis se puede definir como un nivel intermedio. El supuesto fundamental es que los agentes resolvieron el problema de coordinación intrasectorial y generaron decisiones y artefactos acordados al interno para presentar en el proceso de negociación-concertación con los otros agentes⁵⁹.

Respecto al segundo proceso, se diseñó una hoja de ruta a cargo del gobierno. En esta hoja de ruta se definieron, por una parte, los bloques temáticos que se iban a consultar y los componentes de estos bloques. Por otra parte, se definió un esquema de reuniones bilaterales (gobierno – gobierno) y mesas temáticas intersectoriales (gobierno, sociedad civil, agentes internacionales bilaterales y multilaterales), con la participación de dos plataformas de ONGIs como observadoras, para concertar cada uno de los componentes de los distintos bloques temáticos⁶⁰.

El gobierno diseñó la hoja de ruta entre agosto del 2003 y enero del 2004. Para su diseño, recogió la agenda por bloques temáticos que había presentado en Milán y consultó su estructura temática con los donantes internacionales en un esquema intergubernamental de consultas bilaterales con las distintas embajadas⁶¹.

Entre febrero y marzo de 2004, el gobierno realizó 22 reuniones para consultar estos contenidos en reuniones bilaterales, de lo que resultaron cinco “puntos de consenso” con la cooperación internacional, de los cuales resalto tres: “Necesidad de fortalecer los mecanismos de coordinación con el Gobierno, e incluso en algunos casos la coordinación al interior de las propias agencias cooperantes. Reconocimiento de la importancia de los bloques temáticos propuestos por el Gobierno en la Estrategia de Cooperación Internacional. Generar avances en la identificación de las prioridades de las fuentes frente a los temas propuestos para la cooperación futura”⁶². El punto central aquí es que estos puntos de consenso recogen criterios técnicos de coordinación intergubernamental. Más adelante veremos que este es el principal factor que explica el cambio de preferencias del gobierno colombiano en el proceso de concertación del componente de derechos humanos.

El resultado de estas consultas fue la agenda temática (provisional) de la primera Estrategia, dividida en seis bloques temáticos: bosques, reincorporación a la civilidad, desarrollo productivo y alternativo, fortalecimiento del Estado Social de Derecho y Derechos Humanos, programas regionales de desarrollo y paz y desplazamiento forzado y asistencia humanitaria⁶³. Se decidió que

⁵⁸ Género, juventudes, temas étnicos, entre otros. La composición interna del agente social cambió durante el desarrollo del Proceso Londres - Cartagena y para el cierre del proceso en febrero del 2005, se había conformado un "Consenso de la Sociedad Civil" que agrupaba a la Alianza con otros sectores de la sociedad civil que empezaron a participar a finales del año 2004 (en el capítulo 5 amplíe este punto).

⁵⁹ Este supuesto significa que los procesos internos de cada agente aparacen como una caja negra desde el nivel de análisis en el que estoy concentrado. Sin embargo, retomo directamente algunos procesos internos que son centrales para explicar los resultados generales del Proceso, por ejemplo, la decisión que tomó la Alianza de cooperar o no con los otros sectores sociales que invitó el gobierno Uribe a participar en el Proceso a finales del año 2004 (capítulo 5).

⁶⁰ Acción Social 2005: 16.

⁶¹ PRC y DNP 2003.

⁶² Acción Social 2005: 16.

⁶³ Acción Social 2005.

se organizaría una mesa de negociación-concertación intersectorial por cada uno de estos bloques temáticos⁶⁴.

Simultáneamente, el gobierno, con el apoyo del agente internacional, desarrolló una serie de talleres regionales en el período marzo - agosto de 2004 para socializar en las regiones la agenda temática de la primera Estrategia de cooperación. Junto a esto, se generó un proceso de seguimiento intersectorial al cumplimiento del gobierno Uribe de las recomendaciones de la oficina del ACNUDH en Colombia. En cuanto al proceso en general, el gobierno informa que "en total fueron 45 reuniones de trabajo, en las que participaron más de 363 entidades nacionales y regionales con competencia en los temas objeto de discusión y cerca de 290 organizaciones sociales incluidas las más importantes ONG internacionales con presencia en Colombia y algunas plataformas que representan más de 1.000 formas asociativas"⁶⁵.

Respecto al tercer proceso, aunque inicialmente no se definieron reglas explícitas para resolver el tema de la coordinación intersectorial⁶⁶, se acudió a los buenos oficios de Naciones Unidas. Esta Organización tuvo la responsabilidad de acompañar y facilitar el proceso general de formulación de la Estrategia. Este acompañamiento se complementó con otros dos mecanismos. Por una parte, en las primeras etapas del proceso, el G-24 tuvo una función importante de "interlocución frecuente con el gobierno y la sociedad civil, así como la función de puente entre ellos"⁶⁷. Por la otra, cada mesa temática tenía un coordinador con funciones limitadas a su mesa.

Para apreciar mejor el problema de coordinación intersectorial que surgió, es ilustrativa la apreciación tanto del papel de los internacionales como la descripción de la coordinación de la mesa de derechos humanos que hace un funcionario del gobierno:

Por una parte, "al comienzo del proceso, la comunidad internacional siente que su rol es facilitar el diálogo porque había una desconfianza evidente entre el gobierno y sociedad civil, pero era claro que a la hora de discutir una nueva Estrategia de cooperación ellos no podían simplemente pasar como actores desinteresados, que era muy difícil hacer una Estrategia de cooperación con un tercero que es parte activa jugando un rol pasivo, y es parte activa porque ellos son los donantes en el país. Tampoco lo podían hacer en el plano de políticas públicas, porque si bien es cierto que las políticas públicas son parte del pilar de soberanía colombiana, su presencia [la de los donantes] en Colombia también tiene origen en querer incidir en el desarrollo de ciertas políticas y no de otras. O sea, para mí es evidente que ellos tienen una agenda y es legítimo que la tengan. Lo que es importante es que la hagan visible y sobre esa base podamos dialogar. Y creo que lo hicimos. Lo que quiero significar es que no siempre actuaron de esa manera. En algunos momentos mostraron mayor interés simplemente de mediar y no de dar su opinión o de incidir. En otros momentos era evidente que querían señalar los intereses de la comunidad internacional, y era muy importante que Colombia pudiera avanzar en esta vía. Eso ya no es un rol de facilitador"⁶⁸.

Por otra parte, "en el desarrollo de esa mesa [de derechos humanos], la comunidad internacional dio a conocer cuáles eran sus prioridades en la materia en Colombia, es decir, hay una oferta, pero no es una oferta abierta a lo que quiera el gobierno o sociedad civil. Ellos reconocen que tienen intereses, que tienen recursos, que tienen capacidades y que tienen prioridades. Cuando estás hablando de un

⁶⁴ En esta investigación me enfoco en la mesa que corresponde al bloque del Estado Social de Derechos y Derechos Humanos, componente de derechos humanos.

⁶⁵ Acción Social 2005: 2.

⁶⁶ Esto tal vez por la novedad de este esquema de cooperación en el contexto político colombiano.

⁶⁷ PNUD 2007b: 6.

⁶⁸ Entrevista con Juan Sebastián Estrada.

interlocutor de esa manera, ese interlocutor claramente ya no facilita. La mesa tenía un coordinador y era de la sociedad civil. En otros casos, es decir, en otros ejes temáticos, era de la comunidad internacional o del gobierno colombiano. De hecho, mi valoración personal es que quién estuvo en la coordinación de la mesa⁶⁹ [...] lo hizo excelente. Ello superó con creces las expectativas del gobierno, en términos de neutralidad, objetividad. Incluso poniéndolo a él en situaciones de dificultad de tener que moderar o dar curso a posiciones que él mismo no compartía como organización social. Pero en ese punto y sobre todo en esa mesa era claro que la comunidad internacional no podía ser neutral⁷⁰.

4.A.3. Uso de capital político por los agentes no-estatales: Primera síntesis

La generación de la interface entre el sistema político colombiano y los regímenes internacionales de derechos humanos y desarrollo permite la transferencia de recursos de capital político del nivel internacional al nivel nacional. Por tanto, estos recursos hacen parte del marco normativo que determina el modelo base de regulación⁷¹. El uso de estos recursos de capital político permite pasar de la dimensión estructural a la dimensión de agentes. Este vínculo se genera básicamente cuando este marco normativo se toma como referencia común externa para enmarcar el Proceso Londres – Cartagena y definir las condiciones institucionales y el diseño del esquema de negociación-concertación intersectorial. Vale la pena resaltar que aunque algunos recursos de capital político vinculados al sistema de cooperación para el desarrollo se habían generado a nivel internacional, no estaban plenamente institucionalizados en el sistema político colombiano. Sin embargo, la norma de respeto a la voluntad del donante le permitió a los internacionales usar estos recursos. Esto indica que, en la perspectiva de agencia, es importante resaltar cómo están inscritos estos recursos de capital en el modelo cognitivo de los agentes y cuál es su posibilidad de traducirse en algún tipo de condición institucional.

Veamos en detalle este mecanismo de uso de recursos de capital político en este primer momento de definición de condiciones institucionales y diseño del marco de interacción.

Para la oficina del ACNUDH en Colombia, su principal recurso de capital político lo constituye su mandato, el cual está definido a partir de la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993⁷². Sin embargo, aunque esta Oficina empezó sus actividades en Colombia desde 1997, es sólo hasta la Declaración de Londres que sus recomendaciones se vuelven el referente intersectorial común para monitorear los avances en la política pública de derechos humanos. Esto se explica por el interés de los donantes en hacer converger las agendas de derechos humanos y desarrollo en un mismo proceso de cooperación internacional, lo que llevó a que este referente normativo se vinculara por primera vez con el proceso de asignación de recursos económicos de ayuda oficial al desarrollo.

El marco legal de la cooperación internacional en Colombia obliga al gobierno Uribe a respetar la voluntad de los donantes. En esta perspectiva, el gobierno colombiano acepta los condicionamientos de los internacionales en parte por el interés que tiene en los recursos económicos que están en juego, pero también porque así lo obliga el modo de institucionalización del régimen de desarrollo en el sistema político colombiano. En otras palabras, empezamos a ver los efectos combinados de los recursos económicos y los recursos de capital político en la configuración de un mecanismo de obligación-sanción.

⁶⁹ Aquí hace referencia al representante de una organización de derechos humanos con la que Uribe mantenía un conflicto constante.

⁷⁰ Entrevista con Juan Sebastián Estrada.

⁷¹ Capítulo 2 y capítulo 3.

⁷² ONU 1993.

El mismo argumento aplica para la aceptación de las recomendaciones de la oficina del ACNUDH en Colombia. En este sentido, esta Oficina “no interviene. Esto⁷³ está dentro de nuestro mandato. El Estado colombiano se obligó antes de que nosotros llegáramos aquí a cumplir con ciertos compromisos [...] ¿A qué se obligan los Estados cuando firman los acuerdos internacionales de derechos humanos? A armonizar su legislación nacional con los estándares internacionales. Nuestra labor es decirle al Estado: Esa ley no cumple con los estándares. Si se continúa, entonces en el Informe se va a decir que esa ley no cumple con los estándares. Ese es nuestro trabajo”⁷⁴. La diferencia aquí es que el sistema de derechos humanos de Naciones Unidas no tiene gran capacidad de presión económica, lo que vuelve a resaltar la importancia de la convergencia entre estos regímenes en la definición de las condiciones institucionales del Proceso.

Por su parte, el principal recurso político que tiene el gobierno de Uribe es la legitimidad que le da el haber sido elegido democráticamente, y lo que se desprende de ello en términos de soberanía y autonomía. Esto llevó a que los internacionales le dieran su respaldo político. Sin embargo, en la medida en que las recomendaciones se habían generado con base en una fuerte discusión con la política de seguridad de Uribe, el apoyo de los internacionales fue condicionado al cumplimiento de esas recomendaciones. Esto acota de manera más o menos precisa el alcance del apoyo a Uribe, el cual se mantiene en los contornos del respeto a la norma de derechos humanos. En otras palabras, las recomendaciones también constituyen recursos políticos para los donantes en la medida en que pueden presionar al gobierno para que oriente su política de seguridad y su política de derechos humanos hacia su cumplimiento.

En lo que toca a las OSCs colombiana, el principal evento que indica el uso de recursos de capital político es la aplicación del principio de participación, con base en la cual los internacionales generaron el condicionamiento de coordinación intersectorial. El uso de este principio determinó directamente la posición de las OSCs colombianas dentro del Proceso Londres – Cartagena, a pesar de que quien “activa”⁷⁵ la norma de participación son los donantes internacionales. Esto indica que esta norma tiene legitimidad como referente externo compartido, legitimidad que es (o debería ser) reconocida por todos los agentes que interactúan.

En este mismo sentido, otro recurso político para la sociedad civil es la norma internacional de protección a los defensores de derechos humanos. En la Reunión de Londres no son directamente las OSCs quienes piden oficialmente que se aplique ese instrumento⁷⁶, sino son los donantes quienes le piden al gobierno que cumpla con este compromiso internacional.

Por otra parte, en cooperación con sectores internacionales de la sociedad civil y algunas agencias de Naciones Unidas, las OSCs colombianas asistieron a Londres, lograron una reunión previa de alto nivel y lograron un espacio de voz en la Reunión oficial del 10 de julio, en la que presentaron su posición y esta posición fue acogida en la Declaración final⁷⁷. Por tanto, los principios normativos y reglas institucionales que permiten el acceso de las OSCs y su participación en estos

⁷³ Hacer recomendaciones al Estado colombiano.

⁷⁴ Entrevista con funcionario de la oficina del ACNUDH en Colombia (anónimo).

⁷⁵ En este punto sigo el planteamiento de McAdam, Tarrow y Tilly respecto a la estructura de oportunidad y los eventos de atribución (indicación de los recursos) (McAdam et al. 2004: 46s).

⁷⁶ Sin obviar que las OSCs de derechos humanos siempre hacen referencia a esta problemática en sus informes (CDH-CCJ 2003, 2004 y 2005).

⁷⁷ Kelly (2011) argumenta que este tipo de resultados son indicadores de incidencia política de la sociedad civil en sus procesos de interacción con organizaciones internacionales. En su trabajo se enfoca en ONGIs. La diferencia en este caso es que se trata de OSCs domésticas que participan en el ámbito de los derechos humanos.

procesos intergubernamentales constituyen recursos de capital político⁷⁸. No sobra decir que todos estos eventos indican capacidades y competencias que las OSCs colombianas tuvieron que poner en juego para usar estos recursos políticos y ganar un espacio de voz e interlocución con el gobierno colombiano y los internacionales⁷⁹.

4.B. FLUJO DE COMUNICACIÓN POLITICA⁸⁰

Una vez se definen las condiciones institucionales y se genera el esquema de negociación-concertación intersectorial, empieza el proceso de concertación de los distintos bloques temáticos y sus componentes en las mesas intersectoriales.

Para abordar el análisis del flujo de comunicación política, me voy a centrar en la mesa de derechos humanos. Sin embargo, para delimitar el espacio de comunicación voy a hacer referencia a procesos de la coyuntura política, así como a los debates en la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Hay tres razones que me llevan a integrar estos otros flujos de comunicación en el análisis. Por una parte, la situación de derechos humanos en Colombia fue un tema ampliamente debatido tanto en la coyuntura política nacional e internacional, como en la Comisión. Por otra parte, en este debate participaron los mismos agentes, e incluso los mismos representantes de los sectores que hacían parte de la mesa de derechos humanos. Por último, este debate afectó directamente la dinámica de la mesa y las posiciones que adoptaron los agentes allí. Por tanto, voy a hacer referencia a estos flujos paralelos para identificar factores explicativos de los resultados en materia de derechos humanos y posicionamiento político de los agentes no-estatales.

Lo que resalto en este análisis es cómo, a pesar de que los agentes comparten formalmente un marco de referencia que se expresa en ciertas condiciones institucionales, esto no cambia de entrada la condición de conflicto ni resuelve problemas de competencia entre normas, es decir, preferencias normativas que se desprenden del modelo cognitivo particular de cada agente. Esto genera un potencial de conflicto siempre latente entre los agentes que se resuelve por la forma como usan los recursos de capital político definidos en este referente externo.

La sección está organizada de la siguiente forma. Analizo el flujo de comunicación política en tres dimensiones: Competencia entre normas (coyuntura política), Comisión de Derechos Humanos y Mesa de derechos humanos. Resalto tres temas centrales que entraron en clara competencia con la norma de derechos humanos: El tema de seguridad, el tema de la legitimidad política de los agentes no-estatales y el tema de la coordinación técnica. Lo primero se refiere a las contradicciones señaladas por las OSCs colombianas y la oficina del ACNUDH en Colombia entre la Política de Seguridad Democrática de Uribe y la norma de derechos humanos. Lo segundo se refiere al principio de soberanía y en qué medida el gobierno colombiano reconoció la legitimidad política de quienes hacían estas críticas y de su demanda de que adaptara su política de seguridad al cumplimiento de la norma de derechos humanos⁸¹. El tercer punto se refiere a sí, en la medida en

⁷⁸ En este caso fue determinante el apoyo de Naciones Unidas. Sin embargo, también se trataría, por ejemplo, de reglas institucionales del sistema político inglés que definen las relaciones con la sociedad civil y su participación en procesos de cooperación para el desarrollo. Para efectos de mi investigación basta suponer que la generación de estos recursos de capital están relacionados con las dinámicas internacionales de los sistemas de derechos humanos y cooperación para el desarrollo.

⁷⁹ Esta dimensión de competencias y capacidades está analizada en Calnan 2008.

⁸⁰ Para el modelado del flujo de comunicación uso el enfoque de “estructura triádica de la comunicación” (Capítulo 1).

⁸¹ Por brevedad en la exposición me concentré en el monitoreo que hacían los agentes no-estatales al gobierno en materia de derechos humanos. Pero en toda la exposición es necesario tener en cuenta que estos agentes igual señalaban recurrentemente las acciones violatorias tanto de guerrillas como de paramilitares.

que el tema de derechos humanos se discutió como un componente de la Estrategia, el proceso de concertación en la mesa de derechos humanos era un proceso político o un proceso técnico.

4.B.1. Normas en competencia

4.B.1.1. Seguridad democrática y Derechos Humanos

La Política de Seguridad Democrática generó un amplio debate por su efecto potencial en la situación de derechos humanos y crisis humanitaria en Colombia. Particularmente, hubo un tema que enfrentó al gobierno de Uribe con sectores domésticos e internacionales y que indica la tensión entre la norma de seguridad y la norma de derechos humanos: La propuesta del Estatuto Antiterrorista.

El Estatuto Antiterrorista tenía como antecedente la declaratoria del estado de conmoción interior que había hecho Uribe pocos días después de su posesión en agosto del 2002, que le daba facultades de política judicial a miembros de las Fuerzas Armadas y que creaba las "zonas de rehabilitación y consolidación" como teatros especiales de operación militar en zonas rurales del país⁸². Este Decreto fue declarado inconstitucional en noviembre del 2002 por la Corte Constitucional⁸³. El Estatuto proponía nuevamente darle funciones de policía judicial a las Fuerzas Armadas y otras medidas relacionadas con capturas, allanamientos, interceptación de comunicaciones sin previa orden judicial y suspensión del principio del *habeas corpus*⁸⁴. El Estatuto fue presentado al Congreso en abril del 2003, aprobado el 11 de diciembre de 2003 y estuvo en vigencia hasta agosto del 2004, cuando fue declarado inconstitucional y derogado por la Corte Constitucional⁸⁵.

En su declaración para Colombia en abril del 2003, la Presidenta de la Comisión le recordaba al gobierno colombiano que el cumplimiento de la responsabilidad del Estado de brindar seguridad a sus ciudadanos se debía cumplir en el marco de las normas internacionales de derechos humanos y derechos internacional humanitario. La Presidenta insistió en que "también deben cumplirse plenamente las obligaciones internacionales dentro de las 'zonas de rehabilitación y consolidación'", subrayó que "cualesquiera medidas que se adopten deben ser respetuosas de los derechos humanos, el derecho humanitario y los principios democráticos" y celebró en este contexto "la firme decisión del nuevo Gobierno de respetar los principios de la democracia, los derechos humanos, el buen gobierno y el estado de derecho"⁸⁶.

La aprobación del Estatuto generó una polémica intensa entre el gobierno colombiano, sectores de la sociedad civil colombiana y actores internacionales, especialmente en lo que tocaba a las recomendaciones de la oficina del ACNUDH en Colombia.

En septiembre de 2003, un grupo de 80 organizaciones de derechos humanos, paz y desarrollo colombianas⁸⁷ publicaron un informe en el que evaluaban el primer año de la administración Uribe en función del cumplimiento de derechos humanos⁸⁸. Uno de los aspectos que resaltaba el informe era el carácter inconstitucional del Estatuto de Seguridad. Para estas organizaciones, el Estatuto

⁸² PRC 2002.

⁸³ Institución encargada en Colombia del control de constitucionalidad de las leyes.

⁸⁴ CRC 2003.

⁸⁵ CCC 2004b.

⁸⁶ CDH 2003: 3 y 5.

⁸⁷ La mayoría de estas organizaciones habían participado en la reunión de Londres y harían parte de la Alianza.

⁸⁸ PCDHDD 2003.

buscaba hacer permanente el Estado de Excepción en Colombia, concentrado poderes en el ejecutivo y debilitando al poder judicial: "Se trata de adaptar la Constitución a los afanes de la lucha antiterrorista que afecta derechos y libertades ciudadanas, desconociendo los tratados internacionales y la jurisprudencia sobre estos derechos reconocidos por la Corte Constitucional; en fin: reeditar el estado de sitio"⁸⁹.

El ACNUDH se pronunció sobre el tema. A su juicio, los contenidos del Estatuto entraban en contradicción con los instrumentos internacionales de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, iban en contravía con las recomendaciones que había hecho esa Oficina en abril en la presentación de su informe ante la Comisión y desconocía los compromisos vinculantes para el Estado colombiano que se desprendían de la Declaración de la Presidenta de la Comisión⁹⁰. En este sentido, el director de esta Oficina en Colombia, Micheal Frühling, manifestó que ni "el Gobierno ni el Congreso tuvieron en cuenta las expresas recomendaciones de su oficina ni las de los otros órganos internacionales competentes que se oponían a las facultades de policía judicial aprobadas en el Estatuto Antiterrorista"⁹¹. Frühling hizo referencia al mecanismo por el cual las recomendaciones se convierten en una obligación para el Estado colombiano: "En Ginebra, en la Comisión de Derechos Humanos, se presenta el informe del Alto Comisionado. Después, viene una resolución o una declaración de la Presidencia. Para esta última hay conversaciones y negociaciones entre Colombia y otros miembros de la Comisión. La declaración significa un compromiso por parte del Gobierno de Colombia"⁹².

La posición del ACNUDH fue respaldada por representantes de la Unión Europea, los cuáles hicieron referencia explícita a los compromisos adquiridos por la administración Uribe en la Declaración de Londres. Teunis Kamper, el vocero de la Presidencia del Consejo de Ministros de la Unión Europea, señaló que "los 24 países"⁹³ han dicho que es lamentable que el Gobierno haya presentado esta propuesta y que el Congreso la haya aprobado el 11 de diciembre, un día después del Día Internacional de los Derechos Humanos. Decimos lo que dice la oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU: Colombia no necesita este tipo de legislación. No hay que olvidar que fueron unas recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, negociadas con Colombia. Tenemos que fijar una posición"⁹⁴.

Por su parte, el Comisario Europeo para las relaciones exteriores, Christopher Patten, interpretó el Estatuto en relación con las recomendaciones del ACNUDH y la Declaración de Cartagena en los siguientes términos: "El terrorismo es una de las principales amenazas que se ciernen sobre nosotros, como consagra la recientemente aprobada Estrategia Europea de Seguridad. La lucha contra el terrorismo es, por tanto, un objetivo esencial de la acción internacional de la Unión Europea y Colombia goza de nuestra total solidaridad frente a esta lacra criminal. Ahora bien, la lucha contra el terrorismo no debe exceder los límites del estado de derecho, so pena de perder legitimidad. Mi experiencia personal me dicta que frente al terrorismo los atajos aparentes no son eficaces a largo plazo. Por eso compartimos las observaciones de la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos sobre este tema, incluida la necesidad de actuar en línea con el derecho internacional en la materia"⁹⁵.

⁸⁹ PCDHDD 2003: 25.

⁹⁰ OACNUDH 2004b: 16.

⁹¹ El Tiempo 2003.12.13.

⁹² El Tiempo 2003.12.13.

⁹³ El G-24.

⁹⁴ El Tiempo 2003.12.29.

⁹⁵ El Tiempo 2004.01.19.

A esta posición se sumó James Lemoyne, representante en Colombia del Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, quién en conjunto con Patten y Frühling "coincidieron en la importancia que tiene para superar la crisis humanitaria aplicar las recomendaciones expedidas en marzo del 2003 por Naciones Unidas"⁹⁶.

En enero del año 2004 el Comisario de la Unión Europea hizo una visita oficial a Colombia. La primera reunión la sostuvo con las OSCs, quiénes le hicieron entrega de un documento de seguimiento a las recomendaciones de Naciones Unidas al Estado colombiano. En este informe de la sociedad civil se indica que el gobierno sólo había cumplido siete de las 24 recomendaciones que le correspondían. De nuevo insistieron en que, en relación con 10 de estas recomendaciones, se habían tomado decisiones que iban abiertamente en contravía, como el tema del Estatuto Antiterrorista. En síntesis, "las organizaciones [...] le insistieron al Comisario que el Gobierno desconoce compromisos internacionales en materia de derechos humanos y, particularmente, la Declaración de Londres [...] y se quejaron, nuevamente, por las declaraciones del presidente Uribe sobre esas organizaciones, en torno a las cuales no ha habido una rectificación de parte del Jefe de Estado"⁹⁷.

Por su parte, en febrero de 2004, Uribe hace una larga gira por Europa tratando de ganar apoyos a su Política de Seguridad Democrática. Sin embargo, aparte de los apoyos de España e Inglaterra, Uribe enfrentó, en el mejor de los casos, un escenario difícil, cuando no hostil. Su visita generó una serie de acciones de protesta de organizaciones de la sociedad civil europea y colombiana en Bruselas. Además, "un centenar de intelectuales, sindicalistas y organizaciones de izquierda y antiglobalización de Italia firmaron un llamamiento público en contra de [su] visita a Europa. Los firmantes convocaron a una manifestación en el centro de Roma para protestar contra 'la política antidemocrática' de Uribe, calificado como 'el Sharon colombiano', por su política de mano dura"⁹⁸.

Según una fuente anónima de la Unión Europea, "los puntos calientes [eran] básicamente dos: El estatuto antiterrorista, que no es visto con buenos ojos [...] y el incumplimiento de parte de las recomendaciones de Naciones Unidas en materia de derechos humanos, algo que está atado al proceso de la Mesa de Donantes acordada el año pasado en Londres [...] Ya se sabe lo que la UE le va a pedir a Uribe: el cumplimiento de las 24 recomendaciones de las Naciones Unidas [y] garantías de que el Estatuto Antiterrorista no se convertirá en un potencializador de abusos o en sepulturero del Estado de Derecho [...]"⁹⁹.

En resumen, para el año 2004, "la política colombiana continua[ba] generando reservas en la UE. Por un lado, la centralidad de la política en la seguridad, la situación de los Derechos Humanos (DDHH), la crisis humanitaria de los desplazados, la crítica gubernamental a las ONG, los proyectos de ley que son cuestionados por limitar garantías propias de un Estado de derecho, la negociación con los paramilitares, la minimización de la negociación política con las guerrillas en aras de la maximización del esfuerzo militar y; por otro, el apoyo de la UE a las oficinas y declaraciones de diversas agencias de las Naciones Unidas que actúan en Colombia, han sido motivos de discrepancia entre el gobierno de Colombia y las instancias de la UE [...] En general, se percibe a la UE y a sus países miembros como más proclives a la cooperación social y académica, con un enfoque definido por la negociación política, enemigos de la fumigación y

⁹⁶ El Tiempo 2003.12.03.

⁹⁷ El Tiempo 2004.01.22.

⁹⁸ El Tiempo 2004.02.10.

⁹⁹ El Tiempo 2004.02.09. En todo este debate sobre el Estatuto Antiterrorista es notorio el silencio de los Estados Unidos.

lejanos en la lucha militar contra la droga, propensos a la cooperación policial y de seguridad del Estado. Además, preocupados por la situación humanitaria y en gran colaboración con Naciones Unidas como expresión del multilateralismo, pero, eso sí, al mismo tiempo exigentes en cuanto a las condiciones que debe cumplir Colombia respecto a los Derechos Humanos y a la realización de reformas estructurales que busquen justicia, equidad y cohesión social¹⁰⁰.

Las reacciones del gobierno ante la exigencia que le hacían tanto los internacionales como las OSCs de ser coherente y cumplir con los compromisos que había adquirido tanto a nivel estatal como gubernamental¹⁰¹, desencadenó un fuerte conflicto entre Uribe y estos sectores. Esto generó una segunda tensión entre normas que determinó los resultados del Proceso Londres - Cartagena en el tema de derechos humanos.

4.B.1.2. Legitimidad política de agentes no-estatales y derechos humanos

El objetivo de la gira por Europa en el mes de febrero de 2004 era gestionar una agenda económica y política con los europeos. En lo político, Uribe expondría su Política de Seguridad Democrática y buscaría reafirmar el apoyo de la Unión Europea e Inglaterra a esta Política. En lo económico, buscaría un acuerdo para realizar la primera Mesa de Cooperación con Colombia dentro del Proceso Londres - Cartagena, así como tratar otros puntos de la relación económica entre Europa y Colombia.

Estos eran temas centrales de la agenda exterior de Uribe y la visita al Parlamento Europeo en Bruselas era algo importante. Por ejemplo, Christopher Patten acentuaba el incremento en los flujos de ayuda oficial al desarrollo desde Europa hacia Colombia, que para el año 2003 llegaban a 136 millones de euros¹⁰². Uribe le iba a pedir a Javier Solana, Alto Representante de Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea, que Europa apoyara financieramente el proceso de reinserción de grupos paramilitares, que había iniciado en diciembre de 2003¹⁰³, así como financiamiento adicional para nuevos proyectos de desarrollo alternativo, que en total sumarían unos 90 millones de euros¹⁰⁴.

En este escenario, el tema de los derechos humanos era un asunto sensible. Para el director del Programa Presidencial para los Derechos Humanos y representante del gobierno en la mesa de derechos humanos dentro del Proceso Londres - Cartagena, no se podía reducir el tema de los derechos humanos a las recomendaciones de Naciones Unidas y resaltaba la disminución en las cifras de masacres, homicidios, secuestros y asesinatos de sindicalistas producto de la política de seguridad de Uribe¹⁰⁵. Por su parte, la Ministra de Defensa apeló al principio de soberanía y "reparó las observaciones del director en Colombia de la oficina del ACNUDH de las Naciones Unidas"¹⁰⁶. Esta funcionaria, junto con el Ministro de Justicia, había "insisti[do] en que para enfrentar el terrorismo se necesitan normas más severas [...] A su turno, el Fiscal General [...] lamentó la falta de acompañamiento de la ONU hacia Colombia en materia de lucha contra el terrorismo: 'En el mundo entero se están apretando las normas. Yo no veo por qué en el país que tiene mayores

¹⁰⁰ FESCOL et al., 2004b: 2s.

¹⁰¹ Es decir, instrumentos internacionales ratificados por el Estado colombiano y la Declaración de Londres, incluido el compromiso con las recomendaciones.

¹⁰² El Tiempo 2003.12.03.

¹⁰³ Capítulo 3 (agenda – gobierno)

¹⁰⁴ El Tiempo 2004.02.10.

¹⁰⁵ El Tiempo 2003.12.13. Para ver estas cifras, se puede consultar el anexo 11, tablas 2 y 3.

¹⁰⁶ El Tiempo 2003.12.13.

dificultades el acompañamiento no es idéntico para fortalecer al Estado, a sus instituciones y a su propia sociedad"¹⁰⁷.

La reacción de estos funcionarios ante los pronunciamientos de la oficina del ACNUDH tenía como antecedente el enfrentamiento de la Ministra de Defensa con James Lemoyne, a quien había acusado de hacer una "defensa a los intereses de los terroristas"¹⁰⁸. James Lemoyne, quien tenía desde su llegada al país en el 2001 el encargo de facilitar el acercamiento entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC-EP con miras a establecer un proceso de paz, había declarado que la columna vertebral de esta organización guerrillera estaba compuesta "entre mil y mil quinientos hombres y mujeres con una profunda formación política que tienen entre 15 y 30 años de lucha"¹⁰⁹. La Ministra "reprobó severamente" e interpretó estas declaraciones como una legitimación del grupo guerrillero y señaló algunos asesinatos que recientemente había cometido esa organización como prueba de su carácter terrorista. En su opinión, sólo eran aceptables "declaraciones de condena a estos grupos. Un diplomático justificando como ideología semejantes violaciones de los derechos humanos no tiene antecedentes. Son los colombianos y las instituciones democráticas quienes merecen el apoyo internacional y no las organizaciones terroristas"¹¹⁰. En un comunicado oficial, Lemoyne respondió a las "virulentas declaraciones de la Ministra" y dijo que "de ninguna manera, busca[ba] justificar la violencia de ningún grupo armado. Las Naciones Unidas nunca han defendido el terrorismo"¹¹¹. A petición del gobierno colombiano y a causa de las "tensas relaciones con el presidente Uribe" y otros funcionarios, Lemoyne fue retirado del país en el año 2005¹¹².

La resistencia al monitoreo del cumplimiento de la norma de derechos humanos que hacían instancias internacionales estaba encabezada por el propio presidente Uribe. Como reacción a las críticas del ACNUDH al proyecto del Estatuto Antiterrorista, Uribe criticó la falta de definición de la ONU: "el papel que hemos visto los colombianos de Naciones Unidas es que critica mucho y resuelve muy poquito. Yo no le digo a Naciones Unidas que deje de criticar, pero le digo que se comprometa a resolver [...] A ratos Naciones Unidas da la impresión de que le tiene miedo a las descalificaciones que los grupos violentos de Colombia le hagan [...] Naciones Unidas tiene que escoger a quién le tiene que servir. Si al miedo que le producen los grupos violentos de Colombia o a la necesidad del pueblo colombiano de que la comunidad internacional nos ayude para resolver esta violencia"¹¹³.

En cuanto a la oficina del ACNUDH en Colombia, debido al conflicto que se generó con Michael Frühling, hubo la amenaza implícita de no renovar el convenio de cooperación con Naciones Unidas para permitir la presencia de esta Oficina en el país. Naciones Unidas tomó la decisión de cambiar al director de esta Oficina tres meses antes de que se venciera la prórroga de su mandato en el país en octubre del 2006. La continuidad de la Oficina había sido ratificada "luego de que altos funcionarios del Gobierno cuestionaron la labor de esa dependencia y, sobre todo, el papel de sus delegados [...] El gobierno espera que haya más interlocución y más cooperación de la Oficina. Que no se limite solo a señalar errores y a asumir una posición crítica, sino que aporte soluciones"¹¹⁴.

¹⁰⁷ El Tiempo 2003.09.24.

¹⁰⁸ El Tiempo 2003.05.20.

¹⁰⁹ El Tiempo 2003.05.20.

¹¹⁰ El Tiempo 2003.05.20.

¹¹¹ El Tiempo 2003.05.21.

¹¹² Semana 2005.01.30. En el contexto colombiano, es sugerente que la prensa haya llamado a este estilo personal y conflictivo que tenía Uribe de llevar la política exterior (tanto con actores oficiales como con ONGIs) como "Diplomacia de Carriel" (El El Tiempo 2004.02.18. También Semana 2005-07-03).

¹¹³ El Tiempo 2003.06.20.

¹¹⁴ El Tiempo 2006.07.08.

En lo que toca a los OSCs que habían presentado el Informe, la reacción de Uribe se orientó a desprestigiarlas, poniendo en duda su legitimidad política, acusándolas de colaborar con el terrorismo. Esto generó un amplio debate, pero, como veremos enseguida, también generó uno de los eventos más interesantes para analizar el efecto del uso del capital político sobre la posición política de las OSCs dentro del Proceso Londres - Cartagena.

En principio, Uribe distingue entre ONGs de derechos humanos que, por una parte, “tienen todo el espacio en Colombia y tienen que gozar de toda la protección de nuestras instituciones” y, por la otra, “escritores y politiqueros que finalmente le sirven al terrorismo y que se escudan cobardemente en la bandera de los derechos humanos [...] Cada vez que en Colombia aparece una política de seguridad para derrotar el terrorismo, cuando los terroristas empiezan a sentirse débiles, inmediatamente envían a sus voceros a que hablen de derechos humanos”¹¹⁵. Tomando como referencia el marco de seguridad democrática, aseguró que su gobierno respetaba garantías constitucionales, que el ejército nunca mostraba “la menor inclinación de igualarse con los terroristas en su desprecio por los derechos humanos” y que a los terroristas de las FARC “los vamos a derrotar limpiamente”. Añadió que “mientras la Farc y el terrorismo que la acompaña, mientras la organización terrorista todos los días viola los derechos humanos, aquel sector politiquero de los derechos humanos sale a defender a la Farc con el pretexto de defender los derechos humanos”¹¹⁶.

Para Uribe, la política de Seguridad Democrática era una política de Derechos Humanos: “Cuando nuestra determinación de Seguridad se calificó como democrática, lo hicimos por un compromiso con el pluralismo, con la totalidad de nuestros compatriotas, sin detenernos en sus ideas políticas, en sus creencias religiosas, en su estatus económico o social”¹¹⁷. En su versión de la Seguridad Democrática, la legitimidad de las decisiones y acciones de su gobierno estaba garantizada en la medida en que se enmarcaban constitucionalmente y contaban con un amplio respaldo popular. Esto sustentaba su enfoque de derrota “limpia” de los grupos terroristas.

Paradójicamente, aunque la Seguridad Democrática parecía respaldada por la regla democrática, su aplicación le permitía a Uribe homologar a los defensores de derechos humanos con defensores del terrorismo. En este sentido, trató de reforzar la legitimidad de su política de seguridad presentando resultados en materia de orden público y comparándola con las políticas de democracias occidentales: “Y hablan los politiqueros de derechos humanos de política social. ¡Por Dios! Si ellos y los terroristas que ellos defienden han producido el desplome social de la Nación [...] Y desconocen la disminución del homicidio y desconocen la disminución de la droga y desconocen la disminución del secuestro [...] Volvamos al Estatuto Antiterrorista. Que no lo diga yo, lo han dicho bases respetables en el mundo: el Estatuto Antiterrorista nuestro es muy restringido en comparación con estatutos antiterroristas de democracias occidentales”¹¹⁸.

Esto definía de fondo la percepción política que tenía Uribe de las OSCs que participaban en el Proceso Londres - Cartagena: “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

¹¹⁵ Uribe 2003.09.08.

¹¹⁶ Uribe 2003.09.08.

¹¹⁷ Uribe 2003.09.08.

¹¹⁸ Uribe 2003.09.08. Uribe hace referencia especialmente a las políticas antiterroristas de España, Estados Unidos e Inglaterra. En este sentido, tal como lo supone el modelo en espiral, Uribe apela a un principio de “prestigio” internacional. Lo paradójico es que estos referentes de *good will* legitiman su enfoque de seguridad, es decir, tienen el efecto contrario sobre la norma de derechos humanos del efecto previsto en el modelo en espiral.

desconoció¹¹⁹, 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 auxilios 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"¹²⁰.

En síntesis, Uribe trató de resolver la tensión entre seguridad y derechos humanos afirmando que "el principal de los derechos humanos es devolverle al pueblo colombiano el derecho a la seguridad"¹²¹. De paso, estas declaraciones dejaban claro que Uribe no tenía el menor interés en vincular las agendas de cooperación y derechos humanos.

La referencia que hace Uribe a ONGs y activistas de derechos humanos que tenían garantías y con los que estaba dispuesto a "mantener un diálogo [y] discrepar con ellos cuando no los asista la razón"¹²² probablemente indica a las plataformas de ONGs internacionales que participaban en Londres - Cartagena. Uribe tenía un gran interés en reestructurar los canales de cooperación descentralizada y redireccionar los recursos económicos que aportaban estas organizaciones hacia el Estado colombiano¹²³.

La misma actitud diplomática con sectores internacionales de la sociedad civil mostró en su gira a Europa en el mes de febrero de 2004. Posteriormente a las protestas que se dieron en su visita a Bruselas, en rueda de prensa en el Parlamento Europeo declaró: "La noche anterior en Bruselas tuve la oportunidad de una reunión muy constructiva con organizaciones no gubernamentales serias, preocupadas por el tema de derechos humanos [que] plantearon el tema de ley de alternatividad penal¹²⁴ y el tema del estatuto antiterrorista [...]"¹²⁵.

La reacción tanto de las OSCs colombianas como de distintos sectores del agente internacional tomó como referencia la norma internacional de protección a defensores de derechos humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos. Con base en ello le indicaron a Uribe que con estas declaraciones ponía en peligro la vida de estas personas y violaba otros derechos fundamentales. Ya el ACNUDH venía insistiendo en que "los paramilitares acusan con frecuencia a los defensores y a las organizaciones de derechos humanos de colaborar con la guerrilla, convirtiéndolos así en objetivos militares legítimos"¹²⁶.

¹¹⁹ Los resultados de la Reunión de Londres prueban lo contrario.

¹²⁰ Uribe 2003.09.08. Esta fue la constante en la relación de Uribe con los sectores de derechos humanos y paz durante todo su mandato. Por una parte, la oficina del ACNUDH señaló en su informe del 2009 que esta situación continuaba (OOACNUDH 2009: 2). Por la otra, en el año 2009, en el escenario de la negociación del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos, Uribe declaró: "el 'bloque intelectual' de las FARC lo que hace es decir en Europa, en Estados Unidos: 'cuidado, Uribe es paramilitar, no le aprueben a Colombia el TLC que Uribe es paramilitar y violador de derechos humanos'" (Uribe 2009-02-07. También Uribe 2007-04-19). Brysk (2009) usará este factor para caracterizar el caso colombiano en términos de una "estructura simbólica de violación". Teniendo en cuenta los resultados en términos de posicionamiento político de estos sectores sociales al finalizar el Proceso Londres - Cartagena, en el siguiente capítulo discuto en detalle el argumento de Brysk.

¹²¹ Uribe 2003.09.08.

¹²² Uribe 2003.09.08.

¹²³ Acción Social 2005.

¹²⁴ Este es el marco legal que planteó Uribe para la desmovilización de grupos armados ilegales.

¹²⁵ Uribe 2004.02.10.

¹²⁶ OACNUDH 2003: 87.

Haciendo referencia a la Declaración de Londres, el director de esta Oficina en Colombia le recordó a Uribe " el compromiso gubernamental para propiciar espacios de diálogo con estas organizaciones [y] recordó el reconocimiento que han hecho las Naciones Unidas a los activistas de estas causas, así como las directivas nacionales y recomendaciones internacionales en esta materia [...] Además, subrayó el carácter valioso de la labor [...] que, en forma individual o como integrantes de una organización civil, contribuye en Colombia a la promoción, defensa y protección de los derechos humanos"¹²⁷.

El escenario político que configuró este enfrentamiento de Uribe con las OSCs colombianas lo resume la posición de la Canciller de Colombia, quién admitió en su momento que "el Gobierno está preocupado por el impacto que pueda producir en la comunidad internacional el reciente enfrentamiento entre el presidente Alvaro Uribe y las ONG. Le he pedido a los embajadores que expliquen a los gobiernos el justo alcance de las palabras del Presidente para evitar que se produzcan más confusiones que hagan más daño al país [...] La Canciller añadió que el mayor impacto del discurso de Uribe se produjo en Europa en donde las Organizaciones no gubernamentales (ONG) están relacionadas con los gobiernos y hay una muy alta sensibilidad, pero también la hay en los Estados Unidos"¹²⁸.

4.B.2. Debate en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU

Las OSCs colombianas presentaron su posición ante la Comisión en la sesión de marzo del 2004. La Comisión Colombiana de Juristas presentó una declaración y una serie de peticiones que eran respaldadas por más de ochenta organizaciones firmantes. En la declaración, se presentó la situación de derechos humanos y crisis humanitaria, se señaló la aprobación del Estatuto Antiterrorista y se indicó que esta decisión iba "en contra de lo recomendado por el Alto Comisionado en su informe de 2003 y por el Comité contra la Tortura el mismo año, y contra lo acordado en la Declaración de la Presidenta de la Comisión en abril de 2003"¹²⁹. También resaltaron las OSCs que "el Gobierno sostiene que 'las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y la soberanía nacional', y que por tanto no está obligado a atender las recomendaciones de Naciones Unidas"¹³⁰. Manifestó que la Declaración de la Presidenta de la Comisión en 2003, que lo instaba a no otorgar facultades judiciales a la fuerza pública, no había sido consultada con el Gobierno"¹³¹.

Estas organizaciones también presentaron el problema de la estigmatización a la que venían siendo sometidos los defensores de derechos humanos y señalaron que "en el año 2003, 16 defensores de derechos humanos fueron asesinados y 1 defensora desaparecida; 29 líderes comunales y 23 líderes campesinos fueron asesinados o desaparecidos, y 74 sindicalistas fueron asesinados y uno desaparecido"¹³².

¹²⁷ El Tiempo 2003.09.18.

¹²⁸ El El Tiempo 2003.09.16. En este sentido, es ilustrativo el análisis del impacto de esta actitud de Uribe ante el tema y las organizaciones de derechos humanos (nacionales e internacionales) en la negociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, el cual no se había firmado al final de su segundo mandato (Arnsón 2007).

¹²⁹ CDH - CCJ 2004: 3.

¹³⁰ En este sentido, como en el debate anterior, se apeló a la norma de soberanía, lo cual está en contravía de uno de los indicadores propuestos por Risse y Sikkink para definir la existencia del estatus prescriptivo (Risse and Sikkink 1999).

¹³¹ CDH - CCJ 2004: 2.

¹³² CDH - CCJ 2004: 5.

En lo que toca al informe de la oficina del ACNUDH en Colombia, así como a la Declaración de la Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos sobre Colombia, se puede apreciar un patrón básico de comunicación política. Por una parte, se reconoce el principio de soberanía y la legitimidad del gobierno de Uribe. Por la otra, se hace referencia al marco normativo de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, con lo que se usa el mismo referente externo para indicar problemas de coherencia entre las políticas de Uribe y este marco normativo. Un punto central aquí es que buena parte de la información de la que se nutre la Comisión para evaluar la responsabilidad del Estado respecto a la violación de derechos humanos o del derecho internacional humanitario es aportada por las OSCs colombianas y ONGIs especializadas en la materia, que hacen monitoreo y seguimiento a la problemática y al desempeño del gobierno.

En su Informe sobre Colombia presentado ante la Comisión marzo del 2004, el ACNUDH resaltó varios puntos de la gestión de Uribe. Resaltó la realización de elecciones para alcaldes y gobernadores. Resaltó su alta popularidad, aunque enfatizó que esto estuvo acompañado de un incremento en la polarización política del país. Resaltó el inicio del proceso de desmovilización de grupos paramilitares, aunque expresó reservas frente al proceso. Resaltó la ampliación de la presencia de la Fuerza Pública en el territorio nacional, aunque indicó que esto no estuvo acompañado con el incremento de la presencia institucional del Estado. Por último, resaltó el apoyo ofrecido por el G-24 al gobierno Uribe, pero recordó que este apoyo se dio bajo condiciones específicas, que incluían el cumplimiento de las recomendaciones de su Oficina.

También señaló que "los grupos al margen de la ley no han acatado en lo más mínimo las recomendaciones del Alto Comisionado en materia de conflicto armado, de observancia del derecho internacional humanitario y de respeto por los derechos humanos"¹³³. Respecto al Estatuto Antiterrorista, indicó que éste había sido aprobado por el Congreso contrario a las recomendaciones de su Oficina e informó que se mantenía la grave situación de violación a los derechos humanos en el país. Respecto a este tema, resaltó que su Oficina continuaba recibiendo denuncias de "violaciones con responsabilidad directa de los servidores públicos, y en particular de la Fuerza Pública, en varias ocasiones conjuntamente con la Fiscalía"¹³⁴.

En su informe también indicó que "altos funcionarios del Gobierno nacional cuestionaron la naturaleza del trabajo de las organizaciones de derechos humanos acusándolas de estar al servicio del terrorismo. Esto debilita la legitimidad y las perspectivas de respeto de las mencionadas directivas, y puede alentar acciones contra la libertad y la intimidad de personas relacionadas con la defensa de los derechos humanos [...] En el marco de la política de seguridad democrática, miembros de ONG y líderes sociales y sindicalistas fueron objeto de detenciones arbitrarias y sindicados del delito de rebelión. Varios de ellos contaban, al momento de su detención, con medidas cautelares solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y eran beneficiarios del Programa de protección a cargo del Ministerio del Interior [de Colombia]"¹³⁵.

Por su parte, la Presidenta de la Comisión declaró su apoyo al gobierno colombiano dado su carácter democrático e indicó que, teniendo como base que el " el primer deber de todos los gobiernos es la protección de la vida y la seguridad de los ciudadanos [...] son motivo de satisfacción las notables reducciones registradas en los niveles de los siguientes graves delitos contra las personas: homicidios en general, asesinatos de sindicalistas y otros grupos particularmente vulnerables; masacres de civiles; desplazamientos forzosos; ataques contra

¹³³ OACNUDH 2004b: 3.

¹³⁴ OACNUDH 2004b: 3.

¹³⁵ OACNUDH 2004b: 27.

poblaciones; secuestros y toma de rehenes"¹³⁶, y reconoce la cooperación del gobierno colombiano con los órganos y mecanismos de las Naciones Unidas para la protección y promoción de los derechos humanos.

Sin embargo, en su Declaración rechazó todas las infracciones al derecho internacional humanitario cometidas tanto por paramilitares como grupos guerrilleros y agentes del Estado e instó al gobierno colombiano para que todas las medidas adoptadas en el marco de la Política de Seguridad Democrática correspondieran con la normatividad internacional. En lo que toca particularmente al Estatuto Antiterrorista, la Comisión subrayó "la responsabilidad del Gobierno de cumplir con las obligaciones que ha asumido de conformidad con los instrumentos internacionales pertinentes de derechos humanos. La Comisión hace hincapié en que todas las medidas adoptadas deben respetar los derechos humanos y el derecho internacional humanitario"¹³⁷.

En este sentido, la Comisión "expresa su grave preocupación por el aumento de los informes sobre detenciones arbitrarias y masivas en las zonas de operaciones militares, a las que se suman, en algunos casos, la tortura, la desaparición forzada y la violación de las garantías procesales [...] Y expresa su grave preocupación por los informes recibidos de infracciones al derecho internacional humanitario cometidas por miembros de las fuerzas de seguridad. También expresa su preocupación por los informes de casos de apoyo, connivencia o complicidad permanentes de agentes del Estado con los grupos paramilitares [y] su gravísima preocupación por los informes de ejecuciones sumarias, extrajudiciales y arbitrarias atribuidas a las fuerzas de seguridad [...] También señala el aumento de las denuncias de desapariciones forzadas, principalmente perpetradas por los grupos paramilitares, pero también atribuidas directa o conjuntamente a las fuerzas de seguridad"¹³⁸.

La Comisión expresa su apoyo a la Declaración de Londres y "celebra el apoyo que la comunidad internacional está prestando al Gobierno de Colombia, en particular mediante el seguimiento de la reunión de Londres"¹³⁹. Pide a la comunidad internacional que siga apoyando la rápida aplicación por todas las partes interesadas de las recomendaciones del Alto Comisionado para los Derechos Humanos"¹⁴⁰. Esto indica que, a nivel internacional, se expresaba el apoyo tanto a los principios normativos como al esquema institucional del Proceso Londres - Cartagena.

En lo que toca a la relación de Uribe con instancias de Naciones Unidas en el país, la Comisión declara su apoyo a la oficina del ACNUDH en Colombia y "subraya [...] el papel que desempeña la comunidad internacional, en particular las Naciones Unidas, por medio del Asesor Especial del Secretario General para Colombia"¹⁴¹, es decir, en su momento, James Lemoyne. Y "reitera que le causa preocupación en particular el clima de hostilidad que se ha generado con relación al trabajo de los defensores de los derechos humanos [y] hace un llamado al Gobierno de Colombia a que asegure que no se hagan declaraciones públicas generalizadas que puedan poner en riesgo los derechos de quien se dedique a defender los derechos humanos o a actividades sindicales. Insta al Gobierno a profundizar el diálogo con la sociedad civil y alienta a ésta para beneficiarse de ello en una forma constructiva"¹⁴².

¹³⁶ CDH 2004: 3

¹³⁷ CDH 2004: 5.

¹³⁸ CDH 2004: 6s.

¹³⁹ Haciendo referencia al G-24.

¹⁴⁰ CDH 2004: 3.

¹⁴¹ CDH 2004: 3.

¹⁴² CDH 2004: 9.

4.B.3. Uso de capital político por agentes no-estatales: Segunda síntesis

El uso de recursos de capital político en esta coyuntura política generó tres resultados de interés para el desarrollo del Proceso Londres – Cartagena y el cambio en el modelo de regulación. Primero, se validaron a nivel internacional las condiciones institucionales que se habían acordado como resultado de la Reunión de Londres. Segundo, se reafirmó la legitimidad política de la participación de agentes no-estatales en el monitoreo del comportamiento del gobierno y regulación de la norma de derechos humanos. Por último y en relación con el punto anterior, se avanzó en el posicionamiento político de las OSCs en el modelo de regulación de la problemática de derechos humanos, a pesar de la percepción que tenía el gobierno de estas organizaciones.

En cuanto al debate entre seguridad y derechos humanos, tanto las recomendaciones como la Declaración de Londres aparecen frecuentemente referenciadas por todos los agentes para justificar sus posiciones y sus críticas al gobierno colombiano. Esto indica que las condiciones institucionales que se definieron en la Reunión de Londres quedaron validadas como referente común externo para coordinar normativamente la interacción entre los agentes.

El uso de capital político en el desarrollo de este debate está indicado por las declaraciones por parte de las OSCs y los internacionales que hacen referencia a este referente externo para señalar problemas de coherencia y exigir cambios en el comportamiento del gobierno colombiano. De igual forma, está indicado por los eventos de comunicación del gobierno colombiano en los que usa el mismo referente para, paradójicamente, justificar su comportamiento¹⁴³. Veamos específicamente este punto.

El gobierno mostró una serie de comportamientos estratégicos¹⁴⁴ en relación con este referente normativo. Primero, una constante renegociación del alcance de las recomendaciones de Naciones Unidas. Segundo, el rechazo del monitoreo internacional apelando al principio de soberanía y alegando intervención indebida. Por último, el cambio del marco de referencia desde el que se definía la problemática de derechos humanos lo que llevó a invertir la jerarquía entre las normas de derechos humanos y seguridad.

Uribe definió un enfoque muy particular, muy a su medida, de lo que significaba seguridad democrática. Desde este marco, la problemática de derechos humanos aparecía de forma distinta a la forma como la veían los otros agentes, quiénes usaban como referencia el marco normativo de los derechos humanos. Por tanto, aunque Uribe no rechazó en ningún momento su obligación de respetar los derechos humanos, para él el cumplimiento de esta norma se desprendía lógicamente de la implementación de su política de seguridad, ya que el "principal de los derechos humanos es devolverle al pueblo colombiano el derecho a la seguridad"¹⁴⁵. Esto llevó la norma de derechos humanos a un punto paradójico: Para proteger la norma hay que violarla¹⁴⁶.

En este escenario de comunicación política, Uribe usó con habilidad su capital político, el cual estaba definido por varios factores. Primero, la legitimidad que le daba haber sido elegido democráticamente. Segundo, haber enmarcado sus acciones constitucionalmente (en ningún momento se cambió de régimen político). Tercero, la alta popularidad, que mantuvo en todo su

¹⁴³ Este patrón es consecuente con un enfoque mixto de negociación-concertación, en el que se espera que se den eventos vinculados a distintas lógicas de acción (capítulo 1). Este patrón aparece nuevamente en la mesa de derechos humanos.

¹⁴⁴ También se pueden definir como comportamientos retóricos (capítulo 1).

¹⁴⁵ Uribe 2003.09.08.

¹⁴⁶ Es en este sentido en que los derechos humanos se pueden definir como un riesgo social.

mandato. Cuarto, las preferencias en materia de seguridad que compartía con Estados Unidos y algunos países europeos, especialmente Inglaterra y España. Quinto, las preferencias en materia de fortalecimiento institucional del Estado que compartía con todos los agentes de la cooperación internacional (Krasner 2010). Por último, el "hablar el lenguaje" de los derechos humanos (Risse and Sikkink 1999: 12). En otras palabras, el capital político de Uribe derivó no sólo de su habilidad para jugar con las reglas democráticas sino, además, por su habilidad para enmarcar su gestión en un marco normativo de seguridad que era compartido y respaldado por importantes sectores internacionales. En definitiva, Uribe resumía la fuerza de su posición en los siguientes términos ante el Parlamento Europeo: "Pueden decirme lo que quieran, paramilitar o lo que quieran. Y en esta lucha contra el terrorismo, sólo terminaré esta lucha cuando se dé una de dos condiciones: o cuando hayamos derrotado el terrorismo o cuando el Creador ponga fin a mi existencia [...] Mientras tanto pueden decir lo que quieran, pero interpreto el sentir de mi pueblo que exige determinación de hierro para derrotar el terrorismo. Miren las cifras" (Uribe 2004.02.10).

A pesar de estos comportamientos, el gobierno no pudo pasar por alto sus responsabilidades en esta materia. La mejor prueba de esto es que el gobierno aceptó a principios del año 2004 iniciar un proceso de seguimiento intersectorial a estas recomendaciones, que fue propuesto por las OSCs, que marcó el inicio de un nuevo esquema de monitoreo de la situación de derechos humanos en el país y cuyos resultados se empezaron a incluir en el Informe anual del ACNUDH sobre Colombia ante la Comisión¹⁴⁷. En otras palabras, se empezaron a ejecutar acciones prácticas que fortalecieron ese referente externo y le empezaron a dar una nueva forma institucional. El proceso de seguimiento a las recomendaciones constituye uno de los principales antecedentes del cambio institucional en el modelo de regulación que se iba a generar como resultado de Londres – Cartagena¹⁴⁸.

En lo que toca al debate sobre la legitimidad política de los agentes no-estatales, es especialmente ilustrativo el resultado del conflicto con las OSCs colombianas. El uso de capital político está indicado por la reacción desde sectores distintos a las OSCs colombianas que apelaron a la norma internacional de protección de defensores de derechos humanos para pedirle a Uribe que rectificara sus declaraciones y modificara su actitud frente a estos agentes. En este sentido, se reproduce el patrón de comunicación política que resultó de la Reunión de Londres que indica la legitimidad de la norma como referente externo.

Por una parte, como reacción a las declaraciones de la administración Uribe, distintos agentes usaron este recurso de capital político a favor de las organizaciones que estaban siendo estigmatizadas. En la medida en que sectores diplomáticos muy importantes para la política exterior de Uribe reaccionaron a favor de las OSCs apelando a principios y reglas de protección de estos sectores, la posición política de estas organizaciones en el monitoreo y regulación de los derechos humanos quedó legitimada. De esta forma, la condición de intersectorialidad que se había establecido como resultado de la Reunión de Londres, se empezó a configurar como un posicionamiento político de las OSCs dentro del Proceso.

A esto se sumó el propio trabajo de cabildeo de estas OSCs y su participación en protestas sociales con sectores de la sociedad civil europea en la gira diplomática de Uribe por Europa en febrero de 2004. Esto llevó a un segundo resultado de interés. Aunque Uribe no cambió su actitud personal ni rectificó sus declaraciones, en términos institucionales tuvo que tomar medidas que le mostraran a la comunidad internacional su compromiso con el respeto a esta norma¹⁴⁹.

¹⁴⁷ OACNUDH 2004b. Abajo retomo este punto.

¹⁴⁸ Capítulo 5.

¹⁴⁹ Por ejemplo, a través del fortalecimiento del Programa de Protección del Ministerio del Interior.

En lo que toca al flujo de comunicación en la Comisión, hay dos eventos centrales de uso de capital político que vale la pena resaltar. Primero, la presentación del informe de la oficina del ACNUDH en Colombia, así como la Declaración de la Presidenta. Esto activaba el mecanismo de comunicación política que estructura y vincula los procesos de monitoreo y regulación internacional con los procesos de monitoreo y regulación a nivel nacional. Segundo, las declaraciones de la Comisión Colombiana de Juristas. El que las OSCs colombianas tuvieran acceso directo a la Comisión dependía de la generación previa de recursos de capital político dentro del Sistema de Naciones Unidas, en este caso, la ampliación del estatus consultivo. Esto permitió que presentaran sus posiciones frente a la problemática de derechos humanos en Colombia ante la Comisión y que, probablemente¹⁵⁰, la información que aportaron fuera tomada muy en serio en la Declaración de la Presidenta de la Comisión y, por tanto, incidieran en el comportamiento del gobierno, o que quedara como referente para exigirle coherencia en su comportamiento.

4.B.3.1. Evento de transición a la mesa de derechos humanos: Atrapamiento y activación de recursos de capital político

Hasta este punto, el uso de capital político ha generado varios efectos de interés sobre el proceso de negociación-concertación. Por una parte, permitió generar las condiciones institucionales y el esquema de negociación-coordinación intersectorial. Por la otra, legitimó la participación política de los agentes no-estatales en el monitoreo y regulación de la norma de derechos humanos en relación con la Política de Seguridad Democrática.

Sin embargo, aquí aparece un tema central en la perspectiva de las OSCs colombianas. El hecho que se hubiera generado y validado un referente externo que legitimaba la participación política de las OSCs en el Proceso no significó en principio que los otros agentes estuvieran dispuestos inmediatamente a permitir este tipo de participación en las mesas intersectoriales que se iban a desarrollar en el año 2004. Esta tipo de participación es producto, por una parte, del “proceso de atrapamiento”¹⁵¹ en el que entraron tanto los internacionales como el gobierno colombiano y, por la otra, del trabajo de “activación”¹⁵² de estos recursos por parte de las OSCs. Esto define un aspecto central del mecanismo de uso del capital político en la perspectiva de las OSCs. Veamos cómo expone este mecanismo el vocero de las OSCs en la Reunión de Londres:

“Después de creada la Alianza, hubo algunas reuniones con los gobiernos que estuvieron en Londres, y en particular hubo una reunión a final del año, en noviembre del 2003, con participación del gobierno colombiano y con participación de los otros gobiernos [...] En esas reuniones, nosotros como Alianza insistimos en la importancia de desarrollar acciones para poner en práctica la Declaración de Londres.

Inicialmente encontramos una resistencia muy fuerte y muy negativa de parte de los gobiernos que de una forma u otra nos transmitían el mensaje que ya lo de Londres pasó, ya la reflexión sobre derechos humanos y proceso de paz ya estuvo, ya olvidémonos de eso, y ahora nos vamos a dedicar a discutir con el gobierno sobre proyectos de cooperación. Y nosotros les decíamos, pero es que ustedes mismos dijeron que esos proyectos de cooperación debían orientarse a aplicar las recomendaciones internacionales de derechos humanos y a buscar la paz negociada, así que hay toda una tarea pendiente. Pero repito, ellos tenían en su mayoría una gran reticencia a tratar estos

¹⁵⁰ No es claro qué tanto de la información que aportan las OSCs con estatus consultivo entra como contenido de la Declaración del Presidente. Lo que indica el mecanismo del estatus consultivo es que la Comisión toma muy en serio a estas organizaciones.

¹⁵¹ Capítulo 1 (gobernanza).

¹⁵² McAdam et al. 2004: 46s.

temas, no estaban acostumbrados, no era lo propio de las embajadas, y se sentían incómodos con eso, porque sentían que eso les restaba energías para otros asuntos como las relaciones políticas y las relaciones comerciales con el gobierno.

[Por otra parte], en la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas cada año se aprobaba la [...] Declaración del Presidente [...], con un diagnóstico y unas recomendaciones sobre la situación del país, que era negociada con el gobierno colombiano, aprobada por consenso por la Comisión y en torno a lo cual nosotros interveníamos sin que nos reconocieran una capacidad directa de negociación, pero sí hacíamos lobby al respecto año tras año desde el 96, que fue cuando se adoptó la primera Declaración sobre Colombia [...]

En la Declaración de abril del 2004, [se] hizo un llamado al G-24 [...] para que acompañara el proceso de aplicación de las recomendaciones en Colombia y acompañara a la sociedad civil y al gobierno colombiano en esta materia [...] La mayoría de los gobiernos presentes en Colombia hacían parte de la Comisión, o sea que en últimas fue un mandato dado por los gobiernos presentes en la Comisión a sus representantes aquí en Colombia para que desempeñaran esta labor de contribuir al seguimiento y aplicación de las recomendaciones en materia de derechos humanos. Fue un encargo muy especial, muy extraño, muy raro porque el G-24 no era un órgano de Naciones Unidas, era un grupo informal que recibía un encargo formal de Naciones Unidas. Es *sui generis*, absolutamente exótico. Es más, ese párrafo fue incluido allí en compensación por la no inclusión de otro que las organizaciones habíamos pedido insistentemente, que era el que el Informe sobre Colombia, el Informe que la Alta Comisionada debía presentar cada año a la Comisión de derechos humanos fuera presentado también a la Asamblea General de las Naciones Unidas, de tal forma que la situación de Colombia pudiera ser revisada, no sólo cada año en la Comisión, sino cada seis meses, una vez en las sesiones de la Comisión de marzo a abril, y otra vez en la [...] en la Asamblea General [...] en las sesiones de septiembre a diciembre. Eso no lo negaron, y esa fue una petición que hicimos insistentemente durante varios años, pero a cambio de ésa [...] los gobiernos miembros de la Comisión decidieron incluir esta otra.

Entonces llegamos de Ginebra las organizaciones de derechos humanos y nos presentamos ante el G-24 con esta declaración y les dijimos que de una forma u otra la reticencia que ellos tenían para tratar el tema de derechos humanos se tenía que dejar a un lado porque ellos tenían un mandato y era un mandato conferido por sus propios gobiernos. Y la cuestión comenzó a cambiar. Con dificultades, a regañadientes, pero comenzó a cambiar, porque es que efectivamente había habido esa decisión. Y se vieron obligados los miembros del G-24 a decirnos que de acuerdo, que ellos acompañaban una discusión sobre el cumplimiento de las recomendaciones [...], como testigos, que ellos no iban a intervenir, que no iban a decir nada, pero que ellos nos acompañaban como testigos. Y nosotros dijimos: Perfecto! Y empezamos a organizar reuniones con el gobierno para hacer ese ejercicio de revisión de recomendaciones, una por una, con la presencia de la comunidad internacional, lo cual fue muy, muy importante [...]

[De igual forma] en los primeros momentos el gobierno tuvo una reticencia grande a discutir o abrirse al análisis de políticas públicas y nos lo expresó varias veces en las reuniones, reuniones que se organizaron, unas para el análisis del cumplimiento de las recomendaciones, otras para el análisis de las propuestas de cooperación y en unos y otros espacios el gobierno manifestó eso. Sin embargo, en Ginebra el gobierno dijo que estaba discutiendo políticas públicas con las ONGs y eso lo pusimos de presente acá justamente en un momento cuando el gobierno reiteró que no estaba dispuesto a discutir políticas públicas, y le tocó abrirse a hacerlo cuando pusimos en evidencia aquí esa circunstancia porque ya lo había dicho en Ginebra.

Entonces se desarrolló una dinámica, repito, de un lado para la discusión de lo que el gobierno llamó la Estrategia de Cooperación, en la cual nosotros insistimos en el enfoque previsto en la Declaración de Londres de orientar la cooperación al apoyo de proyectos dirigidos al cumplimiento de las recomendaciones y la búsqueda de la paz negociada; y el gobierno con un forcejeo en otra dirección”¹⁵³.

4.B.4. Mesa de derechos humanos

El debate en torno a seguridad y legitimidad de los agentes no-estatales determinó el proceso de formulación del componente de derechos humanos. Esta competencia entre normas se trasladó a la mesa de derechos humanos y generó el principal eje de conflicto en ese nivel. El hecho que el componente de derechos humanos se estuviera concertando en el marco de un proceso amplio de cooperación internacional, generó un tercer tipo de competencia entre normas: Coordinación técnica - Participación política. El problema central era si en la mesa se discutían políticas públicas en materia de derechos humanos o si se trataba simplemente de un proceso de consulta técnica de un componente de cooperación internacional¹⁵⁴.

La forma como se resuelve este conflicto genera dos de los principales resultados del Proceso Londres – Cartagena. Por una parte, la priorización de la elaboración del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos dentro del componente de derechos humanos. Por la otra, la institucionalización de la posición política de los agentes no-estatales en la regulación de los derechos humanos, indicada en el diseño de la Comisión de Seguimiento al Proceso Londres – Cartagena¹⁵⁵ y otros resultados institucionales de interés¹⁵⁶.

Durante el año 2004 se realizaron tres mesas intersectoriales para la concertación del componente de derechos humanos. La primera se realizó el mes de marzo, la segunda en abril y la tercera en junio. En el mes de agosto, se presentó la ficha técnica que contenía el conjunto de proyectos en materia de derechos humanos que serían integrados a la primera Estrategia de cooperación internacional y en el mes de octubre se realizó una reunión de evaluación de la mesa y del Proceso entre todos los agentes. Uso está secuencia de eventos para organizar la exposición.

4.B.4.1. Concertación del componente de derechos humanos

El gobierno llegó a la primera mesa de derechos humanos con una propuesta de agenda para definir el componente de derechos humanos que era producto del proceso previo de consultas intergubernamentales con los donantes internacionales. La agenda que se propuso inicialmente contenía los siguientes puntos: “Acompañamiento a políticas de seguridad ciudadana, prevención de violaciones de derechos humanos y derecho internacional humanitario, elaboración del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos, descentralización de la política de derechos humanos, cultura de los derechos humanos, lucha contra la impunidad, programas en materia de derecho internacional humanitario (sin actores armados) y creación del sistema de información en derechos humanos”¹⁵⁷.

Como parte de los consensos que resultaron del proceso de consultas bilaterales, el G-24 le había pedido al gobierno que usara, como parte de la regla de coordinación, un criterio de focalización y

¹⁵³ Entrevista con Gustavo Gallón.

¹⁵⁴ De nuevo es necesario acentuar que es un debate que plantean los agentes, es decir, no es tema trivial.

¹⁵⁵ Ver más abajo.

¹⁵⁶ Capítulo 5.

¹⁵⁷ Acción Social 2004a: 2.

conurrencia para priorizar los proyectos que requerían financiamiento internacional. El director del Programa para los Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República le recordó este compromiso a la mesa: "desde la cooperación internacional se planteó una necesidad: establecer prioridades. Para ello es necesario contar con una metodología de priorización [que defina] cuales son las necesidades de financiación y con qué financiación se cuenta; dicho de otra manera, cual es la contrapartida del gobierno y cuales las áreas de financiación adicional con recursos de cooperación"¹⁵⁸.

Teniendo en cuenta estos criterios de coordinación el director insistió en que el "marco de cooperación" para definir el componente de derechos humanos tenía como referente y línea principal el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. De esta forma, el gobierno propuso "un reordenamiento de las líneas programáticas, sin modificaciones sustanciales de su contenido", lo que llevó a priorizar el proceso de elaboración y concertación del Plan. Después de la primera mesa en marzo, la agenda de derechos humanos quedó planteada así: "Elaboración concertada de Plan Nacional de Acción; Cultura de derechos humanos; Fortalecimiento institucional y de OSC; Protección a personas, sectores y grupos; Actividades de derecho internacional humanitario y atención a víctimas."¹⁵⁹.

En lo que respecta al proceso de elaboración y concertación del Plan, el gobierno se comprometió a "avanzar en su formulación y puesta en marcha, a partir de un proceso deliberativo y participativo [...] El Gobierno reitera que el Plan Nacional de Acción entraña un proceso de participación, cuyas conclusiones deben basarse en un consenso de los diversos actores de su formulación [...] En síntesis, el Plan de Acción no es predeterminable, pues sus resultados serán el fruto de un trabajo participativo y deliberante, hacia la búsqueda de consensos"¹⁶⁰. Uno de los compromisos más importantes que quedó planteado fue iniciar la elaboración de una metodología para el proceso de concertación del Plan. La definición de esta metodología terminó indicando uno de los efectos más importantes del Proceso Londres-Cartagena sobre el modelo de regulación de derechos humanos en Colombia¹⁶¹.

Aunque los contenidos no eran "predeterminables", algunas de las otras líneas programáticas de la agenda de derechos humanos se vincularon al Plan. En este sentido, se acordó que el Plan debería incluir una línea transversal de género y se acordó vincular otros programas de derechos humanos, como los de fortalecimiento institucional, cultura de derechos humanos y la línea de derechos humanos y desmovilización¹⁶². Sin embargo, el punto central aquí es que más allá de estos contenidos, el gobierno "reiteró" que el "[El Plan] debía responder a necesidades de políticas estables y de largo plazo"¹⁶³.

Esta concepción del Plan como política de Estado sería ratificada en diferentes ocasiones. En este sentido, el Programa Presidencial para los Derechos Humanos en su informe de gestión del año 2009 decía: "El Programa Presidencial de Derechos Humanos, como agencia focal del proceso, ha impulsado la elaboración del Plan Nacional de Acción, el cual debe ser de carácter estatal, tener en cuenta la integralidad de los derechos, incluir el enfoque de género y debe ser ampliamente concertado con la sociedad civil. Además, se propone como una política de Estado que trasciende

¹⁵⁸ Acción Social 2004a: 5.

¹⁵⁹ Acción Social 2004a: 7.

¹⁶⁰ Acción Social 2004a: 4, 6. La concertación de los Planes de Acción en realidad era un criterio acordado en la Declaración y Programa de Acción de Viena (capítulo 2).

¹⁶¹ Capítulo 5.

¹⁶² Acción Social 2004a: 6.

¹⁶³ Acción Social 2004a: 6.

el período de gobierno y establece los derroteros que en el corto, mediano y largo plazo orientarán las acciones del Estado en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario"¹⁶⁴.

La priorización del Plan constituye uno de los principales puntos de acuerdo intersectorial que resultan de la primera mesa de derechos humanos: "se llegó a un consenso sobre la prioridad que debe asignársele al Plan Nacional de Acción en derechos humanos. En este sentido, concuerdan el Gobierno, los delegados de los países y organismos multilaterales, y los voceros de las ONG y OSC"¹⁶⁵.

A continuación sustento que este es el principal "proceso de atrapamiento" en el que entra el gobierno colombiano. Esto lo entenderemos mejor al considerar el debate en relación con la norma de coordinación y la norma de participación política que se desarrolló en la mesa. Por el momento es importante tener en mente que todos los agentes acordaron que el Plan tenía efectivamente carácter de política pública de derechos humanos.

4.B.4.2. Coordinación técnica vs. Participación política de agentes no-estatales

El principal conflicto que se dio en la primera mesa de derechos humanos entre la sociedad civil y el gobierno colombiano fue en torno a un problema de coherencia entre la política de seguridad de Uribe y las líneas programáticas de derechos humanos que se estaban discutiendo. Por una parte, en la mesa el gobierno reconoció el marco normativo de los derechos humanos como referente para la definición de este componente de la Estrategia: "El Director del Programa para los derechos humanos de la Vicepresidencia de la República, expresa que las líneas programáticas en derechos humanos corresponden a políticas de gobierno cifradas en el fortalecimiento del Estado de Derecho y la sociedad civil, en el nivel nacional, territorial y local"¹⁶⁶. Por otra parte, los componentes de su Política de Seguridad Democrática generaban reacciones en contra desde sectores sociales y sectores de la comunidad internacional. Por tanto, la sociedad civil le pidió al gobierno que hubiera coherencia entre las líneas programáticas en derechos humanos que se iban a presentar como componente de la Estrategia y las posiciones, decisiones y políticas del gobierno ante la problemática colombiana.

El gobierno rechazó estas críticas de la sociedad civil y trató de diferenciar espacios: En la mesa no se discuten políticas públicas. Esto planteaba una cuestión central ¿Se trata de una simple consulta protocolaria con la sociedad civil para cumplir con una condición de los internacionales o se trata de un proceso de participación con posibilidad de incidencia política?

Las contradicciones señaladas por la sociedad civil se referían básicamente a dos puntos. Primero, la contradicción entre las líneas programáticas en derechos humanos y algunas políticas de la administración Uribe. Segundo, la falta de reconocimiento por parte del gobierno de la responsabilidad del Estado en la generación de la situación de violación de derechos humanos y crisis humanitaria. Respecto a lo primero, se señaló el riesgo de impunidad que generaban políticas como el Estatuto Antiterrorista y la Ley de Alternatividad Penal. Respecto a lo segundo, se señaló lo limitado de una conceptualización de la problemática colombiana que la reducía a la existencia de organizaciones armadas ilegales y su vínculo con el narcotráfico, desconociendo la responsabilidad del Estado, en especial en lo que se refería a los vínculos de agentes estatales con el

¹⁶⁴ PPDHC 2009: 21.

¹⁶⁵ Acción Social 2004a: 5.

¹⁶⁶ Acción Social 2004a: 3.

paramilitarismo, así como a la exclusión política, social y económica. A esto se sumaba la estigmatización de las organizaciones de derechos humanos desde la Presidencia¹⁶⁷.

La reacción del gobierno ante estas críticas fue desvincular el proceso de concertación de este componente de la Estrategia de los procesos de gobierno orientados a la formulación de la política de derechos humanos. Por una parte, el gobierno aceptó la responsabilidad del Estado y justificó, precisamente desde ahí, su política de seguridad democrática como vía institucional para corregir estos problemas: "No se elude la responsabilidad del Estado en la situación de derechos humanos. Acciones y omisiones de agentes estatales son un factor; a ello se agrega la debilidad del control territorial por la Fuerza Pública y las autoridades civiles; la degradación del conflicto entre los actores ilegales; la falta de cultura de derechos humanos. De ahí toda una política de prevención que se ha diseñado"¹⁶⁸.

Por otra parte: "el gobierno precisa que la discusión de la política pública, en sí misma, no es objeto de esta mesa de derechos humanos y derecho internacional humanitario, para lo cual existen otros escenarios de debate. Se reitera la coherencia entre cada una de las líneas programáticas presentadas y los objetivos de la política pública en materia de derechos humanos [...] Las líneas programáticas no son política estatal: son definiciones de línea de cooperación. En tal sentido, se trata de buscar agenda común para trabajar valores compartidos, sin perjuicio de diferencias de opinión política y de roles propios de las entidades y personas presentes."¹⁶⁹.

Esta última posición se mantenía para abril, cuando se realizó la segunda mesa: "El ejercicio de las mesas de trabajo en derechos humanos apunta a consensos en líneas de cooperación sin perjuicio de las diferencias que subsisten. El gobierno reconoce que no son mesas para el acuerdo político. Las líneas de cooperación a privilegiar son de utilidad para mejorar la situación de los derechos humanos en el país, a partir de propiciar el control social, fortalecer la capacidad y la coordinación interinstitucional del Estado. No se aspira a obtener de ellas el aval de las políticas de Estado en materia de derechos humanos"¹⁷⁰. Sin embargo, ahí mismo el gobierno declaraba que la participación de la sociedad civil en el proceso de definición del componente de derechos humanos era de "interés" tanto para el gobierno mismo como para la comunidad internacional¹⁷¹.

En el documento final de evaluación presentado por el gobierno el mes de octubre¹⁷², el gobierno dice que el componente de derechos humanos es un desarrollo de la política para los derechos humanos, pero que no pretende agotarla e insiste en definir la agenda de derechos humanos que había resultado de la mesa como "definiciones de líneas de cooperación, coherentes con los objetivos de las políticas públicas, que han sido discutidas y consultadas con los intereses y percepciones de la comunidad de países cooperantes y las visiones de la sociedad civil"¹⁷³.

En este sentido, para el gobierno nacional éste había sido un "ejercicio participativo" que había tenido como objetivo "la búsqueda de una agenda común para trabajar valores compartidos con la comunidad internacional, sin perjuicio de las diferencias de opinión política y política pública de los

¹⁶⁷ Acción Social 2004a: 4.

¹⁶⁸ Acción Social 2004a: 5.

¹⁶⁹ Acción Social 2004a: 5.

¹⁷⁰ Acción Social 2004b: 3.

¹⁷¹ Acción Social 2004b: 3.

¹⁷² Para la tercera mesa, realizada en junio, no aparece referenciado este debate en el acta.

¹⁷³ Acción Social 2004d: 7.

sectores representados, y con respeto a la diferencias y roles propios de las organizaciones presentes"¹⁷⁴.

Para la reunión de octubre, los sectores de sociedad civil presentaron sus respectivas posiciones frente a este tema. En su declaración conjunta, la sociedad civil reconoce la importancia de estos espacios de participación pero indica que, dado el carácter plural de los sectores representados de sociedad civil, "consideramos que en las mesas temáticas debe ser posible debatir sobre políticas gubernamentales que una o más organizaciones de la sociedad civil pueden legítimamente considerar contrarias a los objetivos de paz, democracia, Estado Social de Derecho, derechos humanos, derecho humanitario y desarrollo humano integral y sostenible. Considerarnos que estas contradicciones no deben quedar exclusivamente como constancias, sino que deben hacer parte de una agenda de debate público [...]"¹⁷⁵.

Por su parte, las ONGI señalaron como un punto crítico en el desarrollo de las mesas temáticas, incluida la derechos humanos, la "insistencia, por parte del gobierno, en presentar consensos, incluso sobre temas donde había profundas diferencias", lo cual "no permitió dar un tratamiento debido a los desacuerdos que, por otra parte, no vemos expresados en los documentos finales", además, señalaron que "como fue expresado en la Declaración de Londres, los temas de Derechos Humanos y cooperación deben estar integrados. Nos preocupa una tendencia a separar las discusiones de cooperación de las de respeto y garantías a los Derechos Humanos"¹⁷⁶.

4.B.5. Uso de capital político por agentes no-estatales: Tercera síntesis

El proceso de elaboración del componente de derechos humanos ejemplifica el efecto de las condiciones institucionales sobre las preferencias de los agentes. Para el gobierno colombiano, el marco de referencia era un "marco de cooperación", el cual incluía una serie de condiciones acordadas con el G-24 en el proceso de consultas bilaterales, entre ellas criterios de coordinación y priorización¹⁷⁷. Estos criterios se aplicaron a la agenda de derechos humanos propuesta inicialmente por el gobierno y llevó a que se priorizara la línea programática de concertación del Plan Nacional de Acción. Sin embargo, el Plan constituía un compromiso internacional que había adquirido previamente el Estado colombiano al firmar la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993, por tanto, su priorización indicó o activó inmediatamente una serie de recursos de capital político inscritos en los contenidos normativos de este acuerdo internacional¹⁷⁸.

A pesar de la oposición del gobierno a darle un carácter político a la participación de los agentes no-estatales en la mesa de derechos humanos¹⁷⁹, la priorización del Plan generó un evento de transición que cambió el carácter del proceso de negociación-concertación de un proceso técnico de coordinación, como prefería verlo el gobierno, a un proceso político de concertación intersectorial de la política de derechos humanos. En otras palabras, este resultado muestra que el condicionamiento inicial de coordinación intersectorial se transformó paulatinamente en un principio de participación política con posibilidad de incidencia en el proceso de de gobierno.

¹⁷⁴ Acción Social 2004d: 7s.

¹⁷⁵ OSCs 2004: 3.

¹⁷⁶ DIAL y PODEC 2004: 1.

¹⁷⁷ Acción Social 2005: 16.

¹⁷⁸ Definidos en el capítulo 2.

¹⁷⁹ En las actas de las reuniones de la mesa de derechos humanos no se referencian las posiciones de los internacionales. Estas posiciones sólo aparecen como declaraciones generales en el cierre del proceso entre octubre de 2004 y febrero de 2005, cuando se da la Declaración de Cartagena (este último punto lo analizo en el capítulo 5).

El mecanismo de uso de capital político en esta etapa del proceso queda definido en los siguientes términos. La decisión del gobierno de aplicar un criterio de priorización genera un evento de transferencia de recursos de capital político institucionalizados en el sistema político colombiano hacia la mesa de derechos humanos. Esto lleva a que los agentes, particularmente las OSCs, usen este evento para exigir que se apliquen las condiciones contenidas en el acuerdo firmado por el Estado colombiano en 1993. En este sentido, el gobierno “se había visto obligado a sentarse” a discutir el Plan con las OSCs, “porque en las Declaraciones del Presidente de la Comisión de Derechos Humanos [...], que se producían año tras año en ese organismo, se incluyó un párrafo que recomendaba la adopción de un Plan Nacional de Acción concertado con la sociedad civil”¹⁸⁰.

La priorización del Plan fue el principal punto de acuerdo intersectorial de la mesa. Este acuerdo generó un proceso de negociación-concertación que continuó después de terminada la primera fase del Proceso Londres – Cartagena y que tenía carácter de concertación intersectorial de la política pública de derechos humanos¹⁸¹. El principal resultado es que se posiciona institucionalmente a los agentes no-estatales, especialmente a las OSCs colombianas, como interlocutores válidos para discutir la política pública de derechos humanos en un esquema intersectorial¹⁸². Este es un resultado paradójico de la decisión que tomó el gobierno colombiano que se explica por la aplicación del criterio de priorización a su agenda de negociación.

4.C. APRENDIZAJE Y GENERACION DE NUEVAS REGLAS INSTITUCIONALES¹⁸³

En este punto empezamos a observar los cambios emergentes en el modelo de regulación de la problemática de derechos humanos en Colombia.

Los debates en torno a normas en competencia (seguridad, legitimidad de los agentes no-estatales, cooperación técnica), así como el proceso general de coordinación intersectorial, el proceso de seguimiento a las recomendaciones de la oficina del ACNUDH y el uso de capital político en las distintas etapas del proceso de negociación-concertación dejaron aprendizajes que se sistematizaron y generaron nuevas reglas institucionales. El primer evento¹⁸⁴ que indica la sistematización de aprendizajes es la creación de la Comisión de Seguimiento al Proceso Londres-Cartagena.

La Ministra de Relaciones Exteriores de Colombia declaró en su momento que la Comisión de Seguimiento surgió como una propuesta de las OSCs, a la cual el gobierno colombiano respondió “promoviendo” su creación¹⁸⁵ con el objetivo de “analizar y hacer seguimiento a la agenda de cooperación internacional y de derechos humanos que se [había] definido en el marco de la Declaración de Londres”¹⁸⁶. En este sentido, la Comisión surgió como una síntesis e institucionalización de los aprendizajes en materia de coordinación intersectorial y diálogo político que había producido hasta ese momento el Proceso Londres – Cartagena, es decir, “la iniciativa permitió comprender mejor la naturaleza y alcance del proceso de diálogo y coordinación emprendido en julio de 2003”¹⁸⁷.

¹⁸⁰ Entrevista con Gustavo Gallón.

¹⁸¹ Este proceso se desarrollaría posteriormente una vez terminada la primera fase de Londres-Cartagena (capítulo 5), pero su origen está aquí, en la mesa de derechos humanos (Moro 2010).

¹⁸² Capítulo 5.

¹⁸³ Ver anexo 3.A (módulo: capital político emergente) y anexo 3.E.

¹⁸⁴ El segundo evento es el diseño de la metodología y el esquema de concertación intersectorial del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y la nueva regla de participación de las OSCs colombianas en el sistema intersectorial de derechos humanos (capítulo 5).

¹⁸⁵ Pensar 2005: 13.

¹⁸⁶ Acción Social 2007: 3.

¹⁸⁷ Pensar 2005: 2.

En la Comisión participaban el gobierno colombiano, las OSCs colombianas y los internacionales, particularmente, el G-24, algunas agencias de Naciones Unidas y dos plataformas de ONGIs¹⁸⁸. En la perspectiva de la Alianza, “inicialmente, de la Comisión de Seguimiento se valoraron positivamente dos aspectos. [Primero], que todas las decisiones serán adoptadas por consenso. [Segundo], que el mandato es para hacer seguimiento al conjunto de la Declaración de Londres y no exclusivamente a las Mesas Temáticas”¹⁸⁹.

El marco de referencia de la Comisión quedó definido así: “La Declaración de Londres; los Términos de Referencia de la Comisión de Seguimiento al Proceso de Londres; la Estrategia de Cooperación Internacional del Gobierno; las Recomendaciones de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; el documento de Observaciones a la propuesta de cooperación internacional del Gobierno presentado por la Alianza, la Confederación de ONGs y el Consejo Nacional de Planeación; y la Declaración sobre Colombia del Presidente de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas [2004]”¹⁹⁰. Una vez se llevó a cabo la Conferencia de Cartagena en febrero de 2005, la Comisión recoge y actualiza en su marco normativo la Declaración de Cartagena, el Documento de las Organizaciones Internacionales de Cooperación en Cartagena y la Declaración del Presidente de la Comisión del año 2005¹⁹¹. Este marco de referencia indica tres efectos importantes del capital político sobre el modelo de regulación de derechos humanos. Primero, la Comisión recoge las condiciones institucionales que habían enmarcado el Proceso Londres-Cartagena y lleva al nivel práctico los recursos de capital político institucionalizados en el sistema político colombiano. Segundo, permitió la institucionalización de nuevos recursos de capital político producto de la participación de los agentes no-estatales en el Proceso. Por último, estableció un vínculo directo y agregó recursos de capital político generados a nivel internacional¹⁹².

Es importante acentuar que, inicialmente, el diseño institucional del Proceso Londres – Cartagena no incluyó reglas explícitas de coordinación intersectorial. Por tanto, la constitución de la Comisión de Seguimiento se puede ver como la emergencia y sistematización explícita de estas reglas de coordinación¹⁹³. En términos más formales, este primer evento de generación de nuevas reglas de negociación-concertación intersectorial se puede ver como los efectos de agencia agregados que entran a formar parte de las nuevas condiciones institucionales (capital político) que enmarcan la interacción entre el gobierno colombiano y los agentes no-estatales en el modelo emergente de regulación de derechos humanos en Colombia.

La generación de estas reglas empieza con la definición concertada de la agenda de trabajo: “A través de la agenda concertada de la Comisión [...] se lleva a cabo el análisis y seguimiento continuos a la agenda de cooperación y de derechos humanos en forma tripartita [...] a fin de avanzar como escenario de diálogo, análisis, monitoreo, seguimiento, corrección e impulso al proceso”¹⁹⁴. La agenda se empezó a concertar anualmente. Desde la primera agenda, los dos temas de trabajo centrales fueron derechos humanos y cooperación internacional. Esto no sólo define el objeto de regulación de esta estructura emergente de gobernanza política sino que genera a nivel

¹⁸⁸ Anexo 3.E. Modelo de gobernanza política: Agentes.

¹⁸⁹ Alianza 2004a: 1.

¹⁹⁰ Acción Social 2005. CDH 2005: 1. Mesa de Londres 2003. OACNUDH 2003. OSCs 2004. PNUD 2004.

¹⁹¹ CDH 2005. Mesa de Cartagena 2005. OSCs 2005.

¹⁹² Anexo 3.A (módulo: sistema de monitoreo multiagente).

¹⁹³ Lo mismo se puede afirmar de la metodología para el Plan.

¹⁹⁴ PNUD 2007b: 3.

nacional un mecanismo institucionalizado de transferencia y uso de los recursos de capital político inscriptos en el proceso internacional de convergencia de estas agendas.

Los Términos de Referencia definían las funciones, las reglas institucionales y el mecanismo de coordinación intersectorial de la Comisión. Una de las principales funciones de la Comisión era vigilar el desarrollo institucional de los componentes normativos de la Declaración de Londres, prestando especial atención a las dificultades que se pudieran presentar en el proceso para así formular correctivos. Para esto se constituyó la Secretaría Técnica del Proceso Londres – Cartagena, la cual estuvo a cargo de la Oficina del Coordinador Residente y Humanitario del Sistema de Naciones Unidas en Colombia, con sede en el PNUD. Sus funciones consistieron en ser garante de las reglas del juego y de la igualdad de condiciones para la participación de los agentes, facilitar las relaciones tripartitas, vigilar por la concertación e implementación de la agenda anual, hacer seguimiento a los acuerdos generados entre los agentes, así como prestar apoyo político, técnico y logístico¹⁹⁵.

Este mandato lo complementaban las siguientes funciones: "Facilitación de los procesos de coordinación entre las partes que conforman la Comisión de Seguimiento. Monitoreo de cada uno de los Bloques Temáticos y facilitación del diálogo sobre Derechos Humanos. Velar por un eficaz flujo de información entre las diversas instancias y actores involucrados [...] Promover y facilitar la organización de procesos de participación social y consulta en las regiones en relación con cada uno de los Bloques Temáticos"¹⁹⁶.

Las reglas institucionales de la Comisión configuran el mecanismo de coordinación intersectorial que se institucionalizó: "1. El Gobierno de Colombia ejercerá la coordinación de la Comisión de Seguimiento. 2. La ONU ejercerá la Secretaría Técnica de la Comisión. 3. Se sesionará sobre la base de reuniones mensuales sin perjuicio de reuniones extraordinarias determinadas por las necesidades. 4. Las posiciones se adoptarán por consenso. 5. Cada una de las organizaciones participantes estará representada por un titular y un suplente, designados a título institucional. Ambos podrán concurrir a las reuniones, teniendo derecho a voz solamente el titular o, en su ausencia, el suplente. Para asegurar la continuidad del proceso se intentará evitar la alternancia de la representación. 6. Para conformar quórum deberán estar representados los tres sectores: Gobierno, Comunidad Internacional y Sociedad Civil [...]. 7. Periódicamente se realizarán reuniones con participación de los coordinadores de los Bloques Temáticos, con el objeto de optimizar la coordinación y circulación de información sobre el avance del proceso. 8. Los procesos de participación y consulta regionales incorporarán a las autoridades respectivas y a los actores sociales más representativos del lugar, intentando cubrir la mayor parte del territorio nacional. 9. La Comisión presentará un informe de trabajo mensual de no más de tres páginas [...]. 10. La Comisión podrá invitar a actores regionales, gubernamentales y no gubernamentales a sus sesiones ordinarias y extraordinarias"¹⁹⁷.

Específicamente, en la Comisión de Seguimiento deliberaban en modo cerrado la sociedad civil nacional e internacional, Acción Social¹⁹⁸, la Cancillería, la Vicepresidencia, el Departamento Nacional de Planeación, la *troika* del G24, la Secretaría Técnica y la oficina del ACNUDH en Colombia. Participaban en modo abierto: la sociedad civil nacional e internacional, el gobierno colombiano, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, el G24 y el SNU¹⁹⁹.

¹⁹⁵ PNUD 2004.

¹⁹⁶ PNUD 2004.

¹⁹⁷ PNUD 2004.

¹⁹⁸ La nueva agencia de cooperación internacional del gobierno colombiano.

¹⁹⁹ PNUD 2004.

El principal mecanismo para la resolución de conflictos se estableció a través de la Comisión de Enlace que fue “creada como resultado del aprendizaje en la gestión del Proceso [Londres – Cartagena]”²⁰⁰. Esta era una sub-comisión que se desprendía de la Comisión de Seguimiento. El objetivo de la Comisión de Enlace era generar un espacio de coordinación orientado a la resolución de conflictos en que se redujera el número de representantes de los sectores para mejorar las posibilidades de comunicación. De esta forma, en la Comisión de Enlace sólo participan con voz 3 representantes de la sociedad civil, 3 representantes del gobierno, la *troika* del G24, la Secretaría Técnica del Proceso Londres - Cartagena y, como observadores, las ONGI. Las funciones explícitas de la Comisión de Enlace eran preparar la agenda anual del Proceso Londres - Cartagena, preparar la agenda de la Comisión de Seguimiento, preparar los eventos en los tres²⁰¹ pilares temáticos del proceso (cooperación internacional, derechos humanos y seguimiento a temas de importancia y a declaraciones oficiales) y ejecutar las decisiones de la Comisión de Seguimiento²⁰².

El mecanismo de resolución de conflictos quedó especificado de la siguiente manera. Cada mesa tenía un coordinador, que a su vez se comunicaba con el coordinador del bloque temático. La especificación funcional de la Comisión de Seguimiento establecía en su punto 7 reuniones periódicas con estos coordinadores de tal forma que existiera un canal de comunicación desde las mesas hacia la Comisión de Seguimiento, quien debía tomar sus decisiones por consenso (punto 4). En caso de que los temas tanto de las mesas como de los bloques o de la propia Comisión de Seguimiento generaran conflicto entre los agentes y no se lograra decidir sobre este conflicto por consenso en la Comisión de Seguimiento, se recurría a la Comisión de Enlace en la que participaba directamente el Coordinador Residente en Colombia como facilitador y garante de los acuerdos entre las partes, así como las ONGI como observadores internacionales.

La asignación del rol de coordinador de la Comisión de Seguimiento al gobierno colombiano indica el reconocimiento de la legitimidad de la soberanía y autonomía del gobierno en este modelo de gobernanza política. Un punto interesante aquí es que el rol de coordinador no implicaba que el gobierno pudiera controlar o eliminar los efectos de la introducción de recursos de capital político. Sin embargo, el gobierno usó este rol para tratar de limitar los alcances de la participación de las OSCs colombianas.

En diciembre de 2004, se hace una reunión entre el gobierno colombiano, los internacionales y la sociedad civil, que hasta ese momento estaba representada básicamente por los sectores con los que Uribe mantenía la relación de estigmatización y conflicto. En esa reunión, el gobierno colombiano decide invitar a otros sectores de sociedad civil que no habían estado antes en el Proceso y que eran más afines a su gobierno. Esto, sin embargo, llevó a uno de los resultados políticos más interesantes y más sorprendentes en la perspectiva de la sociedad civil: la creación del Consenso de Organizaciones Sociales, que continuaría participando en el Proceso una vez se cierra la primera fase con la Conferencia de Cartagena.

“En esa reunión el gobierno se esmeró por limitar los cupos de participación, pero [aún así] metió como a cinco organizaciones más [...] Nosotros valoramos esa circunstancia y teníamos dos posibilidades. Una, enfrentarnos, tratar de excluir, tratar de sacarlos, de decir que no tenían por qué estar ahí. Otra, intentar establecer relaciones con ellos para actuar como sociedad civil dentro del Proceso. Y optamos por lo segundo porque lo primero [...] nos conducía a autoexcluirnos porque los gobiernos no estaban dispuestos a que estos sectores salieran; porque seríamos vistos como

²⁰⁰ PNUD 2007b: 8.

²⁰¹ En el diseño de la Comisión de Enlace se incluyó un tercer eje temático.

²⁰² PNUD 2004.

excluyentes [...] con la actitud de querer ser los únicos representantes de la sociedad. Entonces optamos por lo segundo [...] La reunión de diciembre fue muy negativa para nosotros porque planteamos ante el Presidente una serie de observaciones que los gobiernos valoraron mal y consideraron que nosotros habíamos sido impertinentes, por decir lo menos, si no groseros, cuando en realidad el grosero fue Uribe, pero ellos le dieron todo el beneficio de la duda a Uribe. Después de eso, estaba a la vista la Conferencia en Cartagena a principios de febrero de 2005 [...] Nosotros organizamos una reunión en enero [...] e invitamos a esos otros sectores, invitamos a establecer un consenso con unos mínimos que discutimos mucho. Y logramos en el mes de enero [...] ponernos de acuerdo en unos mínimos. La Conferencia de Cartagena fue un éxito desde ese punto de vista porque pudimos presentar una posición común. Y a pesar de que los otros sectores eran en su mayoría favorables al gobierno, sin embargo, participaron en algunas críticas y observaciones de fondo muy importantes sobre el asunto. Y esa presentación de unidad [...] fue supremamente bien recibida por quiénes estuvieron en Cartagena. Algunos sectores [sociales] que no estuvieron en Cartagena miraron con mucho recelo eso [...] y no valoraron el asunto. Esto fue políticamente muy importante y [nosotros] lo valoramos mucho, porque nos permitió fortalecernos [...] Y así hemos seguido desde entonces. No es fácil. Hay una permanente discusión, una permanente contradicción, con los otros miembros del Consenso (así se llamó el grupo que integramos con estas otras organizaciones) pero lo que hemos logrado son avances importantes”²⁰³.

²⁰³ Entrevista con Gustavo Gallón.

5. CAMBIOS EN EL MODELO DE REGULACION DE DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA

El uso de recursos de capital político durante el Proceso Londres-Cartagena tuvo dos efectos de importancia sobre el modelo base¹ de regulación de la problemática de derechos humanos en Colombia. Por una parte, generó un cambio en la dimensión normativa de este modelo. Por la otra, generó un cambio en su dimensión institucional. Estos cambios agregados definieron el modelo de regulación emergente como una estructura de gobernanza política con coordinación intersectorial². El objetivo de este capítulo es sustentar este mecanismo.

Entre el 2 y 3 de febrero del 2005, se realizó la segunda Conferencia de Cooperación Internacional con Colombia en Cartagena, cuyo evento principal fue la presentación oficial de la primera Estrategia de cooperación internacional 2005-2006. Esto constituye el evento de cierre de la primera etapa del Proceso Londres - Cartagena. La segunda etapa del Proceso comenzó el año 2006, después de la reelección de Alvaro Uribe para el período 2006 - 2010, cuyo objetivo fue la elaboración de la segunda Estrategia de cooperación internacional para el período 2007-2010, que se presentó en la tercera Conferencia de Cooperación Internacional con Colombia realizada en Bogotá en noviembre del 2007³. Después de la Conferencia de Cartagena, el proceso de concertación del Plan tomó fuerza por sí mismo y generó resultados que es necesario considerar como parte integral del modelo de regulación emergente del Proceso Londres - Cartagena.

El PNUD, que hizo la secretaría técnica de la Comisión de Seguimiento, realizó en el año 2006 una encuesta entre los participantes en el Proceso⁴, quienes identificaron logros, desafíos y expectativas. Como logros “se pueden distinguir tres categorías reconocidas por las partes: Diálogo y construcción de confianza, impactos sobre la cooperación y logros relacionados con la política pública. También se señala como un logro transversal la distribución de información”. En cuanto a los desafíos, se identificaron cuatro puntos: “(falta) de confianza; proceso / metodología (*sic.*); y falta de enfoque debido a discusión de políticas públicas”. Según el análisis del PNUD, este último punto indicaba la necesidad de mejorar los criterios para abordar los temas de política pública de tal forma que no se desviara la discusión en las mesas intersectoriales. En cuanto a las expectativas, “para el gobierno [las mesas intersectoriales] son un espacio para identificar nuevos aportes de cooperación y establecer prioridades al respecto. Por su parte, la comunidad internacional manifiesta que éste no será el espacio para asumir este tipo de compromisos. En el entretanto, la sociedad civil da prioridad al tema político”⁵.

Desde la perspectiva del mismo PNUD, “los resultados del proceso pueden ser resumidos a tres niveles: [1] Productos con relación al Proceso, como son la creación de los varios mecanismos de diálogo, la implementación de la agenda anual [de la Comisión de Seguimiento] y [...] la igualdad de condiciones establecida entre las tres partes del proceso; [2] Cambios de corto plazo como son el intercambio de información y el desarrollo de capacidades para el dialogo entre las partes del proceso; [3] Impactos de largo plazo que tienen que ver con cómo el proceso ha logrado impactar la formulación de política pública. Esto incluye la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional y el mecanismo y la metodología acordada para la consulta del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario [...] La historia del Proceso ha demostrado que es

¹ Capítulo 3.

² Anexo 3.D: Modelo de gobernanza política: Dimensión estructural.

³ En general, el proceso se conoce como Londres - Cartagena – Bogotá.

⁴ Se obtuvieron 35 encuestas en total con representantes de los tres sectores (PNUD 2006).

⁵ PNUD 2006.

posible avanzar de los disensos hacia los consensos y, por tanto, a los compromisos. Esto es probablemente el aprendizaje más importante del proceso”⁶.

En el mismo sentido, al hacer la evaluación global del Proceso el año 2010⁷, el CRH resaltó varios resultados de importancia: “la apertura de un diálogo nacional en Colombia [...] sobre temas muy sensibles y de fundamental importancia [...] que por complicado, frustrante y hasta desesperante que pueda ser, no existía antes de julio de 2003; la aceptación de las reglas del juego por todas las partes [producto] de los aprendizajes y los usos y costumbres que se fueron construyendo durante el Proceso; el intercambio de información y la definición clara de las diferencias que aún se mantienen (*agree to disagree*)”⁸.

El CRH señala, además, dos de las principales lecciones aprendidas. Primero, aunque se cumplieron los objetivos generales relacionados con establecer el diálogo intersectorial e implementar las agendas de trabajo, hizo falta definir con mayor claridad los “objetivos específicos y los indicadores a medir” del Proceso. Segundo, “el éxito y calidad del diálogo tripartito lo ha llevado a incluir cada vez más temas. Esta evolución es un reconocimiento de la capacidad del proceso para gestionar el diálogo aún en temas muy sensibles, pero puede contribuir a diluir el proceso y multiplicar los espacios y las reuniones hasta un punto cuando algunos participantes expresan cansancio”⁹.

Estos resultados se pueden explicar como efecto de la introducción de recursos de capital político en el proceso de negociación-concertación. El capítulo está organizado de la siguiente forma. Primero, sustento los efectos agregados del uso de capital político y caracterizo el modelo de regulación emergente como una estructura de gobernanza política con coordinación intersectorial. Luego, presento un análisis de correspondencia general entre éstos estos resultados y cambios tanto en el modelo de regulación como de la política pública de derechos humanos. Tercero, desarrollo un análisis contrafactual para sustentar la importancia de la introducción de recursos de capital político como mecanismo central que explica el cambio en el modelo de regulación. Termino el capítulo, discutiendo algunos supuestos del modelo en espiral con base en los resultados de la investigación, lo que me permite establecer los límites del análisis y las condiciones de generalización.

5.A. MODELO EMERGENTE DE REGULACION

5.A.1. Metodología e Instancia de Coordinación del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario

El principal resultado en materia de derechos humanos del Proceso Londres - Cartagena fue la priorización del proceso de concertación del Plan¹⁰. El Proceso había dejado importantes aprendizajes y experiencias en materia de coordinación intersectorial y, especialmente, en materia de negociación y concertación política. Estos aprendizajes ya habían tenido una primera expresión institucional con la creación de la Comisión de Seguimiento y, después de la Conferencia de Cartagena, también se usaron para el diseño institucional del proceso de concertación del Plan.

⁶ <http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=aCa020031--&x=51705>. También Moro 2010: 5.

⁷ Esta evaluación se hizo en julio de 2010, es decir, al finalizar el segundo mandato de Alvaro Uribe.

⁸ Moro 2010: 1ss.

⁹ Moro 2010: 5s.

¹⁰ Capítulo 4.

La elaboración del Plan era responsabilidad de la Comisión Intersectorial Permanente para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario¹¹, que era una instancia de carácter estatal creada en el año 2002 para encargarse de la coordinación de la política de derechos humanos entre las distintas instituciones del Estado que tenían alguna responsabilidad en esta área. Una vez se prioriza la elaboración del Plan y se establece el criterio de “concertación intersectorial” como resultado de la mesa de derechos humanos, se “invita” a las OSCs a que hagan parte de esta Comisión¹². Esta invitación era la expresión institucional, práctica, del criterio de concertación y es un indicador del posicionamiento político que habían logrado las OSCs en el modelo de regulación que se iba configurando.

Uno de los resultados más importantes en esta etapa fue la elaboración de una metodología concertada y el diseño de una Instancia de Coordinación para la elaboración del Plan.

El gobierno convocó una serie de reuniones entre noviembre de 2004 y mayo del 2005 con tres plataformas de derechos humanos que venían participando en Londres - Cartagena¹³, con el fin de empezar a discutir el proceso de elaboración del Plan¹⁴: “Unas ocho organizaciones estuvimos reunidas un tiempo con el gobierno en el año 2004. No llegamos muy lejos y esas conversaciones se suspendieron. El gobierno no volvió a mostrar intención de reanudar esas conversaciones. Y duraron congeladas durante un año. En el año 2005, a mediados de año, los gobiernos de Suecia y de España, como parte del G-24, pero también como gobiernos interesados en el asunto, nos convocaron, al gobierno colombiano y algunas de las organizaciones que habíamos hecho parte de esas conversaciones anteriores, para invitarnos a que retomáramos el proceso. Nosotros aceptamos la invitación, pero no solamente la aceptamos sino que hicimos una propuesta que el gobierno no esperaba, y fue la propuesta que diseñáramos conjuntamente una metodología para la concertación del Plan. Nosotros nos adelantamos a proponer que se definieran sectores sociales diversos para que hubiera una amplia representación de la sociedad civil colombiana en la concertación del Plan [...]”

Con el apoyo de los gobiernos de Suecia y de España, avanzamos en la definición de esa metodología, que yo diría que es una propuesta bastante desarrollada [...] Se identificaron 16 sectores de sociedad civil y se definieron unos mecanismos de convocatoria de esos sectores sociales. Hubo unas instancias o unos momentos de discusión regional y luego su traducción en propuestas a nivel nacional. Se diseñó una instancia de coordinación, que fue donde se discutió todo esto, con la advertencia clara que ese espacio llamado ‘instancia de coordinación’ (de manera deliberada el nombre) quería señalar que no era un espacio para la toma de decisiones sustanciales sino, precisamente, un espacio de definición de las reglas del juego y de seguimiento de esas reglas del juego”¹⁵.

La instancia de coordinación tenía como función “promover y procurar las garantías necesarias para el desarrollo del proceso de concertación entre el Estado y amplios sectores de la sociedad civil conducente a la adopción de un Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. En ese sentido, animará la deliberación y definirá la metodología que haga posible ese propósito [...] En ella participan instituciones de gobierno y de Estado así como de

¹¹ También conocida como sistema intersectorial de derechos humanos, aunque aquí el término intersectorial se refiere a que participan distintas instancias estatales, no a la participación de agentes no-estatales.

¹² Acción Social 2004b. En el anexo 3.A, esto está indicado por el acceso del agente no-estatal (OSCs colombianas) al sistema intersectorial de derechos humanos en Colombia.

¹³ La Alianza, la Coordinación Colombia – Europa – Estados Unidos y la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. Esta participación de las OSCs se ampliaría posteriormente.

¹⁴ PPDH 2012.

¹⁵ Entrevista con Gustavo Gallón.

la sociedad civil. La Instancia está conformada por delegados de gobierno, organismos de investigación y/o de control, por las organizaciones del Consenso Londres- Cartagena, ONGs internacionales y 16 representantes de sectores sociales, con el acompañamiento de la oficina del ACNUDH, las embajadas de Suecia y España y del PNUD que ejerce la Secretaría Técnica.”¹⁶.

La metodología concertada incluía siete criterios: “garantizar la participación ciudadana; construir confianza a partir del respeto a las reglas de juego acordadas; definir un proceso metodológico orientado a resultados; generar una voluntad política, compromiso y responsabilidad del gobierno, el Estado y la sociedad civil; reconocer la diversidad y la pluralidad, a través de la discusión en torno a los ámbitos: territorial, temático, poblacional y sectorial; partir de los acumulados: procesos y propuestas existentes; establecer un carácter público del proceso”¹⁷.

El proceso de elaboración del Plan era un proceso independiente vinculado a la Comisión Intersectorial, cuya coordinación estaba a cargo de la Vicepresidencia de la República, es decir, hacía parte de las dinámicas propias del sistema político colombiano. Sin embargo, en la medida en que la Comisión de Seguimiento tenía en su agenda el monitoreo al tema de derechos humanos, monitoreaba el proceso de elaboración del Plan. Esto, sumado al trabajo que hacía de seguimiento a las recomendaciones de la oficina del ACNUDH¹⁸, implicaba que la Comisión de Seguimiento monitoreaba y participaba en la regulación del conjunto de políticas públicas en materia de derechos humanos del Estado Colombiano¹⁹. Por otra parte, en la medida en que en la Comisión Intersectorial interactuaba el gobierno colombiano básicamente con las mismas OSCs con las que se había generado previamente la relación de conflicto, existía la posibilidad que este conflicto se reprodujera internamente en esa instancia estatal. El esquema de coordinación intersectorial de la Comisión de Seguimiento ofrecía un mecanismo idóneo para mediar ese potencial de conflicto.

En esta perspectiva, es evidente que las principales dinámicas de regulación de la problemática de derechos humanos en la administración Uribe convergieron con los procesos internos de la Comisión de Seguimiento. En otras palabras, estas dinámicas fueron sometidas a un esquema de regulación y monitoreo que se había generado como producto del Proceso Londres - Cartagena²⁰.

Para el año 2007, esto completaba el panorama del cambio en el modelo de regulación de derechos humanos en Colombia. De esta forma, se generó una interface institucional que integraba los procesos de gobierno orientados a la formulación de la política pública de derechos humanos con los procesos de monitoreo y regulación propios de los agentes no-estatales (OSCs colombianas y agentes internacionales). Este enfoque de regulación se puede analizar en términos de gobernanza política.

5.A.2. Estructura emergente de gobernanza política con coordinación intersectorial²¹

5.A.2.1. Cambios en la dimensión normativa

¹⁶ PPDH 2012: 1.

¹⁷ PPDH 2006.

¹⁸ Incluso la elaboración del Plan era una de estas recomendaciones.

¹⁹ Esto explica que en la evaluación del Proceso se señale este punto como el principal resultado a largo plazo.

²⁰ En el mismo sentido Bruno Moro resalta el hecho que todo este proceso de elaboración del Plan es resultado de Londres – Cartagena (Moro 2010).

²¹ Como guía de lectura para esta sección, ver anexo 5 (cuadro comparativo de modelos de gobernanza); anexo 3.A (modelo general de emergencia de la estructura de gobernanza política); anexo 3.D (modelo de gobernanza política: Dimensión estructural); y anexo 3.E (modelo de gobernanza política: Agentes).

El cambio en la dimensión normativa se generó como resultado de los debates sobre las normas de seguridad y legitimidad política en relación con la norma de derechos humanos y, posteriormente, el debate en la mesa de derechos humanos entre las normas de coordinación técnica y participación política. En el capítulo anterior acentué el efecto que tuvo el uso de recursos de capital político en el desarrollo de estos debates. Lo que me interesa acentuar en este punto es que esto generó cambios en la dimensión normativa del modelo de regulación en cuatro aspectos fundamentales:

Primero, se generó un nuevo marco de referencia que recogía tanto los acuerdos y referentes que se habían establecido en Londres en el 2003 como otros acuerdos y elementos normativos que se habían generado en el desarrollo del Proceso. Esto está indicado básicamente por el marco de referencia que se toma en cuenta para la constitución de la Comisión de Seguimiento²². Esto generó un contrapeso al enfoque del gobierno Uribe, que le daba mayor jerarquía a la norma de seguridad. Segundo, se legitimó la participación de agentes no-estatales en la regulación de la problemática de derechos humanos, especialmente en lo que toca a la participación política de las OSCs colombianas. Tercero, el proceso de negociación-concertación adquirió un carácter político, indicado no sólo en la priorización del proceso de elaboración del Plan sino, además, en la función de monitoreo y regulación de la Comisión de Seguimiento sobre el conjunto de políticas públicas en materia de derechos humanos y cooperación internacional. Por último, y en estrecha relación con lo anterior, la definición de la agenda de la Comisión institucionalizó el proceso de convergencia entre las agendas de derechos humanos y cooperación internacional, lo que define el objeto bajo regulación en esta estructura de gobernanza política.

5.A.2.2. Cambios en el diseño institucional

Al analizar la “estructura simbólica” de las violaciones a los derechos humanos en Colombia, el principal problema que resalta Alison Brysk es la estigmatización a la que fueron sometidas las OSCs durante la administración Uribe. Y con base en esta evidencia argumenta que en el caso colombiano las “palabras fallan”²³, en la medida en que la existencia de un referente normativo común (la norma de derechos humanos) no obligó a Uribe a cambiar su comportamiento en relación con estas organizaciones. Sin embargo, lo que prueba el caso Londres – Cartagena es que las palabras, así entendidas, fallaron en el nivel del Alto gobierno y en lo que toca a cambiar las preferencias individuales de Uribe y de otros funcionarios, pero no fallaron a nivel institucional.

Lo que estoy resaltando es que el cambio en la dimensión normativa se reflejó concretamente en cambios institucionales. En este sentido, se logró cierto grado de coherencia entre estos nuevos principios normativos y la sistematización y generación de nuevas reglas institucionales para la regulación de la problemática de derechos humanos en Colombia. Es decir, a pesar de las preferencias personales de Uribe y otros altos funcionarios frente al tema y frente a los agentes no-estatales, se generaron y se institucionalizaron nuevos recursos de capital político como resultado de los aprendizajes que dejó Londres-Cartagena que cambiaron el modelo de regulación y la participación de los agentes no-estatales en este modelo²⁴.

En esta perspectiva, la estructura emergente de gobernanza política presenta dos atributos centrales que la caracterizan. Primero, agentes no-estatales terminan participando legítimamente en la regulación política de la problemática de derechos humanos y vinculados directamente a estos procesos de gobierno. Segundo, la participación de estos agentes está legitimada por recursos de

²² Capítulo 4.

²³ Brysk 2009.

²⁴ Recordemos que en su evaluación, Bruno Moro hace referencia a aprendizajes, usos y costumbres y las reglas del juego que se generaron (arriba).

capital político institucionalizados a nivel del sistema político colombiano que enmarcan y determinan las condiciones institucionales de este modelo de regulación²⁵.

Retomo sucintamente el proceso central de uso de recursos de capital político que explica este resultado emergente²⁶. Primero, la definición de las condiciones institucionales que enmarcan el Proceso Londres – Cartagena especifica el marco de referencia externo, inmediato, que permitirá resolver cuestiones sobre la validez y coherencia de las posiciones de los agentes en el proceso de negociación-concertación. He argumentado que algunas de estas condiciones permitieron la indicación / indexación de recursos de capital político que se habían generado en la evolución y convergencia de los regímenes internacionales de desarrollo y derechos humanos y su institucionalización en el sistema político colombiano (primera síntesis de uso). Por una parte, este referente quedó validado como resultado del debate entre seguridad y derechos humanos. Por otra, los agentes no-estatales usaron ese referente externo en el debate entre legitimidad y derechos humanos para legitimar la participación de *ego* o de *alter*, es decir, la propia o la de otros agentes, en la regulación de la problemática de derechos humanos, lo que incluía monitorear y exigir coherencia en el comportamiento del gobierno (segunda síntesis de uso). Esto determinó los resultados de la mesa de derechos humanos y del debate entre coordinación técnica y deliberación política, en el que la convergencia entre principios y reglas de cooperación para el desarrollo y derechos humanos generó una decisión paradójica del gobierno que reforzó la participación política de los agentes no-estatales en el modelo de regulación de derechos humanos en Colombia (tercera síntesis de uso).

Lo que sigue a partir de aquí es el proceso de institucionalización de estos nuevos recursos de capital político (principios normativos y reglas institucionales), lo cual lleva a dos resultados de importancia. Primero, cambios en el diseño institucional del modelo de regulación de derechos humanos, indicados por la creación de la Comisión de Seguimiento, el diseño de la metodología y la instancia de coordinación para la elaboración del Plan y la participación de las OSCs en la Comisión Intersectorial²⁷. Segundo, y como efecto de lo anterior, la emergencia de una estructura de gobernanza política, indicada por la redistribución de la función de regulación de esta problemática entre los agentes, la generación de un mecanismo de coordinación intersectorial y la generación de un mecanismo descentralizado de obligación-sanción del cumplimiento de la norma de derechos humanos²⁸.

El principal efecto que tiene la institucionalización de estos nuevos recursos de capital político es sobre la distribución de la función de regulación, la cual ya no queda a cargo sólo del gobierno central sino que se distribuye intersectorialmente. Ahora la regulación incluye procesos complejos, nacionales e internacionales, de monitoreo de la problemática y del comportamiento del gobierno, así como procesos de elaboración de política pública de derechos humanos con participación de las OSCs colombianas. En otras palabras, tanto las OSCs colombianas como sectores internacionales pueden participar legítimamente en la regulación de esta problemática a nivel nacional y, por tanto, determinar los resultados de los procesos de gobierno.

²⁵ En términos del modelo en espiral, se podría decir que el efecto fundamental de la introducción del capital político es que cambió el “tipo de diálogo” (Risse and Sikkink 1999: 29) entre el gobierno colombiano y sus críticos, permitiendo el tránsito de una estructura de gobierno - oposición a una estructura de gobernanza política con coordinación intersectorial. Anexo 3.A.

²⁶ Capítulo 4.

²⁷ Para el año 2010, estos tres espacios estaban vigentes.

²⁸ Anexo 3.D.

En este punto es interesante que en el diseño de la Instancia de Coordinación para la elaboración del Plan se haga énfasis en que es un espacio para la elaboración de las reglas del juego y el seguimiento al cumplimiento de esas reglas. La responsabilidad última en la elaboración de la política pública de derechos humanos es del gobierno colombiano. Lo que se acentúa en este modelo de gobernanza es que los agentes no-estatales inciden en el proceso de elaboración y de ahí la vinculación del Plan con los procesos de la Comisión de Seguimiento, así como la participación de las OSCs colombianas en el Sistema Intersectorial²⁹. Es una distinción sutil pero muy relevante entre proceso y resultado. El resultado, que es la política pública, debe reflejar lo acordado por las partes en el proceso de elaboración de la política. Aunque las personas entrevistadas para esta investigación no perciben un cambio importante en la política de derechos humanos³⁰, mi argumento es que ha habido un cambio fundamental en lo que toca a los procesos institucionales de regulación de esta problemática, aunque los resultados en materia de política pública aún son inciertos³¹. Como señalé en otra parte del trabajo, esto genera la tensión política fundamental en una estructura de gobernanza política en la medida en que el parámetro de soberanía sigue operando como barrera de entrada para los agentes no-estatales y quien tiene la responsabilidad última de rendición de cuentas ante la sociedad amplia es el gobierno.

En lo que toca al problema de coordinación intersectorial, aparte de lo expuesto en relación con la Comisión de Seguimiento y la Instancia de Coordinación del Plan, es importante resaltar el rol de facilitador que tenía el Coordinador Residente. Todos los entrevistados para esta investigación concuerdan en que este fue un rol fundamental para garantizar las relaciones de cooperación entre los agentes: “El papel ha sido muy importante porque el Coordinador Residente tiene la posibilidad de articular y de motivar a los países miembros del G-24 para que estén en el proceso, y efectivamente así se ha funcionado en la Comisión de Seguimiento [...] Ha sido importante porque tiene una capacidad política para impulsar, pero continuamente teníamos que hacer un esfuerzo para que la visión de derechos humanos fuera aceptada o impulsada como se debe, porque no surge naturalmente como se debe”³². En la perspectiva del gobierno, “el Coordinador Residente empieza a jugar un rol precisamente porque era inevitable. El gobierno no podía seguir organizando reuniones y moderándolas, eso no daba garantías a nadie, no porque en la práctica no las diéramos sino porque a la luz de los demás eso no era dar garantías, también porque era claro que la comunidad internacional tenía una agenda, en fin [...] Lo más importante del Proceso Londres - Cartagena es lo que llamaríamos ‘usos y costumbres’, que son usos y costumbres operativas que generaron confianza. Nosotros operamos con un principio básico: Cuando nos sentemos a hablar, no va a haber sorpresas, y no puede haber sorpresas, porque la base del proceso es la confianza y lo que genera desconfianza es que haya sorpresas ¿Qué quiere decir eso? Que inventamos mecanismos para que pudiéramos acordar términos de referencia, agendas, etc. Una de las partes, que era la figura del Coordinador Residente, llevaría las relatorías, expondría los acuerdos y los disensos, facilitaría hablar de los disensos. Se empezó a generar como una tradición [de coordinación intersectorial]”³³.

Por su parte, la obligación-sanción de los acuerdos (*enforcement*) es uno de los mecanismos fundamentales para abordar el problema del cumplimiento de la norma de derechos humanos por parte del gobierno doméstico. Para analizar cómo se aborda este problema en esta estructura de gobernanza, propongo diferenciar este mecanismo en dos dimensiones, una económica y la otra política, lo que implica que tiene un componente centralizado y un componente descentralizado.

²⁹ Anexo 3.E.

³⁰ Especialmente en la perspectiva de las OSCs y de la oficina del ACNUDH.

³¹ Al final del capítulo retomo este punto en términos del perfil del gobierno.

³² Entrevista Gustavo Gallón.

³³ Entrevista con Juan Sebastián Estrada.

El componente centralizado está definido con base en el control exclusivo que tiene el G-24 dentro de esta estructura de gobernanza sobre los recursos de ayuda oficial al desarrollo.

La principal ventaja estratégica del agente internacional, particularmente el G-24³⁴, la constituye el control exclusivo sobre el conjunto de recursos de financiamiento para el desarrollo ofertados en esta estructura de gobernanza. En el modelo en espiral se usa precisamente este atributo para explicar la configuración del mecanismo de obligación-sanción. Mi argumento es que el control sobre este conjunto de recursos efectivamente genera una posición jerárquica dentro del conjunto de agentes, pero la explicación de la generación del mecanismo de obligación-sanción no se puede centrar solamente en este atributo. La razón es que la posición del agente internacional no representa una autoridad centralizada, definida y suficiente dentro de la estructura de interacción como para determinar legítimamente el comportamiento de los otros agentes. Esto está indicado precisamente por el hecho que, a pesar del principio de respeto a la voluntad del donante, las posiciones normativas, políticas, institucionales y técnicas de los internacionales siempre estén abiertas a la crítica de los otros agentes y que la validez de estas posiciones también dependa del proceso de negociación-concertación intersectorial³⁵. Esta es la diferencia fundamental entre el tipo de estructuras de gobernanza política que emergen de procesos de negociación intersectorial, como el Proceso Londres - Cartagena, de las estructuras de gobernanza, por ejemplo, corporativas en las que sí existe esta posición jerárquica y con autoridad centralizada para resolver el problema de coordinación³⁶.

Como complemento de lo anterior, la existencia de canales paralelos de cooperación descentralizada era importante porque constituía parte de un mecanismo de presión frente al gobierno Uribe³⁷. En caso que fracasara el proceso de negociación-concertación en alguna de sus etapas siempre existía la posibilidad para los internacionales de volver a darle prioridad a sus relaciones de cooperación con sectores de la sociedad civil colombiana. Además, los internacionales siempre tenían la posibilidad simplemente de retirarse del proceso. Según Teunis Kamper³⁸, “el Gobierno ya sabe muy bien que si hay críticas continuas en un área y no hay cambios, en algún momento hay consecuencias [...] Si no hay suficientes resultados en programas estructurales, cambiamos de canal y trabajamos con las ONG”³⁹.

En este sentido, la función de regulación está vinculada a la capacidad que tiene el agente internacional de generar condicionamientos al gobierno colombiano respecto al cumplimiento de la norma de derechos humanos, dado su control sobre recursos financieros. Esta convergencia entre el mecanismo de obligación-sanción característico de la cooperación internacional y la regulación de la norma de derechos humanos es, a nivel doméstico, una de las características particulares del Proceso Londres – Cartagena que se institucionaliza a través de la Comisión de Seguimiento.

Sin embargo, dado el principio de soberanía, el G-24 no puede imponer su agenda ni obligar directamente al gobierno a aceptar estos condicionamientos, es decir, no es legítimo ni aceptable ni para el gobierno colombiano ni para las OSCs dentro de este modelo de regulación un comportamiento hegemónico de parte de los internacionales. Esto implica que aunque los donantes

³⁴ Es decir, el sector de agentes del sistema de cooperación para el desarrollo.

³⁵ Capítulo 3 (diseño institucional del Proceso Londres – Cartagena).

³⁶ Capítulo 1. También anexo 5.

³⁷ En teoría de negociación, esto se conoce como la BATNA (*best alternative to negotiated agreement*) de un negociador.

³⁸ En su momento era el vocero de la Presidencia del Consejo de Ministros de la Unión Europea.

³⁹ El Tiempo 2003.12.29.

internacionales inician el proceso de configuración del mecanismo de obligación-sanción al vincular criterios de asignación de recursos con el cumplimiento de la norma de derechos humanos, el problema no queda resuelto hasta que no se usan efectivamente los recursos de capital político que permiten la participación legítima de los agentes no-estatales en la función de regulación.

Esto señala el componente descentralizado del mecanismo de obligación-sanción, el cual está definido por el efecto redistributivo que tiene el capital político sobre la función de regulación. Por una parte, el agente internacional está interesado en apoyar la participación política de la sociedad civil, es decir, usa su capacidad de coacción para generar el requerimiento de coordinación intersectorial que, como vimos⁴⁰, evoluciona y se convierte en la posibilidad de incidencia política en el proceso amplio de regulación, así como participación en la discusión y construcción de políticas públicas en materia de derechos humanos.

Aunque las OSCs ya venían cumpliendo una función de monitoreo y denuncia en el modelo base de regulación, lo novedoso de estos resultados es que este trabajo queda directamente ligado a una función de regulación integrada al modelo de gobernanza política, en el que las OSCs son interlocutores legítimos del gobierno colombiano. Como lo señala un funcionario de la oficina del ACNUDH en Colombia, “esta fue la oportunidad para las ONGs de derechos humanos que hace muchos años trabajan [en el país], que han sido muy victimizadas, que han puesto en la agenda internacional toda la situación de crisis de derechos humanos y de derecho internacional humanitario [y] han llevado el debate sobre las consecuencias que tiene sobre la población civil las dinámicas del conflicto armado interno [...] Es el momento, no solamente de continuar la denuncia sino de aportar [...] Claro, las ONGs denuncian, esa también es parte de su razón de ser, pero también algunas tienen posiciones muy constructivas. Y otras no, como todo. Eso también pasa desde el lado del Estado, esto depende mucho del factor humano”⁴¹.

En la perspectiva del agente internacional, su participación en la configuración del mecanismo de obligación-sanción con base en su rol de financiador se ve complementada por su rol de facilitador y garante de los acuerdos. Este aspecto es muy interesante porque le permite a los internacionales suavizar la percepción de la coacción como “amenaza” e integrar un componente de comunicación política orientada a la resolución o transformación del conflicto⁴². Estos roles son muy importantes en la medida en que permiten mediar el conflicto que se genera entre el gobierno y la sociedad civil por los cambios que se dan en el modelo de regulación y sus efectos consecuentes sobre el ejercicio del gobierno. Y estos roles están definidos en términos de capital político, es decir, están definidos como una participación directa y legítima en estos procesos de gobierno.

En síntesis y atendiendo al proceso de uso de recursos de capital político, su institucionalización en el modelo emergente de regulación, así como a las características de la estructura de interacción (regulación, coordinación, sanción-obligación) en este modelo, es posible definir la estructura emergente de gobernanza política como una estructura para la toma de decisiones políticas con autoridad distribuida⁴³.

⁴⁰ Capítulo 4.

⁴¹ Entrevista con funcionario de la oficina del ACNUDH en Colombia (anónimo).

⁴² Lógica de la argumentación.

⁴³ Parafraseando la crítica de Krasner.

5.B. EFECTOS DEL MODELO DE GOBERNANZA POLITICA SOBRE LA REGULACION DE DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA

Dada la poca importancia que tenía el componente social y de derechos humanos en el diseño del Plan Colombia, la PSD reprodujo este aspecto en su diseño institucional⁴⁴. Este hecho permite argumentar que la política de cooperación que resultó del Proceso Londres-Cartagena, así como la agenda del sistema de monitoreo intersectorial, le permitió a la administración Uribe solventar este bache y generar una imagen internacional que los derechos humanos y el desarrollo social eran temas importantes de su agenda política y que en realidad se trataba de una agenda de seguridad "democrática". Sin embargo, el punto de interés práctico que me interesa acentuar aquí es qué efecto tuvo el cambio en el modelo de regulación de los derechos humanos⁴⁵ en este escenario de seguridad democrática.

Un resultado que ejemplifica este efecto es el fracaso en la concertación del Plan. En su balance de la gestión en el primer período de la seguridad democrática (2002-2006), el gobierno presenta un cumplimiento de metas de más del 95%. Entre las metas que no se cumplieron, está la formulación del Plan: "En el objetivo de Seguridad Democrática⁴⁶ el impulso dado a la elaboración concertada del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Derechos Internacional Humanitario no alcanzó las expectativas previstas. Debido a la necesidad de adelantar un proceso concertado con las organizaciones de la sociedad civil, a fin de dar cumplimiento a los compromisos internacionales, se generó un retraso en la implementación del Plan y se alcanzó tan solo un 54% de las acciones previstas para su puesta en marcha"⁴⁷.

Parece desafortunado que el gobierno sugiera que el fracaso del proceso de concertación del Plan haya dependido de la condición de tener que concertarlo intersectorialmente. Aunque el Plan se empezó a concertar en el 2006, hubo varios eventos que llevaron a que se interrumpiera el proceso. Un dato especialmente relevante aquí es el aumento en las agresiones a defensores de derechos humanos a partir del año 2007⁴⁸. Esto llevó a que las OSCs que participaban en la concertación del Plan "detuvieran" el proceso hasta que el gobierno ofreciera garantías para los defensores, especialmente en las regiones y a nivel local. Como respuesta, el gobierno tuvo que iniciar un Proceso de Garantías (Mesa Nacional de Garantías) que se diseñó para abordar específicamente este problema de seguridad como pre-condición para avanzar en el proceso de concertación. Este proceso se integró como el tercer punto de la agenda de la Comisión de Seguimiento a partir del año 2008. Cómo lo indican los datos, a partir del año 2005 se incrementó de modo importante la inversión estatal en protección a personas en situación de riesgo, lo que incluye a defensores de derechos humanos⁴⁹.

Es probable que la "institucionalización parcial"⁵⁰ del Proceso de Garantías a través de la Comisión de Seguimiento haya sido una respuesta estatal a la presión y exigencias de los defensores de derechos humanos en el país, que fueron canalizadas, entre otros, a través de la participación de este sector en la Comisión de Seguimiento. Este evento no sólo indica la capacidad de incidencia que

⁴⁴ Capítulo 3.

⁴⁵ Ver anexo 11, tabla 4: Cambios en el modelo de regulación de derechos humanos en Colombia 2003-2009.

⁴⁶ Hay que aclarar que el Plan era un objetivo del Plan Nacional de Desarrollo, no de la PSD, aunque ésta última incluía un componente de derechos humanos.

⁴⁷ DNP 2006a: 27.

⁴⁸ Ver anexo 11 - Tabla 3: Agresiones a defensores de derechos humanos.

⁴⁹ Ver anexo 11 - Tabla 3: Programa de protección.

⁵⁰ Alianza 2010.

habían logrado las OSCs sino además muestra que el gobierno reconocía la legitimidad de esta posición.

Otro punto fundamental en el que es necesario insistir es que el sistema de monitoreo intersectorial constituyó uno de los mecanismos institucionalizados más relevantes que permitió que se cuestionara y se le hiciera seguimiento sistemático a los efectos de la PSD sobre la situación de derechos humanos, especialmente a través del seguimiento a las recomendaciones de la oficina del ACNUDH. Como lo muestra tanto el diseño institucional de este nuevo modelo de regulación como los procesos de comunicación política con la administración Uribe, este modelo de gobernanza política contaba con mecanismos y recursos importantes que permitían ejercer presión sobre el comportamiento del gobierno a nivel nacional e internacional. Frente a una política de seguridad y frente a un Plan Colombia que implicaban un diseño institucional complejo en el que participó la tecnocracia especializada en temas de seguridad de Estados Unidos y de Colombia, se contrapuso un mecanismo de monitoreo igualmente complejo en el que convergieron distintos agentes, niveles, procesos y recursos de monitoreo y regulación. Este mecanismo probablemente generó un contrapeso importante al enfoque militarista de la política gubernamental, poniendo en la agenda política nacional e internacional la problemática de derechos humanos en Colombia.

El balance que hace la Alianza de su participación en el Proceso en el período 2003-2010 indica por lo menos tres puntos que sustentan este argumento. Primero, la participación de las OSCs pasó de una relación de confrontación con el Estado a una relación de oposición política que buscaba el "diálogo político como eje de la incidencia". Segundo, la Comisión de Seguimiento ofreció un espacio institucionalizado que permitió canalizar las distintas posiciones políticas y los distintos trabajos de monitoreo sobre la situación de derechos humanos en un contexto de seguridad en el que "los espacios de participación ciudadana [...] fueron prácticamente anulados". Por último, a pesar de la existencia de un ambiente político hostil y una situación de riesgo para las OSCs críticas del gobierno, "el mismo Ejecutivo mantuvo durante los ocho años, en buena medida por la presión internacional, una actitud de apertura a la interlocución nacional y regional con la sociedad civil, que permitió avanzar en la institucionalización parcial de procesos como los de Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos, [Proceso de] Garantías y Recomendaciones del sistema de Naciones Unidas en su conjunto"⁵¹.

En esta investigación he resaltado los principales eventos en el flujo de comunicación política y los principales resultados del Proceso Londres-Cartagena que indican cómo operó este sistema de monitoreo intersectorial en el contexto de la seguridad democrática. Sin embargo, con el cambio de gobierno⁵², se dieron sendos cambios en la organización estatal de la agenda de derechos humanos. Primero, aunque la concertación del Plan fracasó con la administración Uribe, en la nueva administración se reformó todo el sistema de derechos humanos, lo que incluye la creación del sistema nacional de derechos humanos y derecho internacional humanitario, así como una meta clara de formulación del Plan en el mismo esquema intersectorial para finales del año 2012⁵³. Segundo, se creó el sistema nacional de atención y reparación a las víctimas del conflicto armado, que implementa la recién formulada Ley de Víctimas dentro del proceso de justicia transicional. Tercero, aunque la situación de los defensores de derechos humanos sigue siendo especialmente preocupante en la actualidad, se generaron un conjunto de instrumentos legales y cambios institucionales a nivel del Estado que están orientados a proteger a este sector⁵⁴. La evaluación sistemática del conjunto completo de efectos del modelo de gobernanza política que resultó de

⁵¹ Alianza 2010: 2, 3, 6.

⁵² El cambio de gobierno se dio en agosto de 2010.

⁵³ Declaración Conjunta 2010.

⁵⁴ PSD 2011: 10-13.

Londres-Cartagena sobre este cambio institucional a nivel del Estado colombiano una vez cambia el perfil del gobierno sigue siendo una tarea pendiente. Sin embargo, el tipo de decisiones tomadas hasta el momento indican que los resultados del sistema de monitoreo intersectorial fueron determinantes para impulsar este cambio a nivel estatal.

5.C. PRUEBA DEL MECANISMO DE EXPLICACION: ANALISIS CONTRAFACUAL

Hasta este punto, he argumentado que la introducción de recursos de capital político genera un cambio en el modelo de regulación de derechos humanos en Colombia de un modelo de gobierno – oposición a un modelo de gobernanza política con coordinación intersectorial. He propuesto que el mecanismo central para explicar este cambio es el proceso de generación, transferencia y uso de estos recursos de capital político. Un rasgo analítico central de este mecanismo es que permite abordar el problema de regulación y monitoreo de la norma de derechos humanos enfocándose no sólo en aspectos estructurales de firma o ratificación de tratados sino, además, en los procesos prácticos e institucionales de regulación. Precisamente, la principal característica del capital político es que le da acceso a agentes no-estatales al conjunto (amplio y complejo) de procesos de regulación de los derechos humanos y, en esta medida, genera interfaces de negociación-concertación entre estos agentes y el gobierno colombiano. He definido estas interfaces como estructuras de gobernanza política⁵⁵.

El objetivo de esta sección es probar la validez de este mecanismo⁵⁶. Para desarrollar este paso voy a usar una estrategia de análisis contrafactual. Siguiendo la hipótesis de trabajo, me voy a enfocar en dos aspectos del modelo de regulación. Por una parte, el cambio en el modo de participación de agentes no-estatales en el proceso de regulación, es decir, cambios en la distribución de la función de regulación de la problemática de derechos humanos. Por la otra, cambios en el mecanismo de obligación-sanción del cumplimiento de la norma de derechos humanos por parte del Estado colombiano.

5.C.1. Comparativo de cambios en el modelo de regulación

En la dimensión de agentes⁵⁷, el primer atributo que presenta cambios interesantes es la composición del agente internacional y de las OSCs. En cuanto a los internacionales, un problema que se presenta en el modelo base es que las distintas instancias de la cooperación internacional no encuentran un espacio apropiado para coordinarse entre sí, es decir, para llevar a la práctica el principio de coherencia que hacia parte de su modelo cognitivo. La formación del G-24 generó este espacio de coordinación intra-sectorial y generó, además, un mecanismo inicial de coordinación para el desarrollo del Proceso Londres - Cartagena. Este esquema de coordinación dejaría aprendizajes importantes y sería el principal referente para diseñar el mecanismo de coordinación intersectorial en el modelo emergente.

En cuanto a las OSCs, hay que resaltar dos eventos en su proceso de organización interno. El primero es la formación de la Alianza. El segundo y más sorprendente es la formación posterior del Consenso de Organizaciones Sociales. La formación de la Alianza es por sí mismo un evento notable que marca un giro radical en los procesos de movilización y organización social en Colombia. Esto se puede leer como una respuesta a las exigencias y retos planteados a las OSCs para participar en relaciones de negociación-concertación intersectorial de este tipo, es decir, como respuesta a las oportunidades de acción y movilización política que abre la introducción de los

⁵⁵ Capítulo 1.

⁵⁶ Introducción (metodología).

⁵⁷ Ver anexo 10: Comparativo modelo de agentes (m1: modelo base – m2: modelo emergente).

recursos de capital político⁵⁸. Pero, sin duda, el evento más sorprendente es la creación del Consenso de Organizaciones Sociales. Esto generó un problema importante de coordinación intra-sectorial dadas las asimetrías ideológicas entre la Alianza y otras organizaciones invitadas a participar a finales del año 2004. Sin embargo, estas organizaciones no sólo generaron esta nueva forma de organización sino que lograron acordar una Declaración conjunta para la Conferencia de Cartagena que incluía puntos de crítica a la administración Uribe y siguieron participando en la Comisión de Seguimiento como Consenso de Organizaciones, sin demérito de las identidades políticas propias de cada organización.

Junto a este cambio en la composición, hay que resaltar la entrada en escena de un nuevo actor como parte del agente internacional: El Coordinador Residente y Humanitario (CRH). Aunque en el modelo base encontramos al Enviado del Secretario General de Naciones Unidas, su presencia en Colombia está orientada a facilitar la negociación política del conflicto armado interno. El cargo del CRH se creó para coordinar todas las agencias en terreno en los distintos países en los que tiene presencia las Naciones Unidas. El CRH designado para Colombia se integró posteriormente como parte de la Comisión de Seguimiento con funciones específicas de facilitación intersectorial y como garante de los acuerdos. En este sentido, mantenía neutralidad política respecto a los temas y procesos en el modelo emergente de regulación. A pesar de esto, orientó su trabajo de facilitación hacia el problema de la convergencia entre las agendas de derechos humanos y desarrollo así como la resolución de conflictos que surgían a raíz del carácter político de la participación de los agentes no-estatales. Esto lo demuestra tanto su propia evaluación del Proceso Londres - Cartagena, así como la evaluación que hicieron todos los agentes de su papel en el desarrollo de este Proceso.

Un punto que vale la pena resaltar en la dimensión cognitiva es el cambio en la posición de los europeos respecto a la definición de la situación. Al acordar los términos de la Declaración de Cartagena, el gobierno colombiano logró que los europeos aceptaran que se excluyera del texto la expresión "conflicto armado interno"⁵⁹. Esto indicaba que, a pesar del debate intenso que se había desarrollado en los dos años anteriores en torno a este tema, especialmente por el efecto de la definición de la situación sobre los derechos humanos, los europeos le daban nuevamente su apoyo a la política de seguridad de Uribe⁶⁰, lo que de paso constituía el mayor logro político de Uribe en todo el Proceso. Por supuesto, la Declaración de Cartagena hacía referencia al respeto al marco normativo de los derechos humanos, pero la coyuntura en materia de seguridad internacional hacía pensar que los internacionales estaban más dispuestos a aceptar el enfoque de seguridad que proponía Uribe. Este evento es muy interesante porque indica que en un sistema multiagente los efectos de la lógica de la argumentación⁶¹ dependen efectivamente de la coherencia y consecuencia en relación con un referente externo común a los agentes, pero los resultados pueden ser paradójicos o contradictorios entre sí en dos momentos distintos dentro del mismo proceso de interacción, dependiendo de factores coyunturales.

La agenda de los agentes tuvo dos cambios importantes. Primero, el gobierno Uribe aceptó un esquema de negociación-concertación intersectorial, aceptó la priorización del proceso de elaboración del Plan y aceptó el carácter político de la participación de los agentes no-estatales, especialmente las OSCs colombianas. Segundo, la Alianza aceptó concertar y organizarse con sectores sociales con los que no tenía afinidad política.

⁵⁸ En este sentido, la recomendación del Informe Cardoso de que las OSCs se organicen en redes sociales amplias (UN 2004a).

⁵⁹ Esto llevó a las OSCs colombianas a rechazar esta parte de la Declaración (OSCs 2005).

⁶⁰ Mesa de Cartagena 2005. En este sentido CIP 2006; FESCOL 2007 y 2008.

⁶¹ Capítulo 1.

En la dimensión estructural⁶², el principal contrafactual está configurado por la presencia, en el modelo base de regulación, de las dos condiciones centrales que plantea el modelo en espiral para pasar a la fase de cumplimiento habitual. Por una parte, el estado de la institucionalización de instrumentos internacionales indicaba que el Estado colombiano se encontraba en la fase de estatus prescriptivo. Por otra parte, existía un mecanismo de monitoreo del cumplimiento de la norma en el que participaban agentes internacionales y las OSCs colombianas. Sin embargo, la situación interna se calificaba como de grave violación a los derechos humanos y de crisis humanitaria y los agentes no-estatales no tenían gran capacidad de incidencia en la regulación de esta problemática.

El primer punto de importancia que indica el efecto del capital político es el cambio en la distribución de la función de regulación. En el modelo base, la función de regulación está centralizada. El gobierno tiene la responsabilidad exclusiva de formular la política pública de derechos humanos, mientras que la sociedad civil hace un trabajo de monitoreo y denuncia de las violaciones en foros nacionales e internacionales, en una relación de confrontación con el Estado colombiano. En este modelo base los internacionales trabaja cada quién en su ámbito de competencia, sin coordinarse entre sí y con diferencias de fondo, especialmente en torno el tema del Plan Colombia. En el modelo emergente, la función de regulación se vuelve más compleja en la medida en que recoge y vincula procesos como el de coordinación intersectorial, gobierno (formulación de política pública), monitoreo, observación internacional y sanción del cumplimiento de acuerdos. Estos procesos no se habían integrado antes en un mismo modelo de regulación. En este sentido, la función de regulación se redefine como proceso y como resultado. Como proceso, el mecanismo de generación, transferencia y uso del capital político implica que la regulación se descentraliza y vincula las funciones y responsabilidades propias del gobierno con las funciones y responsabilidades propias de los agentes no-estatales. En este sentido, se vinculan los procesos domésticos de regulación con los procesos internacionales de monitoreo al Estado colombiano, a los que tienen acceso directo las OSCs colombianas vía capital político. En cuanto a los resultados, la regulación se redefine en la medida en que supone la formulación de la política pública de derechos humanos con base en procesos de negociación-concertación intersectoriales.

Con base en los cambios en la función de regulación, cambia el mecanismo de obligación-sanción. En el modelo base, este mecanismo dependía básicamente del control de los internacionales sobre los recursos de ayuda oficial al desarrollo. Sin embargo, el caso del Plan Colombia hacía pensar que los recursos económicos son un componente necesario más no suficiente de este mecanismo. El Plan Colombia dejó dudas importantes sobre la efectividad, por sí sola, de estos recursos económicos para incentivar cambios en el comportamiento del gobierno, especialmente cuando había afinidad de agendas o afinidad ideológica del gobierno colombiano con el donante. En la medida en que los recursos de capital político permiten el acceso de agentes no-estatales al proceso de regulación, estos recursos entran a formar parte, junto con los recursos económicos, del mecanismo de obligación-sanción del comportamiento del gobierno. El punto central aquí es que este mecanismo integra la capacidad de monitoreo y sanción que tienen los distintos agentes en el modelo emergente de regulación según su grado de control sobre recursos de capital económico o el uso que hagan de recursos de capital político. Por tanto, se define como un mecanismo descentralizado. El gobierno colombiano queda sujeto a un mecanismo de obligación-sanción que incluye simultáneamente la observación y el monitoreo de distintos agentes (agentes del sistema de derechos humanos, agentes del sistema de cooperación para el desarrollo, ONGIs y sectores sociales), con distintas capacidades y competencias de sanción, que se desempeñan en distintos niveles y ámbitos de acción (nacional, internacional) y que se relacionan directamente con el gobierno en un esquema de regulación intersectorial. Sin embargo, el proceso de comunicación interno en la Comisión de Seguimiento, así como el mecanismo de resolución de conflictos,

⁶² Comparar anexo 3.B (estado inicial del modelo de regulación: Dimensión estructural) y anexo 3.D.

descritos antes, indican que tanto la regulación como la obligación-sanción tienen un carácter deliberativo. En este sentido se explica la importancia que tiene el Coordinador Residente y Humanitario como garante de los acuerdos, rol que se incluye finalmente como parte de este mecanismo.

Por último, hay que acentuar cómo cambia el conjunto mismo de capital político. Al establecer las condiciones iniciales del Proceso Londres – Cartagena, junto con recursos institucionalizados en el sistema político colombiano, los agentes internacionales usaron recursos de capital político vinculados a sus modelos cognitivos, derivados del proceso de convergencia internacional, pero que aún no estaban plenamente institucionalizados a nivel doméstico. En el modelo emergente, estos principios y reglas del sistema de cooperación para el desarrollo, junto con otros principios y reglas generadas durante el Proceso, quedan validadas e institucionalizadas a través de la creación de la Comisión de Seguimiento, el diseño de la metodología y la Instancia de Coordinación del Plan, la participación de las OSCs en el sistema intersectorial de derechos humanos y por la posterior adhesión del Estado colombiano a la Declaración de París⁶³. En este sentido, a nivel nacional se amplía el conjunto de recursos estructurales que se pueden definir como capital político. Pero esta ampliación se da teniendo como directriz la convergencia entre cooperación para el desarrollo y regulación de la problemática de derechos humanos. En mi opinión, esto explica la insistencia del Coordinador Residente y Humanitario en resaltar que el Proceso no fue solamente un proceso de coordinación técnica sino, además, un proceso de diálogo político⁶⁴, lo que vincula el modelo emergente de regulación con los procesos internacionales de convergencia entre las agendas de cooperación y derechos humanos.

5.C.2. Eventos de uso de capital político: Análisis contrafactual

5.C.2.1. Definición de condiciones institucionales del Proceso Londres-Cartagena

Inicialmente, los internacionales tenían el control sobre los recursos de ayuda que estaban en juego en el Proceso Londres - Cartagena y los principios normativos de participación y derechos humanos hacían parte tanto de su modelo cognitivo como de su agenda de negociación. El agente internacional usó estos principios normativos y su rol de financiador para generar las condiciones institucionales del Proceso, esto es, los requerimientos de coordinación intersectorial y cumplimiento de recomendaciones de la oficina del ACNUDH. Hay que recordar que todo el Plan Colombia se había negociado en un canal intergubernamental y que en la Reunión de Milán, previa al inicio del Proceso, Uribe había mostrado preferencia por este canal de cooperación. Los internacionales pudieron haber decidido seguir con ese esquema de negociación con el gobierno colombiano en el que no había convergencia entre las agendas internacionales y tampoco era determinante la participación de las OSCs colombianas. Por tanto, las dos condiciones que se desprenden de la Reunión de Londres indican el uso de capital político⁶⁵. Aún más, dado que la trayectoria y la condición inicial de la relación de Alvaro Uribe con las OSCs era de conflicto, no era de esperar que la administración Uribe se sentara a discutir sobre derechos humanos y política de cooperación con estos sectores sociales. Mucho menos era de esperar que se institucionalizara esta relación a través de la generación de un espacio de encuentro permanente entre estos agentes⁶⁶.

⁶³ DAC 2005. Esta adhesión se dio en el año 2006. Los contenidos de esta Declaración están desarrollados en el capítulo 2.

⁶⁴ Evaluación compartida por todos los agentes.

⁶⁵ En este punto es muy importante que Bruno Moro señale en su evaluación que este tipo de espacio no existía antes de julio de 2003 (Moro 2010).

⁶⁶ En la Comisión de Seguimiento y en el Sistema Intersectorial de Derechos Humanos (proceso de elaboración del Plan).

En un principio, Uribe pudo haber rechazado el condicionamiento de intersectorialidad y buscar alternativas de financiamiento con otras fuentes. El hecho que Uribe haya aceptado estos condicionamientos indica un efecto importante del uso de capital político sobre las preferencias del gobierno.

Un segundo evento en la configuración de este contrafactual es la decisión de Uribe de invitar a otros sectores sociales a participar en el Proceso Londres - Cartagena en diciembre del 2004. Esto se podría interpretar como una movida estratégica del gobierno. En términos más precisos, se podría interpretar como un "comportamiento retórico"⁶⁷. Aceptemos por un momento este argumento. En este sentido, se podría decir que la respuesta de Uribe al condicionamiento de intersectorialidad fue tardía y que tomó posteriormente la decisión de invitar a estos otros sectores sociales más afines a su gobierno para generar divisiones internas entre sus opositores y debilitar la posición política que venía ganando la Alianza dentro del Proceso y dentro del modelo emergente de regulación⁶⁸. A pesar de estas motivaciones "inobservables", la decisión del gobierno tiene dos características de interés teórico. Primero, era una decisión consecuente con el principio de participación que, para empezar, era la base normativa del condicionamiento de intersectorialidad. Era consecuente en la medida en que la sociedad civil colombiana no se podía reducir a las organizaciones que habían hecho presencia en la Reunión de Londres. De esta forma, la decisión de Uribe indicaba que el principio normativo de participación se definía de tal forma que tomaba en cuenta el atributo de pluralidad de los agentes que componen y se desempeñan en la sociedad civil colombiana. Segundo, si el objetivo era causar divisiones, la decisión tuvo el efecto contrario ya que generó un proceso de cambio organizacional y coordinación intrasectorial que constituye uno de los resultados más sorprendentes en la perspectiva de la sociedad civil colombiana. Como lo señalé antes, la Alianza y estas otras organizaciones generaron un proceso de convergencia *sui generis* entre sectores de la sociedad civil que no se había dado en la historia reciente de la movilización social en Colombia. Este resultado indica que el principio de participación operó efectivamente como un referente común externo que afectó, en este caso, las preferencias de la Alianza. Veamos este punto en detalle.

Dadas las asimetrías cognitivas y prácticas, es decir, las diferencias normativas y políticas, de la Alianza con los sectores que invitó el gobierno Uribe, no era de esperar que se generara un consenso. Internamente, la Alianza discutió las motivaciones de Uribe e interpretó su decisión como una estrategia para debilitarla políticamente⁶⁹. Con base en esto y teniendo en cuenta la trayectoria de confrontación política de los movimientos sociales con el Estado colombiano, la Alianza pudo haber decidido retirarse del Proceso Londres - Cartagena. Sin embargo, esto habría implicado que concebía la norma de participación con algún tipo de sesgo ideológico, es decir, que no implicaba el atributo de pluralidad y que sólo aplicaba para ciertos sectores sociales con un rasgo político predeterminado (el suyo). La decisión de concertar internamente con estos otros sectores no sólo indicaba importantes aprendizajes políticos de estos movimientos sociales sino, además, validaba el principio de participación como una norma que tenía efectos en los procesos de organización social en Colombia, en la perspectiva de pluralidad.

Un tercer evento relacionado con las condiciones institucionales se da en la perspectiva de los internacionales. Recordemos que la principal tensión entre los internacionales eran las visiones encontradas de la cooperación europea y la cooperación estadounidense. La generación de estos condicionamientos parecía indicar que esta tensión se había resuelto a favor de la visión de los europeos frente a la problemática colombiana. Pero para la Conferencia de Cartagena esta posición

⁶⁷ Capítulo 1.

⁶⁸ Este fue uno de los puntos que evaluó la Alianza.

⁶⁹ Entrevista con Gustavo Gallón.

había cambiado y ahora los internacionales estaban dispuestos a aceptar el lenguaje que usaba la administración Uribe para conceptualizar la situación y la problemática colombiana. Esto parecía ser un efecto de los atentados terroristas en Europa e Inglaterra en el año 2004, que obligaba a los europeos a entrar en el juego del terrorismo internacional planteado por la administración Bush. Esto pudo haber desestructurado lo logrado hasta ese momento. Sin embargo, todo el esquema de coordinación intersectorial y concertación política que se había institucionalizado para el año 2005 siguió su marcha y luego se complementó con el diseño de la metodología y la Instancia de Coordinación para la formulación del Plan, lo que en conjunto definió un nuevo modelo de regulación. Esto indica que el proceso de uso y ampliación de los recursos de capital político que entraban en juego en el proceso de regulación de derechos humanos había logrado *momentum* institucional.

En cuanto a los derechos humanos, en la perspectiva del gobierno esta norma estaba supeditada a la norma de seguridad y, en este punto, contaba con el apoyo de importantes sectores internacionales. Incluso, los europeos reconocían inicialmente la importancia del tema de seguridad, lo que se reflejó en el apoyo brindado a Uribe en Londres, pero eran más enfáticos en darle mayor jerarquía y priorizar el respeto a la norma de los derechos humanos. El principal contrafactual relacionado con este requerimiento está relacionado con el evento de "activación" del que fue protagonista la Alianza. Desde el punto de vista de las OSCs, el G-24 y el gobierno colombiano habían perdido progresivamente el interés en priorizar el tema de derechos humanos como parte del proceso de negociación-concertación. La razón era tal vez la novedad de este esquema de convergencia de agendas o las implicaciones políticas de discutir el tema de derechos humanos en un escenario con las complejidades del caso colombiano. Lo importante es que esta resistencia práctica tanto del gobierno como de los internacionales pudo haber reducido los efectos iniciales del uso del capital político a un acto retórico, protocolario y superficial. La Alianza señaló entonces no sólo los contenidos de la Declaración de Londres sino distintos eventos de comunicación política que generaban compromisos tanto para el gobierno como para los internacionales y que reforzaban el acuerdo inicial sobre condiciones de negociación y concertación intersectorial. El hecho que efectivamente se haya desarrollado el Proceso, así como su valoración política indica que efectivamente operaron estos recursos de capital político.

5.C.2.2. Competencia entre normas (seguridad, legitimidad y coordinación técnica)

El segundo contrafactual para analizar el uso de capital político en el Proceso Londres - Cartagena aparece al revisar los principales eventos en el flujo de comunicación política⁷⁰. Lo interesante de este flujo de comunicación es que, en la medida en que plantea una serie de tensiones entre la norma de derechos humanos y otro tipo de normas, siempre implicó la posibilidad que alguno de los agentes no reconociera⁷¹ la legitimidad del marco de derechos humanos como referente externo y que esta norma, en tanto capital político para monitorear y regular el comportamiento del gobierno, hubiera sido totalmente ineficiente. En términos más precisos, siempre existió la posibilidad que los agentes operaran con una lógica instrumental y que no cambiaran sus preferencias, es decir, su agenda en el proceso de negociación-concertación. Los cambios en la agenda de los agentes indican el uso de capital político, es decir, indican que operó una lógica de la argumentación.

La tensión entre la norma de seguridad y derechos humanos nos permite empezar a aclarar este punto. Aunque el gobierno Uribe no negó de plano su responsabilidad en materia de derechos

⁷⁰ Capítulo 4.

⁷¹ Por diferentes razones relacionadas con el estado de sus atributos: su trayectoria de acción (patrones previos de decisión), modelo cognitivo, agenda, relación con otros agentes o efectos de este reconocimiento sobre sus propios roles y responsabilidades en el modelo de regulación existente. En este sentido Abell 2003: 268ss.

humanos, generó una línea de argumentación que llevó esta norma a un límite paradójico. Si el mayor de los derechos humanos es el derecho a la seguridad, entonces una estrategia de seguridad que requiere la suspensión de la norma de derechos humanos cumple efectivamente esta norma porque brinda seguridad. En la medida en que Uribe defendió hasta el último momento su Política de Seguridad Democrática tal y como fue planteada inicialmente, esto es evidencia de que el debate no tuvo efectos sobre su modelo cognitivo y, por tanto, tendríamos que aceptar que no operó una lógica de la argumentación y que la norma de derechos humanos no fue efectiva para regular el comportamiento del gobierno. En este mismo sentido habría que evaluar el debate respecto a la legitimidad política de los agentes no-estatales. Por una parte, hasta el final de su segunda administración, Uribe no cambió su actitud hacia los sectores sociales con los que había mantenido el conflicto. Por otra, su relación con los internacionales fue muy sensible a la valoración de éstos sobre su política de seguridad, apelando al principio de soberanía para mediar esta relación, en contravía con uno de los indicadores propuestos para evaluar la existencia del "estatus prescriptivo"⁷². En resumen, el contrafactual aquí es que efectivamente el comportamiento del gobierno a nivel individual, es decir, en lo que se refiere a las preferencias personales de Alvaro Uribe y de otros Altos funcionarios, no cambió.

Sin embargo, como argumenté antes, el uso de capital político y de sus efectos sobre el modelo de regulación está indicado por otro tipo de hechos. Primero, la referencia constante de los otros agentes al marco de derechos humanos para plantear críticas fundamentadas a la administración Uribe y la acogida favorable de estos argumentos en foros de alto nivel como la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas o el Parlamento Europeo. También, por el efecto que tuvo este debate en el desarrollo de la mesa de derechos humanos en la que surgió la tensión entre cooperación técnica y participación política. Pero el hecho más importante es que los aprendizajes que dejaron todos estos eventos llevaron a la generación acordada intersectorialmente, incluido el propio gobierno, de nuevas reglas institucionales y nuevos principios normativos, es decir, nuevas formas de capital político, que se institucionalizaron y que transformaron el modelo de regulación de derechos humanos.

En este punto es preciso aclarar que, a pesar de este cambio institucional, uno de las principales frustraciones que quedó hasta el final del segundo mandato de Uribe es que no se pudo formular el Plan. Sin embargo, esto complementa el contrafactual relativo a la competencia entre normas.

El resultado del debate entre la norma de cooperación técnica y la norma de deliberación política establece el carácter político del Proceso. En esta perspectiva, es de esperar que el uso de capital político le permita a los agentes no-estatales incidir en la formulación de política pública, específicamente, en la elaboración del Plan.

En síntesis, lo que prueban estos dos contrafactuales (condiciones institucionales y competencia entre normas) es que la institucionalización del capital político es una condición necesaria pero no suficiente para evaluar sus efectos sobre la regulación de la problemática de derechos humanos. Es necesaria porque de otro modo es difícil que en un proceso de regulación los agentes reconozcan su legitimidad como guía externa de la acción. Sin embargo, esto por sí mismo no es suficiente porque la sola existencia estructural del capital político no garantiza que los agentes adapten inmediatamente su comportamiento a la norma de derechos humanos. Hay que pasar al nivel de la interacción y analizar cómo usan los agentes estos recursos y cuáles son los efectos emergentes en términos de regulación. Por ejemplo, si no se hubiera dado el evento de "activación" descrito antes, probablemente los acuerdos y compromisos generados con la Declaración de Londres habrían

⁷² Risse and Sikink 1999.

quedado como recursos formales sin mayor trascendencia ni impacto sobre el modelo de regulación de los derechos humanos en Colombia.

5.D. GENERALIZACION Y LIMITES DEL ANALISIS: DISCUSION DE SUPUESTOS DEL MODELO EN ESPIRAL

Como punto de partida de es esta investigación planteé la necesidad de distinguir dos momentos en el proceso de difusión de la norma de derechos humanos y me concentré en el problema de monitoreo en el tránsito de la fase de estatus prescriptivo a la fase de cumplimiento habitual de la norma⁷³. También sustenté las ventajas de un enfoque de gobernanza política y la necesidad de introducir un mecanismo de generación, transferencia y uso de capital político para abordar este problema específico de monitoreo⁷⁴. Hasta este punto, he generado una serie de “vistas de diseño” que en conjunto documentan y explican en una perspectiva analítica, es decir, orientada a mecanismos, el proceso de generación, transferencia y uso de recursos de capital político y sus efectos sobre el modelo de regulación de derechos humanos en Colombia⁷⁵.

El objetivo de esta sección es discutir estos resultados en relación con los planteamientos centrales del modelo en espiral, particularmente el requerimiento de monitoreo “internacional” que plantean Risse y Sikkink⁷⁶ en el tránsito de la fase del estatus prescriptivo a la de cumplimiento habitual. Para esto, empiezo analizando los supuestos del modelo en espiral en relación con las características del caso colombiano. Luego resalto los principales rasgos del modelo de regulación que emerge del Proceso Londres - Cartagena y su contribución al análisis del problema del monitoreo del cumplimiento de la norma de derechos humanos.

El funcionamiento del sistema político colombiano en el período de análisis se puede caracterizar como de "autoritarismo competitivo"⁷⁷, es decir, un escenario en el que Uribe trató de debilitar el mecanismo de división de poderes, pesos y contrapesos, para concentrar el poder político en el ejecutivo, cuya dirección adquirió un carácter personalista, neopopulista⁷⁸. A pesar de esto, lo característico de este escenario es que no se rompió la regla democrática⁷⁹ y el proceso de institucionalización indicaba que la norma de derechos humanos estaba en la fase prescriptiva y, por tanto, enmarcaba la acción gubernamental⁸⁰. Sin embargo, existía una situación de violación de los derechos humanos que, según lo informaba la oficina del ACNUDH, involucraba a servidores públicos y miembros de las fuerzas armadas. Este es un escenario relativamente novedoso para analizar la capacidad explicativa del modelo en espiral.

El primer supuesto importante que es necesario revisar es el papel de la sociedad civil colombiana en este escenario. El estado inicial del modelo de regulación muestra que, aunque hay una relación de conflicto de Uribe con los sectores sociales interesados en la regulación de la problemática, estas

⁷³ Introducción.

⁷⁴ Capítulo 1.

⁷⁵ Introducción (diseño metodológico). También conjunto de anexos 3.A – 3.E.

⁷⁶ Risse and Sikkink 1999.

⁷⁷ Levitsky and Way 2002.

⁷⁸ Breuer 2008. Dugas 2003. Galindo 2007. Pécaut 2003. Semana 2010-07-31.

⁷⁹ Es necesario matizar esta afirmación. En general, las decisiones se tomaron siguiendo las reglas y procedimientos previstos en la Constitución. Sin embargo, una vez terminado el segundo período de mandato de Alvaro Uribe se desencadenaron una serie de escándalos mayúsculos que mostraban que Altos funcionarios del círculo cercano de gobierno habían actuado ilegalmente en varios de estos procesos de toma de decisión. Ver introducción, np34.

⁸⁰ En este escenario, hay que suponer que el proceso de institucionalización de instrumentos internacionales se sigue desarrollando de forma paralela.

OSCs mantienen canales de comunicación con el Estado, es decir, la comunicación no se rompe. Esto tiene efectos importantes en el papel de las OSCs. Primero, la existencia de este canal de comunicación permite que la sociedad civil desarrolle su trabajo de monitoreo, confrontación y denuncia abiertamente y de forma organizada. Segundo, la relación con las ONGIs tiene un carácter de acompañamiento y apoyo a estos procesos de monitoreo y denuncia, no de intermediación para acceder a los procesos de regulación internacional de los derechos humanos. Por último, el trabajo práctico de las OSCs colombianas no se limita a la recolección y transmisión de información sobre la situación de violación para transmitirla a ONGIs e iniciar el ciclo de "nombramiento y avergonzamiento". Junto a esto, hay un trabajo sostenido de sistematización y análisis de esta información, de producción de informes y de presentación de estos análisis directamente en distintos foros internacionales. En otras palabras, para el caso colombiano, en el tránsito del estatus prescriptivo al cumplimiento de la norma, las OSCs domésticas interactúan con el gobierno y potencialmente participan de modo distinto en el ciclo de "nombramiento y avergonzamiento". En el modelo base de regulación en Colombia esta participación se daba en un esquema de gobierno - oposición.

Mi argumento en este punto es que este potencial de participación adquiere un nuevo carácter político cuando consideramos el efecto que tiene la generación, transmisión y uso de recursos de capital político que integran procesos de monitoreo y regulación del nivel nacional con procesos de regulación del nivel internacional dentro del régimen de derechos humanos.

En general, las OSCs colombianas tenían fuertes lazos de cooperación con las dos plataformas de ONGIs que acompañaron el Proceso Londres - Cartagena y que luego se integraron al modelo emergente de regulación. Sin duda, estas relaciones y el acompañamiento de estas ONGIs fue y sigue siendo muy importante para las organizaciones colombianas. Sin embargo, las OSCs también tenían fuertes relaciones de cooperación con la oficina del ACNUDH en Colombia y con buena parte de las agencias bilaterales que hacían parte del G24, así como con otras instancias del Sistema de Naciones Unidas en Colombia. También era muy importante la cercanía entre los modelos cognitivos de estos agentes respecto a la definición y regulación de la problemática de derechos humanos en Colombia, como quedó indicado, entre otras cosas, por las posiciones que tomaron estos agentes en el desarrollo de la coyuntura política (competencia entre normas). Esta cercanía cognitiva indicaba que la trayectoria de trabajo de las OSCs les había permitido integrarse en un espacio de comunicación política en el que interactuaban con un conjunto amplio de agentes no-estatales del nivel internacional. Pero lo más importante es que, dado el proceso de generación y transmisión de recursos de capital político, las OSCs tenían acceso directo a los procesos de monitoreo y regulación de la problemática de derechos humanos en Colombia que se desarrollaban a nivel nacional e internacional.

El punto que resalto aquí es que en relación con el problema de monitoreo y regulación del cumplimiento de la norma de derechos humanos en el proceso de tránsito del estatus prescriptivo al de cumplimiento, los recursos de capital social tal como se introducen en el modelo en espiral no es el conjunto fundamental de recursos que determina la capacidad de acción política de las OSCs colombianas, y de los agentes no-estatales en general. Aunque, sin duda, los recursos de capital social siguen siendo muy importantes, el cambio en el modo de participación de los agentes no-estatales se explica fundamentalmente por el mecanismo de generación, transferencia y uso de recursos de capital político.

En términos generales, en la medida en que los recursos de capital político se definen en el espacio de convergencia entre los sistemas de cooperación para el desarrollo y derechos humanos, y teniendo en cuenta que estos recursos se definen tanto en la dimensión estructural como en la dimensión de procesos institucionales, estos recursos indican y delimitan un conjunto amplio de

agentes que participan en el proceso de regulación y monitoreo en los niveles nacional e internacional. Esto permite superar el sesgo normativo a favor de la sociedad civil que se le ha criticado al modelo en espiral⁸¹.

Esto nos lleva a considerar un segundo supuesto del modelo en espiral. En términos prácticos, el problema central asociado al monitoreo en el proceso de tránsito hacia la fase de cumplimiento habitual es cómo mantener la presión sobre el gobierno doméstico y que este monitoreo esté respaldado con instrumentos de sanción legal⁸². En términos teóricos, el problema central para generar este proceso de tránsito es que “los procesos argumentativos no son suficientes para socializar a los Estados en prácticas respetuosas de la norma. Las normas de derechos humanos sólo pueden ser consideradas como internalizadas en las prácticas domésticas cuando los actores las cumplen *sin importar* las creencias individuales sobre su validez”⁸³. Tal como lo indican los autores, el problema de monitoreo es especialmente relevante “donde un país evita la violación de los derechos humanos de líderes de oposición de alto perfil, pero continúa con violaciones endémicas y de bajo nivel de los derechos humanos, tal como el uso rutinario de la tortura de criminales comunes”⁸⁴.

La introducción de recursos de capital político genera un mecanismo de monitoreo que puede constituir una alternativa en el proceso de tránsito de la fase de cumplimiento habitual⁸⁵. El caso colombiano nos ha permitido analizar algunas características de interés del modelo emergente de regulación en términos de monitoreo y regulación. Los recursos normativos y reglas institucionales que configuran el capital político redistribuyen la función de regulación entre los agentes. En este modelo no sólo participan agentes internacionales, sino también y de manera prominente las OSCs domésticas, es decir, el monitoreo tiene un carácter intersectorial, no solamente internacional. Los recursos de capital político garantizan que la participación de los agentes no-estatales tenga un potencial de incidencia legítima sobre los procesos y el comportamiento del gobierno. El proceso mismo de regulación es un proceso complejo que integra dinámicas nacionales e internacionales de observación, monitoreo y evaluación. Por último, el mecanismo de obligación-sanción refleja estos efectos de la introducción del capital político y se define como un mecanismo distribuido en relación con las distintas funciones y responsabilidades de los agentes en el modelo de regulación, es decir, no depende estrictamente del control sobre recursos económicos sino, además, integra la capacidad de sanción y regulación derivada del uso de recursos de capital político.

El fracaso en la negociación del Plan, una vez se había dado el cambio en el modelo de regulación, plantea un interrogante importante sobre la efectividad de este enfoque de gobernanza política. Este resultado me permite discutir un último punto en relación con el modelo en espiral y plantear la perspectiva futura de investigación.

Una vez terminó el segundo período de Uribe en el año 2010, y con base en una serie de propuestas y decisiones que empezó a avanzar la nueva administración Santos, tanto las OSCs como la oficina del ACNUDH percibían que este era un nuevo escenario político en el que se podrían dar cambios muy importantes en materia de derechos humanos, cambios que al cierre de esta fase de la investigación efectivamente se habían empezado a dar⁸⁶. Sin embargo, lo que me interesa discutir

⁸¹ Introducción (estado del arte)

⁸² Siguiendo el planteamiento de Risse y Sikkink (1999).

⁸³ Risse and Sikkink 1998: 16. Cursiva en original.

⁸⁴ Risse and Sikkink 1998: 35. Según muestran las cifras, esto describe en buena parte el escenario de violación en Colombia.

⁸⁵ Anexo 3.A.

⁸⁶ Entrevista con Gustavo Gallón y con funcionario de la oficina del ACNUDH.

en relación con este cambio de gobierno es uno de los indicadores propuestos para evaluar el paso a la fase de cumplimiento, esto es, el requerimiento que "las palabras deben estar acompañadas con hechos"⁸⁷.

Retomo brevemente el argumento de Brysk⁸⁸. Si tenemos en cuenta que hasta el último momento de su mandato Uribe mantuvo firme su postura en relación con la Política de Seguridad Democrática y que no suavizó su actitud conflictiva ante los movimientos sociales, tendríamos que aceptar que no operó una lógica de la argumentación en la medida en que no cambió el comportamiento del gobierno. En este sentido, las palabras fallaron. Ya expuse antes que es posible sustentar que durante el mandato de Uribe las palabras no fallaron a nivel institucional. En este punto, me parece importante tener en cuenta el carácter político de esta administración, definido en esta investigación en términos de "autoritarismo competitivo", ya que permite entender el comportamiento del gobierno como un atributo vinculado a las preferencias individuales de Alvaro Uribe y su círculo cercano de gobierno.

En la dimensión estructural, lo que encontramos es que efectivamente se puede constatar un cambio importante en el diseño institucional del proceso de regulación de los derechos humanos en el que el gobierno es un agente que comparte en términos prácticos la función de regulación con otros agentes no-estatales. Es en este plano estructural en el que vemos que operó una lógica de la argumentación en la medida en que la introducción de capital político efectivamente cambió puntos de la agenda del gobierno⁸⁹, generó nuevos principios normativos, nuevas reglas institucionales y cambió la forma institucional de regulación de los derechos humanos en Colombia.

Es en este sentido en que resulta importante analizar no sólo los efectos de las condiciones institucionales sobre el flujo de comunicación sino, además, el efecto emergente de este flujo de comunicación sobre las condiciones institucionales de partida (efectos de agencia).

Por tanto, es de esperar que el cambio en el perfil del gobierno permita aprovechar el "impulso" institucional (*momentum*) logrado como resultado del Proceso Londres - Cartagena en materia de regulación de derechos humanos.

Esto genera un posible desarrollo de esta investigación sobre emergencia de estructuras de gobernanza política como modelos de regulación y monitoreo del cumplimiento de la norma de derechos humanos. En este punto sigo el criterio metodológico de buscar un balance entre parsimonia y complejidad en el análisis comparativo⁹⁰. Retomemos brevemente cómo cambian las variables capital político y perfil del gobierno⁹¹ en la evolución del modelo de regulación de derechos humanos en Colombia⁹².

En el modelo base, el único cambio importante entre el antecedente y el inicio del Proceso Londres - Cartagena es el cambio de gobierno. Tanto el modelo cognitivo como los otros atributos de la administración Pastrana eran contrarios a los de la administración Uribe. Sin embargo, aunque durante la administración Pastrana parte de los recursos de capital político ya se habían

⁸⁷ Risse and Sikkink 1999: 30.

⁸⁸ Brysk 2009.

⁸⁹ Por ejemplo, la negociación-concertación intersectorial o la priorización del Plan.

⁹⁰ Ragin and Sonnett 2004.

⁹¹ En el diseño inicial de investigación no introduje la variable "perfil del gobierno", porque aún no se había dado el cambio de gobierno en Colombia y era probable que Uribe fuera reelegido para un tercer período o que su Política de Seguridad Democrática tuviera plena continuidad en el nuevo gobierno (Alianza 2010).

⁹² En el anexo 10 propongo comparar tres estados de la variable "perfil del gobierno": administración Pastrana (m0), administración Uribe (m1 y m2) y administración Santos (m3).

institucionalizado y en este sentido se podía afirmar que el Estado colombiano estaba en el estatus prescriptivo, esto no había generado procesos de negociación-concertación intersectorial. Por el contrario, el modelo de regulación se definía en términos de gobierno - oposición. Como resultado del Proceso Londres - Cartagena, el estado del modelo cambia y ahora, como efecto del uso de estos recursos de capital político, se había generado una estructura de gobernanza política con coordinación intersectorial. Sin embargo, la administración Uribe priorizaba la norma de seguridad por encima de la norma de derechos humanos. Con el nuevo cambio de gobierno (administración Santos) parece configurarse el mejor escenario para que el enfoque de gobernanza política muestre todo su potencial en la regulación y monitoreo de la problemática de derechos humanos en Colombia, ya que la administración Santos parece priorizar nuevamente la norma de derechos humanos y ser afín al esquema de regulación intersectorial.

En síntesis, en lo que se refiere al estatus prescriptivo, el modelo en espiral plantea como condición la institucionalización de la norma de derechos humanos. Para el análisis del monitoreo en el proceso de tránsito a la fase de cumplimiento habitual, esta es una condición necesaria pero no suficiente y me parece que en esto radica la importancia de la crítica a la ratificación de tratados. Es una condición necesaria porque genera el marco normativo que van a usar los agentes no-estatales para monitorear y exigir coherencia en el comportamiento del gobierno. No es suficientemente precisamente porque la investigación empírica ha mostrado que ni la ratificación ni la amenaza de sanción económica son suficientes para inducir cambios en el comportamiento del gobierno violador y en la situación de derechos humanos. En el caso colombiano, el estado inicial del modelo de regulación y la situación de derechos humanos confirman este diagnóstico. Para generar un mecanismo apropiado de regulación y monitoreo del cumplimiento habitual de la norma una alternativa es complementar esta condición con una condición de uso de recursos de capital político y explorar plenamente los efectos sobre el modelo de regulación a nivel doméstico. En el caso colombiano, este mecanismo está definido por el proceso mismo de institucionalización de los recursos de capital político en el sistema político colombiano y por la integración de estos recursos como parte del modelo cognitivo de los agentes que interactuaron en el Proceso Londres - Cartagena.

Esto indica que es necesario analizar el uso de este capital político por parte de los agentes en su proceso de interacción para analizar los efectos que tiene este capital político sobre el problema de regulación de los derechos humanos⁹³. Es en el flujo de comunicación política donde he podido identificar distintos patrones que progresivamente permitieron la transformación del modelo de regulación. Cuando los agentes sistematizan su experiencia de negociación-concertación, así como su experiencia de coordinación intersectorial, estos aprendizajes se sintetizan y se expresan en nuevos principios normativos y nuevas reglas institucionales que cambian el modelo de regulación. Esta sistematización de aprendizajes generó el vínculo micro - macro y posicionó políticamente a los agentes no-estatales en una interface institucionalizada de negociación-concertación con el gobierno colombiano. He definido la forma normativa e institucional de esta interface entre sistema político colombiano, sociedad civil y agentes internacionales como una estructura de gobernanza política con coordinación intersectorial.

⁹³ Goodman and Jinks 2003.

CONCLUSIONES

El punto de partida de este trabajo fue una pregunta por los cambios en el modelo de regulación de los derechos humanos en Colombia como resultado del Proceso Londres-Cartagena. Mi hipótesis fue que el modelo de regulación cambió de un esquema de gobierno-oposición a un esquema de gobernanza política con coordinación intersectorial y que este cambio se puede explicar por la introducción de un mecanismo de generación, transferencia y uso de recursos de capital político. En el plano teórico, el objetivo era analizar el problema del monitoreo en el proceso de tránsito de la fase de institucionalización de la norma de derechos humanos (estatus prescriptivo) a la fase de cumplimiento habitual, problema planteado como parte de los postulados del modelo en espiral, el cual analiza el proceso de difusión internacional de los derechos humanos en los espacios domésticos.

Siguiendo este planteamiento de la investigación, las conclusiones del análisis se pueden establecer en términos de los resultados prácticos, referidos al cambio en el modelo de regulación de los derechos humanos en Colombia, y de los resultados teóricos, referidos a los puntos de confirmación, crítica y debate que se pueden plantear en relación con el modelo en espiral tomando como referencia el caso colombiano.

Espero haber sustentado adecuadamente que efectivamente el modelo de regulación de la problemática de derechos humanos en Colombia cambió de un esquema de gobierno-oposición a un esquema de gobernanza política con coordinación intersectorial ¿Por qué y cómo se dio este cambio? Estas respuestas dependen de un mecanismo de generación, transferencia y uso de recursos de capital político.

En primer lugar, el análisis muestra que el proceso de generación de recursos de capital político a nivel internacional dependió de un proceso de convergencia entre las agendas de cooperación para el desarrollo y derechos humanos que se acentuó a partir de la Segunda Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos en Viena, el año de 1993. Este proceso de convergencia implicó varias cosas. Primero, que el problema de regulación de los derechos humanos se vinculara con el enfoque que gobernanza. Segundo, que convergieran agentes del sistema de derechos humanos y del sistema de cooperación para el desarrollo en los procesos de difusión y regulación de los derechos humanos. Por último, que estos agentes pusieran en juego principios normativos y reglas institucionales propios de cada ámbito de acción (derechos humanos y desarrollo) para abordar el problema de difusión, regulación y monitoreo de los derechos humanos. Esto generó un conjunto de principios normativos y reglas institucionales, acordadas a nivel internacional, que permiten la incidencia legítima de agentes no-estatales, incluidas las OSCs, en la regulación de la problemática de derechos humanos a nivel doméstico, lo cual propuse definir como capital político.

Para el año 2003, cuando inició el Proceso Londres-Cartagena, estos recursos se habían transferido e institucionalizado parcialmente en el sistema político colombiano a través de la firma y/o ratificación de instrumentos internacionales de derechos humanos, la firma de declaraciones internacionales en materia de derechos humanos y desarrollo, la firma de convenios de cooperación técnica y la generación de un marco legal que regulaba las relaciones de cooperación entre el Estado colombiano y agentes internacionales.

En el contexto de la recién formulada PSD por parte de la administración Uribe, la regulación de los derechos humanos se hacía en un esquema de gobierno-oposición. El gobierno colombiano concentraba la función de regulación; había desconfianza de las OSCs hacia el Estado colombiano y la relación entre el gobierno y los movimientos sociales era de conflicto político abierto. Entre tanto, los agentes internacionales (agentes del sistema de derechos humanos de las Naciones

Unidas, agentes de la cooperación para el desarrollo y ONGs) actuaba cada uno en su ámbito de trabajo sin coordinarse con los demás y con una clara tensión y choque entre las visiones de los Estados Unidos y la Unión Europea por lo que debía ser la cooperación con Colombia y el aporte de la cooperación en la regulación de la problemática de derechos humanos.

Dados estos procesos de generación y transferencia de recursos de capital político, el modelo de regulación empezó a cambiar por dos razones fundamentales. Primero, porque sectores del agente internacional estaban interesados en hacer converger a nivel doméstico en Colombia las agendas de derechos humanos y desarrollo. Segundo, porque la administración Uribe necesitaba financiar con recursos de cooperación internacional el componente social de su PSD. Estos intereses están indicados por dos hechos. Primero, por las condiciones institucionales que establecieron los internacionales como punto de partida del Proceso Londres-Cartagena, esto es, la condición de intersectorialidad que planteó el requerimiento de participación de la sociedad civil colombiana en el Proceso; y la condición de cumplimiento de las recomendaciones de la oficina del ACNUDH en materia de derechos humanos como criterio para la asignación de recursos de cooperación. Segundo, por la aceptación del gobierno de Uribe de estos condicionamientos.

¿Cómo cambió el modelo de regulación? Básicamente, estas condiciones institucionales y el uso que hicieron las OSCs colombianas y el agente internacional de los recursos de capital político llevó a que se mantuviera la jerarquía de la norma de derechos humanos en el contexto de la PSD, a que se legitimara la participación de las OSCs que confrontaban a la administración Uribe en la regulación de los derechos humanos y a darle un carácter político, con la posibilidad de incidencia, a esta participación.

En términos institucionales, se implementó un mecanismo de coordinación intersectorial que le permitió, por una parte, al agente internacional generar un espacio para coordinarse internamente y, por la otra, al gobierno colombiano y a los agentes no-estatales en conjunto desarrollar el proceso de negociación-concertación de los distintos bloques temáticos que componían la Estrategia de cooperación que se estaba concertando en el Proceso Londres – Cartagena. Por tanto, aunque me concentré en el componente de derechos humanos dado mi problema de investigación, el modelo de gobernanza política emergente es resultado del Proceso de negociación-concertación en conjunto. Un aspecto importante es que el tema de los derechos humanos fue un tema transversal en la negociación de los distintos componentes. En la medida en que estos componentes se vinculaban con la PSD, se planteaba la posibilidad de debatir el diseño de cada componente en relación con la situación de derechos humanos, es decir, se planteó el debate de cómo se enmarcaba cada uno de los componentes de cooperación en un marco amplio de respeto a los derechos humanos.

El modelo de regulación emergente es comparable, internamente, con el estado inicial del modelo de regulación de los derechos humanos en Colombia, antes de que se diera el Proceso (gobierno-oposición) y, externamente, es comparable con el conjunto de casos estudiados usando el modelo en espiral.

Internamente, la sistematización de los aprendizajes del proceso de negociación-concertación de los diferentes componentes de la Estrategia de cooperación llevó a la creación de la Comisión de Seguimiento. Esta Comisión recogía en su diseño institucional el marco normativo que había orientado el desarrollo del Proceso y generaba nuevos principios normativos y reglas institucionales, es decir, nuevas formas de capital político que expresaban los principales cambios en el modelo de regulación de los derechos humanos. Primero, legitimaban e institucionalizaban la participación de los agentes no-estatales en la regulación de los derechos humanos, es decir, distribuía la función de regulación entre los agentes no-estatales y el gobierno colombiano. Segundo, institucionalizaban un mecanismo de coordinación intersectorial y un mecanismo de

obligación-sanción de los acuerdos que regulaba la relación entre el gobierno colombiano y los agentes no-estatales. Tercero, institucionalizaban la convergencia entre las agendas de derechos humanos y desarrollo a través de la agenda de trabajo de la Comisión. Por último, integraban los procesos de regulación del nivel doméstico en Colombia con los procesos internacionales de regulación, especialmente los vinculados al sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas. Estos atributos permiten definir el modelo emergente como un modelo de gobernanza política con coordinación intersectorial.

La comparación externa me permite considerar los resultados teóricos de la investigación: ¿En qué medida el enfoque de gobernanza política constituye una alternativa para abordar el problema del monitoreo en el proceso de tránsito del estatus prescriptivo a la fase de cumplimiento habitual de la norma de derechos humanos? Específicamente, ¿qué ventajas y límites presenta la introducción de un mecanismo de capital político para analizar este problema y cuáles son los aspectos críticos de una alternativa de gobernanza política?

El caso colombiano, especialmente en el período estudiado, es decir, en el contexto de la PSD, presenta algunas características que son de sumo interés para abordar estos problemas.

Al iniciar el Proceso Londres-Cartagena, el Estado colombiano se encontraba en la fase de estatus prescriptivo, existía un mecanismo de monitoreo internacional y, aún así, la situación interna era calificada por distintas instancias competentes como de violación sistemática de los derechos humanos y grave crisis humanitaria. El estado inicial del modelo de regulación indicaba que, aunque la relación entre gobierno y sectores sociales era de confrontación, conflicto y falta de confianza, la comunicación no se había roto y sectores de las OSCs colombianas mantenían, después de mucho tiempo, una dinámica de activismo a favor de los derechos humanos, el desarrollo humano sostenible y la negociación política del conflicto armado.

A partir de este punto, el uso de recursos de capital político en el desarrollo del Proceso Londres-Cartagena generó eventos de interés que permiten discutir supuestos centrales del modelo en espiral.

Primero, en concordancia con postulados del modelo en espiral, la existencia de la situación de violación indicaba que la sola ratificación de instrumentos internacionales no era suficiente para regular la problemática de derechos humanos. Sin embargo, dado que éste es precisamente el mecanismo que no se desarrolla en el modelo en espiral, el caso colombiano muestra que junto a la firma y ratificación de instrumentos, es necesario ir a la dimensión de procesos y ver cómo usan efectivamente los agentes esos recursos institucionalizados en el sistema político. Al usar estos recursos durante el Proceso, los agentes mostraron comportamientos diferenciados, lógicas mezcladas de acción (instrumental, retórica, argumentativa) y como resultado nada o poco cambió a nivel del comportamiento del gobierno de Uribe, especialmente en lo que toca a su percepción de los actores sociales. Sin embargo, se dieron cambios sorprendentes y pronunciados en el nivel institucional que incluso hoy día siguen generando efectos en el ordenamiento estatal de los derechos humanos en Colombia.

Segundo, desde el punto de vista de las OSCs, el Proceso mostró, contrario a los supuestos del modelo en espiral, que una vez se introduce un mecanismo de capital político y se analizan los procesos de generación, transferencia y uso de estos recursos, pierde centralidad el capital social como mecanismo para explicar el acceso de las OSCs domésticas al nivel internacional y participar en la regulación del comportamiento del gobierno a nivel doméstico. El capital político estructuró la posibilidad para las OSCs colombianas de acceder y desempeñarse directamente en el nivel internacional, lo que ayudó a construir la legitimidad de su participación institucional en la

regulación de los derechos humanos a nivel nacional. Este mecanismo de generación, transferencia y uso de capital político corresponde a una dimensión del “tiempo mundial” que el modelo en espiral no tomó en cuenta en el momento de su formulación.

Tercero, la introducción del mecanismo de capital político permite superar el sesgo normativo hacia la sociedad civil que se le ha criticado al modelo en espiral. El capital político le permitió a un conjunto heterogéneo y plural de agentes no-estatales del nivel nacional e internacional buscar incidir legítimamente en la regulación de la problemática de derechos humanos a nivel doméstico en Colombia. Esto incluye agentes del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, del sistema de cooperación para el desarrollo, ONGIs y OSCs domésticas.

Por último, el modo de operación de estos agentes no-estatales y las características mismas del modelo de gobernanza política emergente cumplen con el requisito planteado en el modelo en espiral de mantener el monitoreo internacional sobre el comportamiento del gobierno. Sin embargo, este monitoreo no se hace solamente desde el nivel internacional. Y en este punto el caso colombiano ejemplifica un cambio muy importante en la escala de operación de los agentes. No es sólo, como mencioné antes, que las OSCs domésticas tengan acceso directo al nivel internacional sino, además, que los agentes internacionales se desempeñan a nivel doméstico. Es decir, el gobierno colombiano quedó sujeto en su propia casa a un sistema de monitoreo multiagente complejo que integró procesos domésticos e internacionales de regulación. Este modelo de regulación contó con legitimidad política en la medida en que respetaba la norma de soberanía y se había generado como resultado de un proceso de negociación-concertación intersectorial. El punto más sorprendente aquí es que este modelo de regulación se generó en el marco de la PSD de la administración Uribe.

En resumen, en la perspectiva institucional los resultados muestran que el enfoque de gobernanza política y capital político genera una alternativa viable de análisis para abordar el problema del monitoreo en el proceso de tránsito a la fase del cumplimiento habitual. Sin embargo, al considerar los efectos de este modelo de regulación sobre la situación de derechos humanos, la conclusión es menos clara.

Aunque al final del segundo mandato de Uribe hubo una mejora general en algunos indicadores de derechos humanos, no es claro si esto es resultado del sistema de monitoreo multiagente o, paradójicamente, si es resultado de la PSD. Lo paradójico aquí es que la PSD se formuló con base en la tesis de la administración Uribe que el mayor de los derechos humanos es el derecho a la seguridad y, precisamente, la PSD buscaba brindar seguridad a través de medios militares. Desde el punto de vista de sectores críticos (nacionales e internacionales), en algunos aspectos esta seguridad se brindaba violando normas básicas de derechos humanos.

En algunos casos parece que este sistema de monitoreo reguló efectivamente el comportamiento del gobierno o por lo menos se tomaron algunas medidas institucionales que así lo indicaban, como es el caso de las garantías a defensores de derechos humanos. Pero en otros casos las violaciones continuaron y este sistema de monitoreo no surtió efecto práctico inmediato, como es el caso de los “falsos positivos” que, aunque se concluyó que no respondían a una política de Estado, sí presentaban patrones institucionales sistemáticos. A pesar de esta ambigüedad, lo que es claro es que este modelo de regulación permitió un seguimiento sistemático a los efectos de la PSD sobre la situación de los derechos humanos y la presentación de estos resultados del monitoreo en foros nacionales e internacionales.

En este punto, la principal conclusión es que el resultado del Proceso Londres-Cartagena es ante todo un cambio en la organización institucional de los procesos de regulación de los derechos

humanos en Colombia. En el contexto de la PSD, este cambio significó que la administración Uribe se viera obligada a aceptar el monitoreo intersectorial, a generar espacios de participación política a sectores interesados de la sociedad civil colombiana y a tomar decisiones, probablemente contrarias a sus preferencias, que legitimaron e institucionalizaron cambios en el modo de regulación. Con el cambio de gobierno se empiezan a apreciar los efectos prácticos en términos de política estatal de derechos humanos. Se avanza en la formulación concertada intersectorialmente del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y se creó el sistema nacional de derechos humanos, entre otros. Esto parece sugerir que lo que en principio fue un cambio en la dimensión de procesos de regulación como resultado del Proceso Londres-Cartagena, ahora está dando resultados en términos de formulación de política pública y reingeniería del modo de institucionalización de los derechos humanos a nivel estatal. Sin embargo, la relación entre estos cambios y los resultados de Londres-Cartagena es un punto en el que aún es necesario profundizar.

Esto me da pie para señalar otros puntos que indican el límite del argumento desarrollado en este trabajo y proponer algunas perspectivas de investigación para profundizar en el problema del cumplimiento de la norma de derechos humanos a nivel doméstico.

Primero, es necesario profundizar en el análisis del atributo de pluralidad y heterogeneidad de los agentes. El enfoque multiagente permite definir distintos niveles de análisis, con distintos niveles de agregación de los agentes, desde el nivel individual hasta niveles colectivos, complejos. La principal ventaja metodológica de este enfoque es que permite manejar la complejidad de los sistemas de acción social multiagente definiendo distintos niveles de detalle para el análisis. Sin embargo, en el proceso de definición del nivel de análisis se generan distintas cajas negras. En mi trabajo, por ejemplo, me concentré en agentes que tienen un nivel de agregación complejo y analicé la interacción entre estos agentes para explicar los resultados en términos de regulación de los derechos humanos. Para concentrarme en este nivel de análisis asumí, en general, como caja negra los procesos internos de cada agente. Uno de los temas que quedan por ser investigados es precisamente cómo resuelve específicamente cada uno de estos agentes los problemas de coordinación intrasectorial, asimetrías de poder, conflictos y representación de intereses, al participar en este tipo de esquemas de gobernanza política y cómo afectan estos procesos internos el desempeño del agente y los resultados macro en términos de regulación.

Segundo, es necesario profundizar en el análisis de cómo acceden diferencialmente las OSCs a las posibilidades de acción e incidencia política que generan los recursos de capital político institucionalizados. El Proceso Londres-Cartagena representa un experimento *sui generis* en Colombia en términos de organización social. Desde el punto de vista de las OSCs colombianas, era la primera vez que convergían en un mismo proceso de organización los movimientos de derechos humanos, paz y desarrollo así como otros sectores sociales (juventud, género, movimiento indígena, movimiento LGBT, entre otros). Aún más sorprendente fue la creación del Consenso de Organizaciones Sociales a finales del año 2004, ya que convergían sectores sociales con marcadas diferencias ideológicas y políticas, en especial respecto al gobierno Uribe. Estos sectores lograron generar este proceso de organización social y acordar una Declaración Conjunta que fue presentada en la Conferencia de Cartagena el año 2005. En el momento de terminar esta investigación, este proceso de organización social había generado unos puntos básicos de acuerdo entre distintas plataformas y organizaciones sociales que se conoce como Techo Común y que se puede interpretar como un acuerdo normativo y político fundamental de los movimientos sociales en Colombia.

Sin embargo, ni la Alianza ni el Consenso agrupan a todas las OSCs colombianas, es decir, no todas las organizaciones sociales participaron efectivamente en el Proceso Londres-Cartagena y en el modelo de gobernanza política emergente. Por tanto, si el eje de la argumentación ha sido que cualquier agente no-estatal, en este caso las OSCs colombianas, podía hacer uso de los recursos de

capital político para participar en la regulación de los derechos humanos, ¿por qué unas organizaciones accedieron y otras no? Esto indica que hay diferencias importantes entre los agentes no-estatales, en general, y entre las OSCs, en particular, en términos de competencias y capacidades que determinan quién accede y quién no a estos procesos distribuidos de regulación de los derechos humanos.

Vale la pena ejemplificar este punto. En el año 1996 se dio la reforma al “estatus consultivo” en el sistema de Naciones Unidas y esto permitió que organizaciones sociales del nivel doméstico accedieran de modo directo a este sistema. En el desarrollo del proceso de negociación-concertación este recurso fue muy importante porque las OSCs colombianas pudieron presentar directamente sus puntos de vista y sus posiciones en la Comisión de Derechos Humanos. Sin embargo, en realidad son muy pocas las OSCs colombianas que cuentan con este recurso. Y es que el recurso de capital político va asociado a una serie de requisitos en términos de competencias y capacidades que deben cumplir los agentes para acceder efectivamente a las posibilidades de acción e incidencia que genera el recurso. En términos prácticos, para una OSC colombiana era costoso hacer la lectura sistemática de cómo estaba cambiando el sistema de derechos humanos de Naciones Unidas y cómo se podía posicionar en relación con esos cambios, o pensar en desplazarse a Ginebra para participar en una sesión de la Comisión (el actual Consejo), o simplemente desarrollar los protocolos de comunicación que implica la interacción con sectores diplomáticos internacionales.

Tercero, es necesario profundizar en algunos atributos específicos del capital político. Una de las ventajas que presenta el régimen internacional de derechos humanos es que cuenta con un conjunto amplio de instrumentos normativos, algunos con mecanismos de sanción claramente establecidos, que legitiman la participación de agentes no-estatales en el proceso de regulación. Esto permite rastrear de modo más preciso cómo se transfieren estos recursos al nivel nacional, cómo los usan los agentes en este nivel y cuáles son los resultados en términos de gobernanza política. Sin embargo, hay por lo menos dos aspectos que aún no son claros respecto al capital político. Primero, ¿cuáles son los contornos precisos del conjunto de recursos de capital político definido en esta perspectiva de gobernanza política? Siguiendo los atributos de mi caso de estudio, en mi trabajo me concentré en los sistemas de derechos humanos y cooperación para el desarrollo, sin considerar otras agencias del sistema de Naciones Unidas, los sistemas regionales de derechos humanos y los recursos específicos que genera cada agencia bilateral o multilateral dentro del sistema de cooperación para el desarrollo. Segundo, ¿cuál es la permanencia de los nuevos recursos de capital político que se van generando en estos procesos de gobernanza política que se enmarcan y toman como referencia el núcleo básico de recursos de capital político generados en el proceso de convergencia?, esto es, ¿cómo cambia el conjunto mismo de recursos de capital político institucionalizado?

Por último, desde el punto de vista interno, es necesario profundizar en el análisis de los efectos del modelo de gobernanza política sobre las dinámicas actuales de los derechos humanos en Colombia. Sustenté que parte del cambio en el modelo de regulación consistió en la generación de nuevos principios y reglas institucionales, es decir, nuevas formas de capital político, expresado básicamente a través del marco institucional de la Comisión de Seguimiento. Uno de los temas de la agenda de la Comisión fue el tema de los derechos humanos en Colombia y, en esta medida, la Comisión también le hacía seguimiento al proceso de formulación del Plan. Para ser más preciso, el proceso de formulación del Plan entre el gobierno colombiano y la sociedad civil colombiana quedó sujeto a este sistema de monitoreo multiagente.

La formulación del Plan fracasó durante la administración Uribe básicamente por la situación de riesgo en la que estaban los defensores de derechos humanos. Sin embargo, el fracaso en la concertación del Plan no significó el fracaso del modelo de gobernanza política en su conjunto. Por el contrario, la existencia de ese modelo de gobernanza permitió que se cambiara la prioridad y se

empezara con el proceso de garantías a los defensores de derechos humanos como pre-condición para continuar con el proceso de concertación del Plan. Al hacer el balance entre derechos humanos, PSD y gobernanza política, es posible concluir que el actual proceso de concertación intersectorial del Plan, una vez cambió el gobierno en agosto del 2010, es resultado del cambio en el modelo de regulación que se originó en el Proceso Londres-Cartagena. Aún no se ha formulado el Plan, pero el panorama parece prometedor.

Esto indica que este nuevo capital político que se generó y se institucionalizó a través de la Comisión de Seguimiento sigue teniendo efectos en el actual proceso de reingeniería de todo el sistema de derechos humanos y derecho internacional humanitario que inició la actual administración Santos, incluida la concertación del Plan. La exploración de esta relación aún es tarea pendiente.

Es necesario puntualizar algunos aspectos críticos de este enfoque de gobernanza política. Un primer aspecto es el problema de la representación. He acentuado el carácter legítimo de los recursos de capital político para resaltar el potencial de incidencia que generan estos recursos en el conjunto de procesos de gobierno orientados a la regulación de los derechos humanos dentro del sistema político doméstico. Sin embargo, es claro que esta redistribución de la autoridad del Estado, en la dimensión de procesos, debe ir asociada a una redistribución específica de las responsabilidades en lo que toca a los resultados prácticos del gobierno, es decir, si los agentes no-estatales pretenden incidir en el gobierno, también deben estar dispuestos a rendir cuentas a la sociedad en general por este modo de participación y de incidencia. Este punto no se ha desarrollado en relación con estos procesos y estructuras de gobernanza política. Un segundo aspecto tiene que ver con el debate ya establecido en la literatura sobre los costos de soberanía asociados a estos procesos en los que agentes internacionales determinan de modo práctico los procesos domésticos de gobierno. Es claro que ni las dinámicas de la cooperación para el desarrollo ni las dinámicas de difusión de los derechos humanos se dan en un espacio puro, escéptico, al margen de conflictos de intereses o de luchas de poder. El proceso de convergencia me ha permitido analizar cómo se dio el cambio normativo e institucional en el sistema de cooperación para el desarrollo y cómo se vincularon las agendas de desarrollo internacional y derechos humanos. Este proceso llevó a que se legitimara normativa e institucionalmente la participación de agentes internacionales en los procesos domésticos de gobierno. Sin embargo, aún queda pendiente profundizar en el problema de quiénes son los ganadores y los perdedores en relación con los costos de soberanía que son evidentes y que están directamente vinculados a estas dinámicas de gobernanza.

Para terminar, espero que este trabajo aporte algunos elementos para la reflexión sobre las alternativas que se pueden explorar para regular una problemática que, en el caso colombiano, es tan vieja como el conflicto mismo que padece nuestra sociedad.

REFERENCIAS

- Abell, Peter. (2003). The role of rational choice and narrative action theories in sociological theory. The legacy of Coleman's *Foundations*. *Revue Française de Sociologie*, 44(2), 255-274.
- Abell, Peter. (2004). Narrative explanation: An Alternative to Variable-Centered Explanation? *Annual Review of Sociology*, 2004(30), 287-310.
- Abell, Peter. (2009). A Case for Cases : Comparative Narratives in Sociological Explanation. *Sociological Methods & Research*, 38(1), 38-70.
- Acción Social (Alta Consejería para la Acción Social de Colombia). (2004a). Memoria de la mesa de derechos humanos I - marzo 12 de 2004. Retrieved from <http://www.accionsocial.gov.co/documentos/cartagena/Estado%20de%20Derecho/Actas/ACCI%20Memoria%20DH%20Mesas%20Bogot%E1%20I%20II%20III..doc> Acceso: 10-08-23.
- Acción Social (Alta Consejería para la Acción Social de Colombia). (2004b). Memoria de la mesa de derechos humanos II - abril 26 de 2004. Retrieved from <http://www.accionsocial.gov.co/documentos/cartagena/Estado%20de%20Derecho/Actas/ACCI%20Memoria%20DH%20Mesas%20Bogot%E1%20I%20II%20III..doc> Acceso: 10-08-23.
- Acción Social (Alta Consejería para la Acción Social de Colombia). (2004c). Memoria de la mesa de derechos humanos III - junio 30 de 2004. Retrieved from <http://www.accionsocial.gov.co/documentos/cartagena/Estado%20de%20Derecho/Actas/ACCI%20Memoria%20DH%20Mesas%20Bogot%E1%20I%20II%20III..doc> Acceso: 10-08-23.
- Acción Social (Alta Consejería para la Acción Social de Colombia). (2004d). Informe final del bloque Estado Social y Derecho. Retrieved from <http://www.accionsocial.gov.co/documentos/cartagena/Estado%20de%20Derecho/Documento/Estado.doc>. Acceso: 12-2-2.
- Acción Social (Alta Consejería para la Acción Social de Colombia). (2005). *Estrategia de Cooperación Internacional*. Bogotá: Presidencia de la República, Ministerio de Relaciones Exteriores y Acción Social.
- Acción Social (Alta Consejería para la Acción Social de Colombia). (2006). *Manual de Formulación de Proyectos de Cooperación Internacional*. Bogotá: Acción Social.
- Acción Social (Alta Consejería para la Acción Social de Colombia). (2007). *Orientación de la cooperación internacional hacia la Estrategia de Cooperación de Colombia 2003 - 2006 (Balance)*. Bogotá: Acción Social - Dirección de cooperación.
- Acción Social (Alta Consejería para la Acción Social de Colombia). (2008a). *La cooperación internacional y su régimen jurídico en Colombia (2a Ed.)*. Bogotá: Acción Social.
- Acción Social (Alta Consejería para la Acción Social de Colombia). (2008b). *Cuarenta años de la institucionalidad de la cooperación internacional en Colombia*. Bogotá: Acción Social.
- ACNUDH (Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos). (1997). Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre Colombia (E/CN.4/1997/11). Retrieved from <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/informes/onu/cddh/E-CN-4-1997-11.html>. Acceso: 2012-03-26.
- ACNUDH (Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos). (2002). *Recopilación de instrumentos internacionales*. New York: Naciones Unidas.
- ACNUDH (Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos). (2003). Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia (E/CN.4/2003/13). Retrieved from [http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/91f80506b4957dc1c1256cf5003a5a3d/\\$FILE/G0311120.doc](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/91f80506b4957dc1c1256cf5003a5a3d/$FILE/G0311120.doc). Acceso: 11-11-17.

- ACNUDH (Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos). (2004a). *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: Un marco conceptual*. New York: Naciones Unidas.
- ACNUDH (Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos). (2004b). Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia (E/CN.4/2004/13). Retrieved from http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/Informe2003_esp.pdf. Acceso: 10-09-25.
- ACNUDH (Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos). (2006a). *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*. Nueva York: Naciones Unidas.
- ACNUDH (Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos). (2006b). Principios y directrices para la integración de los derechos humanos en las Estrategias de Reducción de la Pobreza. Retrieved from <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PovertyStrategiessp.pdf>. Acceso: 2010-01-20.
- ACNUDH (Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos). (2007). *Los principales tratados internacionales de derechos humanos: nuevos tratados* New York: Naciones Unidas.
- ACNUDH (Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos). (2008). *Trabajando con el Programa de las Naciones Unidas en el ámbito de los Derechos Humanos: Un manual para la sociedad civil*. New York: Naciones Unidas.
- ACNUDH (Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos). (2009). Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. Retrieved from http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/Informe2008_esp.pdf. Acceso: 01.12.09.
- ACNUDH (Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos). (2011). Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. A /HRC/16/22.
- ACNUDH (Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos). (FI_No6_Rev3). Desapariciones forzadas o involuntarias (folleto informativo No. 6, Rev. 3). Retrieved from http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet6Rev3_sp.pdf. Acceso: 12-05-09.
- ACNUDH (Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos). (FI_No7). Procedimientos para presentar denuncias (folleto informativo No. 7, Rev. 1). Retrieved from <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet7Rev.1sp.pdf>. Acceso: 12-05-09.
- ACNUDH (Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos). (FI_No15). Derechos civiles y políticos: El Comité de Derechos Humanos (folleto informativo No. 15, Rev. 1). Retrieved from <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet15Rev.1sp.pdf>. Acceso: 12-05-09.
- ACNUDH (Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos). (FI_No27). Diecisiete preguntas frecuentes acerca de los Relatores Especiales de las Naciones Unidas (folleto informativo No. 27). Retrieved from <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet27sp.pdf>. Acceso: 12-05-09.
- ACNUDH (Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos). (FI_No30). El Sistema de Tratados de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Introducción a los tratados fundamentales de derechos humanos y a los órganos creados en virtud de tratados (folleto informativo No. 30). Retrieved from <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet30sp.pdf>. Acceso: 12-05-09.

- ACNUDH (Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos), y CIDH (Consejo Internacional para los Derechos Humanos). (2005). *Evaluar la Eficacia de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos*. Versoix, Sw: CIDH y OACDH.
- Aguiló Bonet, Antoni Jesús. (2009). Los Derechos Humanos como campo de luchas por la diversidad humana: Un análisis desde la sociología crítica de Boaventura de Sousa Santos. *universitas humanística*, 68(jul-dic), 179-205.
- Alianza. (2005b). Relatoría de la Asamblea Plenaria de la Alianza de Organizaciones Sociales y Afines - 11, 12 y 13 de diciembre. *Documento institucional*.
- Alianza. (2010). Balance y perspectivas de la Alianza. Pretexto sobre siete años de trabajo. Retrieved from <http://www.laalianza.org.co/observatorio/docs/Balance%20y%20Perspectivas%20La%20Alianza.%20Asamblea%202010..pdf>. Acceso: 12-05-03.
- Alianza (Alianza de Organizaciones Sociales y Afines por una Cooperación Internacional para la Paz y la Democracia en Colombia). (2004a). Acta miércoles 22 de septiembre de 2004. Retrieved from Documento interno, no circula. Acceso:
- Alianza (Alianza de Organizaciones Sociales y Afines por una Cooperación Internacional para la Paz y la Democracia en Colombia). (2005). *Seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia Correspondiente al informe presentado en marzo de 2004*. Bogotá: Alianza.
- Alianza (Alianza de Organizaciones Sociales y Afines por una Cooperación Internacional para la Paz y la Democracia en Colombia). (2005-03-02). Observaciones sobre la crisis humanitaria en Colombia, la consolidación del paramilitarismo y la aplicación de la Política de Seguridad Democrática. Acceso: Documento Institucional.
- Anaya, Alejandro. (2011). Explaining high levels of transnational pressure over Mexico: the case of the disappearances and killings of women in Ciudad Juárez. *The International Journal of Human Rights* 15(3), 339–358.
- ANCC (Asamblea Nacional Constituyente de Colombia). (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Gaceta Constitucional.
- Anheier, Helmut; Toepler, Stefan and List, Regina (Ed.). (2010). *International Encyclopedia of Civil Society*. New York: Springer.
- Ansell, Chris. (2007). Sociology of governance. In Mark Bevir (Ed.), *Encyclopedia of governance*. Thousand Oaks: Sage.
- Aoki, Masahiko. (2001). *Toward a comparative institutional analysis*. Cambridge: MIT Press.
- Archila, Mauricio. (2001). Vida, pasión y...de los movimientos sociales en Colombia. In Mauricio Archila y Mauricio Pardo (Ed.), *Movimientos sociales, Estado y democracia en Colombia*. Bogotá: CES (Unal) - ICANH.
- Archila, Mauricio. (2003). *Idas y venidas, vueltas y revueltas: Protestas sociales en Colombia (1958-1990)*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia y Centro de Investigación y Educación Popular.
- Arnson, Cynthia. (2007). La agonía de Uribe. *Foreign Affairs en Español*, 7(4), 51-60.
- Avilés William. (2012). Book Review: War, Peace, and Human Rights in Colombia. *Latin American Perspectives*, 39, No. 1(182), 140-146.
- Bagley, Bruce. (2000). Narcotráfico, violencia política y política exterior de Estados Unidos hacia Colombia en los noventa. *Colombia Internacional*, 49-50, 5-38.
- Baiocchi, Gianpaolo. (2002). Synergizing civil society: State - civil society regimes in Porto Alegre. *Political power and social theory*, 15, 3-52.
- Baiocchi, Gianpaolo. (2003). Emergent public spheres: Talking politics in participatory governance. *American sociological review*, 68(1), 52-74.
- Balandier, George. (1971). *Sens et puissance*. Paris: PUF.

- Basurto, Xavier, Gordon Kingsley, Kelly, McQueen, Mshadoni Smith, and Christopher Weible. (2010). Systematic Approach to Institutional Analysis: Applying Crawford and Ostrom's Grammatical Syntax. *Political Research Quarterly*, 63(523-37).
- Beck, Ulrich. (2008). *La sociedad del riesgo mundial: En busca de la seguridad perdida*. Barcelona: Paidós.
- Beckmann, Matthew and Kumar, Vimal. (2011). How presidents push, when presidents win: A model of positive presidential power in US lawmaking. *Journal of Theoretical Politics*, 23(1), 3–20.
- Beitz, Charles. (2009). *The idea of human rights*. New York: Oxford UP.
- Bell, Stephen. (2011). Do We Really Need a New 'Constructivist Institutionalism' to Explain Institutional Change? *British Journal of Political Science*, 41, 883–906.
- Benhabib, Seyla. (2009). Claiming rights across borders: International human rights and democratic sovereignty. *American Political Science Review*, 103(No. 4. Nov.), 691-704.
- Betancur, Soledad. (2006). Del Estatuto de Seguridad al Estado Comunitario. Veinticinco años de criminalización de la protesta social en Colombia. Retrieved from <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal19/22Betanc.pdf>. Acceso: 10.9.10.
- Bevir, Mark. (2007). Governance. In Mark Bevir (Ed.) (Ed.), *Encyclopedia of governance (Vol. 1)*. Thousand Oaks: Sage.
- Bevir, Mark. (2010). Rethinking governmentality: Towards genealogies of governance. *European Journal of Social Theory*, 13(4), 423–441.
- Bevir, Mark (Ed.). (2007). *Encyclopedia of governance (2. Vols.)*. Thousand Oaks: Sage.
- Birner, Regina and Wittmer, Heidi. (2003). Using Social Capital to Create Political Capital: How Do Local Communities Gain Political Influence? A Theoretical Approach and Empirical Evidence from Thailand In Nives Dolsak and Elinor Ostrom (Ed.), *The Commons in the New Millennium*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Blau, Judith and Moncada, Alberto. (2005). *Human Rights: Beyond the Liberal Vision*. Lanham, Md: Rowman & Littlefield.
- Bloodgood, Elizabeth and Clough, Emily. (2008). NGOs in International Affairs: An Agent-Based Model and the Boomerang Effect. Retrieved from <http://alcor.concordia.ca/~eabloodg/ABMISA2008.pdf>. Acceso: 2011-11-15.
- Bob, Clifford. (2009). New Human rights issues: Understanding Their Contentious Rise. *Colombia Internacional*, 69(ene - jun), 14 - 35.
- Bobrow, Davis. (2006). Social and Cultural Factors: Constraining and Enabling. In Martin Rein and Robert Goodin Michael Moran (Ed.), *Oxford Handbook of Public Policy*. New York: Oxford.
- Booch, Grady; Maksimchuk, Robert; Engle, Michael; Young, Bobbi; Conallen, Jim and Houston, Kelli. (2007). *Object-Oriented Analysis and Design with Applications (3th Ed.)*. Boston: Pearson Education.
- Booch, Grady; Rumbaugh, James y Jacobson Ivar. (2002). *El lenguaje unificado de modelado*. México: McGraw-Hill.
- Booth, John and Richard, Patricia. (1998). Civil Society, Political Capital and Democratization in Central America. *The Journal of Politics*, 60(3), 780-800.
- Borda, Sandra. (2007). La internacionalización del conflicto armado después del 11 de Septiembre: ¿la ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable? *Colombia Internacional*, 65(en-jun), 66-89.
- Borgatta, Edgar and Montgomery, Rhonda (Eds.). (2000). *Encyclopedia of sociology (5 Vols)*. New York: MacMillan.
- Bourdieu, Pierre. (1981). La représentation politique. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 36-37(février/mars), 3-24.
- Bourdieu, Pierre. (1997). *Razones prácticas : Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama.

- Brand, Ulrich. (2005). Order and Regulation: Global Governance as a Hegemonic Discourse of International Politics? *Review of International Political Economy*, 12(1), 155-176.
- Breuer, Anita. (2008). Policymaking by Referendum in Presidential Systems: Evidence from the Bolivian and Colombian Cases. *Latin American Politics and Society*, 50(4), 59-89.
- Brinton Mary and Nee, Victor (Ed.). (1998). *The new institutionalism in sociology*. New York: Russell Sage Foundation.
- Brysk, Alison. (2009). Communicative action and human rights in Colombia: When words fail *Colombia Internacional*, 69(enero-junio), 36-49.
- Bula, Germán et al. (2007). *Espacios diplomáticos en Colombia : experiencias y desafíos del proceso Londres-Cartagena*. Bogotá: Centro Mundial de Investigación y Capacitación para la Solución de Conflictos.
- Burawoy, Michael. (2006). Introduction: A Public Sociology for Human Rights. In Judith Blau and Keri Iyall Smith (Ed.), *Public Sociologies Reader*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- CAD, (Comité de Asistencia para el Desarrollo). (2003). Declaración de Roma sobre la armonización. Retrieved from http://www.ayudaeficaz.es/Admin/Public/Download.aspx?file=/Files/Filer/PDF/Eficacia%20de%20la%20ayuda/Declaracin%20de%20Pars/ESRome_Declaration.pdf. Acceso: 12-05-09.
- Cakmak, Cenap. (2004). The role of non-governmental organizations (NGOs) in the norm creation process in the field of human rights. *Alternatives: Turkish Journal of International Relations*, 3(1), 100-122.
- Callebaut, Werner and Rasskin-Gutman, Diego (Ed.). (2005). *Modularity: Understanding the Development and Evolution of Natural Complex Systems*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Calnan, Scott. (2008). *The effectiveness of domestic human rights NGOs: A comparative study*. Leiden: Martinus Nijhoff.
- Cardona, Diego (2001). La política exterior de la administración Pastrana (1998-2002). *Colombia Internacional*(53), 53-74.
- Carrigan, Christopher and Coglianese, Cary. (2011). The Politics of Regulation: From New Institutionalism to New Governance. *Annual Review of Political Science*, 2011(14), 107–129.
- Casey, Kimberly. (2005). Defining Political Capital: A Reconsideration of Bourdieu's Interconvertibility Theory. *University of Missouri-St Louis*. Retrieved from <http://lilt.ilstu.edu/critique/Spring%202008/Casey.pdf>. Acceso:
- CAT (Committee Against Torture). (OnLine). Overview of the working methods of the Committee Against Torture Retrieved from <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/workingmethods.htm>. Acceso: 12-05-09.
- CCC (Corte Constitucional de Colombia). (2004a). *Sentencia C-249 del 16 de marzo de 2004: Demanda de inconstitucionalidad contra los incisos 2º, 3º y 4º del artículo 13 de la ley 80 de 1993*. Bogotá: Corte Constitucional.
- CCC (Corte Constitucional de Colombia). (2004b). *Sentencia C-816/04. Declaratoria de inconstitucionalidad del Estatuto Antiterrorista* Bogotá: Corte Constitucional.
- CCEEU (Coordinación Colombia - Europa - Estados Unidos). (2004). Para mejorar hay que cumplirlas: El Estado colombiano y las recomendaciones internacionales sobre derechos humanos y derecho humanitario. Retrieved from <http://ddhhcolombia.org.co/files/file/Publicaciones/Para%20mejorar%20hay%20que%20cumplirlas.pdf>. Acceso: 2012-03-26.
- CCEEU (Coordinación Colombia - Europa - Estados Unidos). (2006). Sobre el mandato de la oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos en Colombia. Retrieved from http://www.ddhhcolombia.org.co/files/Sobre_el_mandato_de_OACNUDH_marzo06_62_p_eriado.pdf. Acceso: 10-10-25.

- CCJ (Comisión colombiana de juristas). (2005). Proyecto: Secretaría técnica de la Alianza de Organizaciones Sociales y Afines por una Cooperación Internacional para la Paz y la Democracia. *Documento institucional*.
- CCJ (Comisión colombiana de juristas). (2011). Colombia: situación de las violaciones al derecho a la vida. Julio de 2001 a junio de 2009 Retrieved from http://www.coljuristas.org/documentos/cifras/cif_2011-06-06.pdf. Acceso: 12-05-02.
- CDH - CCJ (Comisión de derechos humanos - Comisión colombiana de juristas). (2003). Exposición por escrito por Comisión Colombiana de Juristas, organización no gubernamental reconocida como entidad consultiva especial (E/CN.4/2003/NGO/112). Retrieved from [http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/56fa3e0ab2efb318c1256d1700414093/\\$FILE/G0311626.pdf](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/56fa3e0ab2efb318c1256d1700414093/$FILE/G0311626.pdf). Acceso: 10-10-15.
- CDH - CCJ (Comisión de derechos humanos - Comisión colombiana de juristas). (2004). Exposición por escrito por Comisión Colombiana de Juristas, organización no gubernamental reconocida como entidad consultiva especial (E/CN.4/2004/NGO/61). Retrieved from [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/e06a5300f90fa0238025668700518ca4/2403bc2c954f24dbc1256e4a0037bf09/\\$FILE/G0411064.pdf](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/e06a5300f90fa0238025668700518ca4/2403bc2c954f24dbc1256e4a0037bf09/$FILE/G0411064.pdf). Acceso: 10-10-15.
- CDH - CCJ (Comisión de derechos humanos - Comisión colombiana de juristas). (2005). Written statement submitted by the Colombian Commission of Jurists (CCJ), a non-governmental organization in special consultative status (E/CN.4/2005/NGO/255) Retrieved from http://www.ecoi.net/file_upload/ds837_03037.pdf. Acceso: 2012-03-26.
- CDH, (Comisión de derechos humanos). (2003). Declaración de la Presidenta sobre la situación de derechos humanos en Colombia. Retrieved from http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/informe2002/declaracionfinal2002_es.pdf. Acceso: 10-09-23.
- CDH, (Comisión de derechos humanos). (2004). Declaración de la Presidenta sobre la situación de derechos humanos en Colombia (E/CN.4/2004/FUTURE.5). Retrieved from <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/informe2003/DeclaracionPresidenteComisionES.pdf>. Acceso: 10-09-23.
- CDH, (Comisión de derechos humanos). (2005). Declaración de la Presidenta sobre la situación de derechos humanos en Colombia. Retrieved from <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/informe2004/DeclaraciondelPresidente-2005.pdf>. Acceso: 10-09-23.
- CDH-ONU (Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas). (2006). Manual de los procedimientos especiales de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (borrador). Retrieved from http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/docs/Manual_Spanish_23jan.pdf. Acceso: 12-05-09.
- CDH-ONU (Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas). (2012). *Guía práctica para las ONGs participantes*. Nueva York: Naciones Unidas.
- CE (Comisión Europea). (2007). Colombia: Documento de estrategia país 2007-2013. Retrieved from http://eeas.europa.eu/colombia/csp/07_13_es.pdf. Acceso: 12-07-20.
- CED (Committee on Enforced Disappearances). (2012). Provisional rules of procedure of the Committee on Enforced Disappearances. Retrieved from http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CED/CED-C-1-R1-Rev1_en.doc. Acceso: 12-05-09.
- Cepeda, Iván y Rojas, Jorge. (2008). *A las puertas de El Ubérrimo*. Bogotá: Debate.
- CEPEI (Centro de Pensamiento Estratégico Internacional). (2005). *Mesa de donantes: Un mecanismo para fortalecer la cooperación internacional*. Bogotá: CEPEI - Documento de trabajo 1.

- CGG (Commission on Global Governance). (1995). *Our global neighbourhood*. New York: Oxford UP.
- Chen, Shu-Heng and Wang, Shu. (2011). Emergent complexity in agent-based computational economics. *Journal of Economic Surveys*, 25(3), 527–546.
- Chomsky, Noam. (2009). Human Rights in the new millenium. Retrieved from <http://www2.lse.ac.uk/humanRights/articlesAndTranscripts/chomskyOct09.pdf>. Acceso: 2011-11-17.
- CHR (Comission on Human Rights). (1998). The right to development (E-CN_4-RES-1998-72). Retrieved from http://ap.ohchr.org/documents/E/CHR/resolutions/E-CN_4-RES-1998-72.doc. Acceso: 12-05-09.
- CHR (Commission on Human Rights). (2003). The role of good governance in the promotion of human rights (resolution 2003/65). Retrieved from http://www2.ohchr.org/english/issues/development/governance/compilation/docs/CHR2003_the%20role%20of%20good%20governance%20in%20the%20promotion%20of%20human%20rights.pdf. Acceso: 12-05-07.
- CINEP (Centro de Investigación y Educación Popular), y PPP (Programa por la Paz). (2011). "Falsos positivos" 2010: Clamor por la verdad y la justicia. Retrieved from http://www.cinep.org.co/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=5&Itemid=156&lang=es. Acceso: 12-05-05.
- CIP (Centro de Investigaciones para la Paz). (2006). *La Unión Europea y Colombia en la encrucijada*. Madrid: CIP-FUHEM.
- CODHES (Consejería para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado). (2011). De la Seguridad Democrática a la Prosperidad Democrática en medio del conflicto. Retrieved from <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8445.pdf?view=1>. Acceso:
- Cole, Wade. (2005). Sovereignty Relinquished? Explaining Commitment to the International Human Rights Covenants. *American Sociological Review*, 70, 472–495.
- Cole, Wade. (2009). Hard and Soft Commitments to Human Rights Treaties, 1966–2000. *Sociological Forum*, 24(3), 563–588.
- Colectivo de Abogados. (2002.09.09). Colombia: Paramilitares legalizados. Retrieved from <http://www.colectivodeabogados.org/Colombia-Paramilitares-legalizados>. Acceso: 1.4.10.
- Coleman, James. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University.
- ComDH (Comission de Derechos Humanos). (2006). Reglamento de las Comisiones Orgánicas del Consejo Económico y Social. Retrieved from <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/chr/rules.htm>. Acceso: 12-05-09.
- Cragin, Kim and Chalk, Peter. (2003). *Terrorism and Development: Using Social and Economic Development to Inhibit a Resurgence of Terrorism*. Santa Monica, CA: RAND Corporation.
- Crawford, Sue and Ostrom, Elinor. (1995). A grammar of institutions. *American Political Science Review*, 89(3), 582–600.
- CRC (Congreso de la República de Colombia). (1985). *Ley 32 de 1985: Por medio de la cual se aprueba la "Convención de Viena sobre el derecho de los tratados", suscrita en Viena el 23 de mayo de 1969*. Bogotá: Diario Oficial.
- CRC (Congreso de la República de Colombia). (1993). *Ley 80 de 1993: Estatuto general de la contratación de la administración pública 1993*. Bogotá: Diario Oficial.
- CRC (Congreso de la República de Colombia). (1996). *Ley 318 de 1996: Por la cual se establecen mecanismos para el manejo de los recursos financieros destinados al cumplimiento de los compromisos financieros internacionales, se crea la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional y se dictan otras disposiciones para el fomentod e la cooperación internacional*. Bogotá: Diario Oficial.

- CRC (Congreso de la República de Colombia). (1997). *Ley 406 de 1997: Convención de Viena del Derecho de Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o Entre Organizaciones Internacionales 1986*. Bogotá: Diario Oficial.
- CRC (Congreso de la República de Colombia). (2003). *Acto legislativo 2 de 2003, por medio del cual se modifican los artículos 15, 24, 28 y 250 de la Constitución Política de Colombia para enfrentar el terrorismo*. Bogotá: Diario Oficial No. 45.406.
- CRC (Congreso de la República de Colombia). (2005). *Ley 975 de 2005: Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios*. Bogotá: Diario Oficial No. 45980.
- CRS (Congressional Research Services). (2002). Colombia: The Uribe Administration and Congressional Concerns. Retrieved from <http://www.iwar.org.uk/news-archive/crs/11563.pdf>. Acceso: 12-05-08.
- CRS (Congressional Research Services). (2005). Plan Colombia: A Progress Report. Retrieved from <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL32774.pdf>. Acceso: 12-05-05.
- CRS (Congressional Research Services). (2011). Colombia: Issues for Congress Retrieved from <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL32250.pdf>. Acceso: 12-05-02.
- DAC, (Development assistance committee). (2005). Paris declaration on aid effectiveness: Ownership, harmonisation, alignment, results and mutual accountability. Paris (February 28 to March 2): DAC-OECD.
- Declaración Conjunta. (2010). Declaración conjunta Gobierno, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Otras Entidades del Estado, Sociedad Civil y Cooperación Internacional: Hacia una política integral de derechos humanos y derecho internacional humanitario. Retrieved from http://www.pnud.org.co/img_upload/36353463616361636163616361636163/Declaraci%C3%B3n_Conjunta_Derechos_Humanos__Nov__22_de_2010.pdf. Acceso: 12-05-02.
- Deitelhoff, Nicole. (2009). The Discursive Process of Legalization: Charting Islands of Persuasion in the ICC Case. *International Organization*, 63(Winter), 33-65.
- Demeulenaere, Pierre (Ed.). (2011). *Analytical Sociology and Social Mechanisms*. New York: Cambridge UP.
- DeShazo, Peter; Primiani, Tanya and McLean, Phillip. (2007). *Back from the Brink: Evaluating Progress in Colombia, 1999–2007. A report of the Americas Program Center for Strategic and International Studies*. Washington D.C: CSIS.
- DIAL y PODEC. (2004). Consideraciones y recomendaciones de DIAL y PODEC presentes en Colombia. Retrieved from <http://www.accionsocial.gov.co/documentos/cartagena/Documentos%20Soc%20Civil/Intervenci%C3%B3n%20de%20DIAL%20y%20PODEC%2014%20de%20octubre%20de%202004.doc>. Acceso: 10-08-12.
- Dixon, David and Reynolds, William. (2005). Quantitative models from qualitative data: Case studies in agent-based socio-political modeling Retrieved from www.leastsquares.com/papers/cork2005.pdf. Acceso: 2012-03-22.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). (2005). Conpes Social 091: Metas y Estrategias de Colombia para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2015 (pp. 70). Bogotá: DNP.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). (2006a). *Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”: Balance de Resultados Agosto 2002 - Agosto 2006*. Bogotá: DNP-Sinergia.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). (2006b). Balance Plan Colombia 1999-2005. Retrieved from

- http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DJS/DJS_Documentos_Publicaciones/Bal_plan_Col_espanol_final.pdf. Acceso: 12-05-05.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). (2011). *Plan de financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011*. Bogotá: DNP.
- Donnelly, Jack. (2007). La soberanía de los Estados y los derechos humanos. In Ana Covarrubias y Daniel Ortega (Ed.), *La protección internacional de los derechos humanos : un reto en el siglo XXI*. México, D.F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.
- DOS (Department of state). (2006). Report to Congress: U.S. Assistance Programs in Colombia and Plans to Transfer Responsibilities to Colombia Retrieved from http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PCAAB515.pdf. Acceso: 12-05-07.
- DOS (Department of state). (2008). Memorandum of justification concerning Human Rights conditions with respect to assistance for the Colombian Armed Forces. Retrieved from <http://justf.org/files/primarydocs/080728cert.pdf>. Acceso: 12-05-05.
- DOS (Department of state). (2011). Human Rights Reports: Colombia. Retrieved from <http://www.state.gov/documents/organization/160452.pdf>. Acceso: 12-05-06.
- Drogoul, Alexis; Vanbergue, Diane and Meurisse, Thomas. (2002). Multi-Agent Based Simulation: Where are the Agents ? Retrieved from <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.104.7241&rep=rep1&type=pdf>. Acceso: 2012-03-22.
- Dugas, John. (2003). Third World Quarterly The Emergence of Neopopulism in Colombia? The Case of Álvaro Uribe. *Third World Quarterly*, 24(6), 1117-1136.
- ECOSOC (Economic and social council). (1968). Arrangements for consultation with non-governmental organizations (Resolution 1296-XLIV). Retrieved from <http://www.globalpolicy.org/component/content/article/177/31832.html>. Acceso: 11-11-5.
- ECOSOC (Economic and social council). (1996). Consultative relationship between the United Nations and non-governmental organizations (Resolution 1996/31). Retrieved from <http://www.un.org/documents/ecosoc/res/1996/eres1996-31.htm>. Acceso: 11-11-17.
- ECOSOC (Economic and social council). (2000a). Participación de las organizaciones no gubernamentales en las actividades del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (E/C.12/2000/6). Retrieved from [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/79b3595b0ab945afc125693d0047a504/\\$FILE/G0043093.pdf](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/79b3595b0ab945afc125693d0047a504/$FILE/G0043093.pdf). Acceso: 11-11-17.
- ECOSOC (Economic and Social Council). (2000b). Resolutions and decisions adopted by the Economic and Social Council at its resumed organizational session for 2000 (E/2000/INF/2/Add.1). Retrieved from <http://www.un.org/documents/ecosoc/dec/2000/edec2000-inf2-add1.pdf>. Acceso: 12-05-09.
- ECOSOC (Economic and social council). (2011). Working with ECOSOC: An NGOs guide to consultative status. Retrieved from <http://csonet.org/content/documents/Brochure.pdf>. Acceso: 11-11-5.
- Edmonds, Bruce, Cesáreo Hernández and Klaus Troitzsch (Ed.). (2009). *Social simulation: technologies, advances, and new discoveries*. London: Information Science Reference.
- Edmonds, Bruce and Moss, Scott. (2004). From KISS to KIDS – An ‘Anti-simplistic’ Modelling Approach. In P. Davidsson et al (Ed.), *Multi Agent Based Simulation*. New York: Springer, Lecture Notes in Artificial Intelligence.
- Edwards, Michael. (2002). *Un futuro en positivo: La cooperación internacional en el siglo XXI*. London: Earthscan.
- Elster, Jon. (1992). *El cemento de la sociedad: Las paradojas del orden social*. Barcelona: Gedisa.
- Elster, Jon. (1998). A plea for mechanisms. In Peter Hedström and Richard Swedberg (Ed.), *Social Mechanisms: An analytical approach to social theory*. Cambridge: Cambridge UP.
- Elster, Jon. (2006). *Lógica y sociedad: Contradicciones y mundos posibles*. Barcelona: Gedisa.

- Elster, Jon. (2007). *Explaining social behavior. More nuts and bolts for the social sciences*. New York: Cambridge UP.
- Elster, Jon. (2009). Interpretation and Rational Choice. *Rationality and Society*, 21(5), 5-33.
- Escobar, Arturo. (1995). *Encountering development: The making and unmaking of the third world*. Princeton NJ: Princeton UP.
- Espectador, El. (2008-04-15). Gasto militar en Colombia, el más alto del continente. Retrieved from <http://www.lespectador.com/noticias/negocios/articulo-los-ultimos-seis-anos-gasto-militar-represento-el-47-ciento-del-pib>. Acceso: 12-05-02.
- Espectador, El. (2008-09-06). Del Estatuto de Seguridad a la Seguridad Democrática. Retrieved from <http://www.lespectador.com/impreso/judicial/articuloimpreso-del-estatuto-de-seguridad-seguridad-democratica>. Acceso: 13.4.10.
- Espectador, El. (2009.05.01). Población desplazada en Colombia alcanza los 4,3 millones de personas. Retrieved from <http://www.lespectador.com/articulo138808-poblacion-desplazada-colombia-alcanza-los-43-millones-de-personas>. Acceso: 2010.04.13.
- Estevez, Ariadna. (2008). A Latin American Sociopolitical Conceptualization of Human Rights. *Journal of Human Rights*, 7, 245–261.
- Estévez, Ariadna y Vázquez, Daniel (Ed.). (2010). *Los derechos humanos en las ciencias sociales: Una perspectiva multidisciplinaria*. México DF.: FLACSO México, UNAM, CISAN.
- Eyal, Gil (2005). La construcción y la destrucción del campo político checoslovaco. In Loïc Wacquant (Ed.), *El misterio del ministerio: Pierre Bourdieu y la política democrática* Barcelona: Gedisa.
- Fernández de Soto, Guillermo. (2001). Logros de la política exterior de Colombia 1998-2002. *Colombia Internacional*, 53(sep-dic), 75-93.
- Ferrie, Joanna. (2010). Sociology and human rights: what have they got to say about care and dignity? *The International Journal of Human Rights*, 14(6), 865–879.
- FESCOL, (Friedrich Ebert Stiftung en Colombia); Universidad del Rosario; Universidad Externado de Colombia; Academia Diplomática de la Cancillería; Pontificia Universidad Javeriana; IEPRI Universidad Nacional; y Universidad Militar Nueva Granada. (2004a). Relaciones Colombia - Unión Europea: De la incertidumbre política al posicionamiento estratégico. *Policy Paper No. 4*. Retrieved from <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/01998.pdf>. Acceso: 2012-03-26.
- FESCOL, (Friedrich Ebert Stiftung en Colombia); Universidad del Rosario; Universidad Externado de Colombia; Academia Diplomática de la Cancillería; Pontificia Universidad Javeriana; IEPRI Universidad Nacional; y Universidad Militar Nueva Granada. (2004b). Las relaciones Colombia-Unión Europea: De la incertidumbre al estancamiento. *Policy Paper No. 11*. Retrieved from http://www.fescol.org/index.php?option=com_content&view=article&id=90:policy-paper-nd-11&catid=20:colombia-internacional&Itemid=9. Acceso: 12-07-25.
- FESCOL, (Friedrich Ebert Stiftung en Colombia); Universidad del Rosario; Universidad Externado de Colombia; Academia Diplomática de la Cancillería; Pontificia Universidad Javeriana; IEPRI Universidad Nacional; y Universidad Militar Nueva Granada. (2007). La Unión Europea frente a la Ley de Justicia y Paz y la desmovilización de las AUC: Entre las dudas y el pragmatismo. *Policy Paper No. 12*. Retrieved from library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/50483.pdf. Acceso: 2012-03-26.
- FESCOL, (Friedrich Ebert Stiftung en Colombia); Universidad del Rosario; Universidad Externado de Colombia; Academia Diplomática de la Cancillería; Pontificia Universidad Javeriana; IEPRI Universidad Nacional; y Universidad Militar Nueva Granada. (2008). El intento de profundizar las relaciones entre la UE y Colombia: Metas inconclusas y promesas incumplidas. *Policy Paper No. 32*. Retrieved from <http://bitacoraexterior.blogspot.mx/2009/01/el-intento-de-profundizar-la-relaciones.html>. Acceso: 2012-03-26.

- Fisch, Jill. (2005). How Do Corporations Play Politics?: The FedEx Story. *Vanderbilt Law Review*, 58(5), 1495.
- FOR (Fellowship for Reconciliation). (2010). *Military assistance and human rights*. New York: Fellowship for Reconciliation.
- Fowler, Martin y Scout Kendall. (1999). *UML gota a gota*. México DF: Pearson Educación.
- French, Richard. (2011). Political Capital. *Representation*, 47(2), 215-230.
- Gabbay, Dov; Johnson, Ralph; Ohlback, Hans Jürgen and Woods, John (Eds.). (2002). *Handbook of the logic of argument and inference: The turn towards the practical*. Amsterdam: Elsevier.
- Galindo, Carolina. (2007). Neopopulismo en Colombia: El caso del gobierno de Alvaro Uribe. *Iconos*, 27(147-162).
- GAO (U.S. Government Accountability Office). (2008). Plan Colombia. Drug Reduction Goals Were Not Fully Met, but Security Has Improved; U.S. Agencies Need More Detailed Plans for Reducing Assistance Retrieved from <http://www.gao.gov/new.items/d0971.pdf>. Acceso: 2012-03-24.
- GC-GEEUU (Gobierno de Colombia y Gobierno de los Estados Unidos). (2003-09-17). Texto del acuerdo entre Colombia y E.U. sobre CPI Retrieved from <http://www.colectivodeabogados.org/Texto-del-acuerdo-entre-Colombia-y>. Acceso: 12-05-11.
- Gibson, James. (2006). Judicial institutions. In Sarah Binder and Bert Rockman R. A. W. Rhodes (Ed.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*. New York: Oxford.
- Giddens, Anthony. (1984). *The constitution of society: Outline of the theory of structuration*. Cambridge: Polity.
- Giddens, Anthony. (1999). Runaway world. The Reith Lectures revisited: Risk. *The Director's Lectures, LSE. 17 November, 20*. Retrieved from <http://www.bbc.co.uk/radio4/reith1999/lecture2.shtml>. Acceso: 5 de mayo de 2007.
- Gilbert, Nigel. (2008). *Agent-Based Models*. London: Sage Publications.
- Gilbert, Nigel and Ramanath, Ana Maria. (2004). The Design of Participatory Agent-Based Social Simulations *Journal of Artificial Societies and Social Simulation* 7(4), 13 pags.
- Gilbert, Nigel and Troitzsch, Klaus. (2005). *Simulation for the Social Scientist (2nd Ed.)*. New York: Open University.
- González Chavarría, Alexander. (2005). *Cooperacion internacional y sociedad civil: Aspectos de la participación local en el marco del desarrollo humano sostenible*. Unpublished Tesis de maestría, Universidad Externado de Colombia e Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo, Bogotá.
- González Chavarría, Alexander. (2006). Cooperación no gubernamental en Colombia: Temas de debate y perspectivas de construcción. Acceso: Documento Institucional - Synergia - Fundación para la cooperación.
- González Chavarría, Alexander. (2008a). Cooperación para el desarrollo y cambios en la función de gobierno en los países receptores de ayuda al desarrollo: Análisis a propósito del debate sobre transición a la democracia en Egipto. *Desafíos*, 18(semestre 1), 51-89.
- González Chavarría, Alexander. (2008b). Nouveaux traits du problème de la souveraineté d'après les changements récents dans la coopération internationale pour le développement. *Studia Europaea*, 53(2), 83-104.
- González Chavarría, Alexander. (2010). Justicia transicional y reparación a las víctimas en Colombia. *Revista Mexicana de Sociología*, 72(4 [octubre-diciembre, 2010]), 629-658.
- González Chavarría, Alexander. (2012). Multi-scalar globalization and political governance: Lessons from negotiations over Colombia's Poverty and Inequality Reduction Strategy, 2006-2015. *International Sociology*, 27(1), 94 - 108.
- González, Fernán. (2003). ¿Colapso parcial o presencia diferenciada del Estado en Colombia?: Una mirada desde la historia. *Colombia Internacional*, 58(julio - diciembre), 124-157.

- González, Fernán. (2006). El fenómeno político de Alvaro Uribe Velez. Retrieved from <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-245.html>. Acceso: 12-05-05.
- Goodman, Ryan and Derek, Jinks. (2005). International Law and State Socialization: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges. *Duke Law Journal*, 54(4), 983-998.
- Goodman, Ryan and Derek Jinks. (2003). Measuring the effects of human rights treaties. *European Journal of International Law*, 14(1), 171-183.
- Green, Jessica and Chambers, Bradnee (Ed.). (2006). *The politics of participation in sustainable development governance*. New York: United Nations UP.
- Gutiérrez, Francisco. (2003). Institutionalizing global wars: State transformations in Colombia, 1978-2002. *Journal of International Affairs*, 57(1, fall 2003), 135-152.
- Gutiérrez, Francisco. (2006). Tendencias del homicidio político en Colombia 1975-2004. In Francisco Gutiérrez Gonzalo Sánchez Gómez y María Emma Wills (Coords.) (Ed.), *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia* (pp. 475-504). Bogotá: Universidad Nacional - IEPRI - Grupo editorial Norma.
- Gutiérrez, Francisco. (2010). ¿Estados fallidos o conceptos fallidos? La clasificación de las fallas estatales y sus problemas. *Revista de Estudios Sociales*, 37(Dic.), 87-104.
- Habermas, Jürgen. (1984). *Teoría de la acción comunicativa. Tomo I: Racionalidad de la acción y racionalización social*. Buenos Aires: Taurus.
- Haddick, Robert. (2010). Colombia Can Teach Afghanistan (and the United States) How to Win. Retrieved from <http://www.airpower.maxwell.af.mil/airchronicles/apj/apj10/sum10/08haddick.html>. Acceso: 12-05-02.
- Hafner-Burton, Emilie. (2012). International regimes for human rights. *Annual Review of Political Science*, 15(1-22).
- Hafner-Burton, Emilie and Ron, James. (2007). Human Rights Institutions: Rhetoric and Efficacy. Introduction. *Journal of Peace Research - Special Issue on Protecting Human Rights*, 44(4), 379-383.
- Hall, Peter and Taylor, Mary. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, XLIV, 936-957.
- Hathaway, Oona. (2002). Do Human Rights Treaties Make a Difference? *Yale Law Journal*, 112, 19-35.
- Hay, Colin. (2006). Constructivist institutionalism. In R. A. W; Binder Rhodes, Sarah and Rockman Bert (Ed.), *The Oxford Handbooks of Political Science*. New York: Oxford UP.
- Hedström, Peter. (2005). *Dissecting the social : on the principles of analytical sociology* New York: Cambridge UP.
- Hedström, Peter and Ylikoski, Petri. (2010). Causal Mechanisms in the Social Sciences. *Annual Review of Sociology*, 2010(36), 49-67.
- Held, David. (1995). *Democracy and the global order: from the modern state to cosmopolitan governance*. Cambridge: Polity.
- Henisz, Witold and Zelner, Bennet. (2004). Explicating political hazards and safeguards: a transaction cost politics approach. *Industrial and Corporate Change*, 13(6), 901-915.
- Holzgrefe, J.L. and Keohane, Robert (Ed.). (2003). *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas*. New York: Cambridge.
- Hüllermeier, Eyke. (2007). *Case-based approximate reasoning*. Dordrecht: Springer
- Hynes, Patricia; Lamb, Michele; Short, Damien and Waites, Matthew. (2010). Sociology and human rights: confrontations, evasions and new engagements. *The International Journal of Human Rights*, 14(6), 811-832.
- Ignatieff, Michael. (2003). State failure and nation-building. In J.L. Holzgrefe and Robert Keohane (Ed.), *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas*. New York: Cambridge.

- Jetschke, Anja and Andrea Liese (2009). The Spiral Model: How Does It Score After Ten Years? (Paper presented for the Workshop: The Power of Human Rights – Ten Years After. Workshop at the University of Wyoming Conference Center, Laramie WY, August 27-29) Retrieved from http://faculty.maxwell.syr.edu/hpschmitz/Human_Rights_2009/JetschkeLiese_Spiral%20Model_Review.pdf. Acceso: 11-11-17.
- Joas, Hans. (1999). *La créativité de l'agir*. Paris: Les éditions du CERF.
- Joas, Hans and Beckert Jens. (2006). Action theory. In Johnatan Turner (Ed.) (Ed.), *Handbook of sociological theory*. New York: Springer.
- Kamp, Hans and Reyle, Uwe. (1993). *From discourse to logic: Introduction to model theoretic semantics of natural language, formal logic and discourse representation theory*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Kapoor, Vinet. (2010). Human Rights Based Approach to Development and People's Empowerment through Participatory Governance: A Critical Examination of Panchayati Raj Institutions in India Retrieved from <http://www2.lse.ac.uk/humanRights/articlesAndTranscripts/kapoorAug2010.pdf>. Acceso: 2012-03-24.
- Karns, Margaret and Mingst, Karen. (2004). *International organizations: The politics and processes of global governance*. London: Lynne Rienner.
- Kauppi, Niilo. (2003). Bourdieu's Political Sociology and the Politics of European Integration. *Theory and Society*, 32(5/6 Special Issue on The Sociology of Symbolic Power: A Special Issue in Memory of Pierre Bourdieu), 775-789.
- Keck, Margaret and Kathryn Sikkink (1998). *Activists beyond borders : advocacy networks in international politics*. Ithaca, N. J. : Cornell University
- Kelly, Robert. (2011). Assessing the impact of NGOs on intergovernmental organizations: The case of the Bretton Woods Institutions. *International Political Science Review*, 32(3), 323 - 344.
- Kooiman, Jan. (1999). Social-Political Governance. *Public Management Review*, 1(1), 67-92.
- Krasner, Stephen. (2001). *Soberanía: Hipocresía organizada*. Barcelona: Paidós.
- Krasner, Stephen. (2010). Desarrollo estatal, construcción del Estado y ayuda externa. *Foro Internacional*, L(3-4), 689-723.
- Leal-Buitrago, Francisco. (2006). La política de seguridad democrática 2002-2005. *Análisis Político*, 57(mayo-agosto), 3-30.
- Levitsky, Steven and Lucan Way. (2002). The rise of competitive authoritarianism. *Journal of Democracy*, 13(2), 51-65.
- Levy, Daniel and Natan Sznaider. (2006). Sovereignty transformed: a sociology of human rights. *The British Journal of Sociology*, 57(4).
- Manzo, Gianluca. (2005). Variables, mécanismes et simulations: Une sythèse des trois méthodes est-elle possible? Une analyse critique de la littérature. *Revue Française de Sociologie*, 46(1), 37-74.
- March, James and Olsen, Johan. (1989). *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*. New York: NY-Free Press.
- March, James and Olsen, Johan (1998). The Institutional Dynamics of International Political Orders. *Intemationai Organization*, 52(4), 943-969.
- Mayntz, Renate. (1998). New Challenges to Governance Theory. *European University Institute, Jean Monnet Chair Paper RSC*, (No 98/50). Retrieved from <http://www.uned.es/113016/docencia/spd-posgrado/urjc-2003/mayntz%20gobernaci%F3n%20iigov%201998.pdf>. Acceso: 12-07-20.
- McAdam, Doug; Tarrow, Sidney and Tilly, Charles. (2004). *Dynamics of contention*. Cambridge: Cambridge UP.

- McKeon, Nora y Kalafatic, Carol. (2010). *Fortalecer el diálogo: La experiencia de las Naciones Unidas con las organizaciones de pequeños agricultores y con los pueblos indígenas*. New York: Naciones Unidas - NGLS.
- MDNC (Ministerio de Defensa Nacional de Colombia). (2009). *Gasto en defensa y seguridad 1998-2011*. Bogotá: MDNC.
- MDNC (Ministerio de Defensa Nacional de Colombia). (2010). Logros de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática. Retrieved from http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estudios%20sectoriales/info_estadistica/Logros%20de%20Politica%20CSD%20Junio%202010.pdf. Acceso: 12-05-05.
- Meichsner, Sylvia. (2007). El campo político en la perspectiva teórica de Bourdieu. *Iberoforum*, 2(3), 1-22.
- Ménard, Claude. (2005). A new Institutional approach to organization. In Claude Ménard and Mary Shirley (Ed.), *Handbook of new institutional economics*. Dordrecht (The Netherlands): Springer.
- Mesa de Cartagena. (2005). Declaración de Cartagena. Retrieved from <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/internacional/DeclaraciondeCartagena.pdf>. Acceso: 2010-09-23.
- Mesa de Londres. (2003). Reunión en Londres sobre apoyo internacional a Colombia: Declaración de la Mesa de Donantes en Londres. Retrieved from http://www.pnud.org.co/img_upload/33323133323161646164616461646164/G24/Declaracion%20de%20Londres.pdf. Acceso: 1-09-2009.
- Mjøset, Lars. (2006). A Case Study of a Case Study. Strategies of Generalization and Specification in the Study of Israel as a Single Case. *International Sociology*, 21 (september)(5), 735–766.
- Mooney Nickel, Patricia. (2010). Public sociology for human rights as rites of rule. *Current sociology*, 58(3), 420–442.
- Moro, Bruno. (2006). La Estrategia de Cooperación Internacional en Colombia y el Proceso de Londres-Cartagena: Experiencias en la ayuda al desarrollo en línea con la Declaración de París. Retrieved from <http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Cooperacion%20Internacional/IV%20Encuentro%20Nacional%20Cooperacion/Presentaci%C3%B3n%20Bruno%20Moro%20Medell%C3%ADn%2028%20sept%202006.pdf>. Acceso: 10-09-16.
- Moro, Bruno. (2007). Londres-Cartagena: Un Proceso político, de diálogo y de cooperación. Retrieved from <http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=kk--1-procesolondrescartagena&x=51786>. Acceso: 10-10-20.
- Moro, Bruno. (2010). Discurso en la reunión de la Comisión de Seguimiento al Proceso Londres-Cartagena-Bogotá, 19 de julio. Acceso: Documento Institucional (no circula).
- MOVICE (Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado). (2010). *Sin justicia y sin paz: Verdad fragmentada, reparación ausente. Balance de la aplicación de la Ley de "justicia y paz"* Bogotá: MOVICE.
- MREC (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia). (1998). *Diplomacia por la Paz* Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- MREC (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia). (2009). *Declaración de París y Foro de alto nivel de Accra*. Bogotá: MREC.
- Murdie, Amanda and Davis, David. (2012). Shaming and Blaming: Using Events Data to Assess the Impact of Human Rights INGOs. *International Studies Quarterly*, 56, 1-16.
- Nee, Victor and Oppen, Sonja. (2010). Political Capital in a Market Economy. *Social Forces*, 88(5), 2105-2132.

- ONU (Organización de las Naciones Unidas). (1968). Convención de Viena sobre el derecho de los tratados (A/CONF.39/27). Retrieved from <http://www.cc.gob.gt/documentoscc/ddhh/Detratados.pdf>. Acceso: 2011-11-17.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). (1986). Declaración sobre el derecho al desarrollo (A/RES/41/128). Retrieved from http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/docs/17thsession/GA_declaration41-128_sp.pdf. Acceso: 12-05-13.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). (1993). Declaración y Programa de Acción de Viena (A/CONF.157/23). Retrieved from <http://www.cinu.org.mx/temas/dh/decvienapaccion.pdf>. Acceso: 12-05-09.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). (1995). Informe de la cumbre mundial sobre desarrollo social. Naciones Unidas (A/CONF.166/9). Retrieved from <http://www.un.org/documents/ga/conf166/aconf166-9sp.htm>. Acceso: 5 de mayo de 2007.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). (1999). Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos (A/RES/53/144). Retrieved from [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.RES.53.144.Sp?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.RES.53.144.Sp?OpenDocument). Acceso: 12-05-09.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). (2002a). Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo. (A/CONF.198/11). Retrieved from http://www.unctad.org/sp/docs/aconf198d11_sp.pdf. Acceso: 1 junio 2011.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). (2002b). Informe del Secretario General. Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio (A /57/387). Retrieved from [http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/b2fcb5ae98b71cd8c1256c3e0044c854/\\$FILE/N0258329.pdf](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/b2fcb5ae98b71cd8c1256c3e0044c854/$FILE/N0258329.pdf). Acceso: 2010-05-18.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). (2002c). Informe de la misión a Colombia de la Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los defensores de los derechos humanos - E/CN.4/2002/106/Add.2. Retrieved from <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/informes/onu/resdd/E-CN-4-2002-106-Add-2.html>. Acceso: 12-05-06.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). (2005a). Informe del Secretario General: Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos (A /59/2005). Retrieved from http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/docs/gaA.59.2005_Sp.pdf. Acceso: 2012-03-24.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). (2005b). Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 (A /RES/60/1). Retrieved from http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/docs/gaA.RES.60.1_Sp.pdf. Acceso: 2012-03-24.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). (2006). Consejo de Derechos Humanos (A /RES/60/251). Retrieved from http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/docs/A.RES.60.251._Sp.pdf. Acceso: 2012-03-24.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). (2007). Consejo de Derechos Humanos: Construcción institucional (A/HRC/RES/5/1). Retrieved from http://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/resolutions/A_HRC_RES_5_1.doc. Acceso: 2011-06-14.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). (2011). Estructura del diálogo entre los órganos de tratados y los Estados partes, estructura y extensión de las observaciones finales, y modo de

- interacción de los órganos de tratados con los interesados, en particular las instituciones nacionales de derechos humanos y los actores de la sociedad civil (HRI /ICM/2011/2). Retrieved from www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/12/HRI-ICM-2011-4_sp.doc. Acceso: 2012-03-24.
- OSCs (Organizaciones de la Sociedad Civil). (2003). La solución política y la democracia son el camino. Retrieved from www.coljuristas.org/documentos/.../Documento%20Londres%20esp.pdf. Acceso: 10-10-24.
- OSCs (Organizaciones de la Sociedad Civil). (2004). Puntos de consenso de diversos sectores de la sociedad civil frente a la Estrategia de Cooperación Internacional presentada por el gobierno colombiano. Retrieved from <http://www.accionsocial.gov.co/documentos/cartagena/Documentos%20Soc%20Civil/Intervenci%F3n%20Representantes%20de%20la%20Sociedad%20Civil.doc>. Acceso: 2012-03-26.
- OSCs (Organizaciones de la Sociedad Civil). (2005). Consenso de organizaciones de la sociedad civil colombiana reunidas en Cartagena de Indias, Colombia, el 2 de febrero de 2005, en el marco de la Reunión de Cooperación Internacional y el Seguimiento a la Declaración de Londres. Retrieved from http://www.pnud.org.co/img_upload/9056f18133669868e1cc381983d50faa/CONSENSO_DE_ORGANIZACIONES_DE_LA_SOCIEDAD_CIVIL_COLOMBIANA_REUNIDAS_EN_CARTAGENA_Febrero_2005.pdf. Acceso: 10-08-23.
- Ostrom, Elinor. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge UP.
- Ostrom, Elinor. (2005). *Understanding institutional diversity*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Ostrom, Elinor. (2011). Background on the Institutional Analysis and Development Framework. *The Policy Studies Journal*, 39(1), 7-27.
- Pardo, Rodrigo. (2001). Relaciones internacionales y procesos de paz: Proyecciones sobre escenarios. *Colombia Internacional*, 51(enero-abril), 29-50.
- Pardo, Rafael (2002-05-27). En coche a pesar de todo. *El Tiempo*. Retrieved from <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1316466>. Acceso: 12-04-25.
- Pattison, James. (2010). *Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect Who Should Intervene?* New York: Oxford UP.
- PCDHDD (Plataforma Colombiana de Derechos humanos, Democracia y Desarrollo). (2003). *El embrujo autoritario. Primer año de gobierno de Alvaro Uribe Vélez*. Bogotá: Plataforma de derechos humanos, democracia y desarrollo.
- PCDHDD (Plataforma Colombiana de Derechos humanos, Democracia y Desarrollo). (2010). *Informe alternativo al quinto informe del Estado colombiano ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Bogotá: Gente Nueva.
- Pécaut, Daniel. (2003). *Midiendo fuerzas. Balance del primer año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez*. Bogotá: Planeta.
- Pensar, PNUD, El Tiempo, FESCOL. (2005). *Londres - Cartagena: Agenda en marcha*. Bogotá: Pensar, PNUD, El Tiempo, FESCOL.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). (2000). *Informe sobre desarrollo humano: Derechos humanos y desarrollo humano*. México D.F.: Mundi Prensa.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). (2003a). *El conflicto, callejón con salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia - 2003*. Bogotá: PNUD.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). (2003b). *Informe de desarrollo humano. Los objetivos de desarrollo del milenio: Un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*. Nueva York:: PNUD.

- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). (2004). Términos de referencia para la Comisión de Seguimiento al Proceso de Londres. Retrieved from http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Cooperacion%20Internacional/DOCUMENTOS_NOV_2007/comision%20seguimiento%20REVISADO%2012.pdf. Acceso: 2012-03-26.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). (2005). *Informe de desarrollo humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada: Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*. México: Grupo Mundi-Prensa.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). (2006). Síntesis de la encuesta y propuesta metodológica para los grupos de trabajo de los bloques temáticos de la Estrategia Nacional de Cooperación. Presentación a la Comisión de Seguimiento, 23 de mayo. Acceso: Documento Institucional (no circula).
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). (2007a). *De Londres a Cartagena y Bogotá: Estrategia de Cooperación Internacional de Colombia*. Bogotá: PNUD.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). (2007b). La Estrategia de Cooperación Internacional de Colombia y el Proceso Londres - Cartagena: Experiencias de la ayuda al desarrollo en línea con la Declaración de París. Retrieved from <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=467&conID=313&pagID=3241>. Acceso: 10-10-24.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). (2010). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. San José: Editorama.
- Polhill, Gary; Sutherland, Lee-Ann and Gotts, Nicholas. (2010). Using qualitative evidence to enhance an agent-based modelling system for studying land use change. *Journal of Artificial Societies and Social Simulation*, 13(2), 29 pags.
- PPDHC (Programa Presidencial para los Derechos Humanos de Colombia). (2006). Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Criterios y ruta metodológica de concertación del Plan. Retrieved from http://www.derechoshumanos.gov.co/PNA/documentos/rutametodologica_pna.pdf. Acceso: 2012-03-26.
- PPDHC (Programa Presidencial para los Derechos Humanos de Colombia). (2009). Programa presidencial para los derechos humanos y el derecho internacional humanitario: Informe de gestión 2009. Retrieved from <http://www.derechoshumanos.gov.co/Programa/Documents/InfGestionPPDH->. Acceso: 2012-03-26.
- PPDHC (Programa Presidencial para los Derechos Humanos de Colombia). (2010). Impacto de la Política de Seguridad Democrática sobre la violencia y los derechos humanos. Retrieved from http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/documents/2010/estu_tematicos/impacto_poli_segdemocratica.pdf. Acceso: 12-05-05.
- PPDHC (Programa Presidencial para los Derechos Humanos de Colombia). (2012). ¿Qué es la instancia de coordinación del PNADHyDIH? Retrieved from <http://www.derechoshumanos.gov.co/PNA/Paginas/AntecedentesProceso.aspx>. Acceso: 2012-03-26.
- PRC (Presidencia de la República de Colombia). (1994). Decreto 356 de 1994 (11 de febrero): Por el cual se expide el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada. Retrieved from http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto/1994/decreto_0356_1994.html. Acceso: 2012-03-26.
- PRC (Presidencia de la República de Colombia). (2002). *Decreto 1837 de 2002 Por el cual se declara el Estado de Conmoción Interior*. Bogotá: Diario Oficial No. 44,897.

- PRC (Presidencia de la República de Colombia). (2003). Una coalición internacional para la paz de Colombia. Retrieved from http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Cooperacion%20Internacional/DOCUMENTOS_NOV_2007/Versi%C3%B3n%20Coalici%C3%B3n%20Internacional.pdf. Acceso: 15-09-2009.
- PRC (Presidencia de la República de Colombia), y DNP (Departamento Nacional de Planeación). (2003). *Plan nacional de desarrollo 2002-2006: Hacia un Estado comunitario*. Bogotá: DNP.
- PRC (Presidencia de la República de Colombia), y MDNC (Ministerio de Defensa Nacional de Colombia). (2003). *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Bogotá: PRC y MNDC.
- PSD (Programa Somos Defensores). (2011). Claroscuro: Informe Anual 2011. Retrieved from http://www.coljuristas.org/documentos/libros_e_informes/inf_somos_defensores_2011.pdf. Acceso: 12-05-05.
- Putnam, Robert. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton UP.
- Rabasa, Angel and Chalk, Peter. (2001). *Colombian Labyrinth: The Synergy of Drugs and Insurgency and Its Implications for Regional Stability*. Santa Monica, CA: RAND Corp.
- Ragin, Charles. (2006). The limitations of net-effects thinking. In Benoit Rihoux and Heike Grimm (Ed.), *Innovative comparative methods for policy analysis. Beyond the quantitative-qualitative divide*. Dordrecht (The Netherlands): Springer.
- Ragin, Charles and Sonnett, John. (2004). Between Complexity and Parsimony : Limited Diversity, Counterfactual Cases, and Comparative Analysis. Retrieved from <http://www.u.arizona.edu/~cragin/fsQCA/download/Counterfactuals.pdf>. Acceso: 2012-02-24.
- Reff Pedersen, Ann, Sehested Karina and Sørensen Eva. (2011). Emerging Theoretical Understanding of Pluricentric Coordination in Public Governance. *The American Review of Public Administration*, 41, 375-394.
- RFS (Revue Française de Sociologie). (2003). [Número especial - Coleman]. *Revue Française de Sociologie*, 44(2).
- Richards, David L., Ronald D. Gelleny, and David H. Sacko. (2001). Money with a Mean Streak? Foreign Economic Penetration and Government Respect for Human Rights in Developing Countries. *International Studies Quarterly*, 45(2), 219-239.
- Riley, Kevin Jack. (1994). *The implications of Colombian drug industry and death squad political violence for U.S. counternarcotics policy*. Santa Monica: RAND.
- Risse, Thomas. (2000). "Let's Argue!": Communicative Action in World Politics. *International Organization*, 54(1), 1-39.
- Risse, Thomas. (2004). Global Governance and Communicative Action. *Government and Opposition* 39(2), 288–313.
- Risse, Thomas and Kleine Mereike. (2010). Deliberation in negotiations. *Journal of European Public Policy*, 17(5), 708–726.
- Risse, Thomas and Sikkink, Kathryn. (1999). The socialization of international human rights norms into domestic practices: introduction. In Thomas Risse , Stephen Ropp and Kathryn Sikkink (Ed.), *The power of human rights. International norms and domestic change*. Cambridge: Cambridge UP.
- Risse Thomas, and Ropp, Stephen. (1999). International human rights norms and domestic change: conclusions. In Thomas Risse , Stephen Ropp and Kathryn Sikkink (Ed.), *The power of human rights. International norms and domestic change*. Cambridge: Cambridge UP.
- Risse, Thomas; Ropp, Stephen and Sikkink, Kathryn (Eds.). (1999). *The power of human rights. International norms and domestic change*. Cambridge: Cambridge UP.
- Ritzer, George (Ed.). (2007). *Blackwell encyclopedia of sociology (11 vols.)*. Oxford: Blackwell.
- Romero, Mauricio. (2003). *Paramilitares y autodefensas 1982-2003*. Bogotá: IEPRI-Planeta.

- Romero, Mauricio (Ed.). (2007a). *Parapolítica: La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. Bogotá: Intermedio.
- Roy, Joaquín. (2001). La asistencia europea a Colombia. *Colombia Internacional*, 51(ene-abr), 5-27.
- Rudolf, Beate. (2000). The Thematic Rapporteurs and Working Groups of the United Nations Commission on Human Rights. Retrieved from http://www.mpil.de/shared/data/pdf/pdfmpunyb/rudolf_4.pdf. Acceso: 2012-03-24.
- Ruggie, John Gerard. (1998). *Constructing the world polity: Essays on international institutionalization (The new international relations)*. London: Routledge.
- Ruggie, John Gerard. (2004). Reconstituting the Global Public Domain – Issues, Actors and Practices. *European Journal of International Relations*, 10(4), 499-531.
- Sanahuja, José Antonio. (2001). Del interés nacional a la ciudadanía global: La ayuda al desarrollo y las transformaciones de la sociedad internacional. In Manuel; Sanahuja Gómez-Galán, José (Coords.) (Ed.), *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio. Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*. Madrid: Cideal.
- Santos, Juan Manuel. (2007). Afghanistan's challenges—lessons from the Colombian experience. *NATO Review*, (3, autum). Retrieved from <http://www.nato.int/docu/review/2007/issue3/english/art1.html>. Acceso: 12-05-07.
- Sassen, Saskia. (1996). *Losing control? Sovereignty in an age of globalization*. New York: Columbia UP.
- Sassen, Saskia. (2007). *A sociology of globalization*. New York: Norton and Company.
- Sassen, Saskia. (2010). The global inside the national. A research agenda for sociology *Sociopedia - ISA*. <http://www.sagepub.net/isa/resources/pdf/GlobalInsideTheNational.pdf>.
- Schelling, Thomas. (1980). *Strategy of conflict*. Cambridge, Mass.: Harvard UP.
- Schier, Steven. (2011). The Contemporary Presidency. The Presidential Authority Problem and the Political Power Trap. *Presidential Studies Quarterly*, 41(4), 793-808.
- Schimmelfennig, Frank. (2001). Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Enlargement of the EU. *International Organization*, 55(1), 47-80.
- Schimmelfennig, Frank. (2005). Strategic Calculation and International Socialization: Membership Incentives, Party Constellations, and Sustained Compliance in Central and Eastern Europe. *International Organization* 59(4), 827-860.
- Schlüter, Achim and Theesfeld, Insa. (2010). The grammar of institutions: The challenge of distinguishing between strategies, norms, and rules. *Rationality and Society*, 22(4), 445–475.
- Schmuller, Joseph. (2001). *Aprendiendo UML en 24 horas*. México DF: Prentice-Hall.
- Semana. (2000-07-24). Plan Colombia aprobado por el Senado de Estados Unidos el Viernes 23 de julio de 2000. Retrieved from <http://www.semana.com/nacion/plan-colombia/13428-3.aspx>. Acceso: 2012-03-23.
- Semana. (2005-01-30). Bye-bye Lemoyne. Retrieved from <http://www.semana.com/opinion/byebye-lemoyne/84430-3.aspx>. Acceso: 10-04-10.
- Semana. (2005-07-03). Uribe parroquial. Retrieved from <http://www.semana.com/on-line/uribe-parroquial/88325-3.aspx>. Acceso: 2012-03-26.
- Semana. (2010-07-31). ¿Cómo cambió la política? Retrieved from <http://www.semana.com/nacion/como-cambio-politica/142438-3.aspx>. Acceso: 12-05-13.
- Sewell, William. (1992). A Theory of Structure: Duality, Agency, and Transformation. *American Journal of Sociology*, 98(1, july), 1-29.
- Siddiki, Saba; Weible, Christopher; Basurto, Xavier and Calanni, John. (2011). Dissecting Policy Designs: An Application of the Institutional Grammar Tool. *The Policy Studies Journal*, 39(1), 79-103.
- Silverman, Barry; Bharathy, Gnana; Nye, Benjamin; Kim, Jiyun; Roddy, Mark and Poe, Mjumbe. (2010). Modeling and Simulation Methodologies: A Systems Approach to the Social

- Sciences. In John A. Sokolowski and Catherine M. Banks (Ed.), *Modeling and simulation fundamentals : theoretical underpinnings and practical domains*. Hoboken, NJ: Wiley and Sons.
- Smelser, Neil and Baltes Paul (Eds.). (2001). *International encyclopedia of the social and behavioral sciences (24 Vols.)*. Oxford: Elsevier.
- Sorensen, Eva. (2002). Democratic theory and network governance. *Administrative Theory & Praxis*, 24(4), 693-720.
- Sorensen, Eva and Torfing Jacob. (2003). Network Politics, Political Capital, and Democracy. *International Journal of Public Administration*, 26(6), 609-634.
- Stammers, Neil. (2009). *Human Rights and Social Movements*. London: Pluto Press.
- Steffek, Jens and Ferretti, Maria Paola. (2009). Accountability or "Good Decisions"? The Competing Goals of Civil Society Participation in International Governance. *Global Society*, 23(1).
- Stiglitz, Joseph. (2002). Participation and development: Perspectives from the comprehensive development paradigm. *Review of Development Economics*, 6, 163-182.
- Strange, Susan. (2001). La retirada del Estado. La difusión del poder en la economía mundial. Barcelona: Icaria-Intermón Oxfam.
- Sun, Pei; Xu, Haoping and Zhou, Jian. (2011). The value of local political capital in transition China. *Economics Letters*, 110, 189-192.
- Sun, Ron (Ed.). (2005). *Cognition and Multi-Agent Interaction: From Cognitive Modeling to Social Simulation*. Cambridge: Cambridge UP.
- Sun, Ron. (2009). Cognitive architectures and multi-agent social simulation. Retrieved from <http://www.cogsci.rpi.edu/~rsun/folder-files/sun-mass2009.pdf>. Acceso: 1-12-11.
- Tate, Winifred. (2007). *Counting the Dead: The culture and politics of human rights activism in colombia*. Berkeley and Los Angeles: California UP.
- Tate, Winifred. (2009). U.S. Human Rights Activism and Plan Colombia. *Colombia Internacional*, 69(ene-jun), 50-69.
- Tickner, Arlene. (2000). Tensiones y consecuencias indeseables de la política exterior estadounidense en Colombia. *Colombia Internacional*, 49-50(mayo - diciembre), 39-61.
- Tickner, Arlene y Pardo, Rodrigo. (2003). En busca de aliados para la "seguridad democrática": La política exterior del primer año de la administración Uribe. *Colombia Internacional*, Septiembre de 2002 - Junio de 2003(56-57), 64-81.
- Tiempo, El. (1997-07-17). Así nacieron las Convivir. Retrieved from <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-605402>. Acceso: 12.4.10.
- Tiempo, El (1999-09-20). Pastrana habla hoy ante la ONU. *El Tiempo*.
- Tiempo, El (2000-07-01). Reserva de última hora de EEUU en Plan Colombia. *El Tiempo*.
- Tiempo, El. (2003-05-20). Mindefensa reprueba asesor especial de la ONU. Retrieved from <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-990950>. Acceso: 10-09-23.
- Tiempo, El. (2003-05-21). ONU no defiende el terrorismo. Retrieved from <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-988730>. Acceso: 10-09-23.
- Tiempo, El. (2003-06-20). ONU critica mucho y resuelve muy poquito. Retrieved from <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1010179>. Acceso: 10-09-23.
- Tiempo, El. (2003-09-16). Canciller Barco admite preocupación. Retrieved from <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1010179>. Acceso: 10-09-23.
- Tiempo, El. (2003-09-18). Frühling invita a diálogo con las ONGs. Retrieved from <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1026238>. Acceso: 10-09-23.
- Tiempo, El. (2003-09-24). Gobierno y ONU siguen en desacuerdo. Retrieved from <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1013843>. Acceso: 10-09-23.
- Tiempo, El. (2003-11-05). No se dan facultades de policia judicial a FFMM. Retrieved from <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1003375>. Acceso: 12-05-08.
- Tiempo, El. (2003-12-02). U.E. condiciona ayuda a Colombia. *El Tiempo*.

- Tiempo, El. (2003-12-03). Encuentros clave con Unión Europea en Bruselas. Retrieved from <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1042078>. Acceso: 10-09-23.
- Tiempo, El. (2003-12-13). Pulso por recomendaciones de la ONU. Retrieved from <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1048279>. Acceso: 2012-03-26.
- Tiempo, El. (2003-12-29). Expectativa por mesa de donantes. Retrieved from <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1044498>. Acceso: 2012-03-26.
- Tiempo, El. (2004-01-19). Esperamos que Colombia cumpla sus compromisos. Retrieved from <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1559074>. Acceso: 10-09-23.
- Tiempo, El. (2004-01-22). Memorial de ONGs a Patten. Retrieved from <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1548914>. Acceso: 12-05-08.
- Tiempo, El. (2004-02-09). Uribe: Mucho que ganar y poco que perder. Retrieved from <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1511995>. Acceso: 2012-03-26.
- Tiempo, El. (2004-02-10). Uribe les pide plata a los europeos Available from <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1505721>
- Tiempo, El. (2004-02-18). Diplomacia de Carriel. Retrieved from <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1592754>. Acceso: 12-05-03.
- Tiempo, El. (2006-07-08). ONU envía nuevo delegado para Colombia. Retrieved from <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2094742>. Acceso: 10-09-23.
- Tilly, Charles. (2001). Mechanisms in political processes. *Annual Review of Political Science*, 4(annual), 21-41.
- Tilly, Charles and Sidney Tarrow. (2006). *Contentious Politics*: Paradigm Publishers.
- Trajkovski, Goran and Collins, Samuel (Ed.). (2009). *Handbook of research on agent-based societies : social and cultural interactions*. London: IGI Global.
- Treib, Oliver, Holger Bähr and Gerda Falkner. (2005). Modes of governance: A note towards conceptual clarification. Retrieved from <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-newgov-N-05-02.pdf>. Acceso: 2012-03-24.
- Troitzsch, Klaus. (2009). Multi-agent systems and simulation: A survey from an application perspective. In Adelinde Uhrmacher and Danny Weyns (Ed.), *Multi-agent systems. Simulation and applications*. New York: CRC Press.
- Tubaro, Paola and Antonio, Casilli. (2010). “An Ethnographic Seduction”: How qualitative research and agent-based models can benefit each other *Bulletin de Me'thodoLogie Sociologique*, 106(1), 1-16.
- Turner, Bryan. (1993). Outline of a theory of human rights *Sociology*, 27(3), 489–512.
- Turner, Bryan (Ed.). (2006). *The cambridge dictionary of sociology*. Cambridge: Cambridge UP.
- UN (United Nations). (1945). Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice. Retrieved from <http://treaties.un.org/doc/Publication/CTC/uncharter.pdf>. Acceso: 10-12-05.
- UN (United Nations). (2000). United Nations Millenium Declaration (A /RES/55/2). Retrieved from <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf>. Acceso: 2011-06-01.
- UN (United Nations). (2001). Compilation of rules of procedure adopted by Human Rights Treaty Bodies. Retrieved from <http://www1.umn.edu/humanrts/TreatyBodyRulesOfProcedure.pdf>. Acceso: 12-05-09.
- UN (United Nations). (2002). The Johannesburg Declaration on Sustainable Development (A /CONF.199/L.6/Rev.2). Retrieved from http://www.rrcap.unep.org/wssd/Political%20declaration_4%20Sep%2002.pdf. Acceso: 2012-03-24.
- UN (United Nations). (2003). Strengthening of the United Nations: an agenda for further change (A /RES/57/300). Retrieved from <http://www.uneca.org/rcm/Docs/A-RES-57-300.pdf>. Acceso: 2010-06-13.
- UN (United Nations). (2004a). We the Peoples: Civil society, the United Nations and global governance (A/58/817). Retrieved from

- <http://daccessddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/376/41/PDF/N0437641.pdf?OpenElement>. Acceso: 10-08-05.
- UN (United Nations). (2004b). Report of the Secretary-General in response to the report of the Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations (A /59/354). Retrieved from http://www.un.org/ga/civilsocietyhearings/a_59_354.pdf. Acceso: 11-11-17.
- UNDP (United Nations Development Programme). (1990). *Human development report: Concept and measurement of human development*. New York: Oxford UP.
- UNDP (United Nations Development Programme), and OHCHR (Office of the High Commissioner for Human Rights). (2010). *UNDP-OHCHR Toolkit for collaboration with National Human Rights Institutions*. New York: United Nations.
- UNHRC (United Nations Human Rights Council). (2010). Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Philip Alston - Mission to Colombia (A /HRC/14/24/Add.6). Retrieved from http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/14session/A.HRC.14.24.Add.2_en.pdf. Acceso: 12-05-05.
- Uribe, Alvaro. (2002-11-26). Discurso del Presidente en clausura del curso de altos estudios militares. Retrieved from http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/discursos/clubmilitar.htm. Acceso: 12-05-04.
- Uribe, Alvaro. (2003-09-08). Posesión del nuevo comandante de la FAC. Retrieved from http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/discursos/fac.htm. Acceso: 10-09-08.
- Uribe, Alvaro. (2004-02-10). Los que reclaman la democracia deben ser demócratas. Retrieved from http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2004/febrero/10/13102004.htm. Acceso: 10-10-15.
- Uribe, Alvaro. (2004-02-12). Foro económico de la Asociación Federal de Empresarios Industriales y Comerciantes de Alemania. Retrieved from http://web.presidencia.gov.co/discursos/discursos2004/febrero/foro_economico.htm. Acceso: 12-05-04.
- Uribe, Alvaro. (2004-07-28). Exposición del presidente Alvaro Uribe Vélez en clausura de foro "¿se está ganando la guerra?". Retrieved from http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2004/julio/28/17282004.htm. Acceso: 2012-03-26.
- Uribe, Alvaro. (2004-10-14). Consagración de colegiales de la Universidad del Rosario. Retrieved from http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/discursos/rosario.htm. Acceso: 12-05-04.
- Uribe, Alvaro. (2005-04-26). Exposición del presidente Alvaro Uribe en foro ¿Amenaza terrorista o conflicto interno? Retrieved from http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2005/abril/26/10262005.htm. Acceso: 2012-03-26.
- Uribe, Alvaro. (2007-04-19). Alocución y rueda de prensa. Retrieved from http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2007/abril/19/22192007.htm. Acceso: 12-05-08.
- Uribe, Alvaro. (2009-02-07). Palabras del Presidente Uribe en el Consejo Comunal número 223. Retrieved from <http://web.presidencia.gov.co/sp/2009/febrero/07/07072009.html>. Acceso: 2012-03-26.
- Uribe, Alvaro. (2010-05-03). Palabras del Presidente Álvaro Uribe Vélez en el Encuentro de Exalumnos de la Academia Nacional de Asociados del FBI. Retrieved from <http://web.presidencia.gov.co/sp/2010/mayo/03/01032010.html>. Acceso: 12-05-04.
- USAID (United States agency for international development). (2009). Assessment of the implementation of the United States Government's support for Plan Colombia's illicit crop reduction components. Retrieved from http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACN233.pdf. Acceso: 12-05-02.

- Valdés, Francisco. (2008). Gobernanza e instituciones. Propuestas para una agenda de investigación. *Perfiles Latinoamericanos*, 31(enero-junio), 95-119.
- Vincent, Andrew. (2010). *The politics of human rights*. New York: Oxford UP.
- Wang, Pei (2006). *Rigid flexibility: The logic of intelligence*. Dordrecht: Springer.
- Weisfeld, Matt. (2009). *The Object-Oriented Thought Process (3th Ed.)*. Boston: Pearson Education.
- Wendt, Alexander. (1999). *Social theory of international politics* New York Cambridge UP.
- Willets, Peter. (2000). From "consultative arrangements" to "partnership": The changing status of NGOs in diplomacy at the UN. *Global Governance*, 6(2).
- Willets, Peter. (2006). The Cardoso Report on the UN and Civil Society: Functionalism, Global Corporatism, or Global Democracy? *Global Governance*, 12, 305-324.
- Williamson, Oliver. (1996). *The mechanisms of governance*. New York: Oxford UP.
- Woodiwiss, Anthony (2011). Making the Sociology of Human Rights More Sociological. *Development and Society*, 40(1), 117-138.
- Woods, John; Johnson, Ralph; Gabbay, Dov and Ohlbach, Hans. (2002). Logic and practical turn. In Ralph Johnson Dov Gabbay, Hans Jürgen Ohlback and John Woods (Ed.), *Handbook of the logic of argument and inference: The turn towards the practical*. Amsterdam: Elsevier.
- Wooldridge, Michael. (2002). *An introduction to multiagent systems*. West Sussex: John Wiley and Sons.
- Yang, Lu and Gilbert, Nigel. (2008). Getting away from numbers: Using qualitative observation for agent-based modeling. *Advances in Complex Systems*, 11(2), 175-185.
- Yin, Robert. (1994). *Case study research: Design and Methods*. London: Sage.
- Youngers, Coletta. (1998). Waging War: U.S. Policy Toward Colombia. *WOLA*. Retrieved from <http://lasa.international.pitt.edu/LASA98/Youngers.pdf>. Acceso: 12-05-06.
- Zafirovski, Milan. (2004). Paradigms for analysis of social institutions: A case for sociological institutionalism. *International Review of Sociology*, 14(3), 363-397.

ANEXOS

ANEXO 1: ELEMENTOS DEL LENGUAJE UNIFICADO DE MODELADO

(Booch, Rumbaugh y Jacobson 2002. Fowler y Scout 1999. Schmuller 2001.)

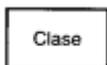
Clases

Definen categorías, tipos semánticos o instancias de estas categorías. En un campo discursivo, se pueden ver como el conjunto de “sustantivos”. Los atributos de estos objetos semánticos se pueden representar dentro de la misma clase. Las clases también se usan para representar interfaces que comunican distintos niveles o módulos del sistema (llevan la etiqueta “interface”).

Ejemplo 1: Los derechos económicos son una categoría semántica del discurso de los derechos humanos.

Ejemplo 2: En el anexo 3.A, la “institucionalización” de recursos de capital política está representada como una interface que comunica el nivel doméstico con el nivel internacional.

Icono: Se representan con un recuadro. Cuando se representan la clase y sus atributos, el nombre de la clase va en la parte superior y los atributos van en la parte inferior (ver, p.e., anexo 3.C).



Paquetes

Representan subsistemas.

Ejemplo 1: En el anexo 3.A., en la dimensión internacional están representados el sistema internacional, el sistema de derechos humanos de Naciones Unidas y el sistema de cooperación internacional para el desarrollo.

Nota. También se usan para representar agrupaciones de clases o agrupaciones de agentes (e.g., los derechos humanos se podrían representar con un paquete compuesto por el conjunto de sub-tipos de derechos humanos)

Icono: Se representan con un ícono de carpeta.



Agentes

En el enfoque multiagente, se definen como los interesados en una problemática común (*stakeholders*). También se pueden representar como objetos semánticos usando clases, lo cual es útil para representar al agente con sus atributos.

Ejemplo: Anexo 3.B. Por otra parte, en el anexo 3.C., he usado clases para representar a los agentes y sus atributos.

Icono: Se representan con una figura humana

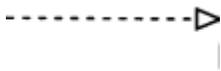


Relaciones

Dependencia: Como el nombre lo indica, son relaciones que indican dependencias entre objetos semánticos.

Ejemplo. En el anexo 3.A., la transferencia de recursos de capital político del nivel internacional al nivel nacional depende del proceso de institucionalización de estos recursos en el sistema político colombiano. Esta dependencia está basada en el principio de soberanía.

Icono: Se representa con una flecha de línea discontinua. La flecha apunta hacia el objeto del que se depende.

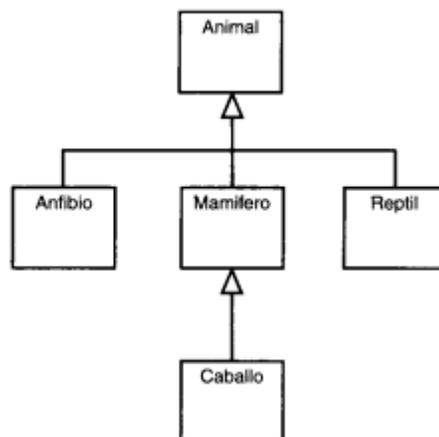


Generalización: Define una relación jerárquica entre objetos semánticos. Son relaciones en las que los objetos-hijo heredan todos los atributos del objeto-padre. La punta de flecha apunta al objeto del que se heredan los atributos.

Ejemplo:

FIGURA 4.13

Una jerarquía de herencia en el reino animal.



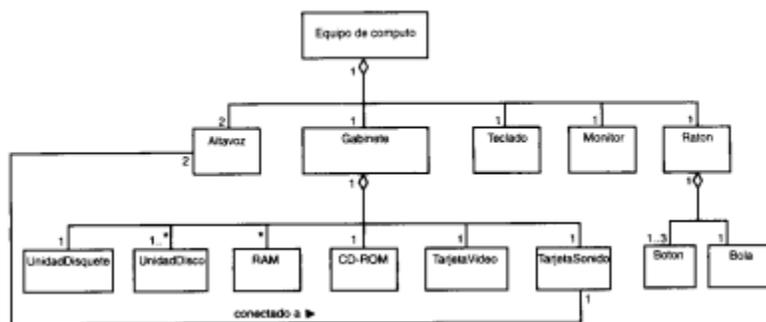
Tomado de Schmuller 2001: 71.

Agregación: Representa una relación todo-parte. Sin embargo, la existencia del todo no depende de la existencia de la parte. Se representa con una línea que termina en un rombo sin rellenar. La punta de rombo está conecta al objeto que agrega a otros objetos.

Ejemplo: Elementos de un equipo de cómputo

FIGURA 5.1

Una asociación por agregación se representa por una línea entre el componente y el todo con un rombo sin relleno que conforma al todo.



Tomado de Schmuller, p77.

Composición: Cuando la existencia del todo depende de la existencia de la parte, entonces la relación todo-parte se define como de composición. Por ejemplo, una persona no puede existir sin su corazón. Esta relación se representa con una línea que termina en una punta de rombo rellena. En el anexo 8, la relación de composición entre los agentes de carácter oficial y el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas indica que este sistema no podría existir sin este tipo de agentes, mientras que sí puede existir sin la participación de las OSCs, por tanto esta última es una relación simple de agregación.

Asociación simple: Representa una asociación sin especificar entre dos objetos semánticos. Se representa con una línea simple.

ANEXO 2. IDENTIFICACION DE ENTREVISTAS

Entrevista 1. Funcionario de la oficina del ACNUDH en Colombia. Representó a esta Oficina en el Proceso Londres - Cartagena. Pidió anonimato.

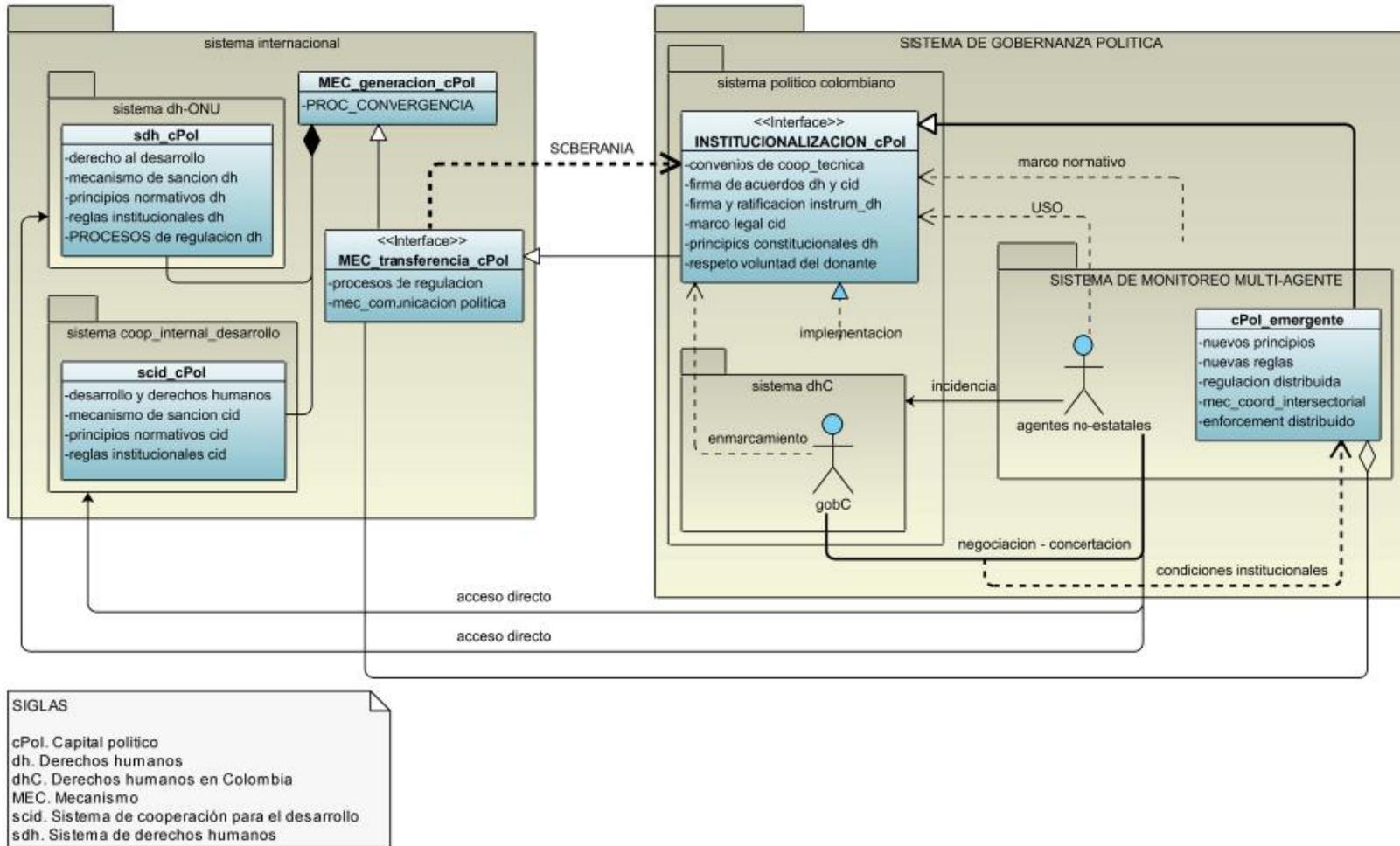
Entrevista 2. Gustavo Gallón. Director de la Comisión Colombiana de Juristas, organización que hace la secretaría técnica de la Alianza. Fue el vocero oficial de la sociedad civil colombiana en la Mesa de Londres.

Entrevista 3. Juan Sebastián Estrada. Funcionario gubernamental. Participó en representación del gobierno colombiano en la mesa de derechos humanos de la primera Estrategia de cooperación.

Entrevista 4. Funcionario del PNUD en Colombia. Asistente del Coordinador Residente y Humanitario del Sistema de Naciones Unidas en Colombia. Representó al PNUD en el Proceso Londres - Cartagena. Pidió anonimato.

ANEXO 3. DOCUMENTACION DEL PROCESO DE CAMBIO DEL MODELO DE REGULACION DE DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA (sistema multiagente)

ANEXO 3.A. Modelo general de emergencia de la estructura de gobernanza política.



Notas anexo 3.A.

Mecanismo de generación, transferencia y uso de recursos de capital político

El modelo relaciona procesos de monitoreo y regulación del nivel internacional y del nivel nacional.

A nivel internacional, el principal mecanismo es el proceso de generación de recursos de capital político. Este mecanismo está **compuesto** por la convergencia de recursos de capital político generados en el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas y en el sistema de cooperación internacional para el desarrollo. El paso de estos recursos al nivel nacional depende principalmente de un mecanismo de transferencia que “hereda” el conjunto de recursos de capital político del mecanismo de generación. El proceso de transferencia de estos recursos y su institucionalización a nivel nacional depende (está determinado por) del principio de soberanía.

A nivel nacional, los principales procesos son el de institucionalización y uso de recursos de capital político. Una vez institucionalizados, los recursos de capital político cumplen dos funciones centrales. Por una parte enmarcan la acción del gobierno y de los agentes no-estatales. Por la otra, son usados por los agentes para avanzar sus agendas en un proceso dado de negociación-concertación intersectorial.

Una vez emerge la estructura de gobernanza política, se establece una relación de “incidencia” de los agentes no-estatales sobre las dinámicas de regulación propias del sistema político doméstico. Junto a esto, se generan nuevos recursos de capital político, es decir, nuevas “condiciones institucionales”, que regulan (determinan) la relación entre el gobierno y los agentes no-estatales. Estos nuevos recursos no sólo dependen del estado del proceso de institucionalización sino, además, pueden **agregar** recursos que aunque aún no estén institucionalizados son transferidos al nivel nacional a través del modelo cognitivo del agente internacional.

Por su parte, los agentes no-estatales tienen “acceso” directo simultáneamente tanto al sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas como a diferentes instancias del sistema de cooperación para el desarrollo en el nivel internacional.

Modelo de datos

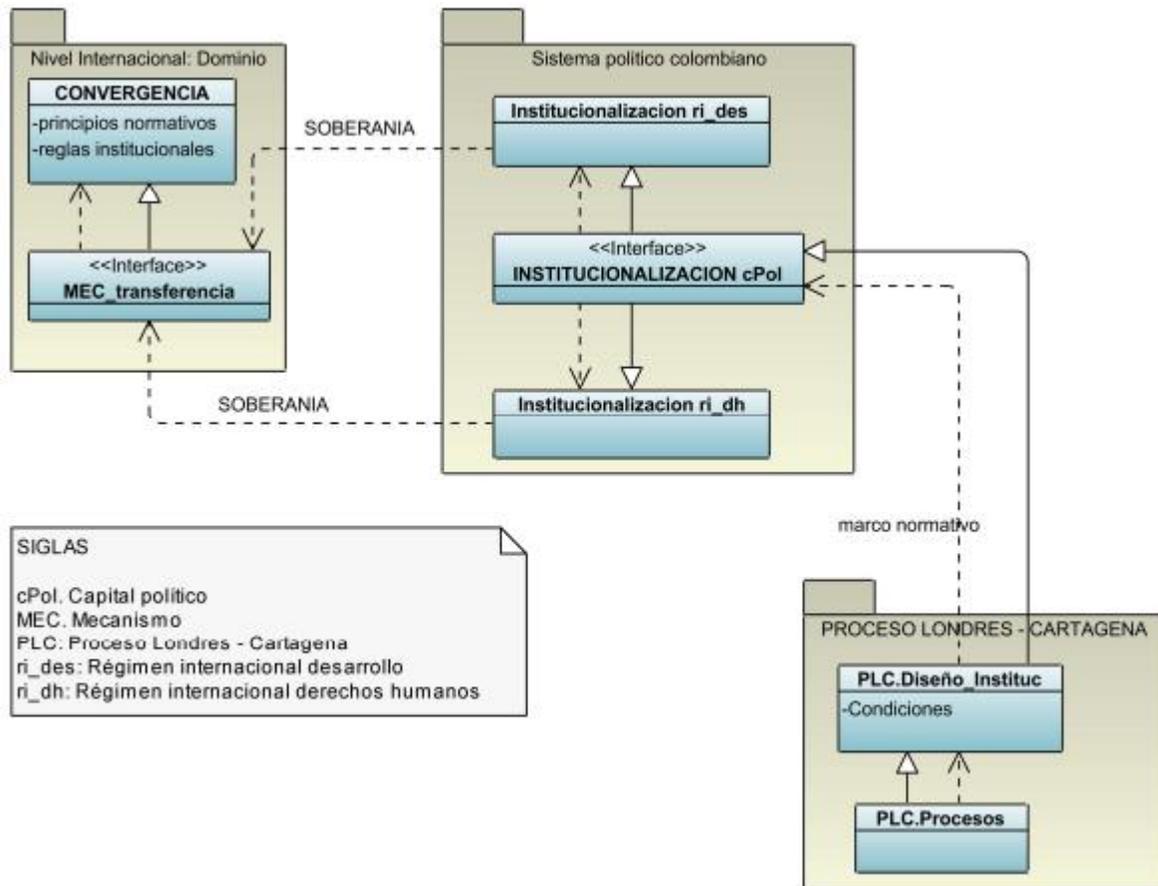
El modelo de datos aporta la información empírica que sustenta los mecanismos del modelo propuesto, tomando como referencia el Proceso Londres-Cartagena.

El mecanismo de generación de recursos de capital político está sustentado analíticamente en el capítulo 2. El anexo 6, 7 y 8 sintetizan la información respecto al tipo de agentes internacionales y procesos que contienen estos recursos de capital (mecanismos, procesos, principios y reglas) dentro del sistema de derechos humanos de Naciones Unidas.

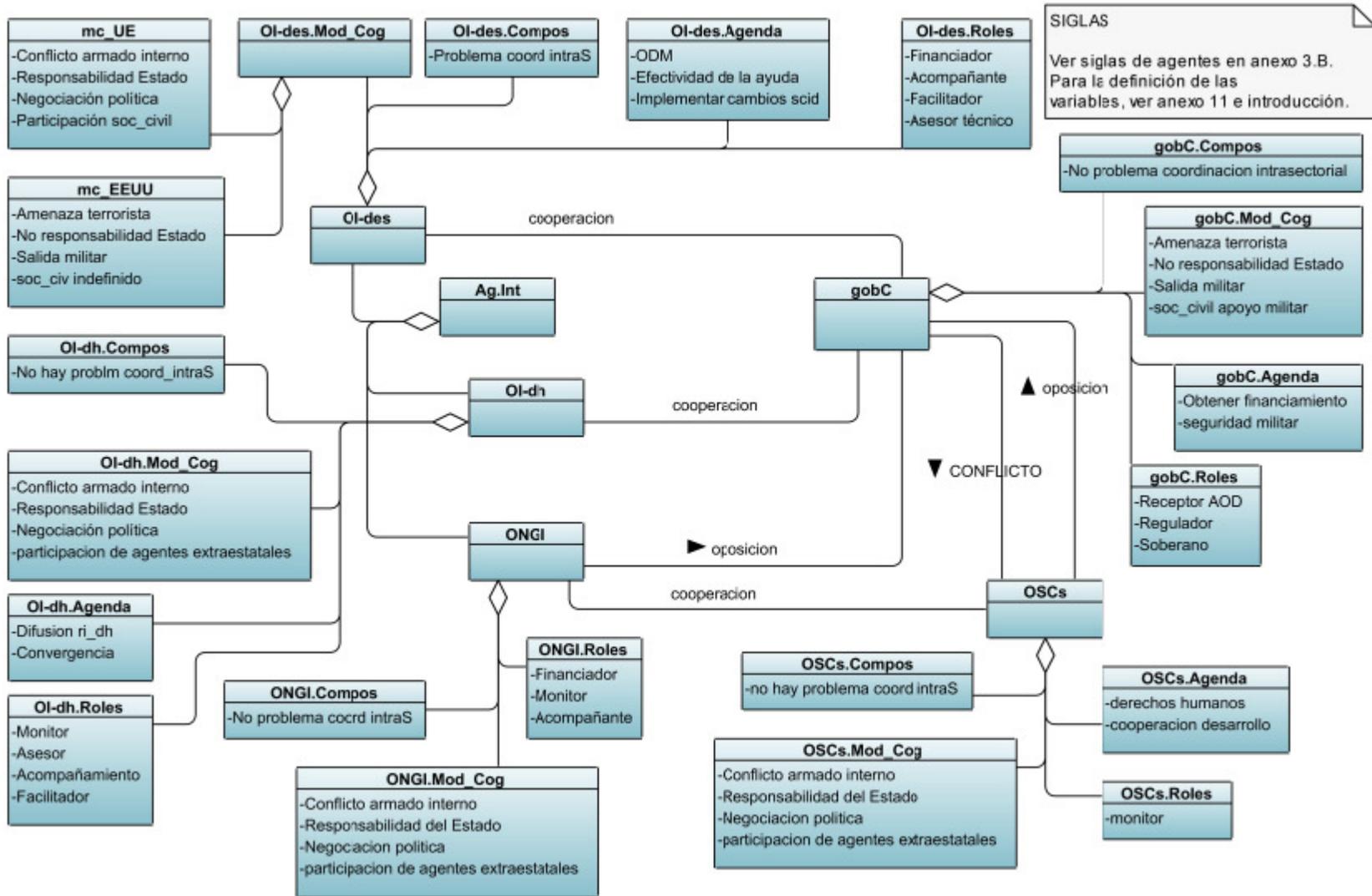
El mecanismo de transferencia / institucionalización está sustentado analíticamente en el capítulo 2 (punto de vista internacional) y en el capítulo 3 (punto de vista nacional). El anexo 9 sintetiza la información sobre el estado de la ratificación de instrumentos internacionales de derechos humanos por parte del Estado colombiano.

El mecanismo de uso de recursos de capital político está sustentado analíticamente en el capítulo 4. El mecanismo de emergencia de la estructura de gobernanza política está sustentado en el capítulo 5. El conjunto de anexos 3.B – 3.E documenta este proceso. El anexo 10 presenta de manera codificada los cambios, como resultado del uso de recursos de capital político, en los principales atributos de los agentes que definen cómo participan en el modelo de regulación (estado inicial – estado emergente). El anexo 11 muestra los resultados en materia de regulación de la problemática de derechos humanos en el período 2002-2009.

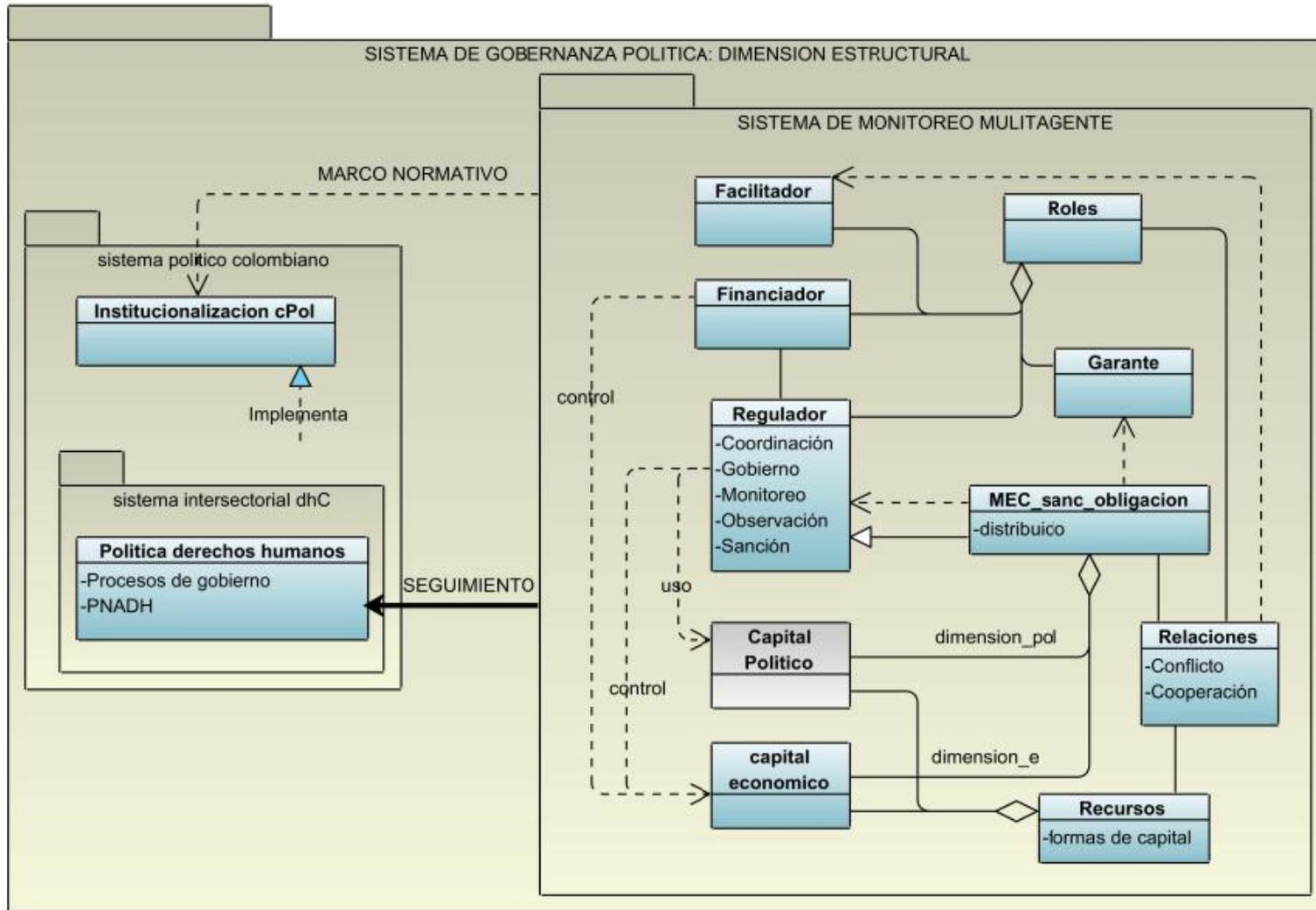
ANEXO 3.B.1. Enmarcamiento del Proceso Londres-Cartagena



ANEXO 3.C. Estado inicial del modelo de regulación: Agentes



ANEXO 3.D Modelo de gobernanza política: Dimensión estructural

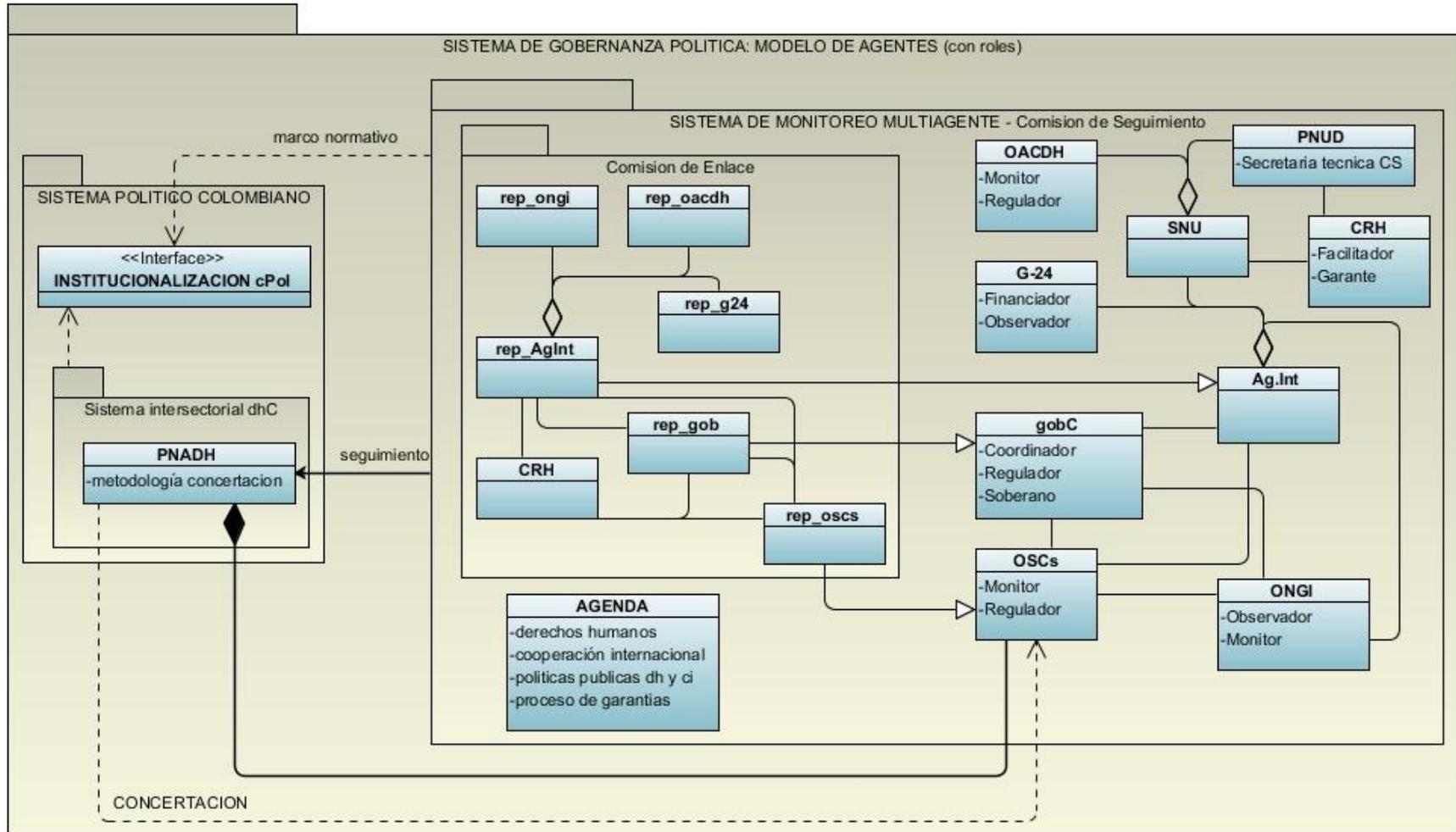


Notas anexo 3.D.

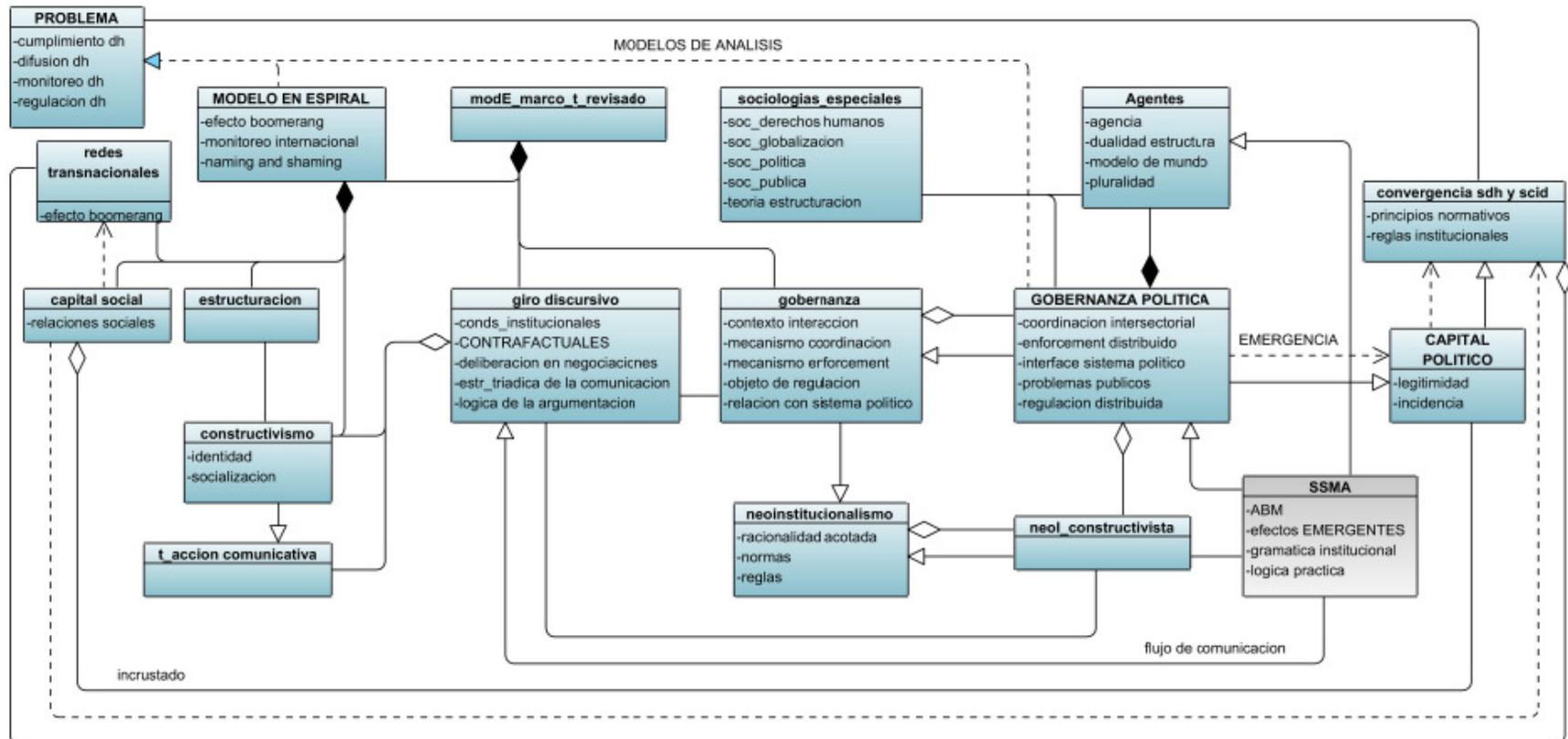
Los agentes se organizan en un sistema de monitoreo multi-agente (estructura de gobernanza política).

El rol de regulador se vincula a funciones de coordinación, gobierno, monitoreo, observación y sanción. En la medida en que distintos agentes participan en estas funciones, el rol de regulador se distribuye entre estos agentes. Esto determina la configuración del mecanismo de obligación – sanción, el cual se define, además, por el tipo de control que tienen los agentes sobre recursos económicos y de capital político. De igual forma, queda determinado por la integración de un rol de “garante” de los acuerdos. El rol de financiador lo cumplen básicamente los agentes de la cooperación para el desarrollo.

ANEXO 3.E. Modelo de gobernanza política: Agentes



ANEXO 4. MODELO CONCEPTUAL “EMERGENCIA DE ESTRUCTURAS DE GOBERNANZA POLITICA”



ANEXO 5. CUADRO COMPARTATIVO DE ENFOQUES DE GOBERNANZA

Modelo de regulación	Supuestos sobre el actor	Objeto de regulación	Contexto de interacción (coordinación, obligación-sanción, relación sistema político)
Gobernanza corporativa (Oliver Williamson)	Actor individual Racionalidad acotada	Transacciones Contratos	Contexto: Empresa Organización Coordinación: Condición inicial: Confianza Reglas: Endógenas generadas por la organización Obligación-Sanción: Mecanismo jerárquico con autoridad centralizada Relación con sistema político: Autonomía Procesos privados externos al sistema político Sistema político como ambiente del contexto de interacción
Gobernanza cooperativa (autogobierno) (Elinor Ostrom)	Actor individual Racionalidad acotada	Bienes comunes	Contexto: Auto-organización comunitaria Coordinación Condición inicial: Confianza Reglas: Endógenas generadas por la comunidad Obligación-Sanción: Mecanismo horizontal con autoridad asignada por consenso Relación con sistema político: Autonomía Procesos comunitarios externos al sistema político Sistema político como marco estructural externo del contexto de interacción.

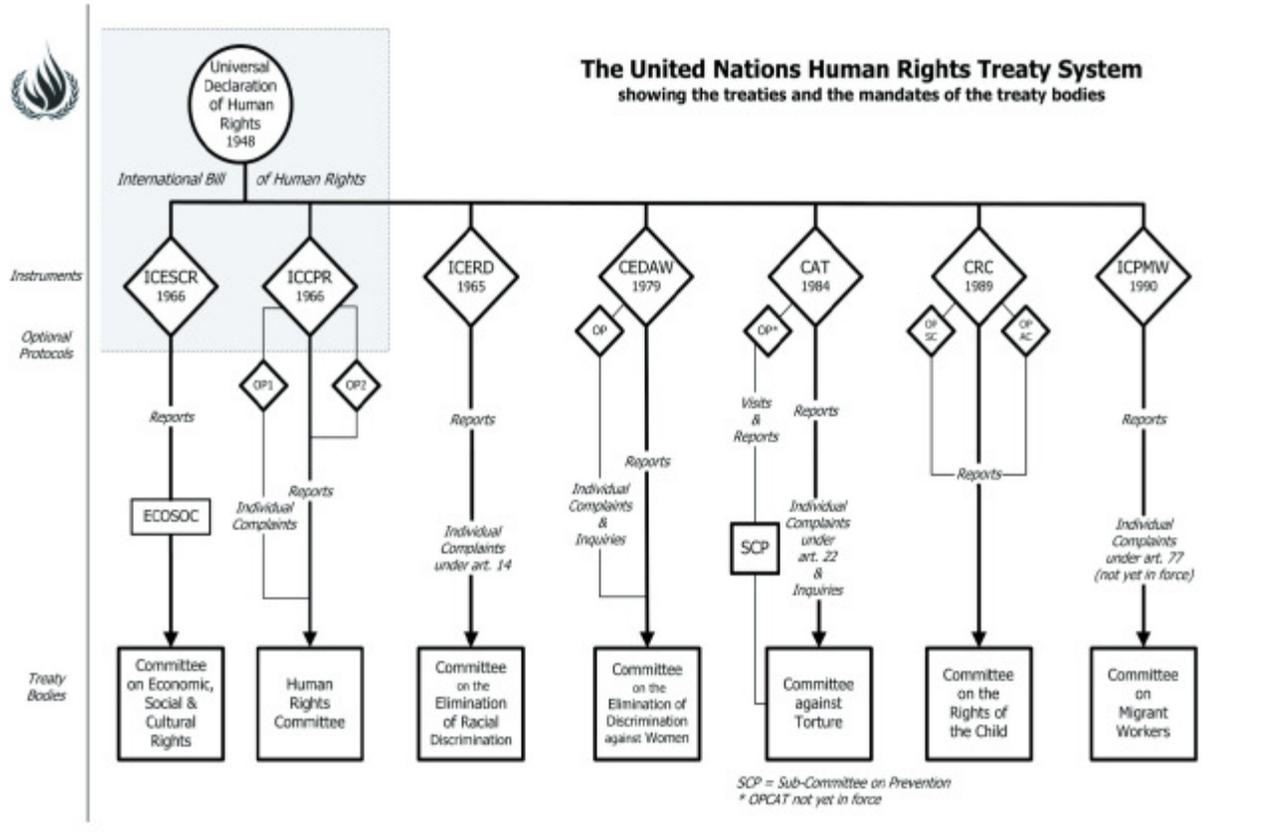
<p>Gobernanza participativa (Gianpaolo Baioicchi)</p>	<p>Actor individual o colectivo Racionalidad comunicativa</p>	<p>Problemas públicos</p>	<p>Contexto: Deliberación gobierno - sociedad civil Coordinación: Condición inicial: Motivos mezclados (confianza, conflicto) Reglas: Exógenas generadas por el gobierno Obligación-Sanción: Mecanismo jerárquico con autoridad centralizada en el gobierno Relación con sistema político: Dependencia Procesos de participación política Procesos de concertación de políticas públicas externos al sistema político</p>
<p>Gobernanza constructivista (Thomas Risse)</p>	<p>Actor del sistema político Comportamiento retórico Racionalidad comunicativa Racionalidad instrumental</p>	<p>Problemas públicos</p>	<p>Contexto: Contextos de negociación-concertación (multi-laterales) Coordinación: Condición inicial: Motivos mezclados Reglas: Condiciones institucionales del contexto de negociación-concertación Obligación-Sanción: Mecanismo horizontal con autoridad distribuida (sanción social entre pares) Referente normativo externo (estructura triádica de la comunicación) Relación con sistema político: Autonomía Procesos de regulación Procesos de negociación-concertación externos al sistema político</p>

<p>Gobernanza global-en-lo-local (Saskia Sassen)</p>	<p>Actor corporativo globalizado Racionalidad instrumental</p>	<p>Operación nacional de corporaciones</p>	<p>Contexto: Contextos de negociación con el gobierno Coordinación: Condición inicial: Motivos mezclados Reglas: Legislación nacional y condiciones institucionales corporativas. Obligación-Sanción: Mecanismo jerárquico con autoridad centralizada en el gobierno (contratos, legislación nacional) Relación con sistema político: Dependencia Procesos de regulación y generación de estándares Procesos de negociación externos al sistema político pero que redistribuyen la autoridad del Estado</p>
---	--	--	---

<p>Gobernanza política (propuesta teórica)</p>	<p>Agentes intersectoriales (gobierno, agentes no-estatales) Comportamiento retórico Racionalidad comunicativa Racionalidad instrumental Racionalidad práctica</p>	<p>Problemas públicos Riesgos sociales</p>	<p>Contexto: Contextos de negociación intersectorial Coordinación: Condición inicial: Motivos mezclados Reglas: Condiciones institucionales del contexto de interacción (capital político) Obligación-Sanción (mixto): Mecanismo horizontal con autoridad distribuida (sanción social entre pares) Referente normativo externo (estructura triádica de la comunicación) Mecanismo jerárquico con autoridad centralizada en el gobierno (sanción legal) Relación con sistema político: Dependencia Procesos intersectoriales de regulación de riesgos sociales Interfaces de negociación-concertación integradas al sistema político con redistribución de la autoridad del Estado.</p>
---	--	--	--

ANEXO 6: INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS (generación de capital político)

Cuadro 1: Sistema de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas



Tomado de: OHCHR 2010: 4. (Nota: Siglas en la tabla siguiente)

Tabla 1: Instrumentos internacionales de los sistemas de desarrollo y derechos humanos que generan capital político

TIPO	INSTRUMENTOS INTERNACIONALES	FIRMA	VIGENCIA	ORGANO DE TRATADO (OT)
	INSTRUMENTOS NORMATIVOS			
acuerdo	Carta de las Naciones Unidas		1945	
declaración	Declaración Universal de los Derechos Humanos		1948	
declaración	Declaración derecho al desarrollo		1986	
declaración	Declaración y programa de acción de Viena		1993	
acuerdo	Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas		1993	
declaración	Declaración derechos y deberes de los defensores de los derechos humanos		1999	
declaración	Declaración del Milenio		2000	
declaración	Declaración de Monterrey sobre Financiamiento para el desarrollo		2000	
declaración	Declaración de Roma sobre Armonización de la Ayuda		2003	
declaración	Documento Final de la Cumbre Mundial 2005		2005	
declaración	Declaración de París sobre Efectividad de la Ayuda		2005	
	INSTRUMENTOS LEGALES			
tratado	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR, siglas en inglés)	16-dic-66	03-ene-76	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
protocolo	Protocolo facultativo del ICESCR	10-dic-08	NO	
tratado	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR)	16-dic-66	23-mar-76	Comité de Derechos Humanos
protocolo	Primer protocolo facultativo del ICCPR	16-dic-66	23-mar-76	

protocolo	Segundo protocolo facultativo del ICCPR	15-dic-89	11-jul-91	
tratado	Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (ICERD)	07-mar-66	04-ene-69	Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial
tratado	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW)	18-dic-79	03-sep-81	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer
protocolo	Protocolo facultativo de la CEDAW	06-oct-99	22-dic-00	
tratado	Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles Inhumanos o Degradantes (CAT)	10-dic-84	26-jun-87	Comité contra la Tortura
				Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes
protocolo	Protocolo facultativo de CAT	18-dic-02	22-jun-06	
tratado	Convención sobre los Derechos del Niño (CRC)	20-nov-89	02-sep-90	Comité de los Derechos del Niño
protocolo	Protocolo facultativo de la CRC relativo a la participación de niños en los conflictos armados	25-may-00	12-feb-02	
protocolo	Protocolo facultativo de la CRC relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía	25-may-00	18-ene-02	
tratado	Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (ICPMW)	18-dic-90	01-jul-03	Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares
tratado	Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (CPD)	13-dic-06	03-may-08	Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad
protocolo	Protocolo facultativo de la CPD	13-dic-06	03-may-08	

tratado	Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (CAFD)	20-dic-06	23-dic-10	Comité contra la Desaparición Forzada
---------	---	-----------	-----------	---------------------------------------

Elaborado con base en información en línea (<http://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en>)

ANEXO 8. PARTICIPACION DE LAS OSCs EN PROCESOS DE REGULACION DEL SISTEMA DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS

Tabla 1: Listado general de mecanismos de participación

MECANISMOS DE PARTICIPACION DE LAS OSCs EN EL SISTEMA DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS
MECANISMOS FORMALES
<ul style="list-style-type: none"> (1) Participación en sesiones de la Comisión de derechos humanos (2) Participación en las sesiones de los Comités de tratados internacionales (3) Participación en los Procedimientos Especiales de la Comisión (expertos, relatores especiales y grupos de trabajo) (4) Participación en los trabajos de la oficina del ACNUDH (5) Participación en otras agencias de Naciones Unidas (6) El mecanismo de protección para los defensores de derechos humanos (7) Participación en el ciclo de construcción de informes
MECANISMOS INFORMALES
<ul style="list-style-type: none"> (1) Participación en reuniones informales con miembros de la Comisión o de los Comités (2) Participación a través de las ONGIs de enlace o redes transnacionales de cabildeo (para OSCs del nivel doméstico) (3) Participación a través de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos

Tabla 2. Participación de las OSCs en los procesos de los Órganos de Tratados

PARTICIPACION DE LAS OSCs EN LOS PROCESOS DE LOS ORGANOS DE TRATADOS						
OI-dh	com_e_gr_tr	com_e_ses	com_o_gr_tr	denuncia	informe	info_alerta_t
Comité de Derechos Humanos	X	X		X	X	
Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	X	X	X		X	
Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial		X		X		X
Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer	X	X	X	X		
Comité contra la Tortura		X		X		
Sub-Comité para la Prevención de la Tortura						
Comité de los Derechos del Niño	X	X	X		X	
Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares			X	X		
Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad				X		
Comité contra la Desaparición Forzada				X		

PARTICIPACION DE LAS OSCs EN LOS PROCESOS DE LOS ORGANOS DE TRATADOS (Cont.)						
OI-dh	info_inv	info_proc_rev	info_seg_recs	p_reunion	p_ses	p_ses_reun_i
Comité de Derechos Humanos		X		X	X	X
Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales		X		X	X	
Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial		X		X		X
Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer	X	X		X	X	X
Comité contra la Tortura	X	X		X	X	X
Sub-Comité para la Prevención de la Tortura	X			X		
Comité de los Derechos del Niño		X		X	X	
Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares				X	X	
Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad	X		X	X		
Comité contra la Desaparición Forzada						

CODIFICACION DE LOS PROCESOS

com_e_gr_tr: posibilidad de presentar comunicación escrita al grupo de trabajo entre sesiones.

com_o_gr_tr: posibilidad de presentar comunicación oral al grupo de trabajo entre sesiones.

com_e_ses: posibilidad de presentar comunicación escrita al Comité antes de realizarse la sesión.

denuncia: posibilidad de presentar denuncias de violaciones ante el Comité de forma individual o colectiva.

informe: posibilidad de presentar un informe alternativo al informe oficial del Estado parte.

info_alerta_t: posibilidad de presentar información para activar alerta temprana

info_inv: posibilidad de aportar información para investigaciones de los mecanismos temáticos.

info_proc_rev: posibilidad de aportar información para el proceso de revisión (en realidad este proceso depende en buena parte de la información aportada por las OSCs).

info_seg_recs: posibilidad de aportar información para el seguimiento a recomendaciones

p_reunión: posibilidad de participar en la reunión anual de Presidentes de Comité o entre Comités.

p_ses: participación en la sesión del Comité (el tipo de participación depende del tipo de estatus consultivo que tenga la organización)

p_ses_reun_i: posibilidad de participar en reuniones informales durante el desarrollo de las sesiones con los miembros del Comité (programadas regularmente).

Tabla 3. Principios normativos y reglas institucionales específicas que constituyen capital político para las OSCs

FUENTE	GENERACION DE CAPITAL POLÍTICO A FAVOR DE LAS OSCs (ejemplos)	DEFINICION DEL RECURSO
	PRINCIPIOS NORMATIVOS	
	PRINCIPIOS QUE ESTABLECEN LA NORMA DE PARTICIPACION DE LAS OSCs	
CAD 03: 1s	Consideramos de gran importancia que los países asociados asuman un mayor liderazgo en la coordinación de la ayuda al desarrollo, y que se le asista en mejorar su capacidad para ello. Los países asociados por su parte emprenderán las reformas necesarias para permitir progresivamente que los donantes confíen cada vez más en los sistemas nacionales, gracias a la adopción de principios o estándares internacionales y a la aplicación de buenas prácticas. El elemento clave que orientará esta tarea será el plan nacional que reconozca diversas modalidades de ayuda (proyectos, enfoques sectoriales, y apoyo al presupuesto o balanza de pagos), y asegure la participación de la sociedad civil, incluyendo al sector privado.	Principio de participación (general: cooperación para el desarrollo)
ONU 05b: 5	Aumentar la contribución de las organizaciones no gubernamentales, la sociedad civil, el sector privado y otras partes interesadas a las iniciativas nacionales de desarrollo y a la promoción de la alianza mundial para el desarrollo.	Principio de participación (general: cooperación para el desarrollo)
ONU 05b: 41	Acogemos con beneplácito las contribuciones positivas del sector privado y la sociedad civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales, a la promoción y ejecución de los programas de desarrollo y de derechos humanos, y subrayamos la importancia de que sigan colaborando con los gobiernos, las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales en esas esferas fundamentales.	Principio de participación (general: convergencia dh-des)
ONU 05a: 44, par 155	Hoy día, la Organización [la ONU] cuenta con estructuras racionalizadas, métodos de trabajo más eficaces y una mejor coordinación de sus distintos programas, y ha establecido relaciones de colaboración con la sociedad civil y el sector privado en muchas esferas.	Principio de participación (general: sistema de Naciones Unidas)
ONU 1993: 4	Es indispensable que los Estados y las organizaciones internacionales, en cooperación con las organizaciones no gubernamentales, creen condiciones favorables, en los planos nacional, regional e internacional, para el disfrute pleno y efectivo de los derechos humanos.	Principio de participación (difusión derechos humanos)

OACNUDH FI_No30: 29	El proceso de presentación de informes debería servir para alentar y facilitar, en el plano nacional, la participación popular, el examen público de las políticas gubernamentales y el compromiso constructivo con la sociedad civil, con un espíritu de cooperación y respeto mutuo, y con el fin de progresar en el disfrute de todos los derechos protegidos por las convenciones pertinentes. Algunos Estados incorporan observaciones y críticas de las organizaciones no gubernamentales (ONG) en sus informes.	Principio de participación (proceso de presentación de informes)
OACNUDH FI_No30: 63	Las ONG pueden participar en la promoción de los derechos humanos, en forma general o con un objetivo específico. Existe un marco para la participación de las ONG en muchos mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, como su reconocimiento como entidad consultiva en el Consejo Económico y Social, lo que les permite participar en la Comisión de Derechos Humanos. Tanto las ONG nacionales como las internacionales siguen de cerca la labor que realizan los Órganos creados en virtud de tratados y la mayoría les dan la oportunidad [a las OSCs] de hacer su aportación al proceso de presentación de informes mediante, por ejemplo, la presentación de información adicional relacionada con la aplicación de los tratados en un país concreto (a veces denominados "informes paralelos" o "equivalentes"). Hay diferencias en la manera en que los Órganos creados en virtud de tratados tratan esta información y ello depende de si la organización está reconocida como entidad consultiva en el Consejo Económico y Social.	Principio de participación (proceso de presentación de informes)
OACNUDH FI_No15: 19	El Comité [de Derechos Humanos] considera que la participación de una amplia gama de miembros de la sociedad civil en la preparación de un informe es la práctica óptima.	Principio de participación (proceso de presentación de informes - Comité DH)
OACNUDH FI_No30: 64	Las ONG nacionales e internacionales desempeñan también una importante función siguiendo de cerca la aplicación de las recomendaciones que figuran en las observaciones finales del órgano creado en virtud de un tratado a nivel nacional y motivando el debate público nacional sobre la aplicación de los derechos humanos durante el proceso de redacción del informe y posteriormente. Las ONG han aportado también una importante contribución promoviendo la ratificación de los tratados de derechos humanos en todo el mundo.	Principio de participación (proceso de monitoreo, regulación y cambio normativo)

OHCHR 99: 19	<p>Landmark Human Rights Conferences [...] The Teheran and Vienna World Conferences on human rights were particularly significant for strengthening human rights standards. Both involved an unprecedented number of participants from States, agencies and non-governmental organizations who contributed to the adoption of the Proclamation of Teheran and the Vienna Declaration and Programme of Action respectively</p>	CASOS: Participación
	PRINCIPIOS QUE ESTABLECEN LA NORMA DE LEGITIMIDAD DE LA RELACION CON LAS OSCs	
OECD 09 (contra portada)	In the Accra Agenda for Action (2008), donors and developing country governments commit to deepening their engagement with civil society organisations (CSOs). Better aid requires a broader understanding of the aid effectiveness agenda and a place for CSOs as development actors in their own right and as aid donors, recipients and partners.	Principio de legitimidad (general: cooperación para el desarrollo)
OECD 09: 3	A distinguishing feature of the process leading up to the Third High Level Forum on Aid Effectiveness held in Accra from 2-4 September 2008 (HLF-3), and of the Accra Agenda for Action (AAA) emerging from that process, was the degree of importance accorded to civil society. Civil society organisations (CSOs) were actively involved, and the AAA contains numerous references to civil society and citizen participation.	Principio de legitimidad (general: cooperación para el desarrollo)
ONU 05a: 44, par 165	[Las Naciones Unidas] también debería colaborar de forma mucho más activa con la sociedad civil, teniendo en cuenta que, tras un decenio de interacción en rápido aumento, actual mente la sociedad civil participa en la mayoría de las actividades de las Naciones Unidas. Es más, los objetivos de las Naciones Unidas sólo podrán alcanzarse si se cuenta con la plena participación de la sociedad civil y los gobiernos.	Principio de legitimidad (general: sistema de las Naciones Unidas)
OHCHR 99: 26	<p>Consultation with Non-Governmental Organizations</p> <p>A further function of the Economic and Social Council is to consult with non-governmental organizations concerned with matters falling within the Council's competence. The Council recognizes that these organizations should have the opportunity to express their views and that they often possess special experience or technical knowledge of value to the Council and its work.</p>	Principio de legitimidad (general: sistema de las Naciones Unidas)

ONU 93: 9	<p>La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reconoce la importante función que cumplen las organizaciones no gubernamentales en la promoción de todos los derechos humanos y en las actividades humanitarias a nivel nacional, regional e internacional. La Conferencia aprecia la contribución de esas organizaciones a la tarea de acrecentar el interés público en las cuestiones de derechos humanos, a las actividades de enseñanza, capacitación e investigación en ese campo y a la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Si bien reconoce que la responsabilidad primordial por lo que respecta a la adopción de normas corresponde a los Estados, la Conferencia también aprecia la contribución que las organizaciones no gubernamentales aportan a ese proceso. A este respecto, la Conferencia subraya la importancia de que prosigan el diálogo y la cooperación entre gobiernos y organizaciones no gubernamentales.</p> <p>Las organizaciones no gubernamentales y los miembros de esas organizaciones que tienen una genuina participación en la esfera de los derechos humanos deben disfrutar de los derechos y las libertades reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, y de la protección de las leyes nacionales. Esos derechos y libertades no pueden ejercerse en forma contraria a los propósitos y principios de las Naciones Unidas. Las organizaciones no gubernamentales deben ser dueñas de realizar sus actividades de derechos humanos sin injerencias, en el marco de la legislación nacional y de la Declaración Universal de Derechos Humanos.</p>	Principio de legitimidad (difusión derechos humanos)
OHCHR 99: 70	<p>The direct involvement of people, individually and through non-governmental organizations and other organs of civil society, is essential to the realization of human rights. The Universal Declaration placed the realization of those rights squarely in the hands of every individual and every organ of society. Indeed, the history of human rights protection reflects the collective actions of individuals and organizations. The participation and contribution of all sectors of civil society are vital to the advancement of human rights .</p>	Principio de legitimidad (difusión derechos humanos)

OACNUDH FI_No27:13	El papel de las organizaciones no gubernamentales Las organizaciones no gubernamentales internacionales, regionales o nacionales prestan un apoyo de valor incalculable al sistema de procedimientos especiales. Las organizaciones no gubernamentales que se ocupan de los derechos humanos han sido de las primeras en defender la creación de mandatos específicos. Hacen análisis y proporcionan una información esencial sobre la situación de derechos humanos en muchos países y con relación a muchas cuestiones temáticas. Los expertos verifican esa información y suelen enviarla a los gobiernos para que den su opinión al respecto. Las organizaciones no gubernamentales divulgan los trabajos de los expertos dentro de su esfera de actividad. Los gobiernos, los expertos y las Naciones Unidas dan un amplio reconocimiento a la significativa contribución de las organizaciones no gubernamentales a la ampliación del sistema.	Principio de legitimidad (procesos de Procedimientos Especiales)
	REGLAS INSTITUCIONALES	
	REGLAS RELATIVAS A LA PARTICIPACION DE LAS OSCs EN LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS	
ONU 99	Artículo 16 Los particulares, las organizaciones no gubernamentales y las instituciones pertinentes tienen la importante misión de contribuir a sensibilizar al público sobre las cuestiones relativas a todos los derechos humanos y las libertades fundamentales mediante actividades de enseñanza, capacitación e investigación en esas esferas con el objeto de fortalecer, entre otras cosas, la comprensión, la tolerancia, la paz y las relaciones de amistad entre las naciones y entre todos los grupos raciales y religiosos, teniendo en cuenta las diferentes mentalidades de las sociedades y comunidades en las que llevan a cabo sus actividades.	Monitoreo y regulación (derechos de los defensores)
CDH-ONU 06: 5	Activar y movilizar a la comunidad internacional y la comunidad nacional para que aborden determinadas cuestiones de derechos humanos, y alentar la cooperación entre los gobiernos, la sociedad civil y las organizaciones intergubernamentales.	Monitoreo y regulación
CDH-ONU 06: 24	Además de los gobiernos, que son los principales responsables de aplicar las recomendaciones formuladas en los informes de países, existen importantes asociados a escala nacional que pueden participar en el seguimiento, entre ellos, las instituciones nacionales de derechos humanos, las ONG nacionales y el equipo de las Naciones Unidas en el país.	Monitoreo y regulación

<p>CDH-ONU 06: 29</p>	<p>Cooperación con la sociedad civil</p> <p>La sociedad civil en general, y las ONG internacionales, regionales y nacionales en particular, prestan un apoyo muy valioso al sistema de procedimientos especiales. Proporcionan información y análisis, ayudan a difundir sus conclusiones y contribuyen a las actividades de seguimiento. Las reuniones con los representantes de la sociedad civil son apropiadas en todos los aspectos de la labor de los procedimientos especiales, en particular en sus actividades en Ginebra y Nueva York, misiones en el terreno y en otras actividades. Por ello, conviene que los titulares de mandato examinen atenta y puntualmente las invitaciones de las ONG e instituciones académicas para participar en actividades, como conferencias, debates y seminarios. En general, debería mantenerse informado al ACNUDH sobre las actividades de los titulares de mandatos que atañen a la sociedad civil.</p>	<p>Monitoreo y regulación</p>
	<p>REGLAS RELATIVAS A LA PARTICIPACION DE LAS OSCs EN LOS PROCEDIMIENTOS DE MONITOREO Y REGULACION (generales)</p>	
<p>ComDH-ONU 06</p>	<p>Artículo 75 [Comisión de Derechos Humanos] Las organizaciones no gubernamentales de las categorías I y II podrán designar representantes autorizados para que asistan, en calidad de observadores, a las sesiones públicas de la Comisión y de sus órganos subsidiarios. Las organizaciones que figuran en la Lista podrán enviar representantes a dichas sesiones cuando se traten asuntos que están dentro de su esfera de competencia.</p> <p>Artículo 76 1. La Comisión podrá consultar con las organizaciones de las categorías I y II, ya sea directamente o por conducto de un comité o comités establecidos con tal fin. En todos los casos se podrán celebrar tales consultas a invitación de la Comisión o a petición de la organización. 2. Por recomendación del Secretario General, y a petición de la Comisión, las organizaciones que figuran en la Lista podrán también ser oídas por la Comisión.</p>	<p>Monitoreo y regulación</p> <p>(Participación de OSCs en sesiones de la Comisión de derechos humanos)</p>

CDH-ONU 12: 1	<p>Además de los Estados Miembros del Consejo, los observadores, que incluyen Estados no Miembros, organizaciones intergubernamentales, instituciones nacionales de derechos humanos, y organizaciones no gubernamentales (ONG), pueden participar en las sesiones [...]</p> <p>Solo las ONG reconocidas como entidades de carácter consultivo por el Consejo Económico y Social pueden ser acreditadas para participar en calidad de observadoras en los periodos de sesiones del Consejo. Como observadoras, las ONG pueden, entre otras cosas: Asistir a todas las deliberaciones del Consejo, salvo las relacionadas con el Procedimiento de Denuncia [...] Presentar al Consejo de Derechos Humanos declaraciones escritas [...] Hacer declaraciones orales ante el Consejo de Derechos Humanos [...] Participar en debates, diálogos interactivos, mesas redondas y reuniones oficiosas [y] organizar eventos paralelos sobre temas relacionados con la labor del Consejo de Derechos Humanos.</p>	<p>Monitoreo y regulación</p> <p>(Participación de OSCs en sesiones del Consejo de Derechos Humanos)</p>
UN 01: 25	<p>Rule 69 [Comité DESC]</p> <p>1. Non-governmental organizations in consultative status with the Council may submit to the Committee written statements that might contribute to full and universal recognition and realization of the rights contained in the Covenant.</p>	<p>Monitoreo y regulación</p> <p>(Participación OSCs en el Comité DESC)</p>
UN 01: 155	<p>Rule 62 [Comité contra discriminación de la Mujer]</p> <p>1. The Committee may invite specialized agencies, United Nations bodies concerned, regional intergovernmental organizations and non-governmental organizations in consultative status with the Economic and Social Council to submit to it information, documentation and written statements, as appropriate, relevant to the Committee's activities under the Convention.</p>	<p>Monitoreo y regulación</p> <p>(Participación OSCs en el Comité cDM)</p>
CED 12: 12	<p>Rule 44 [Comité contra la desaparición forzada]</p> <p>[...]</p> <p>The Committee may invite National Human Rights Institutions, non-governmental organizations and other relevant civil society organizations to submit to it reports, other information or documentation and oral and written statements, as appropriate, relevant to the Committee's activities under the Convention.</p>	<p>Monitoreo y regulación</p> <p>(Participación OSCs en el Comité cDF)</p>

CAT: OnLine	The Committee [against torture] welcomes the involvement of national institutions for the protection and promotion of human rights (NHRIs) and non-governmental organizations (NGOs) in the process of consultations leading to the preparation of reports by Governments. The Committee also encourages NHRIs and NGOs to directly provide information on the implementation of the provisions of the Convention at the national level	Monitoreo y regulación (Participación OSCs en el Comité cT)
	REGLAS RELATIVAS A LA PARTICIPACION DE LAS OSCs EN LOS PROCEDIMIENTOS DE DENUNCIA	
También OACNUDH FI_No7	Procedimiento 1503 [procedimientos de denuncia] [...] Con arreglo a lo dispuesto en la resolución 2000/3 del Consejo, de 16 de junio de 2000 [ECOSOC 2000b: 21, par 2], la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, designará cada año un Grupo de Trabajo integrado por algunos de sus miembros, que representarán con arreglo a la distribución geográfica a los cinco grupos regionales, además se fomentará una rotación apropiada. Este Grupo de Trabajo, denominado Grupo de Trabajo sobre Comunicaciones, se reunirá cada año inmediatamente después de la Subcomisión para examinar las comunicaciones (quejas) recibidas de particulares y grupos que denuncien violaciones de los derechos humanos, y todas las respuestas de los gobiernos. [fuente: http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/chr/complaints.htm]	Monitoreo y regulación
OHCHR 99: 71	Non-governmental organizations may also submit reports alleging violations of human rights, for confidential consideration by the Sub-Commission, treaties bodies and the Commission under the 1503 procedure.	Monitoreo y regulación (Participación de OSCs en procedimiento de denuncia en general)
OACNUDH FI_No6	El Grupo de Trabajo [sobre desaparición forzada] se reúne 3 veces al año durante 5 a 8 días hábiles, habitualmente en Ginebra. Sus sesiones son privadas. Sin embargo, el Grupo invita regularmente a representantes de gobiernos, ONG, familiares y testigos a participar en sus reuniones.	Monitoreo y regulación (Participación de OSCs en grupo de trabajo sobre desaparición forzada)

ECOSOC 00b: 18	<p>Optional protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography [...] “Article 10 “1. States Parties shall take all necessary steps to strengthen international cooperation by multilateral, regional and bilateral arrangements for the prevention, detection, investigation, prosecution and punishment of those responsible for acts involving the sale of children, child prostitution, child pornography and child sex tourism. States Parties shall also promote international cooperation and coordination between their authorities, national and international non-governmental organizations and international organizations.</p>	<p>Monitoreo y regulación (Participación de OSCs en procedimiento de denuncia en el Comité de Derechos del Niño)</p>
REGLAS SOBRE INTERSECTORIALIDAD (gobernanza)		
OECD 09: 14	<p>At the same time, measures should be taken by all parties to maximize the value of CSO contributions to such dialogue. Such measures should include efforts by civil society to organize itself in the most efficient and representative way possible, and the provision of support for civil society and government to strengthen their capacity to engage in constructive policy dialogue</p>	<p>Intersectorialidad (general: cooperación para el desarrollo)</p>
UN 00: 8s	<p>30. We resolve therefore: [...] To give greater opportunities to the private sector, non-governmental organizations and civil society, in general, to contribute to the realization of the Organization’s [UN] goals and programmes.</p>	<p>Intersectorialidad (general: sistema de Naciones Unidas)</p>
CHR 98	<p>Democracy, respect for all human rights and fundamental freedoms, including the right to development, transparent and accountable governance and administration in all sectors of society, and effective participation by civil society are an essential part of the necessary foundations for the realization of social- and people-centered sustainable development</p>	<p>Intersectorialidad (convergencia dh-des)</p>

CHR 03: 2	<p>[The Commission on Human Rights] welcomes the provision by States and intergovernmental organizations of practical examples of activities that have been effective in strengthening good governance practices for the promotion of human rights at the national level, including activities in the context of development cooperation between States, and encourages all relevant actors, including non-governmental organizations, to share practical experiences with the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on their activities to promote good governance and human rights.</p> <p>[...]</p> <p>Welcomes the conclusion contained in the report of the High Commissioner to the Commission on the role of good governance in the promotion of human rights (E/CN.4/2003/103) that there is a growing awareness of the importance of good governance for the realization of a broad range of human rights and sustainable development.</p>	Intersectorialidad (convergencia dh-des)
ONU 93b: 4	<p>La composición de la institución nacional [de derechos humanos] y el nombramiento de sus miembros, por vía de elección o de otro modo, deberán ajustarse a un procedimiento que ofrezca todas las garantías necesarias para asegurar la representación pluralista de las fuerzas sociales (de la sociedad civil) interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos, en particular mediante facultades que permitan lograr la cooperación eficaz o la participación de los representantes de:</p> <p>a) Las organizaciones no gubernamentales competentes en la esfera de los derechos humanos y la lucha contra la discriminación racial, los sindicatos, las organizaciones socioprofesionales interesadas, en particular juristas, médicos, periodistas y personalidades científicas.</p>	Intersectorialidad (Participación de las OSCs en las Instituciones nacionales de derechos humanos)

ANEXO 9. ESTADO DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE INSTRUMENTOS DE DERECHOS HUMANOS EN EL SISTEMA POLITICO COLOMBIANO

TIPO	INSTRUMENTOS INTERNACIONALES	firma	ratificac
	INSTRUMENTOS NORMATIVOS		
acuerdo	Carta de las Naciones Unidas	sí	
declaración	Declaración Universal de los Derechos Humanos	sí	
declaración	Declaración derecho al desarrollo	sí	
declaración	Declaración y programa de acción de Viena	sí	
acuerdo	Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas	sí	
declaración	Declaración derechos y deberes de los defensores de los derechos humanos	sí	
declaración	Declaración del Milenio	sí	
declaración	Declaración de Monterrey sobre Financiamiento para el desarrollo	sí	
declaración	Declaración de Roma sobre Armonización de la Ayuda	sí	
declaración	Documento Final de la Cumbre Mundial 2005	sí	
declaración	Declaración de París sobre Efectividad de la Ayuda	sí	
	INSTRUMENTOS LEGALES		
tratado	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR, siglas en inglés)	21-dic-66	29-oct-69
protocolo	Protocolo facultativo del ICESCR	NO	NO
tratado	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR)		
protocolo	Primer protocolo facultativo del ICCPR	21-dic-66	29-oct-69
protocolo	Segundo protocolo facultativo del ICCPR		05-ago-97
tratado	Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (ICERD)	23-mar-67	02-sep-81
tratado	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW)	17-jul-80	19-ene-82
protocolo	Protocolo facultativo de la CEDAW	10-dic-99	23-ene-07
tratado	Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles Inhumanos o Degradantes (CAT)	10-abr-85	08-dic-87
protocolo	Protocolo facultativo de la CAT	NO	NO
tratado	Convención sobre los Derechos del Niño (CRC)	26-ene-90	28-ene-91
protocolo	Protocolo facultativo de la CRC relativo a la participación de niños en los conflictos armados	06-sep-00	25-may-05
protocolo	Protocolo facultativo de la CRC relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía	06-sep-00	11-nov-03

tratado	Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (ICPMW)		24-may-95
tratado	Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (CPD)	30-mar-07	10-may-11
protocolo	Protocolo facultativo de la CPD	NO	NO
tratado	Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (CAFD)	27-sep-07	NO

COMPARATIVO DEL MODELO DE AGENTES (codificado) - Cont.													
m_ob	agente	rol_eco	rol_pol1	rol_pol2	rol_pol3	rol_pol4	rol_pol5	rol_pol6	rel_gob	rel_OSCs	rel_OI-des	rel_OI-dh	rel_ONGI
m0	gobP	2	1						0	2	2	2	2
m1	gobU	1	1						0	1	2	2	2
	OSCs	0		1					3	0	2	2	2
	OI-dh	0	1	1			1	1	2	2	0	0	0
	OI-des_EEUU	2		1				1	2	0	0	0	0
	OI-des_EU	2		1			1		2	2	0	0	0
	ONGI	2		1			1		3	2	0	0	0
m2	gob	1	1						0	1	2	2	2
	CRH	0			1	1			2	2	0	0	0
	G-24	2	1				1		2	2	0	0	0
	OSCs	0	1					1	3	0	2	2	2
	OI-dh	0	1				1	1	2	2	0	0	0
	ONGI	2	1				1		3	2	0	0	0
m3	gobS	1	1						0	2	2	2	2

<p>MOMENTOS DE OBSERVACION (m) *m0. gobP: gobierno Pastrana (antecedentes PLC - 2002) *m1. gobU: gobierno Uribe (cambio de gobierno; estado inicial del modelo de regulación - 2003) *m2. gobU: gobierno Uribe (cierre primera fase PLC - 2006) *m3: gobS: gobierno Santos (cambio de gobierno - 2010)</p> <p>COMPOSICION (comp) *comp. ¿Tiene que resolver el agente un problema especial de coordinación intra-sectorial? (sí [1], no [0])</p> <p>MODELO COGNITIVO (mc) *mc_sit. ¿Cómo define el agente la situación? (amenaza terrorista [1], conflicto armado [2], neutral [0]) AND *mc_probl. ¿Cómo define el agente la problemática - el Estado viola dh? (sí [1], no [0], neutral [2]) => *mc_reg. ¿Cuál es el enfoque de regulación preferido por el agente? (negociación política [1], salida militar [2], neutral [0]) AND *mc_part. ¿Para el agente es importante la participación de agentes extra-estatales en los procesos de regulación?: *+¿La sociedad civil? (sí [1], no [0]) AND *+¿Las OI-dh? (sí [1], no [0]) AND *+¿Las OI-des? (sí [1], no [0]).</p>	<p>AGENDA (ag) *ag_econ. ¿La prioridad del agente es lograr acceso a recursos de ayuda al desarrollo? (sí [1], no [0]) AND *ag_dh. ¿La prioridad del agente es avanzar agenda de derechos humanos? (sí [1], no [0]) AND *ag_cid. ¿La prioridad del agente es avanzar agenda de cooperación para el desarrollo? (sí [1], no [0]) AND *ag_seg. ¿La prioridad del agente es avanzar agenda seguridad militar? (sí [1], no [0]).</p> <p>ROLES (rol) *rol_eco. ¿Qué rol económico desempeña el agente en el modelo de regulación? (beneficiario [1], financiador [2], ninguno [0]) AND *rol_pol. ¿Desempeña el agente un rol político en el modelo de regulación? (sí [1], no [0]). Opciones de rol: regulador [1] AND monitor [2] AND facilitador [3] AND garante [4] AND acompañante [5] AND asesor [6]. Nota: En m2, el rol de regulador incluye funciones de: coordinación, gobierno, monitoreo, observación, sanción.</p> <p>RELACIONES (rel) *rel. ¿Cuál es el tipo de relación del agente en foco con los otros agentes en el modelo de regulación? (conflicto [1], cooperación estratégica [2], oposición [3], no se evalúa [0]).</p>
---	---

ANEXO 11: GOBERNANZA POLITICA Y REGULACIÓN DE DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA 2002-2009

Tabla 1: Esquema de financiamiento de la Política de Seguridad Democrática 2002-2008

FINANCIAMIENTO DE LA PSD	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
(mills usd)											
GASTO PUBLICO - GOBIERNO											
Defensa y seguridad			2516	2582	2932	3908	4164	6318	8214		30634
Desarrollo alternativo y víctimas del conflicto			67	81	212	321	450	360	360		1851
Reforma a la justicia			951	866	892	1229	1511	2152	2551		10152
Total gobierno colombiano			3534	3529	4036	5458	6125	8830	11125		42637
APORTES EEUU (Plan Colombia)											
Defensa y seguridad			395,9	607,9	617,7	585,6	587,3	591,1	423		3808,5
Desarrollo alternativo y víctimas del conflicto			109,9	125,7	126,5	124,7	130,4	139,7	194		950,9
Reforma a la justicia			15,8	27	9	7,3	10,5	7,8	39		116,4
Total EEUU			521,6	760,6	753,2	717,6	728,2	738,6	656		4875,8
TOTAL GC + EEUU			4055,6	4289,6	4789,2	6175,6	6853,2	9568,6	11781		47512,8
% participación recursos del Plan Colombia			12,9	17,7	15,7	11,6	10,6	7,7	5,6		10,3

Fuente: USAID 2009

DNP 06b	Control territorial (recuperado)			-158**						158	1099
	% cambio (año base: 2002)				70%				90%	100%	
	PROGRAMAS SOCIALES										
	Familias guardabosques				11385	19024	33594	43271			

Elaborado con base en: DNP 2006a. DOS 2008. GAO 2008. MDNC 2009 y 2010. PPDHC 2010. UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). USAID 2009. US-ONDCP (United States Office of National Drug Control Policy).

*Incluye recursos del Plan Colombia.

**Municipios sin presencia de la fuerza pública.

Tabla 3: Evolución de la situación de derechos humanos en Colombia 2000-2009

FUENTE	DERECHOS HUMANOS	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
	HOMICIDIO COMUN											
PPDHC 10	Homicidio	26499	27803	28775	23523	20210	18111	17479	17193	16140	15817	211550
	% cambio (año base: 2002)			100%	82%	70%	63%	61%	60%	56%	55%	
	EJECUCIONES EXTRAJUDICIALES											
CCEEU 09	Ejecuciones extrajudiciales											995
CCJ 11	Ejecuciones extrajudiciales											2144
CINEP-PPP 11	Falsos positivos (víctimas)		8	50	45	83	82	227	365	219	16	1095
	% cambio (año base: 2002)			100%	90%	166%	164%	454%	730%	438%	32%	
	MASACRES											
PPDHC 10	Masacres	236	186	115	94	46	48	37	26	37	29	854
	% cambio (año base: 2002)			100%	82%	40%	42%	32%	23%	32%	25%	
MDNC 10	Masacres			680	504	263	252	193	128	169	147	2336
	% cambio (año base: 2002)			100%	74%	39%	37%	28%	19%	25%	22%	
CCJ 11	Masacres											765
	DESAPARICION FORZADA											
CCJ 11	Desaparición forzada											2857
	GRUPOS VULNERABLES											
PPDHC 10	Homicidio de indígenas	140	183	197	171	79	56	46	40	71	106	1089
	% cambio (año base: 2000)			100%	87%	40%	28%	23%	20%	36%	54%	
PPDHC 10	Homicidio sindicalistas	155	205	196	101	89	40	60	26	38	28	938

	% cambio (año base: 2000)			100%	52%	45%	20%	31%	13%	19%	14%	
PPDHC 10	Homicidios periodistas	8	9	10	6	3	2	3	2	0	1	44
	% cambio (año base: 2000)			100%	60%	30%	20%	30%	20%	0%	10%	
PSD 11	Agresiones a defensores de derechos humanos			138	184	96	111	74	110	170	174	
	% cambio (año base: 2002)			100%	133%	70%	80%	54%	80%	123%	126%	
	SECUESTRO											
PPDHC 10	Secuestro	3572	2917	2882	2121	1440	800	687	521	437	213	15590
	% cambio (año base: 2002)			100%	74%	50%	28%	24%	18%	15%	7%	
	DESPLAZAMIENTO FORZADO											
CODHES 11	Desplazamiento	317375	342243	412553	207607	287581	310237	221638	305966	380863	286389	3072452
	% cambio (año base: 2002)			100%	50%	70%	75%	54%	74%	92%	69%	
MDNC 10	Desplazamiento			448632	253739	233480	267501	286791	329834	298338	150625	2268940
	% cambio (año base: 2002)			100%	57%	52%	60%	64%	74%	66%	34%	
PPDHC 10	Desplazamiento	271279	390550	444270	251189	233559	269604	287105	332099	307223	142299	2929177
	% cambio (año base: 2002)			100%	57%	53%	61%	65%	75%	69%	32%	
	PROGRAMA DE PROTECCION											
PPDHC 10	Programa de protección a personas en riesgo - presupuesto gubernamental (mills de pesos)	3605	17828	26064	29000	30740	48223	70981	74717	82247	112085	495490
	% cambio (año base: 2002)			100%	111%	118%	185%	272%	287%	316%	430%	
PPDHC 10	Programa de protección a personas en riesgo - aportes cooperación internacional (mills de pesos)		2106	5873	5012	4096	5762	1843	2273	1417	1989	30371
	% cambio (año base: 2002)			100%	85%	70%	98%	31%	39%	24%	34%	

Elaborado con base en: CCEEU 2009 (citado en UNHRC 2010: 9, np 10). CCJ 2011. CINEP-PPP 2011. CODHES 2011. MDNC 2010. PPDHC 2010. PSD 2011.

Tabla 4: Cambios en el modelo de regulación de derechos humanos en Colombia 2003-2009

CAMBIOS EN EL MODELO DE REGULACION DE DERECHOS HUMANOS (ESTRUCTURA DE GOBERNANZA POLITICA)		
EVENTOS QUE INDICAN EL USO DE CAPITAL POLITICO	SISTEMA DE MONITOREO MULTIAGENTE	PROCESOS DE MONITOREO
GENERACION DE CONDICIONES INSTITUCIONALES	NUEVOS PRINCIPIOS NORMATIVOS	Seguimiento a recomendaciones de la OACNUDH
Generación de condición de intersectorialidad	Derechos humanos como norma de referencia	Monitoreo del proceso de concertación intersectorial del PNADH
Generación de condición de cumplimiento recomendaciones de la OACNUDH	Incidencia política de los agentes no-estatales	Monitoreo de la agenda de cooperación para el desarrollo
FLUJO DE COMUNICACIÓN POLITICA	Negociación-concertación intersectorial	Proceso de garantías para defensores dh
TENSION ENTRE NORMAS	CAMBIO INSTITUCIONAL	Procesos de negociación-concertación intersectorial (internos en la CS)
Resultado del debate sobre norma de seguridad y norma de derechos humanos	Creación de la Comisión de Seguimiento (CS)	Informes sobre situación de dh
Resultado del debate sobre norma de legitimidad de agentes no-estatales y norma de derechos humanos	Institucionalización de principios normativos a través del marco de referencia de la CS	
Resultado del debate sobre norma de coordinación técnica y norma de participación política	Generación de mecanismo de coordinación intersectorial	
Cambio en la agenda de derechos humanos del gobierno colombiano	Metodología para la concertación intersectorial del PNADH	
Priorización de la elaboración concertada intersectorialmente del PNADH	Convergencia de las agendas de cooperación para el desarrollo y derechos humanos	
Integración de las OSCs en la Comisión intersectorial de derechos humanos del Estado colombiano	Procesos distribuidos de regulación	
DIPLOMACIA PARALELA OSCs	Procesos distribuidos de obligación-sanción	
Participación en Reunión de Londres - julio, 2003	Participación de las OSCs en Comisión	

	Intersectorial de derechos humanos	
Reunión con Comisario Europeo - enero, 2004	Integración de procesos nacionales e internacionales de monitoreo y regulación	
Participación en protestas en Europa contra gira de Uribe - marzo, 2004		
Participación en sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas		
Participación en Conferencia de Cartagena - febrero, 2005		