

DERECHOS HUMANOS Y GOBERNANZA POLÍTICA EN COLOMBIA



ALEXANDER GONZÁLEZ-CHAVARRÍA

EL COLEGIO DE MÉXICO

DERECHOS HUMANOS
Y GOBERNANZA POLÍTICA EN COLOMBIA

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIOLÓGICOS

DERECHOS HUMANOS Y GOBERNANZA
POLÍTICA EN COLOMBIA

Alexander González-Chavarría



EL COLEGIO DE MÉXICO

323.098610905

G6439d

González-Chavarría, Alexander

Derechos humanos y gobernanza política en Colombia /
Alexander González-Chavarría. -- 1a ed. -- Ciudad de México :
El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, 2017.
316 p. ; il., gráfs. ; 21 cm.

ISBN 978-607-628-109-3

Incluye referencias bibliográficas

1. Derechos humanos -- Aspectos políticos --
Colombia -- Siglo XXI. 2. Derechos humanos -- Colombia
-- Cooperación internacional. 3. Colombia -- Política y
gobierno -- Siglo XXI. I. t.

Primera edición, 2017

D.R. © El Colegio de México, A.C.

Camino al Ajusco 20

Pedregal de Santa Teresa

10740 Ciudad de México

www.colmex.mx

ISBN 978-607-628-109-3

Impreso en México

ÍNDICE

ABREVIATURAS Y SIGLAS	11
INTRODUCCIÓN	13
Marco general del debate sobre derechos humanos	14
Cambio en el modelo de regulación de los derechos humanos en Colombia	17
Breve descripción de los agentes	19
Problemática y resultados a explicar	22
Mecanismo de explicación	24
Diseño metodológico	26
Supuestos del modelado de sistemas sociales multiagente	27
Técnica de modelado y proceso de construcción	32
1. MONITOREO Y REGULACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA DE DERECHOS HUMANOS: ENFOQUE DE GOBERNANZA POLÍTICA	39
1.A. El problema de regulación y monitoreo de los derechos humanos: del estatus prescriptivo al cumplimiento habitual de la norma	39
1.B. El enfoque de gobernanza como alternativa de regulación	59
1.C. Marco de análisis: gobernanza política y regulación de los derechos humanos	87
2. EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN DE DERECHOS HUMANOS Y GENERACIÓN DE RECURSOS DE CAPITAL POLÍTICO	91
2.A. Dimensión normativa	91
2.B. Dimensión institucional	93

2.C. Mecanismo de generación de recursos de capital político en el marco del Sistema de Derechos Humanos de las Naciones Unidas	99
2.D. Mecanismo de transferencia de capital político al nivel nacional	125
3. MODELO BASE DE REGULACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA	135
3.A. Problemática de derechos humanos	136
3.B. Modelo base de regulación	138
3.C. Modelo de agentes	144
3.D. Síntesis: estado inicial del modelo de regulación	184
4. CONCERTACIÓN INTERSECTORIAL DEL COMPONENTE DE DERECHOS HUMANOS	185
4.A. Diseño institucional del PLC	188
4.B. Flujo de comunicación política	206
5. CAMBIOS EN EL MODELO DE REGULACIÓN DE DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA, GENERALIZACIÓN Y PERSPECTIVAS DEL ANÁLISIS	237
5.A. Aprendizajes y generación de nuevas reglas institucionales	237
5.B. Estructura emergente de gobernanza política con coordinación intersectorial	247
5.C. Efectos del modelo de gobernanza política sobre la regulación de derechos humanos en Colombia	254
5.D. Prueba del mecanismo de explicación: análisis contrafactual	257
5.E. Generalización y límites del análisis: discusión de supuestos del modelo en espiral	268
CONCLUSIONES	275

ANEXOS	287
ANEXO 1. DOCUMENTACIÓN DEL PROCESO DE CAMBIO DEL MODELO DE REGULACIÓN DE DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA (sistema multiagente)	289
Anexo 1.A. Modelo general de emergencia de la estructura de gobernanza política	289
Anexo 1.B. Estado inicial del modelo de regulación: agentes	292
Anexo 1.C. Modelo de gobernanza política: dimensión estructural	293
ANEXO 2. INSTRUMENTOS LEGALES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS (generación de capital político)	295
Cuadro 1. Sistema de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas	295
Tabla 1. Instrumentos internacionales de los sistemas de desarrollo y derechos humanos que generan capital político	296
ANEXO 3. MODELO DE AGENTES DEL SISTEMA DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS	299
ANEXO 4. PARTICIPACIÓN DE LAS OSC EN PROCESOS DE REGULACIÓN DEL SISTEMA DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS	300
Tabla 1. Listado general de mecanismos de participación	300
Tabla 2. Participación de las OSC en los procesos de los Órganos de Tratados	301
Tabla 3. Principios normativos y reglas institucionales específicas que constituyen capital político para las OSC (algunos ejemplos)	304
ANEXO 5. ESTADO DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE INSTRUMENTOS DE DERECHOS HUMANOS EN EL SISTEMA POLÍTICO COLOMBIANO PARA EL AÑO 2011	315

ABREVIATURAS Y SIGLAS

- 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
- OACNUDH: Oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos
- OACNUDHC: Oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos en Colombia
- OI-DH: Organizaciones internacionales de derechos humanos
- ONGI: Organizaciones no gubernamentales internacionales
- ONU: Organización de las Naciones Unidas
- OSC: Organizaciones de la sociedad civil
- PLC: Proceso Londres-Cartagena
- PNADH y DIH: Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario
- PSD: Política de Seguridad Democrática
- SCID: Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo
- SDH-ONU: Sistema de Derechos Humanos de Naciones Unidas

INTRODUCCIÓN

En este trabajo abordo el problema de difusión, monitoreo y regulación de los derechos humanos en los contextos nacionales, particularmente en el caso colombiano. Tomo como referente teórico el conocido “modelo en espiral” para analizar críticamente y en términos prácticos, especialmente institucionales, 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.

En lo que respecta al caso de estudio, en Colombia ha habido un largo periodo de cambio en el modelo de regulación política de la problemática de derechos humanos 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 (PLC). 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 en el ámbito internacional con los procesos de regulación en el nivel nacional en Colombia.

Como resultado, espero sustentar que el caso colombiano permite analizar en detalle el proceso de emergencia e institucionalización de esquemas de monitoreo y regulación de la problemática de derechos humanos definidos como modelos de gobernanza política con coordinación intersectorial, estructurados con base en un mecanismo de capital político.

MARCO GENERAL DEL DEBATE SOBRE DERECHOS HUMANOS

Uno de los enfoques del debate sobre los derechos humanos se refiere a los problemas relacionados con los procesos de difusión, monitoreo y regulación de esta norma internacional. Este conjunto de problemas se puede ver en dos niveles. En el ámbito internacional, el problema se refiere a la generación de acuerdos normativos y tratados internacionales que configuran y desarrollan el régimen internacional de los derechos humanos, así como su institucionalización a través de los distintos sistemas de derechos humanos. En la esfera nacional, el problema se refiere al proceso de institucionalización de la norma de derechos humanos en los sistemas políticos y su cumplimiento efectivo por parte de los agentes estatales.¹

¹ Alejandro Anaya, 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, 2011. Emilie Hafner-Burton y James Ron, Human Rights Institutions: Rhetoric and Efficacy. Introduction, *Journal of Peace Research - Special Issue on Protecting Human Rights*, 44(4), 379-383, 2007. Emilie Hafner-Burton, International regimes for human rights, *Annual Review of Political Science*, 15, 1-22, 2012. Jack Donnelly, La soberanía de los Estados y los derechos humanos, en Ana Covarrubias y Daniel Ortega (eds.), *La protección internacional de los derechos humanos: un reto en el siglo XXI*, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Internacionales, 2007. Margaret Keck y Kathryn Sikkink, *Activists beyond borders: advocacy networks in international politics*, Ithaca, Cornell University, 1998. Neil Stammers, *Human Rights and Social Movements*, Londres, Pluto Press, 2009. Ryan Goodman y Derek Jinks, Measuring the effects of human rights treaties, *European Journal of International Law*, 14(1), 171-183, 2003. Thomas Risse, Stephen Ropp y Kathryn Sikkink (eds.), *The power of human rights. International norms and domestic change*, Cambridge, Cambridge UP, 1999.

Mi investigación se refiere a este conjunto de problemas y se enmarca en los postulados teóricos del modelo en espiral, que presento más adelante.² Desde el punto de vista teórico, mi argumento central es que la capacidad explicativa de este modelo mejoraría si se introduce un mecanismo de generación, transferencia y uso de capital político³ que ayude a entender cómo surgen estructuras de monitoreo que vinculan procesos de regulación de los derechos humanos de carácter internacional con procesos de regulación en el nivel doméstico, una vez que se esté en la fase de estatus prescriptivo, es decir, cuando se ha institucionalizado la norma en el ámbito doméstico, pero posiblemente no se cumple a cabalidad. Lo que espero sustentar es que en la práctica este mecanismo lleva a que emerjan estructuras de gobernanza política como alternativa de monitoreo y regulación de los derechos humanos en el nivel doméstico. Por tanto, el modelo teórico debe tomar en cuenta e integrar estos resultados prácticos.

Es importante acentuar que mi objetivo es hacer una aportación al desarrollo teórico del propio modelo en espiral y proponer una ampliación creciente 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 el capítulo 1 veremos que el enfoque de gobernanza es una amplia-

² Thomas Risse y Kathryn Sikkink, *The socialization of international human rights norms into domestic practices: Introduction*, en Risse, Ropp y Sikkink (eds.), *op. cit.*, 1999. Thomas Risse y Stephen Ropp, *International human rights norms and domestic change: Conclusions*, en Risse, Ropp y Sikkink (eds.), *op. cit.*, 1999. Véase aquí el capítulo 1.

³ En el capítulo 1 sustento y propongo una definición de capital político como el conjunto de principios normativos (normas e instrumentos legales) y reglas institucionales que les 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, monitoreo y regulación del cumplimiento de la norma de derechos humanos tanto en el nivel doméstico como en el internacional.

ción 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 dicho 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 como modelos institucionales de regulación y monitoreo del cumplimiento de los derechos humanos en el nivel doméstico.

El interés por los conceptos de gobernanza política y capital político surgió de la evaluación preliminar de la información empírica de mi caso de estudio en la que los agentes hacían referencia a los problemas de “costos de transacción” que había ayudado a resolver el PLC,⁴ así como a su carácter político.⁵ 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.⁶ Hasta donde sé, el enfoque de gobernanza política no se ha evaluado empíricamente, integrando recursos de capital político, en relación con el problema de regulación y monitoreo de los derechos humanos en el nivel doméstico, y la vinculación de estos procesos domésticos con procesos internacionales. Este enfoque tampoco se ha aplicado para evaluar empíricamente las opciones de regulación de la problemática de derechos humanos en Colombia.

⁴ Éste es el proceso que constituye mi caso de estudio.

⁵ Bruno Moro, La Estrategia de Cooperación Internacional en Colombia y el Proceso Londres-Cartagena: experiencias en la ayuda al desarrollo en línea con la Declaración de París, 2006. <<http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Cooperacion%20Internacional/IV%20Encuentro%20Nacional%20Cooperacion/Presentaci%C3%B3n%20Bruno%20Moro%20Medell%C3%ADn%2028%20sept%2006.pdf>> consultado en 2010-09-16.

⁶ Thomas Risse, Global Governance and Communicative Action, *Government and Opposition*, 39(2), 288-313, 2004. Thomas Risse y Mereike Kleine, Deliberation in negotiations, *Journal of European Public Policy*, 17(5), 708-726, 2010.

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

En este trabajo tomo como objeto de estudio el modelo de regulación de la problemática de derechos humanos en Colombia durante la primera administración de Álvaro 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 político en lo que toca a la incidencia política de agentes⁷ 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 ha 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 marco normativo en el plano tanto nacional como internacional—,⁸ 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 personas⁹ e inicialmente se calculó que alrededor de 6 millones de personas pedirían reparación al Estado en tanto víctimas del conflicto armado interno en el marco del proceso de justicia transicional.¹⁰

⁷ Uso el término *agente* para resaltar el potencial de agencia, transformador y creativo, de la acción social (individual o colectiva).

⁸ Éstos son los indicadores básicos para definir la existencia del estatus prescriptivo (Risse y Sikkink, *op. cit.*, 1999, p. 29). La traducción de citas de textos en idioma diferente al español es mía.

⁹ De una población de 46 millones. PCDHDD (Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo), *Informe alterno al quinto informe del Estado colombiano ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Bogotá, Gente Nueva, 2010.

¹⁰ DNP (Departamento Nacional de Planeación), *Plan de financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011*, Bogotá, 2011. OACNUDH (Oficina del alto comi-

Junto a la responsabilidad que le cabe al Estado colombiano en la regulación de esta problemática, el modelo de regulación ha integrado progresivamente la participación de agentes no estatales en el nivel nacional y en el internacional. Este conjunto de agentes incluye sectores organizados de la sociedad civil colombiana, así como agentes internacionales, especialmente del Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SCID), del Sistema de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (SDH-ONU) y ONG internacionales (ONGI).

Esto ha planteado importantes problemas de coordinación intersectorial¹¹ entre el gobierno colombiano y los agentes no estatales, problemas que incluyen aspectos tanto políticos como institucionales y técnicos. La solución a problemas de coordinación y resolución de conflictos entre agentes interesados en cooperar para regular alguna problemática de interés común genera normalmente algún tipo de estructura de gobernanza.¹² Esto sugiere poner 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 esta problemática de regulación en perspectiva de gobernanza, analizo el proceso de coordinación intersectorial conocido como el PLC.¹³ Este Proceso se desarrolló entre los años 2003 y 2005 como parte de las dinámicas de cooperación internacional del Estado colombiano dentro del SCID. Empezó por una

sionado de Naciones Unidas para los derechos humanos en Colombia), 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), 2012. <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7405.pdf?view=1>> consultado en 2014-06-17.

¹¹ Prefiero el término intersectorial frente a otros términos como “tripartita” o “multi-parte”. El enfoque intersectorial permite acentuar el hecho de que el gobierno interactúa con agentes externos al sistema político, que se desempeñan en otros “sectores” o sistemas de acción 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.

¹² Capítulo 1.

¹³ Desarrollo la descripción completa de los antecedentes y del Proceso en los capítulos 3 y 4.

iniciativa de la administración Uribe apoyada por el BID¹⁴ con el fin de gestionar recursos de financiamiento para el componente social de su Política de Seguridad Democrática (PSD) 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.

BREVE DESCRIPCIÓN DE LOS AGENTES

En el Proceso Londres-Cartagena participaron tres agentes colectivos: el gobierno colombiano, OSC colombianas y agentes internacionales.

Con respecto al gobierno colombiano, la trayectoria política de Álvaro Uribe estaba marcada por su preferencia por la salida militar al conflicto armado interno colombiano. Siendo gobernador del departamento¹⁵ de Antioquia (Colombia) a mediados de los noventa, “defendió con ahínco”¹⁶ la formación de grupos privados de autodefensa, lo cual, en la opinión de importantes analistas políticos, fortaleció el fenómeno del paramilitarismo que se venía configurando en Colombia a partir del

¹⁴ Banco Interamericano de Desarrollo.

¹⁵ Unidad administrativa del Estado colombiano.

¹⁶ CRS (Congressional Research Services), Colombia: The Uribe Administration and Congressional Concerns. <<http://www.iwar.org.uk/news-archive/crs/11563.pdf>> consultado en 2012-05-08.

año 1983.¹⁷ Luego, llegó a la presidencia de la República de Colombia en el año 2002, 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 fallido proceso de paz con la administración Pastrana (1998-2002) y la incapacidad de esta administración para controlar las acciones delictivas de este grupo en la zona de distensión del Caguán en el marco de este Proceso. Cuando en la campaña presidencial para el periodo 2002-2006 Uribe propuso mano dura y derrota militar de las guerrillas colombianas, captó la simpatía de este electorado y, después de empezar con 1% de aceptación, resultó ganador en primera ronda con 53% de los votos.¹⁸

Por su parte, entre las organizaciones sociales que participaron en el Proceso había algunas 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 Colombia.¹⁹ A esto se añadía el hecho de 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 guerrillas.²⁰ La experiencia de estigmatización

¹⁷ Estos grupos de autodefensa se conocieron como las Convivir. Iván Cepeda y Jorge Rojas, *A las puertas de El Ubérrimo*, Bogotá, Debate, 2008. Human Rights Watch (citado en CRS, *op. cit.*, p. 3). Mauricio Romero, *Paramilitares y autodefensas 1982-2003*, Bogotá, IEPRI-Planeta, 2003. Mauricio Romero (ed.), *Parapolítica: La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*, Bogotá, Intermedio, 2007a. La posición general de Uribe frente a estas acusaciones se puede ver en: Álvaro Uribe, Alocución y rueda de prensa. <http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2007/abril/19/22192007.htm> consultado en 2012-05-08.

¹⁸ Arlene Tickner y Rodrigo Pardo, 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, 2003.

¹⁹ Véase el capítulo 3.

²⁰ Mauricio Archila, *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, 2003.

y represión había determinado una actitud de confrontación política de las OSC con el Estado colombiano.

Algunos de estos sectores sociales vinculaban a Álvaro 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 humanos.²¹ 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 y su implementación desde el año 1999, 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.²² Estos dos enfoques estuvieron representados en el Proceso Londres-Cartagena como parte del agente internacional.

En breve, al iniciar el 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 de los componentes de la primera Estrategia de Cooperación Internacional. Sin embargo, la condición inicial de la relación entre la administración Uribe y las OSC 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 dentro del grupo de los internacionales.

²¹ PCDHDD, *El embrujo autoritario. Primer año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez*, Bogotá, 2003.

²² GAO (U.S. Government Accountability Office), Plan Colombia. Drug Reduction Goals Were not Fully Met, but Security Has Improved; U.S. Agencies Need More Detailed Plans for Reducing Assistance <<http://www.gao.gov/new.items/d0971.pdf>> consultado en 2012-03-24.

PROBLEMÁTICA Y RESULTADOS A EXPLICAR

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 teórica (capítulo 1) y práctica del caso de estudio.

El principal resultado que resaltan los agentes es el carácter político que adquirió el Proceso,²³ lo que dependió básicamente de dos factores. Por una parte, 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 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 temas. Por otra parte, 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.²⁴

²³ Bruno Moro, Londres-Cartagena: un proceso político, de diálogo y de cooperación. <<http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=kk--1-procesolondrescartagena&x=51786>> consultado en 2010-10-20.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), *De Londres a Cartagena y Bogotá: Estrategia de Cooperación Internacional de Colombia*, Bogotá, PNUD, 2007a.

²⁴ La cancillería colombiana presentó el PLC como un caso de buenas prácticas en cooperación internacional en el Tercer Foro de Alto Nivel sobre Efectividad de la Ayuda, en Ghana, África (2008). Allí 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 multilaterales de cooperación que tomaron parte del Proceso hacen presencia en la mayoría de países receptores de ayuda al desarrollo. Esto sugiere que el PLC 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.

Esto produjo un cambio fundamental en el modelo de regulación de la problemática de derechos humanos en Colombia que requiere ser explicado.²⁵

En cuanto a los agentes, cada uno de ellos experimentó cambios importantes en alguno de sus atributos, ya 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 del alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos (ACNUDH) en Colombia.

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 OSC 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 al 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 generaron y se institucionalizaron nuevos recursos de capital político, y se integraron institucionalmente las dinámicas domésticas de regulación con procesos internacionales de regulación, especialmente procesos del Sistema de Derechos Humanos de Naciones Unidas.²⁶

²⁵ En el desarrollo del trabajo sustentó cada uno de los resultados que enuncio a continuación.

²⁶ Este conjunto de resultados era vigente al terminar el segundo mandato de Álvaro Uribe en agosto de 2010.

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 PLC 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 como sigue, en función de los momentos centrales 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, así como la división interna en el conjunto de cooperantes. Tercero, dadas estas condiciones institucionales y su efecto sobre el proceso de negociación 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 PLC y por qué se puede caracterizar el modelo emergente de regulación como una estructura de gobernanza política con coordinación intersectorial.

MECANISMO DE EXPLICACIÓN

La propuesta teórica (capítulo 1) de este trabajo 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 práctico institucional y genera cambios en el modelo de regulación en la perspectiva de gobernanza política.

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 causales.²⁷ El mecanismo de explicación central

²⁷ Charles Tilly, Mechanisms in political processes, *Annual Review of Political Science*, 4(anual), 21-41, 2001. Elinor Ostrom, *Understanding institutional diversity*,

que propongo está basado en el proceso de generación, transferencia y 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 PLC, los agentes usaron recursos de capital político, que se habían generado en el ámbito internacional y transferido al nivel nacional producto de la evolución del régimen internacional de los derechos humanos, para negociar y concertar sobre alternativas de regulación de la problemática de derechos humanos, lo cual cambió el modelo de regulación en el nivel doméstico de un modelo centrado en las relaciones gobierno-oposición a un modelo de gobernanza política con coordinación intersectorial. Este mecanismo se descompone en los siguientes procesos y resultados parciales, que requieren ser probados o sustentados con información empírica.

Al iniciar el PLC, se había generado una serie de recursos de capital político como parte de la evolución normativa e institucional de los derechos humanos en el nivel internacional. Estos recursos se habían transferido al nivel nacional ya sea a través de procesos de institucionalización de los derechos humanos como parte del sistema político colombiano o a través de los convenios de cooperación firmados por el Estado colombiano con agentes no estatales en el nivel internacional.

Por una parte, los agentes usaron estos recursos en el desarrollo del PLC como referente para definir las condiciones institucionales que enmarcaron el proceso de negociación intersectorial. Por la otra, los agentes usaron estos recursos como referente para orientar sus estrategias de

Princeton, Princeton UP, 2005. Gianluca Manzo, 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, 2005. Jon Elster, *Explaining social behavior. More nuts and bolts for the social sciences*, Nueva York, Cambridge UP, 2007. Peter Abell, Narrative explanation: An alternative to variable-centered explanation?, *Annual Review of Sociology*, 30, 287-310, 2004. Peter Hedström, *Dissecting the social: On the principles of analytical sociology*, Nueva York, Cambridge UP, 2005. Peter Hedström y Petri Ylikoski, Causal mechanisms in the social sciences, *Annual Review of Sociology*, 36, 49-67, 2010. Pierre Demeulenaere, Introduction, en Pierre Demeulenaere (ed.), *Analytical sociology and social mechanisms*, Nueva York, Cambridge UP, 2011.

acción. Los agentes no estatales usaron estos recursos con el fin de 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 escala 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 resultados del proceso de negociación mencionados antes indican los efectos de la introducción de este mecanismo de capital político, por una parte, sobre la capacidad de incidencia de los agentes no estatales sobre el comportamiento del gobierno y el ejercicio del gobierno y, por la otra, sobre la configuración institucional del 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 entre el Estado colombiano y agentes no estatales del nivel internacional y doméstico.

DISEÑO METODOLÓGICO

En el plano metodológico, abordé el modelo de regulación de la problemática de derechos humanos en Colombia como un sistema social multiagente.²⁸ Los atributos del caso de estudio corresponden a este tipo de sistemas sociales y 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 (en los niveles nacional e internacional), lo que genera un potencial importante de conflicto entre ellos; tercero, es un Proceso que integra dinámicas internacionales

²⁸ Peter Newell, Philipp Pattberg y Heike Schroeder, Multiactor governance and the environment, *Annual Review of Environmental Resources*, 37, 365-387, 2012.

de regulación con dinámicas nacionales, lo que exige la descomposición por escalas²⁹ o 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 efectos emergentes, resultados no previstos,³⁰ producto de las decisiones y trayectoria de acción de cada agente y de la interacción entre ellos.

En lo que sigue presento los supuestos metodológicos del modelado de sistemas sociales multiagente que justifican los puntos presentados antes, así como el enfoque técnico de modelado que voy a usar y los pasos que voy a seguir para la construcción del argumento, lo que genera la estructura en capítulos del libro.

Supuestos del modelado de sistemas sociales multiagente

La elección del enfoque multiagente implica dos puntos metodológicos importantes: primero, implica que le doy centralidad a la relación mutuamente determinante entre estructura y agentes;³¹ es decir, el análisis va de los efectos de aspectos estructurales (capital político) sobre la trayectoria de acción de los agentes (proceso de negociación y flujo de comunicación política) y, de nuevo, a los efectos emergentes³² en el

²⁹ Saskia Sassen, *The global inside the national. A research agenda for sociology.* <<http://www.sagepub.net/isa/resources/pdf/GlobalInsideTheNational.pdf>> consultado en 2013-01-20.

³⁰ Robert K. Merton, *The unanticipated consequences of purposive social action,* *American Sociological Review*, 1, 894-904, 1936.

³¹ Anthony Giddens, *The constitution of society: Outline of the theory of structuration,* Cambridge, Polity, 1984.

³² 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.

nivel estructural (cambio en el modelo de regulación);³³ segundo, en la medida en que asumo un enfoque de explicación basada en mecanismos, uso un enfoque cualitativo de modelado basado en el agente.³⁴ A continuación, sustento brevemente estos puntos.

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 común.³⁵ Troitzsch realiza una revisión completa de la evolución de las aplicaciones empíricas de este enfoque, especialmente en economía, ciencia política y sociología, acentuando la forma como se ha incluido la perspectiva de agencia.³⁶ Su conclusión es que el agente paulatinamente se ha construido con características sociológicas

³³ Otra forma de ver esto es en términos del bucle macro-micro-macro analizado por Coleman (James Coleman, *Foundations of Social Theory*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University, 1990). Una discusión actualizada de estos planteamientos se puede consultar en la *Revista Francesa de Sociología*, que dedicó su número 44(2) a Coleman, *Revue Française de Sociologie*, 44(2), 2003. La aplicación de este enfoque para el desarrollo de métodos computacionales se puede revisar en: Klaus Fischer, Michael Florian y Thomas Malsch (eds.), *Socionics: Scalability of complex social systems*, Berlín, Springer-Verlag, 2005.

³⁴ Bruce Edmonds y Scott Moss, From KISS to KIDS – An “Anti-simplistic” modelling approach, en Paul Davidson *et al.* (ed.), *Multi agent based simulation*, Nueva York, Springer-Verlag, 2004. Bruce Edmonds, Cesáreo Hernández y Klaus Troitzsch (eds.), *Social simulation: technologies, advances, and new discoveries*, Londres, Information Science Reference, 2009. Goran Trajkovski y Samuel Collins (eds.), *Handbook of research on agent-based societies: social and cultural interactions*, Londres, IGI Global, 2009. Lu Yang y Nigel Gilbert, Getting away from numbers: Using qualitative observation for agent-based modeling, *Advances in Complex Systems*, 11(2), 175-185, 2008. Nigel Gilbert y Ana Maria Ramanath, The design of participatory agent-based social simulations, *Journal of Artificial Societies and Social Simulation*, 7(4), 13 pp., 2004. Paola Tubaro y Antonio Casilli, “An ethnographic seduction”: How qualitative research and agent-based models can benefit each other, *Bulletin de Méthodologie Sociologique*, 106(1), 1-16, 2010.

³⁵ Nigel Gilbert y Klaus Troitzsch, *Simulation for the social scientist* (2ª ed.), Nueva York, Open University, 2005. Estos autores resaltan el hecho que el enfoque multiagente “trae de vuelta a los interesados” en la problemática (*stakeholders*).

³⁶ Klaus Troitzsch, Multi-agent systems and simulation: A survey from an application perspective, en Adelinde Uhrmacher y Danny Weyns (eds.), *Multi-agent systems. Simulation and applications*, Nueva York, CRC Press, 2009.

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 otros.

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 acción.³⁷ 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 estratégica.³⁸

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 cómo está formado el sistema de creencias del agente. 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 acción.³⁹ Hedström propone modificar el elemento de información por oportunidades para la acción, las cuales concibe como definidas estructuralmente,⁴⁰ mientras que Abell introduce un cuarto elemento, el de las preferencias.⁴¹ El punto metodológico importante para mis

³⁷ Giddens, *op. cit.* Hans, Joas, *La créativité de l'agir*, París, Les éditions du CERF, 1999. Elster, *op. cit.*, 2007. Gilbert y Troitzsch, *op. cit.*, 2005. Nigel Gilbert, *Agent-based models*, Londres, Sage Publications, 2008. Hedström, *op. cit.*, 2005. Pierre Bourdieu, *Razones prácticas: sobre la teoría de la acción*, Barcelona, Anagrama, 1997.

³⁸ Peter Abell, 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, 2003. En esta medida, desde el punto de vista de ego, *alter* es parte de las condiciones que enmarcan su acción.

³⁹ Jon Elster, Interpretation and Rational Choice, *Rationality and Society*, 21(5), 5-33, 2009, p. 7.

⁴⁰ Hedström, *op. cit.*, 2005.

⁴¹ Abell, *op. cit.*, 2003.

fin de análisis 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).⁴² 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.

El enfoque multiagente permite definir distintos niveles de análisis (escalas) 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.

⁴² *Idem.* Klaus Troitzsch, Simulating communication and interpretation as a means of interaction in human social systems, *Simulation*, 88, 7-17, 2012. Gilbert y Troitzsch, *op. cit.*, 2005. Para el tema del modelado cognitivo: Ron Sun (ed.), *Cognition and multi-agent interaction: From cognitive modeling to social simulation*, Cambridge, Cambridge UP, 2005. Cognitive architectures and multi-agent social simulation. <<http://www.cogsci.rpi.edu/~rsun/folder-files/sun-mass2009.pdf>> consultado en 2011-12-11.

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 generaron resultados y comportamientos observables en cada uno de los agentes en el nivel colectivo y, por tanto, la 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 debía tomar ciertas decisiones o presentar algún tipo de posición unificada en el desarrollo del proceso de negociación, 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 colectivos (coordinación intrasectorial).⁴³

Estoy consciente de que este supuesto puede ocultar asimetrías de poder, conflictos y problemas de representación que se dan en el interior de cada agente y que son fundamentales para el análisis sociopolítico. 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.

⁴³ Hay algunos procesos intrasectoriales que, por su importancia para el análisis, específico en el momento adecuado.

Técnica de modelado y proceso de construcción

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 modelado; 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 sistema.⁴⁴ En este trabajo me concentro en la etapa de análisis y modelado del sistema (enfoque cualitativo) y no paso a la fase de simulación. Sin embargo, los resultados de la investigación constituyen el modelo causal de base para pasar posteriormente a la fase de simulación.

Para este tipo de modelado, se usa normalmente el Lenguaje Unificado de Modelado (UML).⁴⁵ Una de las principales ventajas del UML es que permite usar un enfoque modular⁴⁶ para abordar el problema de complejidad del sistema.⁴⁷ 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 institucional.⁴⁸ 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

⁴⁴ Edmonds y Moss, *op. cit.*, 2004. Gilbert y Troitzsch, *op. cit.*

⁴⁵ Siglas en inglés. Grady Booch *et al.*, *Object-Oriented Analysis and Design with Applications*, Boston, Pearson Education, 2007. Grady Booch, James Rumbaugh e Ivar Jacobson, *El lenguaje unificado de modelado*, México, McGraw-Hill, 2002. Troitzsch, *op. cit.*, 2009. Matt Weisfeld, *The Object-Oriented Thought Process* (3ª ed.), Boston, Pearson Education, 2009. Gilbert y Troitzsch, *op. cit.*, 2005. Gilbert, *op. cit.*, 2008.

⁴⁶ Werner Callebaut y Diego Rasskin-Gutman (eds.), *Modularity: Understanding the development and evolution of natural complex systems*, Cambridge, MIT Press, 2005.

⁴⁷ Booch *et al.*, *op. cit.*, 2002. Weisfeld, *op. cit.*, 2009.

⁴⁸ Ostrom, *op. cit.*, 2005.

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 internacional, su transferencia al nivel nacional a través del proceso de institucionalización en el sistema político colombiano, su uso en el proceso de negociación 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 ámbito internacional (capítulo 2), 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 en el contexto doméstico. Argumento que en el nivel internacional y 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 domésticos.⁴⁹

En el nivel nacional, el primer paso consiste en especificar el estado inicial del modelo de regulación de la problemática de derechos humanos (capítulo 3). Para esto, empiezo estableciendo la situación de los derechos humanos al empezar el PLC. Luego, específico el estado inicial del modelo de regulación en sus aspectos normativos e institucionales. En la dimensión normativa, reviso 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 interfaz que vincula en el nivel nacional los procesos de regulación domésticos con los procesos internacionales;⁵⁰ por otra, genera el marco normativo del modelo de regulación y, de igual forma, enmarca el PLC. En la dimensión institucional, reviso el diseño

⁴⁹ Aquí, el punto de vista es de lo internacional a lo nacional.

⁵⁰ Aquí, el punto de vista es de lo nacional a lo internacional.

institucional del modelo de regulación teniendo como meta establecer cómo se distribuye la función de regulación.

Como complemento de lo anterior, genero el estado inicial del modelo de agentes. Para caracterizar a los agentes que van a entrar en el proceso de negociación, aparte del modelo cognitivo y la agenda, incluyo la composición, los roles y las relaciones. El punto de enfoque aquí es establecer el modo como participan los agentes no estatales en este modelo base de regulación.

El segundo paso del análisis en el nivel nacional consiste en entrar de lleno en los procesos prácticos de uso de capital político en el desarrollo del PLC (capítulo 4). 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 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”;⁵¹ 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 prevalece.

Por último (capítulo 5), especifico los principales resultados⁵² del proceso en términos de gobernanza política y coordinación intersectorial, caracterizo el estado “emergente” del modelo de regulación, generalizo y establezco los límites del argumento en relación con los supuestos y mecanismos explicativos del modelo en espiral.

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”.⁵³ En este sentido, para probar el mecanismo

⁵¹ Capítulo 1.

⁵² Enumerados más arriba (resultados a explicar).

⁵³ Ostrom, *op. cit.*, 2005.

de explicación, comparo el modelo base de regulación con el modelo emergente, específico los principales cambios que se dan en el periodo 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 cambios.⁵⁴

Mi estrategia de construcción en este punto es como sigue: dado que sólo tengo un caso de estudio,⁵⁵ para el análisis comparativo he delimitado distintos momentos de observación del modelo de regulación de derechos humanos en Colombia, es decir, del sistema social multiagente. 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 eventos de uso de capital político en la dimensión de procesos (flujo de comunicación) 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 regulación.⁵⁶ Estos “indicios a-contrario” pertenecen a la ca-

⁵⁴ Capítulo 5.

⁵⁵ Charles Ragin y John Sonnett, *Between complexity and parsimony: Limited diversity, counterfactual cases, and comparative analysis*. <<http://www.u.arizona.edu/~cragin/fsQCA/download/Counterfactuals.pdf>> consultado en 2012-02-24. Eyke Hüllermeier, *Case-based approximate reasoning*, Dordrecht, Springer, 2007. Jack Levy, *Case studies: Types, designs, and logics of inference*, *Conflict Management and Peace Science*, 25(1), 1-18, 2008. Lars Mjøset, *A case study of a case study. Strategies of generalization and specification in the study of Israel as a single case*, *International Sociology*, 21 (septiembre)(5), 735-766, 2006. Abell, *op. cit.*, 2004 y 2009. Robert Yin, *Case study research: Design and methods*, Londres, Sage, 1994.

⁵⁶ 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 fija (Risse y Kleine, *op. cit.*, 2010).

tegoría de contrafactuales “fáciles”;⁵⁷ es decir, no son sucesos hipotéticos, sino casos 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.

Por último, generalizo y establezco los límites del argumento en relación con los supuestos y mecanismos explicativos del modelo en espiral.⁵⁸ 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 espiral.⁵⁹

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 PLC. Esto último incluye cuatro entrevistas semiestructuradas con altos funcionarios y representantes de los distintos agentes que participaron en el Proceso,⁶⁰ 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

⁵⁷ Ragin y Sonnett, *op. cit.*, 2012. Los contrafactuales “fáciles” son los que “pueden ser justificados usando conocimientos teóricos y substantivos existentes” (Charles Ragin, *The limitations of net-effects thinking*, en Benoit Rihoux y Heike Grimm (eds.), *Innovative comparative methods for policy analysis. Beyond the quantitative-qualitative divide*, Dordrecht (The Netherlands), Springer-Verlag, 2006, p. 26).

⁵⁸ Conclusiones.

⁵⁹ Anja Jetschke y Andrea Liese, *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) <http://faculty.maxwell.syr.edu/hpschmitz/Human_Rights_2009/JetschkeLiese_Spiral%20Model_Review.pdf> consultado en 2011-11-17. También el capítulo 1.

⁶⁰ Anexo 6. Identificación de entrevistas.

puntos: 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).

1. MONITOREO Y REGULACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA DE DERECHOS HUMANOS: ENFOQUE DE GOBERNANZA POLÍTICA

En este capítulo presento los principales elementos del modelo en espiral, así como los conceptos de gobernanza política y capital político, de tal forma que pueda relacionar estos elementos conceptuales en un modelo de análisis que me permita proponer una explicación de por qué y cómo cambió el modelo de regulación de la problemática de derechos humanos en Colombia a partir del Proceso Londres-Cartagena (PLC). El supuesto central con el que trabajo es que, tomando como referencia los planteamientos 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 en el nivel doméstico.

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. 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 principales referentes teóricos la teoría constructivista¹ y la teoría de redes transnacionales de cabil-

¹ Alexander Wendt, *Social theory of international politics*, Nueva York, Cambridge UP, 1999.

deo.² A su vez, el constructivismo toma como referente la teoría de la acción comunicativa,³ al igual que la teoría de redes transnacionales y la teoría de estructuración.⁴ 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 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.⁵

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 en permanecer en el poder. Su argumento central es que la implementación del régimen de derechos humanos en el 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 institucionaliza-

² Keck y Sikkink, *op. cit.*, 1998.

³ Jürgen Habermas, *Teoría de la acción comunicativa. Tomo I: Racionalidad de la acción y racionalización social*, Buenos Aires, Taurus, 1984.

⁴ Giddens, *op. cit.*, 1984.

⁵ Risse y Sikkink, *op. cit.*, 1999, p. 14.

ción 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 infractores.⁶

Con base en el análisis de nueve casos de estudio⁷ en cuatro regiones del mundo, los autores 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”.⁸

Estos procesos generan una espiral de difusión⁹ 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 en el nivel nacional sean perseguidas y reprimidas y estén en conflicto político permanente con el gobierno doméstico; es decir, los canales de comunicación entre estas organizaciones sociales y los actores del sistema político nacional están rotos. Por tanto, las organizaciones sociales tienen que buscar apoyo de ONGI e integrarse en redes transnacionales de cabildeo,¹⁰ ya que, de otra forma, es muy probable que la situación de represión no llame la atención ni se conozca en el nivel internacional. Esto genera una distribución de roles y responsabilidades en la que las organizaciones domésticas reúnen y aportan información a las ONGI para que éstas la sistematicen y la presenten ante sus gobiernos (el “club” de Estados liberales del norte), o

⁶ *Ibid.*, pp. 5, 17-35.

⁷ Estos casos son: Kenya, Uganda, Sudáfrica, Túnez, Marruecos, Indonesia, Filipinas, Chile, Guatemala y Europa del Este.

⁸ Risse y Sikkink, *op. cit.*, 1999, p. 5.

⁹ Los autores reconocen que el proceso general de difusión no es necesariamente lineal ni teleológico (*ibid.*, p. 34). Para la especificación de estas fases, tomo como referencia *ibid.*, pp. 22-35.

¹⁰ Keck y Sikkink, *op. cit.*, 1998.

en foros multilaterales. Con esto 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”.¹¹

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 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”.¹²

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 aislamiento internacional”.¹³ El principal efecto de esta movida estratégica del gobierno es que da un mayor margen para la movilización social doméstica. Los autores plantean que ésta 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

¹¹ Risse y Sikink, *op. cit.*, 1999, p. 22.

¹² *Ibid.*, p. 24 (resaltado en el original).

¹³ *Ibid.*, p. 25.

para el gobierno violador “desde arriba” y “desde abajo”.¹⁴ 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 de respeto a los derechos humanos. De esta forma, el proceso de avergonzamiento es reforzado con sanciones materiales.¹⁵

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 “autoatrapamiento” (*self-entrapment*) que paulatinamente puede llevar o bien a un cambio de régimen o bien a un proceso de “liberalización controlada”.¹⁶

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 argumentativa. 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 empieza a “hablar el lenguaje de los derechos humanos”.¹⁷ Inicialmente, éste 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 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

¹⁴ Alison Brysk, citada en *ibid.*, p. 26.

¹⁵ *Ibid.*, p. 26s.

¹⁶ *Ibid.*, p. 28.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 28 y 27.

la argumentación tome su lugar”.¹⁸ 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 situación.¹⁹

Algo que explica este proceso de atrapamiento es el “tiempo mundial”, es decir, el estado del régimen internacional de los derechos humanos en un momento determinado. Con referencia a los casos analizados inicialmente, 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.²⁰

Simultáneamente, los críticos del gobierno, “tal como las ONGI, 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”.²¹ 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 esta fase son:

¹⁸ *Ibid.*, p. 27s.

¹⁹ 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, que es producto de las consecuencias no calculadas, imprevistas o imposibles de calcular (incertidumbre) de las decisiones de quienes detentan el poder en ese sistema (Susan Strange, *La retirada del Estado. La difusión del poder en la economía mundial*, Barcelona, Icaria-Intermón Oxfam, 2003). En este mismo sentido, el concepto de consecuencias no esperadas de la acción (Merton, *op. cit.*, 1936).

²⁰ Risse y Sikkink, *op. cit.*, 1999, p. 27. Hay que tener en cuenta que este planteamiento corresponde al estado de este régimen para el momento de la publicación del presente trabajo, el año 1999.

²¹ *Ibid.*, p. 27.

[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.²²

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 audiencia;²³ 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”.²⁴

De esta forma, llegamos (teóricamente) 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 al gobierno “creen sinceramente” en la norma de derechos humanos. Sin embargo, esto no implica que la situación de violación en el 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

²² *Ibid.*, p. 29.

²³ Lo contrario es justamente lo que argumenta Krasner (Stephen Krasner, *Soberanía: hipocresía organizada*, Barcelona, Paidós, 2001) para sustentar su hipótesis de que prevalece una lógica instrumental. Ésta es una de las explicaciones alternativas a las que hacen referencia los autores.

²⁴ Risse y Sikkink, *op. cit.*, 1999, p. 30.

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”.²⁵

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.²⁶

Jetschke y Liese revisan la aplicación del modelo en espiral a 8 nuevos casos de estudio,²⁷ con lo que, para el año 2009, se completaban 17 casos que se habían analizado en el 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 menos útil para analizar casos de países “más democráticos”, por ejemplo, el caso colombiano. El problema teórico y práctico que queda abierto es que ninguno de estos 17 casos permite constatar el tránsito de la fase 4 (estatus prescriptivo) a la fase 5 (cumplimiento habitual).

²⁵ *Ibid.*, p. 31.

²⁶ Para una revisión reciente de los argumentos originales del modelo, véanse Thomas Risse, Stephen Ropp y Kathryn Sikkink (eds.), *The persistent power of human rights: From commitment to compliance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013.

²⁷ Estos casos son: Argelia, China, Colombia, Indonesia, Israel, México, Turquía y Yemen.

De esta revisión se desprenden distintos factores que darían pistas para explicar la dificultad de estabilizar definitivamente la situación de derechos humanos y pasar a la fase 5: 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”²⁸ 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 sobredeterminación 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”.²⁹

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 correspondía a Estados autoritarios, violadores de los derechos humanos, lo que llevó a que la formulación original del modelo no incluyera un grado suficiente de variabilidad, por ejemplo, incluyendo situaciones de violación en Es-

²⁸ Término usado en la revisión de la literatura que hace Hafner-Burton (2012). Véase más abajo.

²⁹ Jetschke y Liese, *op. cit.*, 2009, p. 14.

tados democráticos.³⁰ 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 explicita 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 o métodos de represión y violación justificados en términos de seguridad nacional, 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.

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 cabildeo,³¹ 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

³⁰ En la revisión de los estudios estadísticos se diagnostica 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, *op. cit.*, 2012). Véase también la crítica sobre medición en este mismo trabajo.

³¹ Para investigaciones recientes que acentúan este enfoque, véase Anaya, *op. cit.*, 2011, y Amanda Murdie y David Davis, Shaming and Blaming: Using events data to assess the impact of human rights INGO, *International Studies Quarterly*, 56, 1-16, 2012; la primera con un diseño cualitativo, la segunda con un diseño cuantitativo.

modelo tampoco consideró otros escenarios, especialmente en sistemas políticos democráticos, en los que, a pesar de la existencia de las redes, éste no fuera el factor principal para explicar la socialización del Estado en las etapas finales del proceso de difusión.

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 cabildero 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”³² [...] 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 4 a la fase 5; es decir, del estatus prescriptivo al cambio sostenido de las prácticas de derechos humanos.³³

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, particularmente importante para mi trabajo, es respecto a los instrumentos “duros” de difusión, especialmente en lo que toca a la firma y ratificación de tratados³⁴ y a los recursos de ayuda oficial al desarrollo como mecanismo de coacción frente a los Estados violadores.³⁵

³² Risse y Sikink, *op. cit.*, 1999, p. 6.

³³ Jetschke y Liese, *op. cit.*, 2009, p. 2.

³⁴ Emilie Hafner-Burton y James Ron, Human rights institutions: Rhetoric and efficacy. Introduction, *Journal of Peace Research - Special Issue on Protecting Human Rights*, 44(4), 379-383, 2007. Eric Neumayer, Do international human rights treaties improve respect for human rights?, *The Journal of Conflict Resolution*, 49(6 [dic.]), 925-953, 2005. Oona Hathaway, Do human rights treaties make a difference?, *Yale Law Journal*, 112, 19-35, 2002.

³⁵ David Richards, Ronald Gelleny y David Sacko, Money with a mean streak? Foreign economic penetration and government respect for human rights in developing

Hafner-Burton realiza una revisión completa de los estudios cuantitativos que investigan los sistemas legales globales de derechos humanos. En general, estas investigaciones abordan el problema de ratificación de tratados internacionales por parte de los Estados, los 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, 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.³⁶

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 en 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”.³⁷

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 en el nivel doméstico, no existe consenso actualmente sobre cuáles son los factores determinantes que configuran el “mecanismo causal” de esta relación. Aún más, “recurrentemente” se

countries, *International Studies Quarterly*, 45(2), 219-239, 2001. Risse y Sikink, *op. cit.*, 1999.

³⁶ Hafner-Burton, *op. cit.*, 2012.

³⁷ *Ibid.*, p. 10.

ha llegado a conclusiones contradictorias que sugieren que la ratificación empeora efectivamente la situación de violación de cierto tipo de derechos humanos.³⁸ 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 entre estos factores.³⁹ En este sentido, la autora señala que faltan estudios en el nivel micro, centrados en el análisis de las decisiones de personas concretas,⁴⁰ 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”⁴¹ dentro de los grupos vinculados a estos flujos de información.⁴²

En síntesis, 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 subespecificada en el modelo en espiral, probablemente debido a que los estudios de caso [del modelo] no aportaban claves sobre esta transición.⁴³

³⁸ Respecto a este último punto, Hathaway, *op. cit.*, 2002.

³⁹ Hafner-Burton, *op. cit.*, 2012, p. 16.

⁴⁰ En mi investigación, esto corresponde al enfoque en los agentes.

⁴¹ Esto corresponde al proceso de uso de recursos de capital político en esta investigación.

⁴² Hafner-Burton, *op. cit.*, 2012, p. 23ss.

⁴³ Jetschke y Liese, *op. cit.*, 2009, p. 13.

Sin embargo, como lo señalan las autoras, el modelo plantea otros indicadores del estatus prescriptivo aparte de la ratificación (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 puede emerger y cómo se puede mantener 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 internacionales⁴⁴ 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 en el nivel doméstico.⁴⁵

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 inscritos 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 medida en que permite la transferencia de recursos de capital político en el nivel internacional y su institucionalización en el nivel nacional.⁴⁶ Sin embargo, argumento que esto no es suficiente para generar un cambio en la situación de derechos humanos, especialmente en lo que toca al problema de monitoreo y regulación una vez que 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 y cuál es el resultado en términos de monitoreo y regulación de la problemática de derechos humanos en el nivel doméstico.

⁴⁴ Wade Cole, Sovereignty relinquished? Explaining commitment to the international human rights covenants, *American Sociological Review*, 70, 472-495, 2005. Wade Cole, Hard and soft commitments to human rights treaties, 1966-2000, *Sociological Forum*, 24(3), 563-588, 2009.

⁴⁵ Goodman y Jinks, *op. cit.*, 2003. Neil Stammers, *op. cit.*, 2009.

⁴⁶ Capítulo 2.

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”.⁴⁷ La autora resalta tres factores que explican el cambio o no cambio 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 autoritarios⁴⁸ 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 humanos;⁴⁹ 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”.⁵⁰

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, resaltar los aspectos que lo distancian de los supuestos del modelo en espiral; es decir, voy a resaltar el tipo de variabilidad que hace interesante analizar el caso colombiano

⁴⁷ Alison Brysk, Communicative action and human rights in Colombia: When words fail, *Colombia Internacional*, 69(enero-junio), 36-49, 2009, p. 38.

⁴⁸ 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 (Steven Levitsky y Lucan Way, The rise of competitive authoritarianism, *Journal of Democracy*, 13(2), 51-65, 2002).

⁴⁹ En este punto, la autora se aproxima más al enfoque de “redes transnacionales de cabildeo” (Keck y Sikkink, *op. cit.*, 1998).

⁵⁰ Brysk, *op. cit.*, 2009, p. 39s.

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: primera, 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; segunda, 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; tercera, la existencia de un activismo y movilización social doméstica a favor de los derechos humanos que data por lo menos de los años setenta;⁵¹ cuarta, el interés sostenido que, por distintas razones e intereses, ha mostrado la comunidad internacional (sectores gubernamentales, multilaterales y ONGI) 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, aun cuando en Colombia hay una violación sistemática de los derechos humanos documentada desde hace por lo menos tres décadas,⁵² este caso no responde a los otros supuestos respecto al escenario político. En este periodo 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.

⁵¹ Mauricio Archila, *Idas y venidas, vueltas y revueltas: protestas sociales en Colombia (1958-1990)*, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia/Centro de Investigación y Educación Popular, 2003.

⁵² Winifred Tate, U.S. human rights activism and Plan Colombia, *Colombia Internacional*, 69(ene.-jun.), 50-69, 2009.

En la perspectiva de las OSC 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 dichas 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 sostenido;⁵³ 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 en el 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). Esto indica que, para el periodo analizado, en este caso la existencia de una red transnacional de cabildeo no es un factor necesario o determinante, aunque las OSC colombianas se hayan integrado paulatinamente y hayan trabajado en conjunto con sus pares internacionales dentro de estas redes.⁵⁴

Esto define el escenario colombiano como un escenario paradójico en el que se cuenta con un sistema político democrático más o menos consolidado,⁵⁵ con la presencia de OSC domésticas con competencias técnicas, experiencia de participación directa en foros internacionales y amplia trayectoria en el campo de los derechos humanos y en el que se da, simultáneamente, una violación sistemática y sostenida de los derechos humanos. Estas particularidades (estatus prescriptivo y situación de violación sin retroceso a etapas represivas) hacen que sea interesante

⁵³ Doug McAdam, Sidney Tarrow y Charles Tilly, *Dynamics of contention*, Cambridge, Cambridge UP, 2004. Tate, *op. cit.*, 2009.

⁵⁴ Capítulo 4.

⁵⁵ Formalmente, una de las democracias más estables de América Latina.

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 sanción.⁵⁶ 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.⁵⁷

En resumen, en lo que toca al problema del tránsito de la fase 4 a la fase 5, pueden darse escenarios en los que, aunque se ha llegado a la fase de prescripción, se dan violaciones sistemáticas de derechos humanos,⁵⁸ 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

⁵⁶ Risse y Sikkink, *op. cit.*, 1999, p. 33.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 16 (cursiva en el original). Este punto concuerda con la evaluación de Brysk sobre el caso colombiano (Brysk, *op. cit.*, 2009).

⁵⁸ Para el año 1999, en el que se publica este trabajo, ejemplificaban este escenario los casos de México, Brasil y Turquía (Risse y Sikkink, *op. cit.*, 1999, p. 35).

niveles de participación y competencia política con los abusos de derechos humanos puede erosionar la atención internacional.⁵⁹

Sin embargo, como referí 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 PLC, 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.

Por último, 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 internacional.⁶⁰ Hasta el momento, no existen otros trabajos ni nacionales ni internacionales que traten sistemáticamente el PLC 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 institucionales de monitoreo en el tránsito de la etapa prescriptiva a la etapa de cumplimiento.⁶¹

⁵⁹ *Ibid.*, p. 35.

⁶⁰ Germán Bula *et al.*, *Espacios diplomáticos en Colombia: experiencias y desafíos del Proceso Londres-Cartagena*, Bogotá, Centro Mundial de Investigación y Capacitación para la Solución de Conflictos, 2007.

⁶¹ Como ejemplo, se puede ver la revisión de libros internacionales que hace Avilés (William Avilés, Book review: War, peace, and human rights in Colombia, *Latin American Perspectives*, 39, 1(182), 140-146, 2012).

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 periodo de análisis (2002-2006) se dieron una serie de procesos paralelos al PLC que terminaron concentrando la atención de los científicos sociales en Colombia. En primer lugar, la inesperada llegada al poder de Álvaro 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 PSD de la administración Uribe, lo que planteó serias dudas acerca de sus efectos potenciales sobre la situación de derechos humanos y crisis humanitaria en el país.⁶² 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 gobierno.⁶³

⁶² Retomo estos puntos en el capítulo 3.

⁶³ En los dos periodos 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 las instancias de control constitucional y del Ejecutivo, y la desacreditación de éstas, 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 parapolítica), 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 para presentarlos como insurgentes dados de baja en combate (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 REGULACIÓN

A partir de su publicación en 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 triádica de la comunicación y, por la otra, el concepto de gobernanza. 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 orientada 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?⁶⁴

En términos empíricos, uno de los principales eventos que puede indicar este efecto mezclado de negociación es que los actores más débiles logren resultados importantes o no esperados favorables a sus preferencias.⁶⁵

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.

⁶⁴ Risse y Kleine, *op. cit.*, 2010, pp. 96ss.

⁶⁵ *Idem.*

El concepto de gobernanza tiene tres atributos fundamentales que, dependiendo de cómo se definan y se relacionen entre sí, 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 coordinación, el tipo de solución al problema de obligación-sanción de los acuerdos (*enforcement*), así como la relación que se establece con el sistema político doméstico.⁶⁶

En lo que sigue, presento los modelos de gobernanza más relevantes para mi investigación e introduzco el concepto de gobernanza política con el fin de analizar el problema de monitoreo y regulación en el tránsito del estatus prescriptivo al cumplimiento habitual de la norma de derechos humanos.

Una de las líneas de análisis en los estudios de gobernanza relevante para mi trabajo se centra explícitamente en 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.

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

⁶⁶ Una tipología amplia de modelos de gobernanza se puede consultar en: Mark Bevir, Governance, en Mark Bevir (ed.), *Encyclopedia of governance* (Vol. 1), Thousand Oaks, Sage, 2007. Mark Bevir, Rethinking governmentality: Towards genealogies of governance, *European Journal of Social Theory*, 13(4), 423-441, 2010.

vez desproporcionado al papel que tiene el gobierno en la generación y el control tanto del contexto institucional para la 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 concertación.⁶⁷ En este sentido, los procesos de gobernanza política quedan sujetos a la tutoría oficial y se desarrollan “bajo la sombra del Estado”.⁶⁸

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 [...]” 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 (ONG) en estructuras de gobernanza (dimensión de actores); [segundo,] el énfasis en formas no jerárquicas de dirección (formas de dirección).⁶⁹

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 deliberación.⁷⁰ Hay dos aspectos característicos de este enfoque. Por una parte, supone la asimetría en los intereses

⁶⁷ Gianpaolo Baiocchi, Synergizing civil society: State - civil society regimes in Porto Alegre, *Political power and social theory*, 15(1), 3-52, 2002. Gianpaolo Baiocchi, Emergent public spheres: Talking politics in participatory governance, *American Sociological Review*, 68(1), 52-74, 2003.

⁶⁸ Bevir, *op. cit.*, 2010.

⁶⁹ Risse, *op. cit.*, 2004, p. 291.

⁷⁰ Risse y Kleine, *op. cit.*, 2010. Éstas 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 (Jon Elster, *El cemento de la sociedad: las paradojas del orden social*, Barcelona, Gedisa, 1992, p. 68. Thomas Schelling, *Strategy of conflict*, Cambridge, Harvard UP, 1980, pp. 84, 87).

y las preferencias de los agentes que interactúan. Por la otra, introduce la dimensión institucional como factor explicativo de los resultados del proceso de interacción.⁷¹ La importancia de introducir las condiciones institucionales para el análisis del proceso de negociación es que genera un referente externo que potencialmente cuenta con legitimidad acordada por *ego* y *alter* como referente para justificar el propio comportamiento y exigir coherencia en el comportamiento de los demás. 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 agente persigue ciegamente sus propios intereses;⁷² el comportamiento retórico, en el que el agente usa estratégicamente el referente externo para avanzar sus propios intereses instrumentales,⁷³ y la lógica de la argumentación, que lleva a que el agente adapte o incluso cambie sus preferencias como resultado de un proceso de persuasión de los otros agentes en el contexto de interacción.⁷⁴

En este sentido, Risse presenta el mecanismo central que explica estos efectos:

⁷¹ Los autores resaltan que éste es uno de los avances más recientes de la teoría de la acción comunicativa, propuestos por el propio Habermas (Risse y Kleine, *op. cit.*, 2010). Este enfoque se aproxima a los planteamientos del neoinstitucionalismo constructivista en la ciencia política (Colin Hay, Constructivist institutionalism, en R. A. W. Rhodes, Sarah Binder y Bert Rockman (eds.), *The Oxford Handbook of Political Science*, Nueva York, Oxford UP, 2006.).

⁷² Éste es, en general, el enfoque de la teoría de juegos.

⁷³ Frank Schimmelfennig, Liberal norms, rhetorical action, and the enlargement of the EU, *International Organization*, 55(1), 47-80, 2001. Frank Schimmelfennig, Strategic calculation and international socialization: Membership incentives, party constellations, and sustained compliance in central and eastern Europe, *International Organization*, 59(4), 827-860, 2005.

⁷⁴ James March y Johan Olsen, The institutional dynamics of international political orders, *International Organization*, 52(4), 943-969, 1998. Risse y Kleine, *op. cit.*, 2010. Schelling, *op. cit.*, 1980.

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 [...] Aun 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”.⁷⁵

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”.⁷⁶

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

⁷⁵ Risse, *op. cit.*, 2004, p. 300s. Éste 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 (Nicole Deitelhoff, The discursive process of legalization: Charting islands of persuasion in the ICC case, *International Organization*, 63(invierno), 33-65, 2009).

⁷⁶ Risse y Kleine, *op. cit.*, 2010, p. 99.

detrás de esto es que el cumplimiento sólo se logra a través de procesos de persuasión y presión de pares.⁷⁷

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 supranacional 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?

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 en el 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 cual 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 corporativos.⁷⁸ Esta aproximación resulta muy sugerente en la medida en que permite enfocarse en el análisis de un tipo específico de procesos de gobernanza en el 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 la función de gobierno.

⁷⁷ Risse, *op. cit.*, 2004, pp. 309, 304.

⁷⁸ Saskia Sassen, *A sociology of globalization*, Nueva York, Norton and Company, 2007. Saskia Sassen, *The global inside the national. A research agenda for sociology.* <<http://www.sagepub.net/isa/resources/pdf/GlobalInsideTheNational.pdf>> consultado en 2013-01-20.

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 en que estos agentes no estatales domésticos e internacionales buscan participar directamente en los procesos de gobierno domésticos orientados a la regulación de problemáticas públicas como los derechos humanos. 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 entre agentes estatales y agentes no estatales, me parece necesario matizar el concepto de gobernanza para introducir una perspectiva de gobernanza política.⁷⁹ El objetivo es dar cuenta de la especificidad del objeto que se busca regular, el tipo de agentes que se presuponen y los contextos de interacción que se configuran.

⁷⁹ Alexander González-Chavarría, 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, 2012.

Mayntz usa el término “gobernanza política” para referirse indistintamente a todos los esquemas de gobernanza (Renate Mayntz, New challenges to governance theory, *European University Institute, Jean Monnet Chair Paper RSC* (No. 98/50). <<http://www.uned.es/113016/docencia/spd-posgrado/urjc-2003/mayntz%20gubernaci%F3n%20iigov%201998.pdf>> consultado en 2012-07-20), mientras que Kooiman usa el término “gobernanza sociopolítica” en una perspectiva sociocibernética para delimitar diferentes niveles de observación y regulación de las dinámicas sociales (Jan Kooiman, Social-political governance, *Public Management Review*, 1(1), 67-92, 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 (Witold Henisz y Bennet Zelner, Explicating political hazards and safeguards: A transaction cost politics approach, *Industrial and Corporate Change*, 13(6), 901-915, 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.

Defino gobernanza política como una interfaz de negociación entre agentes gubernamentales y agentes no estatales que buscan incidir directamente sobre la función de gobierno, 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. Los agentes no estatales se definen como agentes de carácter social u oficial que no forman 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. organismos del sistema de Naciones Unidas o agencias del sistema de cooperación para el desarrollo) y ONG internacionales (ONGI).

Uso un enfoque basado en los agentes para acentuar el potencial de agencia que tienen los participantes en el proceso de negociación, 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. De estas particularidades y asimetrías entre trayectorias y modelos de mundo de los agentes, se desprende el potencial de conflicto en estos sistemas de acción social. A su vez, este potencial de conflicto define el carácter del problema específico de coordinación intersectorial que se debe resolver en estos contextos de acción.

Con base en mi caso de estudio, espero sustentar que la gobernanza política en tanto modelo de regulación de la problemática de derechos humanos se define como un contexto institucional o sistema social multiagente en el que interactúan agentes plurales y que vincula procesos

de regulación de los derechos humanos propios del sistema político doméstico con procesos de regulación propios de la escala internacional.⁸⁰

La comparación con los dos modelos presentados antes permite identificar las principales ventajas analíticas del enfoque de gobernanza política. Primero, este enfoque permite abordar procesos de regulación de problemáticas públicas en el 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, permite delimitar claramente las posibilidades de incidencia directa que tienen los agentes no estatales sobre la función de gobierno. Este último punto depende de una conceptualización de la regulación no sólo como resultados en términos de política pública (gobierno) 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 cuentas.⁸¹ 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.

Tercero, y como consecuencia de lo anterior, este enfoque permite analizar la forma como se distribuye la función de regulación por niveles y entre los agentes, así como la solución a problemas específicos de coordinación intersectorial.

Por último, tomando en cuenta los atributos tanto de los agentes como del flujo de negociación entre ellos, este enfoque permite analizar efectos emergentes que se pueden conceptualizar como efectos de agencia. Esto se refiere a cambios en las condiciones institucionales mismas que enmarcan la interacción o cambios institucionales en el modelo de

⁸⁰ En este sentido, Peter Newell *et al.*, Multiactor governance and the environment, *Annual Review of Environmental Resources*, 37, 365-387, 2012.

⁸¹ En este sentido, la importancia de ver la gobernanza a la vez como estructura y como proceso, es decir, en términos sistémicos (Masahiko Aoki, *Toward a comparative institutional analysis*, Cambridge, MIT Press, 2001. Oliver Williamson, *The mechanisms of governance*, Nueva York, Oxford UP, 1996).

regulación de la problemática en cuestión, producto de la estrategia de acción de los agentes y de sus interacciones. 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.

Dado un principio de soberanía que formalmente protege al Estado de la intervención indebida de agentes no estatales, tanto nacionales como internacionales, en los procesos de regulación de problemáticas públicas domésticas propios del sistema político, un problema subyacente al enfoque de gobernanza política se plantea como: ¿qué es lo que posibilita que estos agentes no estatales busquen incidir legítimamente sobre esta función de gobierno? Puesto de otra forma, ¿por qué y cómo emergen estas estructuras de gobernanza política?

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

1.B.2. Capital político: principales debates

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, que, como cabeza visible del Estado, tiene la obligación de promover y garantizar el respeto de 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 humanos.⁸²

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 les 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 en seguida, 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 en los niveles tanto internacional como nacional.

El término “capital político” aparece referenciado⁸³ sólo once veces en la *Enciclopedia de sociología de Blackwell*,⁸⁴ cuatro veces en la *Enciclopedia de ciencias sociales y del comportamiento*,⁸⁵ igual número de veces

⁸² 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, *op. cit.*, 2009).

⁸³ Estas son apariciones generales del término “capital político”; sin embargo, sólo algunas de estas entradas tienen un desarrollo analítico específico.

⁸⁴ George Ritzer (ed.), *Blackwell encyclopedia of sociology* (11 vols.), Oxford, Blackwell, 2007.

⁸⁵ Neil Smelser y Paul Baltes (eds.), *International encyclopedia of the social and behavioral sciences* (24 vols.), Oxford, Elsevier, 2001.

en la *Enciclopedia internacional de la sociedad civil*,⁸⁶ dos veces en el *Diccionario de sociología de Cambridge*,⁸⁷ una vez en la *Enciclopedia de sociología*⁸⁸ y sólo una vez en la *Enciclopedia de gobernanza*.⁸⁹ 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 político’ de algún evento con la connotación de tomar alguna ventaja injusta de ese evento”.⁹⁰ 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. La primera es la definición en la perspectiva de los agentes del sistema político. Consiste, por una parte, en la relación entre tomadores de decisiones dentro del sistema político; por ejemplo, la relación entre Ejecutivo y Legislativo, y, por la otra, la relación entre gobernantes y gobernados; es decir, la percepción de legitimidad que tiene el público

⁸⁶ Helmut Anheier *et al.* (eds.), *International encyclopedia of civil society*, Nueva York, Springer, 2010.

⁸⁷ Bryan Turner (ed.), *The Cambridge dictionary of sociology*, Cambridge, Cambridge UP, 2006.

⁸⁸ Edgar Borgatta y Rhonda Montgomery (eds.), *Encyclopedia of sociology* (5 vols.), Nueva York, MacMillan, 2000.

⁸⁹ Mark Bevir (ed.), *Encyclopedia of governance* (2 vols.), Thousand Oaks, Sage, 2007.

⁹⁰ Regina Birner y Heidi Wittmer, Using social capital to create political capital: How do local communities gain political influence? A theoretical approach and empirical evidence from Thailand, en Nives Dolsak y Elinor Ostrom (eds.), *The commons in the new millennium*, Cambridge, MIT Press, 2003, p. 296.

de las decisiones de gobierno y las instituciones del Estado y el uso que hacen los políticos profesionales de esta opinión pública. La segunda es, 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 legitimidad.⁹¹ 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, tales 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.⁹²

⁹¹ Davis Bobrow, Social and cultural factors: Constraining and enabling, en Martin Rein, Robert Goodin y Michael Moran (eds.), *Oxford handbook of public policy*, Nueva York, Oxford, 2006. Edward Gibson, Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos, *Desafíos*, 14(primer semestre), 204-237, 2006. Matthew Beckmann y Vimal Kumar, How presidents push, when presidents win: A model of positive presidential power in us lawmaking, *Journal of Theoretical Politics*, 23(1), 3-20, 2011. Steven Schier, The contemporary presidency. The presidential authority problem and the political power trap, *Presidential Studies Quarterly*, 41(4), 793-808, 2011.

⁹² Richard French, Political capital, *Representation*, 47(2), 215-230, 2011, p. 215.

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. Con 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”.⁹³ El capital político es una forma especial de capital social que permite a los actores del sistema político apropiarse de ciertos bienes colectivos; son recursos 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.⁹⁴

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

⁹³ Sylvia Meichsner, El campo político en la perspectiva teórica de Bourdieu, *Iberoforum*, 2(3), 1-22, 2007.

⁹⁴ Pierre Bourdieu, *Razones prácticas: Sobre la teoría de la acción*, Barcelona, Anagrama, 1997, p. 29s.

“ejerce”.⁹⁵ En general, y en consecuencia con sus preferencias ideológicas, Bourdieu desarrolla una conceptualización bastante pesimista⁹⁶ en la que el capital político aparece como un instrumento más de dominación y hegemonía a través del que avanzan los intereses económicos de las clases privilegiadas que toman el control del Estado y, por tanto, es recurso que tiene 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, a su vez, 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 faculta 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 el punto anterior, veamos cómo se establece esta relación en la perspectiva de los agentes corporativos y los agentes gubernamentales.

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 escasos, 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 o usar el poder coercitivo del Estado

⁹⁵ Pierre Bourdieu, *La représentation politique, Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 36-37(febrero/marzo), 3-24, 1981, p. 14.

⁹⁶ French, *op. cit.*, 2011, p. 217s.

para imponer restricciones a otros agentes en distintos sistemas de interacción social (sistema económico). Específicamente, son las conexiones políticas las que les permiten a los agentes empresariales obtener ventajas económicas,⁹⁷ especialmente en economías en transición.⁹⁸

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 civil.⁹⁹ La crítica seminal la plantearon Booth y Richard,¹⁰⁰ 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”.¹⁰¹ 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”¹⁰² 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”.¹⁰³

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 ciertos resultados políticos con la participación de la sociedad civil. Su argumento central es que “el

⁹⁷ Victor Nee y Sonja Opper, Political capital in a market economy, *Social Forces*, 88(5), 2105-2132, 2010, p. 2105. Es en esta perspectiva en la que Henisz y Zelner desarrollan su concepto de gobernanza política (Witold Henisz y Bennet Zelner, *op. cit.*).

⁹⁸ Jill Fisch, How do corporations play politics?: The FedEx story, *Vanderbilt Law Review*, 58(5), 1495, 2005. Pei Sun *et al.*, The value of local political capital in transition China, *Economics Letters*, 110, 189-192, 2011.

⁹⁹ Robert Putnam, *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*, Princeton, Princeton UP, 1993.

¹⁰⁰ John Booth y Patricia Richard, Civil society, political capital and democratization in Central America, *The Journal of Politics*, 60(3), 780-800, 1998.

¹⁰¹ Birner y Wittmer, *op. cit.*, 2003, p. 297.

¹⁰² Booth y Richard, *op. cit.*, 1998, p. 782.

¹⁰³ Birner y Wittmer, *op. cit.*, 2003, p. 297.

capital social no está lo suficientemente refinado como para explicar la relación entre organización social y resultados políticos”.¹⁰⁴ 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”.¹⁰⁵ 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 estudio,¹⁰⁶ 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: organización comunitaria, ONG, coaliciones sociales y 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 internacional.¹⁰⁷

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, y 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 OSC 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 gubernamentales. Por tanto, la efectividad de los

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 293.

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 298.

¹⁰⁶ Las autoras usan como caso de estudio un proceso de formación de política pública sobre manejo de bosques con participación comunitaria en Tailandia.

¹⁰⁷ *Ibid.*, 2003, p. 315.

recursos de capital político y el resultado de la participación dependen en definitiva de la “voluntad” de este intermediario político.

Esto introduce una dimensión muy importante de incertidumbre. Por una parte, el apoyo a las propuestas de las OSC 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 OSC, el tipo de capital político que estén movilizándolo estos oponentes o la coyuntura política misma que enfrente el sistema político (cambio de legislatura, cierre de periodo de sesiones, etc.).¹⁰⁸ Lo más importante es que, a pesar de lo valioso que resulte ser para la movilización social,¹⁰⁹ este tipo de recursos de capital político no les permite a las OSC 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

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 300s.

¹⁰⁹ En este sentido, es muy interesante el análisis del concepto de estructura de oportunidad política en términos de apropiación (McAdam *et al.*, *op. cit.*, 2004, p. 46s).

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 poder.¹¹⁰

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).¹¹¹

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, al acceso a la educación y formación que permite conocer el sistema político y estas formas de participación. Lo último, a los elementos simbólicos que permiten construir la legitimidad de la participación de

¹¹⁰ Risse y Kleine, *op. cit.*, 2010.

¹¹¹ Eva Sorensen y Jacob Torfing, Network politics, political capital, and democracy, *International Journal of Public Administration*, 26(6), 609-634, 2003, p. 610.

los afectados.¹¹² Con base en estos atributos, el capital político termina siendo homologable a “derechos, recursos y conocimientos”.¹¹³

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 dicha 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, los cuales se conciben como “redes de gobernanza” o procesos de organización autónomos que se dan en la esfera social.

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 permiten a estos agentes influir sobre el comportamiento de sus pares políticos o de los ciudadanos con el fin de avanzar en 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, en el nivel nacional o internacional,¹¹⁴ el capital político se refiere a los recursos que permiten a estos agentes buscar influir sobre el comportamiento de los agentes del sistema político para avanzar en 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.

¹¹² Eva Sorensen, Democratic theory and network governance, *Administrative Theory & Praxis*, 24(4), 693-720, 2002, p. 713.

¹¹³ Sorensen y Torfing, *op. cit.*, 2003, p. 623.

¹¹⁴ Estos últimos incluyen agentes internacionales de carácter oficial y ONGI.

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 dar relevancia al capital social como medio de acceso de las OSC domésticas al mecanismo de “nombramiento y avergonzamiento”, así como al mecanismo de obligación-sanción centrado en los recursos de ayuda oficial al desarrollo. 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 en el 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 OSC domésticas y el Estado está rota y las OSC no tienen más alternativa que buscar integrarse en redes transnacionales de cabildeo para construir relaciones con ONGI que sirvan de puente para acceder a foros internacionales de denuncia y cabildeo. En este sentido, el acceso de las OSC domésticas al ciclo de “nombramiento y avergonzamiento” que se desarrolla en la escala internacional depende de su capital social, es decir, de sus relaciones con las ONGI, las cuales, a su vez, deciden a quién apoyar y a quién no. Esto parece indicar que en la forma como se presenta la relación entre OSC domésticas y ONGI en este modelo se reproduce una dimensión de incertidumbre similar a la que se genera en la relación amplia entre OSC y agentes del sistema político, identificada antes.

Otro punto relevante indicado por este mecanismo de participación de las OSC domésticas en el proceso de difusión es que el capital político siempre estuvo latente, incrustado,¹¹⁵ en las redes transnacionales de cabildeo. Esto se refiere particularmente a los principios normativos y reglas institucionales que permitían a las ONGI acceder a los agentes y foros internacionales¹¹⁶ en el ciclo de “nombramiento y avergonzamiento”.

¹¹⁵ Para usar la conocida figura de Mark Grannovetter.

¹¹⁶ En Kelly (2011) se puede revisar un estudio cuantitativo que evalúa la capacidad de incidencia de las ONGI en términos de los elementos que estructuran sus relaciones con organismos del sistema Bretton Woods, particularmente el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (Robert Kelly, *Assessing the impact of NGO on inter-*

to”. Las OSC domésticas sólo podían acceder a los beneficios derivados de esta forma de capital a través de las relaciones que establecían con las ONGI 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 cambiado. En esta fase del proceso, ya se ha avanzado en la institucionalización de los derechos humanos, lo que implica que en el 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, lo que amplía las oportunidades de construcción de capital social para las OSC 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 OSC 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”,¹¹⁷ es decir, los cambios en el ámbito internacional, es posible argumentar que, a partir de los años noventa, se ha 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 en la escala tanto doméstica como internacional. La transferencia y uso de estos recursos en el nivel nacional puede cambiar el modelo de regulación de un esquema gobierno-oposición a un esquema institucional de gobernanza política con coordinación intersectorial. En lo que sigue, presento la definición de capital político vinculada a esta hipótesis, las ventajas que presenta su

governmental organizations: The case of the Bretton Woods institutions, *International Political Science Review*, 32(3), 323-344, 2011).

¹¹⁷ Risse y Sikink, *op. cit.*, 1999, p. 31.

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, el cual uso posteriormente para el análisis del caso colombiano.

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 de la democracia. 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 de problemáticas públicas 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.

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) para influir en la conducta de otros agentes y lograr objetivos políticos. Esta “legitimidad” surge de los principios y reglas acordados colectivamente que definen quién 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 —es decir, la capacidad de regular legítimamente problemáticas públicas— entre los agentes que participan en el sistema político, define el carácter escaso de estos recursos. En otras palabras, ningún agente concentra la totalidad de recursos políticos ni existen reglas institucionales que asignen la totalidad de recursos políticos a un solo agente o a un solo rol.¹¹⁸ 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”.¹¹⁹ Puesto en términos de gobernanza política, los agentes no estatales 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

¹¹⁸ 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.

¹¹⁹ French, *op. cit.*, 2011, p. 219.

humanos, el capital político se refiere a recursos en forma de principios normativos y reglas institucionales que han sido acordados colectivamente, institucionalizados en el 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 expresé en la introducción, 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 ONG y Naciones Unidas, un tipo de relación al que volveremos recurrentemente a lo largo de esta investigación. Willetts señala que estas relaciones están mediadas por las “reglas del juego”,¹²⁰ lo que implica que existe cierto tipo de elementos institucionalizados como parte del sistema de Naciones Unidas que definen el modo de acceso y participación de estas organizaciones en dicho sistema así como el alcance de esta participación. En el mismo sentido podríamos retomar el caso analizado por Birner y Wittmer e identificar las reglas que definen el mecanismo de participación de las OSC 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 difusión,¹²¹ me parece importante conservar la distinción entre principios normativos y reglas institu-

¹²⁰ Peter Willetts, From “consultative arrangements” to “partnership”: The changing status of NGO in diplomacy at the UN, *Global Governance*, 6(2), 2000. Peter Willetts, The Cardoso report on the UN and civil society: Functionalism, global corporatism, or global democracy? *Global Governance*, 12, 305-324, 2006.

¹²¹ 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 (Ryan Goodman y Derek Jinks, International law and state socialization: Conceptual, empirical, and normative challenges, *Duke Law Journal*, 54(4), 983-998, 2005).

cionales utilizada en el modelo en espiral.¹²² 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, sea en la escala doméstica o en la internacional. 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 institucionales relacionadas 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 también 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.¹²³

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 en los contextos institucionales en los que se implementan de modo práctico estos principios normativos, lo que 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

¹²² Risse y Sikink, *op. cit.*, 1999, p. 8.

¹²³ En este punto, es 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 (Ostrom, *op. cit.*, 2005).

el proceso general, los niveles de interacción en los que se desarrollan estos procesos y el conjunto de condiciones institucionales que regulan dichos procesos en los distintos niveles de interacción.

Un aspecto central que se deriva de lo anterior es que, en la medida en que estos recursos están definidos institucionalmente, forman parte del referente común externo¹²⁴ 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 en el 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 a 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 en el nivel doméstico. Lo que me propongo sustentar a partir del segundo capítulo es que este conjunto de recursos de capital político ha evolucionado en las últimas

¹²⁴ Risse y Kleine, *op. cit.*, 2010.

dos décadas 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”, así como en las otras etapas del proceso de difusión planteadas en el modelo en espiral.

En el plano doméstico, aunque las relaciones con agentes internacionales sigue siendo muy importante para las OSC domésticas, este capital social no parece ser el factor determinante 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 ONGI o las OSC 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 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 de la introducción de un mecanismo de generación, transferencia y uso de capital político sobre el modelo institucional 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 moni-

toreo, denuncia y regulación que integran dinámicas del nivel nacional con dinámicas del nivel internacional.

1.C. MARCO DE ANÁLISIS: GOBERNANZA POLÍTICA Y REGULACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS¹²⁵

El marco de análisis que propongo para abordar el caso colombiano 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 en el 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.

En el nivel internacional¹²⁶ planteo que el proceso de generación de recursos de capital político se explica a partir de la evolución normativa e institucional del régimen internacional de derechos humanos. Por una parte, estos recursos establecen la legitimidad normativa 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 en términos prácticos 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 multinivel.

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

¹²⁵ Véase anexo 1.A.

¹²⁶ Capítulo 2.

sobre la regulación de la problemática de derechos humanos, deben ser transferidos y usados a escala nacional.

El proceso de transferencia depende en buena medida, aunque no exclusivamente, de la institucionalización de la norma de derechos humanos como parte del sistema político doméstico. Esto genera una interfaz entre el sistema político doméstico y las dinámicas internacionales de regulación de los derechos humanos. La institucionalización genera, además, el marco normativo que regula la interacción entre el gobierno doméstico y los agentes no estatales. Por una parte, el comportamiento del gobierno queda enmarcado por los principios constitucionales y los compromisos internacionales del Estado en materia de derechos humanos. Por la otra, los agentes no estatales tienen que orientar su comportamiento en función del respeto a este marco normativo.

El PLC 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 humanos en Colombia.¹²⁷ Por una parte, en este Proceso convergen las agendas de derechos humanos y cooperación para el desarrollo en un mismo proceso de negociación 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 que, además, tienen acceso directo a otros recursos de capital político en el nivel internacional, particularmente en el sistema de derechos humanos.¹²⁸

El modelo propuesto permite analizar en este punto un cambio importante en la escala de operación de los agentes.¹²⁹ Desde el punto de vista de los agentes internacionales, aunque forman parte de los sistemas de derechos humanos y cooperación para el desarrollo, se desempeñan

¹²⁷ Capítulo 4.

¹²⁸ En el anexo 1.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.

¹²⁹ Aquí sigo específicamente el enfoque de Saskia Sassen.

en el nivel nacional y participan en el sistema de monitoreo multiagente a escala doméstica en Colombia. Desde el punto de vista de las osc colombianas, aunque se desempeñan en el 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 con el gobierno generó un modelo de regulación que se puede definir en términos de gobernanza política con coordinación intersectorial. La característica fundamental de este modelo es que estableció un sistema de monitoreo y regulación intersectorial, multiagente, de la problemática de derechos humanos en Colombia. Este modelo de regulación permitió una redistribución de la función de regulación entre los agentes que interactuaron, así como la institucionalización de un mecanismo distribuido de obligación-sanción que incluyó un componente económico y un componente político.¹³⁰

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

¹³⁰ Capítulo 4. Véase también anexo 1.C: Modelo de gobernanza política: dimensión estructural.

2. EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN DE DERECHOS HUMANOS Y GENERACIÓN DE RECURSOS DE CAPITAL POLÍTICO

La configuración del Sistema de Derechos Humanos de Naciones Unidas (SDH-ONU)¹ 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 dicho marco normativo en términos prácticos dentro del Sistema de las Naciones Unidas (SNU).

2.A. DIMENSIÓN NORMATIVA²

Para el año 2003, el marco normativo de los derechos humanos estaba definido fundamentalmente por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los Instrumentos Legales

¹ Michael Haas, *International human rights: A comprehensive introduction*, Nueva York, Routledge, 2014, 2ª ed., p. 82. Alston y Goodman presentan la siguiente definición: “[usamos] el término ‘régimen de derechos humanos’ para incluir instituciones y prácticas gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales a partir de 1945 en contextos tanto nacionales como internacionales orientadas al reconocimiento y la protección de los derechos humanos” (Philip Alston y Ryan Goodman, *International human rights. The successor to international human rights in context: Law, politics and morals*, Nueva York, Oxford UP, 2014, p. v).

² Anexo 2: Instrumentos legales internacionales de derechos humanos.

Internacionales de Derechos Humanos, la Declaración y Programa de Acción de Viena y la Declaración del Milenio.³

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 tratados.⁴ Por su parte, el derecho internacional establece los parámetros generales dentro de los que se desarrollan las relaciones entre Estados y entre éstos y organizaciones internacionales. El punto fundamental 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 humanos.⁵

Un punto de inflexión importante para mi investigación 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 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

³ <<http://www2.ohchr.org/spanish/law/>>. Actualmente, este marco lo complementa el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 (ONU, Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, A /RES/60/1. <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/docs/gaA.RES.60.1_Sp.pdf> consultado en 2012-03-24). Para un listado completo de los elementos de este marco normativo, Haas, *op. cit.*, 2014, p. 82.

⁴ Bertrand Ramcharan, *The fundamentals of international Human Rights Treaty Law*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2011, pp. 9-32.

⁵ Daniel Levy y Natan Sznajder, Sovereignty transformed: A sociology of human rights, *The British Journal of Sociology*, 57(4), 2006. Jack Donnelly, La soberanía de los Estados y los derechos humanos, en Ana Covarrubias y Daniel Ortega (eds.), *La protección internacional de los derechos humanos: un reto en el siglo XXI*, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Internacionales, 2007. Seyla Benhabib, Claiming rights across borders: International human rights and democratic sovereignty, *American Political Science Review*, 103(4), 691-704, 2009. Krasner, *op. cit.*, 2001.

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”.⁶

Progresivamente retomaré estos puntos para especificar la parte de principios normativos que entra en la configuración del capital político. Por el momento, es necesario presentar una descripción general de los agentes que se desempeñan en el SDH-ONU. Dichos agentes, tomando como referencia este marco normativo, generan la parte de reglas institucionales, que también entra en la configuración de capital político.

2.B. DIMENSIÓN INSTITUCIONAL

El desarrollo institucional de la agenda de derechos humanos dentro del SNU es responsabilidad del conjunto de agentes directamente vinculados a ella.⁷ A esto se suma el conjunto de reglas y procesos institucionales de agentes que, aunque no están vinculados directamente a la agenda, integran un componente de derechos humanos como eje transversal en sus agendas de trabajo. Por ejemplo, la OACNUDH es un agente vinculado directamente a la agenda de derechos humanos, mientras que el Pro-

⁶ ONU, Declaración y Programa de Acción de Viena (A/CONF.157/23). <<http://www.cinu.org.mx/temas/dh/decvienapaccion.pdf>> consultado en 2012-05-09, párrafos 5, 1, 66-77, 10, 25, 4, preámbulo.

⁷ Anexo 3. Modelo de agentes del sistema de derechos humanos de Naciones Unidas. Philip Alston y Ryan Goodman, *op. cit.*, 2014, p. 691ss.

grama de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 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 los Órganos creados con base en la Carta de las Naciones Unidas y los Órganos creados con base en los tratados internacionales de derechos humanos.⁸

Órganos basados en la Carta. Los principales órganos de derechos humanos basados en la Carta son la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y la antigua Comisión de Derechos Humanos,⁹ que incluía los procedimientos especiales (mandatos temáticos y mandatos país). La Comisión de Derechos Humanos (CDH) fue creada en el año 1946 e integrada funcionalmente al Ecosoc (Consejo Económico y Social). 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 humanos.¹⁰ La agenda general de derechos humanos que manejaba la Comisión estaba enmarcada en

⁸ Dinah Shelton (ed.), *The Oxford handbook of International Human Rights Law*, Oxford, Oxford UP, 2013.

⁹ Con la reforma del año 2006, esta Comisión fue reemplazada por el Consejo de Derechos Humanos, que conservó las principales funciones y mecanismos de protección de la antigua Comisión (Alston y Goodman, *op. cit.*, 2014, p. 695). Dado el rango temporal que estoy analizando en este trabajo, me concentro en la Comisión. Cuando sea necesario, presento notas de actualidad de los elementos que esté discutiendo.

¹⁰ Roger Normand y Sarah Zaidi, *Human rights at the UN: The political history of universal justice*, Indiana, Bloomington, 2008, p. 143ss.

OHCHR (Office of the High Commissioner for Human Rights), Strengthening the United Nations human rights treaty body system: A report by the United Nations High Commissioner for Human Rights, <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/HRTD/docs/HCRReportTBStrengthening.pdf>> consultado en 2014-06-17.

los procesos institucionales del Ecosoc, el cual a su vez dependía de la Asamblea General. Esta dependencia funcional determinaba el estatus de la agenda de derechos humanos dentro del SNU en relación con las normas de seguridad y desarrollo.¹¹

Órganos de Tratados. 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”.¹² Estos Comités “monitorean la implementación de las disposiciones de los tratados fundamentales de derechos humanos por los Estados parte”.¹³

Procedimientos Especiales. Por “Procedimientos Especiales” se entiende los mecanismos que originalmente estableció la Comisión y que asumió el actual Consejo de Derechos Humanos, a fin de investigar, examinar, vigilar, asesorar, informar públicamente y hacer recomendaciones 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).¹⁴

A partir de este escenario organizacional, hay tres acontecimientos centrales para mi investigación que marcan el desarrollo institucional del Sistema de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

¹¹ Haas, *op. cit.*, p. 245.

¹² OACNUDH (Oficina del alto comisionado de Naciones Unidas para los derechos humanos), *Trabajando con el Programa de las Naciones Unidas en el ámbito de los derechos humanos: un manual para la sociedad civil*, Nueva York, Naciones Unidas, 2008, p. 31.

¹³ OHCHR, *The United Nations Human Rights Treaty System: An introduction to the core human rights treaties and the treaty bodies*. <<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet30en.pdf>> consultado en 2012-05-20. También Haas, *op. cit.*, 2014, p. 285.

¹⁴ Miloon Kothari, *From Commission to Council: The evolution of UN charter bodies*, en Dinah Shelton (ed.), *The Oxford handbook of International Human Rights Law*, Oxford, Oxford UP, 2013. Ramcharan, *op. cit.*, 2011, p. 166.

Primero, la creación de la OACNUDH como resultado de la Conferencia de Viena el año 1993, vinculada directamente a la Secretaría General de Naciones Unidas. Entre sus funciones, debía hacer la Secretaría de la Comisión¹⁵ 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 (Plan). El objetivo de este instrumento era determinar “las medidas necesarias para que ese Estado mejore la promoción y protección de los derechos humanos”;¹⁶ 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 estandarizado para la formulación y monitoreo internacional de la política pública de derechos humanos y derecho internacional humanitario.¹⁷

Por último, en el año 2006 se reformó el SDH, 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 e instrumentos de monitoreo de los derechos humanos 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 Durban;¹⁸ [y, por la otra,] el examen periódico universal¹⁹.

¹⁵ Mantiene esta función en relación con el actual Consejo.

¹⁶ ONU, *op. cit.*, 1993, par. 71.

¹⁷ OHCHR, *Handbook on National Human Rights Plans of Action*, Nueva York, United Nations, 2002. ONU, *op. cit.*, 1993, par. 69.

¹⁸ Resultado de la Conferencia Mundial contra el Racismo realizada el año 2001.

¹⁹ Éste es el nuevo instrumento de monitoreo internacional. OACNUDH, *op. cit.*, 2008, p. viii.

Con la reforma se eliminó la dependencia funcional con respecto al 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.²⁰ Por la otra, el fortalecimiento del papel de la OACNUDH como instancia de coordinación del Programa de derechos humanos de todo el SNU. 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”.²¹

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*). La creación de estas Instituciones en los Estados que aún no las tenían fue una de las recomendaciones producto de la Conferencia de Viena. “En el plano internacional, los criterios para dichas Instituciones son [los siguientes]: son creadas por el Estado, deberían ser independientes de la rama ejecutiva del gobierno y necesitan ser plurales en su composición”.²² Tienen a cargo el tema de derechos humanos en el nivel nacional y también constituyen uno de los principales puntos de comunicación institucional entre el Sistema de Derechos Humanos de Naciones Unidas y el sistema político doméstico.

²⁰ Alston y Goodman, *op. cit.*, 2014, p. 692.

²¹ OACNUDH, *op. cit.*, 2008, p. 78.

²² Vitit Muntarbhorn, The South East Asian system for human rights protection, en Scott Sheeran y Sir Nigel Rodley (ed.), *The Routledge handbook of International Human Rights Law*, Nueva York, Routledge, 2013, p. 469.

Por último, este desarrollo institucional se complementa con el conjunto de agentes de la sociedad civil que participan en el SDH-ONU. 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 OSC normalmente se integran en redes transnacionales de cabildeo,²³ 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.²⁴ 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.²⁵

En esta investigación, me enfoco en las relaciones que establecen las OSC directamente con los agentes del SDH-ONU. 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, las cuales constituyen capital político en el proceso de difusión, monitoreo y regulación de los derechos humanos.

²³ Keck y Sikkink, *op. cit.*, 1998.

²⁴ A esto habría que añadir el debate reciente sobre la relación empresa-derechos humanos. UN (United Nations), Human rights and transnational corporations and other business enterprises (A HRCRES174). <http://www.un-globalcompact.org/docs/issues_doc/human_rights/A.HRC.17.RES.17.4.pdf> consultado en 2014-06-17).

²⁵ Patricia Hynes *et al.*, Sociology and human rights: Confrontations, evasions and new engagements, *The International Journal of Human Rights*, 14(6), 811-832, 2010. Bryan Turner, Sociology of human rights, en Dinah Shelton (ed.), *Oxford handbook of International Human Rights Law*, Oxford, Oxford UP, 2013.

2.C. MECANISMO DE GENERACIÓN DE RECURSOS DE CAPITAL POLÍTICO EN EL MARCO DEL SISTEMA DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS²⁶

2.C.1. Principios normativos

Los principios normativos que se definen como capital político en el SDH-ONU corresponden en general al conjunto de normas e instrumentos legales que conforman el marco normativo de este Sistema. En este sentido, Calnan argumenta que los instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos se transforman en recursos políticos que usan las ONG para participar en las dinámicas del régimen internacional de derechos humanos.²⁷ Por su parte, Clapham argumenta que

el marco normativo contemporáneo [de los derechos humanos] se basa fuertemente en el derecho de los derechos humanos. Este derecho se usa en procesos de defensa, campañas, reportes de investigación, demandas ante organismos internacionales, informes a las Cortes, así como para desarrollar el alcance y la eficacia del marco institucional internacional de los derechos humanos.²⁸

²⁶ Véase anexo 1.A (módulo: Mecanismo de generación). 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 y de los sistemas regionales de derechos humanos. Ésta es una tarea monumental que desborda los límites del presente 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 para especificar estos recursos, lo cual es consecuente con los atributos de mi caso de estudio.

²⁷ Scott Calnan, *The effectiveness of domestic human rights NGO: A comparative study*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2008.

²⁸ Andrew Clapham, The use of International Human Rights Law by civil society organisations, en Scott Sheeran y Sir Nigel Rodley (eds.), *The Routledge handbook of International Human Rights Law*, Nueva York, Routledge, 2013, p. 153.

Tal vez el aspecto que ha recibido mayor atención académica son los aspectos puramente legales de esta normatividad internacional. Sin embargo, tal como sugieren distintos autores, 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.²⁹

En la perspectiva de gobernanza política, estos principios normativos se transforman en capital político cuando un Estado determinado participa en un acuerdo o firma 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 para que participe en los procesos domésticos de regulación en materia de derechos humanos, lo que establece la legitimidad de la incidencia de estos agentes sobre la función de gobierno, es decir, el Estado da su “consentimiento para obligarse”.³⁰ Lo que vemos operando aquí es el principio de soberanía como norma que regula las relaciones dentro del SDH. Sin embargo, el punto central para mi argumentación es que, como resultado de estos acuerdos o de la firma y ratificación de tratados, el Estado acepta implícitamente el conjunto de reglas y procesos institucionales que definen la forma como ese agente no estatal lleva a cabo sus responsabilidades. En seguida veremos que, en el plano práctico, de esto depende justamente la participación directa de las OSC en los procesos de regulación en el

²⁹ Esto constituye uno de los ejes de trabajo de la naciente sociología de los derechos humanos. Anthony Woodiwiss, Making the sociology of human rights more sociological, *Development and Society*, 40(1), 117-138, 2011. Michael Burawoy, Introduction: A public sociology for human rights, en Judith Blau y Keri Iyall Smith (eds.), *Public sociologies reader*, Lanham, Rowman y Littlefield, 2006. Hynes *et al.*, *op. cit.*, 2010.

³⁰ Lung-chu Chen, *An introduction to contemporary international law: A policy-oriented perspective* (3ª ed.), Nueva York, Oxford, 2015, p. 323.

nivel internacional y doméstico y su posibilidad de incidencia sobre la función de gobierno.³¹

Estos aspectos aparecen de forma más clara al analizar el conjunto de reglas institucionales de los agentes del SDH-ONU, 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 SDH de carácter oficial. Posteriormente presento qué parte de estas reglas constituye capital político para las OSC. Éstos son aspectos centrales en la evolución del Sistema y son los que han recibido menos atención en la literatura de las ciencias sociales, por lo menos en la perspectiva de capital político y gobernanza política.

2.C.2. Reglas institucionales y capital político

El marco normativo del SDH 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. Tomemos como ejemplo los Órganos de Tratados. Una vez que se instituye un comité vinculado a un tratado internacional de derechos humanos, se genera 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 norma de derechos humanos y, en algunos casos, la promoción de

³¹ Retomo estos puntos más abajo, al analizar el mecanismo de transferencia.

sanciones políticas o económicas a su violación.³² Pero es sólo hasta que los Estados firman y ratifican estos tratados o participan en acuerdos internacionales relevantes cuando estos agentes internacionales pueden desempeñar sus funciones, de lo que deriva su poder para intervenir legítimamente en la función de gobierno en el nivel nacional. Al igual que en la dimensión normativa, el funcionamiento del capital político en esta dimensión institucional depende de que el Estado dé su “consentimiento para obligarse”.³³

La efectividad de la ratificación de tratados como parte del mecanismo de difusión y cumplimiento de la norma de derechos humanos ha sido bastante criticada.³⁴ Sin embargo, en esta investigación asumo que la ratificación es un momento necesario pero no suficiente para analizar el problema del monitoreo en el tránsito del estatus prescriptivo, que depende de la ratificación, al cumplimiento habitual de la norma, que depende de los procesos institucionales y prácticos de regulación en el nivel doméstico. Por esta razón, prestaré especial atención al conjunto de procesos de los agentes del SDH que configuran esta función de regulación y a las reglas institucionales que regulan estos procesos.

2.C.2.1. Mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos

2.C.2.1.1. Oficina del alto comisionado de derechos humanos de las Naciones Unidas

Para la creación de la OACNUDH 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

³² Wade Cole, *Hard and Soft commitments to human rights treaties, 1966-2000*, *Sociological Forum*, 24(3), 563-588, 2009.

³³ Chen, *op. cit.*, 2015, p. 323.

³⁴ Capítulo 1.

sobre el Derecho al Desarrollo y la Declaración y Programa de Acción de Viena.³⁵ Este marco se complementó posteriormente con el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005.³⁶

La OACNUDH lidera el Programa de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de todo el Sistema de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Se originó a partir de la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993, con el objetivo de responder a una serie de necesidades de este Sistema. Primero, mejorar los procesos de coordinación y evitar duplicidad de esfuerzos entre los distintos órganos, programas y mecanismos del 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 como a otros órganos y programas relevantes, así como a 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 anualmente sobre el cumplimiento de su mandato a la Comisión de Derechos Humanos (actual Consejo) y a la Asamblea General de Naciones Unidas. Por último, coordinar la armonización entre la agenda de derechos humanos y la agenda de desarrollo; es decir, responder a las necesidades del sistema de derechos humanos “dentro del marco de un desarrollo sostenible y balanceado para todas las personas”.³⁷

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

³⁵ UN, High Commissioner for the promotion and protection of all human rights (A/RES/48/141) <<http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r141.htm>> consultado en 2011-10-15, par. 2.

³⁶ OACNUDH, *op. cit.*, 2008, p. 1.

³⁷ UN, *op. cit.*, 1993, pars. 4 y 5. Felice Gaer y Christen Broecker, Introduction, en Michael O’Flaherty y David Harris (eds.), *The United Nations High Commissioner for Human Rights: conscience for the World* (vol. 3), Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2014, p. 4.

relacionen y reafirmen entre sí, y que los derechos humanos sean la piedra angular de todas las actividades de las Naciones Unidas.

Específicamente, la OACNUDH establece como uno de sus ámbitos de trabajo “los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el derecho 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”.³⁸

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 [Viena 1993] 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.³⁹

La OACNUDH debe cumplir su mandato resolviendo una tensión fundamental. Por una parte, debe respetar el principio de soberanía y, por la otra, trabajar teniendo en cuenta que

la promoción y protección de todos los derechos humanos es una preocupación legítima de la comunidad internacional [para lo cual debe] desempeñar un papel activo en la tarea de eliminar los actuales obstáculos y de hacer frente a los desafíos para la plena realización de todos los derechos humanos y de prevenir la persistencia de violaciones de los derechos humanos en todo el mundo.⁴⁰

Para realizar estas funciones, las representaciones en terreno de la OACNUDH desarrollan una serie de tareas específicas:

³⁸ OACNUDH, *op. cit.*, 2008, pp. 2, 5, 12.

³⁹ UN, *op. cit.*, 1993, par. 2.

⁴⁰ UN, *op. cit.*, 1993, par. 3, a.

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. [Así mismo,] la OACNUDH puede emprender o apoyar misiones de investigación y comisiones de investigación en casos de graves acusaciones de violaciones de los derechos humanos.⁴¹

Este conjunto de tareas se refuerza con el doble trabajo que deben desarrollar los altos comisionados en el frente diplomático. Por una parte, denunciar las violaciones a los derechos humanos en el mundo y, por la otra, preparar informes detallados y precisos sobre la situación de los derechos humanos en el mundo. En este sentido,

[Navy] Pillay⁴² nos recuerda que, en sólo unos pocos años, el Consejo de Seguridad ha pasado de cuestionar la simple presencia de [Louise] Arbour⁴³ como observadora en una de sus sesiones a pedirle activamente a la alta

⁴¹ OACNUDH, *op. cit.*, 2008, pp. 8, 10. UN, *op. cit.*, 1993, par. Preámbulo y Numeral 4 (f) [traducción oficial].

⁴² Alta comisionada (2008-2014).

⁴³ Anterior alta comisionada (2004-2008).

comisionada informar sobre situaciones de su interés. Para febrero de 2012, Pillay se había dirigido al Consejo de Seguridad 11 veces —más que todos sus predecesores juntos (8 veces).⁴⁴

2.C.2.1.2. Comisión de Derechos Humanos

La Comisión era el principal foro de discusión política del tema de derechos humanos dentro del SNU hasta su reforma en el año 2006.

La Comisión de Derechos Humanos [era] un órgano político constituido por los representantes de los Estados [...] Con base en el Procedimiento 1503 [tenía] amplios poderes para investigar e informar sobre la aplicación de los derechos humanos en cualquier Estado, independientemente del consentimiento del Estado o incluso de su estatus de membresía en las Naciones Unidas.⁴⁵

La Resolución 1503 del Ecosoc de 1970 establece el principal mecanismo de monitoreo con el que contaba la Comisión y que heredó el actual Consejo: la admisión de reportes por parte de distintas fuentes no gubernamentales e individuos para denunciar situaciones de violación en los distintos países: “El valor del Procedimiento 1503 era su alcance, el cual permitía considerar denuncias de individuos en contra de cualquier país sin importar si era parte o no de los tratados particulares de derechos humanos”.⁴⁶

Aunque este mecanismo de monitoreo podía llevar a “investigaciones detalladas” de estas denuncias, en la práctica el monitoreo se redujo a los siguientes aspectos:

⁴⁴ Gaer y Broecker, *op. cit.*, 2014, p. 20s.

⁴⁵ René Provost, *International human rights and humanitarian law*, Nueva York, Cambridge UP, 2004, p. 301.

⁴⁶ Sarah Joseph y Joanna Kyriakakis, The United Nations and human rights, en Sarah Joseph y Adam McBeth (eds.), *Research handbook on International Human Rights Law*, Northampton, Edward Elgar, 2010, p. 9.

(1) referir la situación para ser considerada en sesión pública en la Comisión [...] (2) nombrar un experto o relator independiente [...] (3) pedirle al Secretario General que estableciera contactos directos con el gobierno implicado; (4) pedirle mayor información a este gobierno y (5) mantener la situación “bajo revisión”.⁴⁷

Respecto a la reforma del 2006 que eliminó la antigua Comisión y creó el actual Consejo de Derechos Humanos, distintos autores resaltan que, en general, aunque se logró ajustar algunos de los problemas políticos que presentó el funcionamiento de la Comisión, el actual Consejo es muy similar, en términos de mandato y funcionamiento, a la antigua Comisión. En este sentido,

el *status quo* se retuvo ampliamente. El nuevo Consejo no es sustancialmente distinto en su composición a su predecesor y retuvo los mismos mecanismos generales que estaban a disposición de la Comisión —procedimientos especiales, mecanismos de denuncia, acceso significativo a las ONG y un cuerpo consejero independiente—, aunque también creó un nuevo mecanismo: el Examen Periódico Universal. Sin embargo, hubo algunos cambios a estos mecanismos, algunos de los cuales tienden a fortalecer y otros a debilitar la protección de los derechos humanos.⁴⁸

2.C.2.1.3. Procedimientos Especiales

Los Procedimientos Especiales formaban parte de la Comisión y estaban compuestos por los grupos de trabajo y los relatores especiales.⁴⁹ Fueron creados y funcionan actualmente con el propósito central de monitorear e informar a la Comisión (y al actual Consejo) sobre la situación de los derechos humanos según mandatos temáticos o por país. En este último

⁴⁷ Nigel Radley y David Weissbrodt, United Nations nontreaty procedures for dealing with Human Rights violations, en Hurst Hannum (ed.), *Guide to International Human Rights practice* (4ª ed.), Nueva York, Transnational Publishers, 2004, p. 70.

⁴⁸ Joseph y Joanna Kyriakakis, *op. cit.*, 2010, p. 10.

⁴⁹ El actual Consejo heredó estos mecanismos de protección.

caso, eventualmente pueden visitar directamente el país del que se trate en misiones de investigación de campo (*fact-finding*) sobre violaciones a los derechos humanos.⁵⁰ Los titulares de mandatos (relatores especiales, expertos independientes, grupos de trabajo y los representantes especiales del secretario general),⁵¹ 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 en el nivel nacional, y realizar una labor general de promoción [y seguimiento de recomendaciones].⁵²

Por último, los procedimientos especiales “también son investigativos por naturaleza”.⁵³

Algunos analistas resaltan el carácter imparcial de estos mecanismos en el cumplimiento de sus funciones; es decir, su trabajo autónomo e independiente en términos políticos, lo cual contrasta con lo que era el

⁵⁰ Gaer y Broecker, *op. cit.*, 2014, p. 26. Para el caso colombiano, fue muy importante la visita, el año 2009, del relator especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Philip Alston, para investigar el caso de los “falsos positivos” o asesinato de jóvenes humildes por militares para presentarlos como guerrilleros dados de baja en combate en el marco de la PSD de la administración Uribe (ONU, Informe del relator especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Philip Alston, misión a Colombia - A /HRC/14/24/Add.2. <<http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A.HRC.20.22.SPA.pdf>> consultado en 2015-05-15).

⁵¹ Gerd Oberleitner, Does enforcement matter?, en Conor Gearty y Costas Douzinas (eds.), *The Cambridge companion to Human Rights Law*, Cambridge, Cambridge UP, 2012, p. 258.

⁵² OACNUDH, *op. cit.*, 2008, pp. 82s.

⁵³ Oberleitner, *op. cit.*, 2012, p. 258.

funcionamiento de la propia Comisión, altamente politizado.⁵⁴ Junto a esto, también se resalta el papel de los procedimientos especiales en el monitoreo de la problemática de derechos humanos:

los procedimientos especiales facilitan el trabajo de los altos comisionados [de Derechos Humanos] en la medida en que abordan crisis de los derechos humanos a escala mundial. Pillay, Arbour y Ramcharan, todos han resaltado el papel de los procedimientos especiales como mecanismos de alerta temprana que alertan al mundo y presionan por reformas en el nivel nacional.⁵⁵

2.C.2.1.4. 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”.⁵⁶ Este instrumento les permite “examinar” el cumplimiento de los tratados por los Estados. 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 comités.⁵⁷

La presentación de informes por los Estados parte y el examen de estos informes constituye el mecanismo central de comunicación entre

⁵⁴ Felice Gaer, The high commissioners and the special procedures: Colleagues and competitors, en Michael O’Flaherty y David Harris (eds.), *The United Nations high commissioner for human rights: Conscience for the world* (vol. 3), Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2014, p. 134. Radley y Weissbrodt, *op. cit.*, 2004, p. 75. Joseph y Kyriakakis, *op. cit.*, 2010, p. 15.

⁵⁵ Gaer, *op. cit.*, 2014, p. 152.

⁵⁶ OACNUDH, *op. cit.*, 2008, p. 34.

⁵⁷ *Ibid.*, pp. 40-44. Haas, *op. cit.*, 2014: 285ss.

los comités y los Estados.⁵⁸ En cuanto a la presentación de denuncias, aunque los comités “no son órganos judiciales”,⁵⁹ para el año 2010, siete de los nueve comités instituidos podían investigar directamente en terreno denuncias presentadas a título individual o colectivo sobre violaciones de derechos humanos cometidas por los Estados, a condición que el Estado hubiera aceptado expresamente la competencia en este punto del Comité correspondiente.⁶⁰ En este último caso, sólo cuatro comités están habilitados para desarrollar indagaciones en campo⁶¹ a condición de que el Estado parte haya aceptado esta competencia y se cuente con “información fidedigna, con datos bien fundados sobre violaciones graves, serias o sistemáticas de las respectivas convenciones en un Estado Parte”.⁶² 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 competencia.

Por último, los comités pueden convocar a 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 pueden realizar visitas a los países, invitados por el Estado parte, para ocuparse del seguimiento del informe y de la

⁵⁸ Éste es el proceso central del mecanismo de transferencia que considero en detalle más adelante.

⁵⁹ OACNUDH, *op. cit.*, 2008, p. 41.

⁶⁰ 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. Cuando entre en vigor el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se podrán también formular denuncias por parte de particulares (OACNUDH, *op. cit.*, 2008, p. 42. Joseph y Kyriakakis, *op. cit.*, 2010, p. 23).

⁶¹ 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.

⁶² OACNUDH, *op. cit.*, 2008, p. 43. En este sentido, uno de los casos paradigmáticos es el de las mujeres de Ciudad Juárez (Anaya, *op. cit.*, 2011).

aplicación de las observaciones finales.⁶³ Los comités también pueden tener grupos de tareas sobre informes de país, que están integrados por un relator de país y entre cuatro y seis miembros del Comité que la Presidencia del mismo haya nombrado. Estos grupos operan en los periodos 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 específicos.⁶⁴

2.C.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 estaba configurado en torno al ciclo de presentación y evaluación de informes, particularmente los informes de tratados, que incluyen los informes de los Procedimientos Especiales (temáticos y por país), así como los informes anuales de la OACNUDH a la Comisión (actual Consejo) y a la Asamblea General. Por su centralidad en el funcionamiento de los mecanismos de protección, en lo que sigue me centro en los informes de tratados. Al final de la sección hago una breve nota sobre los informes presentados por el 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 periodo 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 considerado en la sesión oficial del Comité. Cuarto, las observaciones finales y recomendaciones del Comité al Estado examinado. Por último, el seguimiento a recomendaciones.⁶⁵ Los resultados del

⁶³ OACNUDH, *op. cit.*, 2008, p. 41. Véase en seguida “Mecanismo de comunicación política”.

⁶⁴ *Ibid.*, pp. 59 y 40, np. 15.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 41.

seguimiento a las recomendaciones constituyen 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 en el nivel doméstico, así como las dificultades encontradas para su aplicación.⁶⁶ Estos informes son producidos o bien por el Estado que será examinado, o por alguno de los grupos de trabajo o de los relatores vinculados a los Órganos de Tratados. Hay un periodo de estudio en el que 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 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 académicas”.⁶⁷

Una vez concluido el periodo 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 osc. Posteriormente, los miembros de la delegación ofrecen las respuestas pertinentes.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 39s.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 31.

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 versa el informe. Estas observaciones se aprueban una vez que son consultadas con y aceptadas por el Estado parte y, en este sentido, constituyen un compromiso con carácter vinculante (en términos “blandos”).⁶⁸

En la Comisión, el proceso de comunicación política era similar. La OACNUDH debía presentar un informe anual sobre distintos tópicos relacionados con la situación de derechos humanos, el cual contenía un conjunto de recomendaciones, en algunos casos dirigidas específicamente a un país determinado. El informe y las recomendaciones eran sometidos a un proceso de revisión por los miembros de la Comisión, con la participación del Estado interesado (si era el caso), la sociedad civil doméstica y ONGI. De esta revisión se generaban unas recomendaciones finales preparadas por el presidente de la Comisión y acordadas con el Estado, en caso de que se tratara de la revisión de una situación puntual en algún país. Las recomendaciones quedaban sujetas a los mecanismos de seguimiento de la Comisión y de la propia OACNUDH, con la participación de la sociedad civil doméstica. En lo fundamental, este mecanismo sigue vigente después de la reforma del 2006 en lo que respecta a la presentación del Examen Periódico Universal. En la práctica, en el SDH-ONU se asume que estas recomendaciones generan un compromiso político con respecto a su cumplimiento.⁶⁹

Este conjunto de reglas institucionales integra un flujo complejo de procesos de regulación en el nivel internacional y en el nivel nacional. En estos procesos de regulación, la sociedad civil desarrolla funciones que son complementarias a las funciones de los Órganos de Tratados.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 39-45. En el apartado sobre obligación-sanción retomo la discusión sobre lo que implican estas recomendaciones en términos de cumplimiento.

⁶⁹ Abajo, en la sección sobre *Enforcement*, analizo en detalle la relación de este mecanismo con el problema del cumplimiento.

Veamos específicamente cómo se generan las reglas institucionales que definen estos recursos de capital político para la sociedad civil.

*2.C.3. OSC y capital político en el proceso de regulación y monitoreo de los derechos humanos*⁷⁰

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 subconjunto de principios y reglas que se refieren específicamente a la forma como estos agentes establecen relaciones con las OSC y que definen cómo participa la sociedad civil en sus procesos institucionales, especialmente cuando estos procesos pasan del nivel internacional al plano doméstico. En la medida en que estos procesos determinan en cierto grado la función de gobierno en el nivel nacional, los principios y reglas que los configuran constituyen capital político para las OSC; 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 en el nivel doméstico.⁷¹

En este sentido, un aspecto importante del mecanismo de comunicación política expuesto antes es que las OSC domésticas no sólo aportan información a las ONGI de derechos humanos sobre la situación de violación en el nivel nacional,⁷² sino que participan de modo directo

⁷⁰ En el anexo 4, tabla 2, sistematizo el conjunto de mecanismos y procesos institucionales que generan capital político para las OSC dentro del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas. Identifico a cuáles de estos procesos tienen acceso las OSC 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 dan acceso a las OSC al Sistema de Cooperación para el Desarrollo y al Sistema de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

⁷¹ En lo que resta de esta sección, presento elementos para sustentar este punto. Sin embargo, en el Proceso Londres-Cartagena podremos observar con mayor claridad el funcionamiento de este mecanismo (capítulo 4).

⁷² El rol que se les asigna en la formulación original del modelo en espiral.

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 escala 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 en el nivel nacional. Por último, pueden tener acceso directo al SDH-ONU para presentar comunicaciones e informes paralelos⁷³ 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 osc, especialmente a partir de la Conferencia de Derechos Humanos de 1993. Hay dos hechos 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 1996⁷⁴ y, 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 en el año 2002, el cual produjo en el año 2004 el Informe Cardoso. Este grupo cumplió su tarea y generó una serie de recomendaciones para mejorar los mecanismos de participación de la sociedad civil en el sistema de las Naciones Unidas.⁷⁵

La participación de la sociedad civil en el SDH-ONU se puede dar a través de diez mecanismos, siete de participación directa y tres de par-

⁷³ Shadow reports.

⁷⁴ Ecosoc (Economic and Social Council), Consultative relationship between the United Nations and non-governmental organizations (Resolution 1996/31), 1996. <<http://www.un.org/documents/Ecosoc/res/1996/eres1996-31.htm>> consultado en 2011-11-17.

⁷⁵ Willetts, *op. cit.*, 2000 y 2006. UN (United Nations), Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society relations (A/58/817), 2004. <http://www.unccd.int/cso/docs/a58_817.pdf> consultado en 2011-11-17.

ticipación 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 OSC del nivel doméstico en este sistema.⁷⁶ Lo que resulta relevante aquí es ver la forma como estos mecanismos permiten que las OSC se integren a los procesos institucionales y al trabajo práctico del día a día 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 OSC en las sesiones de la Comisión de derechos humanos;⁷⁷ (2) la participación directa de las OSC en las sesiones de los comités de 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 OACNUDH; (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; y (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 de reuniones informales con miembros de la Comisión o de los comités; (2) la participación indirecta a través de las ONGI de enlace o redes transnacionales de cabildeo;⁷⁸ por último, (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.⁷⁹

⁷⁶ Véase anexo 4: Participación de las OSC en procesos de regulación del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas.

⁷⁷ Este mecanismo se mantiene en el actual Consejo de Derechos Humanos.

⁷⁸ Keck y Sikkink, *op. cit.*, 1998. Recordemos que éste es el principal mecanismo de comunicación entre sectores de la sociedad civil propuesto en el modelo en espiral.

⁷⁹ En general, estos mecanismos se mantienen después de la reforma del año 2006.

2.C.3.1. *OSC y capital político: mecanismos formales*

El principal mecanismo formal que le da acceso a las OSC al SDH-ONU 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”.⁸⁰ 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 ONG 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 sustancial 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.⁸¹

En la medida en que el diseño institucional del SNU implicaba una dependencia funcional entre la CDH y el Ecosoc, la definición del estatus consultivo reglamentaba y formalizaba las condiciones de acceso de las OSC a los trabajos de la Comisión y sus órganos conexos, y delimitaba el alcance de esta participación.⁸²

⁸⁰ UN (United Nations), Charter of the United Nations and statute of the International Court of Justice, 1945, Art. 71. <<http://treaties.un.org/doc/Publication/CTC/uncharter.pdf>> consultado en 2011-11-1.

⁸¹ Ecosoc (Economic and Social Council), Arrangements for consultation with non-governmental organizations (Resolution 1296-XLIV), 1968, pars., 4, 7 y 9. <<http://www.globalpolicy.org/component/content/article/177/31832.html>> consultado en 2011-11-5.

⁸² El estatus consultivo regula la relación general de las OSC con el sistema de Naciones Unidas. Aquí me concentro en el sistema de derechos humanos.

En 1996, se revisó este mecanismo y se amplió la participación a todas las OSC 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 desarrollo.⁸³ El alcance de la participación de las OSC 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”.⁸⁴

En términos generales, el estatus consultivo le da derecho a su titular a hacer presentaciones escritas y orales ante la Comisión⁸⁵ y sus instancias (comités de tratados internacionales y Procedimientos Especiales) en los temas de su competencia, y a participar como observador en las sesiones de la Comisión y sus instancias así como en la plenaria de la Asamblea General. También le da derecho a su titular para 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 hay dos diferencias importantes: primero, sólo las ONG con estatus consultivo general pueden “hablar” con la Comisión (derecho a voz, pero sin voto); segundo, sólo éstas ONG pueden proponer temas del programa de la Comisión. Estos mismos principios aplican para la participación de las ONG con estatus consultivo en los otros órganos subsidiarios de las Naciones Unidas, aunque se establece como provisión que estos mecanismos se pueden “complementar

⁸³ Ecosoc, *op. cit.*, 1996, par. 5.

⁸⁴ *Ibid.*, par. 19.

⁸⁵ 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 OSC en las sesiones del Consejo.

con otras modalidades de participación”; es decir, cada instancia del SNU puede generar reglas específicas de relación con la sociedad civil.⁸⁶

A pesar de las duras condiciones de acceso, la ampliación del estatus consultivo a OSC 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 principal posibilidad de acceso formal de las organizaciones del nivel doméstico al Sistema de Naciones Unidas era a través de las ONGI. 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”⁸⁷ y sólo en casos 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.⁸⁸

Con la reforma de 1996, las OSC domésticas empezaron a tener acceso formal directo a este Sistema.

Por su parte, la Comisión establecía 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

⁸⁶ Ecosoc, *op. cit.*, 1996, par. 29. Ecosoc, Working with Ecosoc: An NGO guide to consultative status, 2011. <<http://csonet.org/content/documents/Brochure.pdf>> consultado en 2011-11-05.

⁸⁷ *Ibid.*, 1968, par. 9.

⁸⁸ *Ibid.*, par. 17.

órganos subsidiarios. Aquellos en la Lista [categoría III] 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 pueden ser escuchadas por la Comisión.⁸⁹

El Ecosoc desarrolló en la década de los noventa una serie de mecanismos para la participación de las osc 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 ONG 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 osc 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.⁹⁰

Para el año 2003, aunque todos los Órganos de Tratados habían establecido alguna modalidad de cooperación con la sociedad civil, sólo la Comisión y algunos comités habían establecido explícitamente reglas

⁸⁹ Reglas 75 y 76 del reglamento interno de la Comisión. <<http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/chr/rules.htm>>.

⁹⁰ Ecosoc, Participación de las organizaciones no gubernamentales en las actividades del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (E/C.12/2000/6), 2000, par. 3. <[http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/79b3595b0ab945afc125693d0047a504/\\$FILE/G0043093.pdf](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/79b3595b0ab945afc125693d0047a504/$FILE/G0043093.pdf)> consultado en 2011-11-17.

institucionales que definían la forma de participación de las OSC en sus procesos de trabajo.

La participación de las OSC 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 en el nivel nacional o en el internacional y no depende estrictamente del estatus consultivo, el cual sólo regula específicamente qué tipo de OSC puede tener voz (aunque no voto) en las sesiones de la Comisión y de los comités.⁹¹

La siguiente es una síntesis de las tareas que pueden desempeñar las OSC 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 Tratados, 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.⁹²

Por su parte, con base en su función de coordinación de todo el SDH-ONU, la OACNUDH ha adquirido progresivamente un papel central como canal de enlace entre la sociedad civil y este sistema. Otras agen-

⁹¹ Véase anexo 4.

⁹² OACNUDH, *op. cit.*, 2008, p. 33.

cias 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 OACNUDH se encarga de coordinar la comunicación entre estos agentes.

2.C.3.2. osc y capital político: mecanismos informales

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

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 OSC,

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 OSC pueden usar la misma estrategia de “reuniones informales con los grupos de trabajo sobre informes de país”.⁹³

El mecanismo que ha recibido mayor atención en la literatura es la transmisión de información del nivel doméstico al nivel internacional

⁹³ *Ibid.*, pp. 53s y 59.

a través de ONGI especializadas en una función de enlace entre las organizaciones domésticas y los foros internacionales.⁹⁴

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 OSC 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 ONGI sigan siendo muy importantes para OSC 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 conocedora del sistema de presentación de informes ante los Órganos de Tratados de derechos humanos y activa en el mismo.⁹⁵

Sin embargo, el hecho de que las OSC domésticas tengan la posibilidad de acceder directamente a este recurso de capital político a partir de la reforma al “estatus consultivo” de 1996, 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 OSC 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 SDH-ONU. 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 OSC del nivel doméstico pueden transmitir puntos de su agenda al nivel internacional.

⁹⁴ Keck y Sikkink, *op. cit.*, 1998. Risse y Sikkink, *op. cit.*, 1999.

⁹⁵ OACNUDH, *op. cit.*, 2008, p. 46.

2.C.4. Generación de recursos de capital político: síntesis

En el marco del SDH-ONU, 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 SDH) como a OSC 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 permite a los agentes justificar y dar 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 en nivel tanto nacional como en el internacional. Éste es el aspecto que más atención ha recibido en la literatura especializada.

El 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 genera un conjunto de reglas que definen los procesos institucionales y las estrategias prácticas de los agentes del SDH en relación con su mandato general de promoción y protección de los derechos humanos. Estas reglas no sólo definen la relación entre los agentes y los Estados en términos de monitoreo y seguimiento, incluso en términos de investigación y, potencialmente, sanción política o económica, sino además definen cómo participan directamente las OSC en los 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 de carácter oficial y de la sociedad civil 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 recursos de capital político (principios normativos y reglas institucionales) no fue tomado en cuenta en la formulación del modelo en espiral ni en sus aplicaciones posteriores. En lo que sigue del presente trabajo, 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 DE CAPITAL POLÍTICO AL NIVEL NACIONAL⁹⁶

En la dimensión normativa del SDH-ONU 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. Éstos son procesos que se desarrollan no sólo a escala internacional sino, principalmente, a escala nacional.⁹⁷ 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 internacional.

De aquí surge la necesidad de generar una interfaz entre el SDH-ONU⁹⁸ y el sistema político doméstico que permita resolver la tensión. Esta interfaz se configura a través de distintos procesos. Primero, la firma y ratificación de los instrumentos legales internacionales de derechos humanos. Segundo, la participación de los estados en acuerdos y declaraciones internacionales en materia de derechos humanos y desarrollo.

⁹⁶ Véase anexo 1.A (módulo: Mecanismo de transferencia).

⁹⁷ Sassen, *op. cit.*, 2010.

⁹⁸ 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.

Tercero, la firma de convenios de cooperación técnica que permiten la operación de agentes del SDH-ONU en el territorio nacional. Cuarto, a través del seguimiento a las recomendaciones que hacen los agentes del SDH-ONU a los Estados. Por último, a través de los esquemas de financiamiento para el desarrollo con cooperantes internacionales que integran un componente de derechos humanos, por ejemplo, el PNUD.

Este conjunto de instrumentos internacionales genera 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 distinto grado de obligación, están asociados a distintos mecanismos de monitoreo y sanción⁹⁹ e incluyen de modo distinto a las osc.

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), en la que los agentes usan en términos prácticos e integran estos elementos normativos e institucionales en sus estrategias de acción. 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. En este sentido supongo que la ratificación es un momento necesario pero no suficiente para analizar los resultados en términos de regulación de los derechos humanos en el nivel doméstico.

Consideremos el ejemplo de la OACNUDH.¹⁰⁰ La operación de esta Oficina en el nivel nacional sólo es posible “a petición del Estado interesado”.¹⁰¹ Sin embargo, una vez firmado el convenio de cooperación

⁹⁹ Cole, *op. cit.*, 2009.

¹⁰⁰ Seleccione este ejemplo atendiendo al papel de esta Oficina en el desarrollo del Proceso Londres-Cartagena.

¹⁰¹ UN, *op. cit.*, 1993, núm. 4 (d).

técnica entre el Estado interesado y las Naciones Unidas, el ACNUDH tiene la “responsabilidad” en el 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.¹⁰²

En este sentido, la presencia de la Oficina en el nivel nacional implica que el gobierno doméstico acepta sin reservas su mandato y este rol activo. Una de las principales labores que desarrolla la OACNUDH 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 en el 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 en el nivel nacional.

Como se desprende de análisis anteriores, el mandato de la OACNUDH también genera recursos de capital político para las OSC 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 OSC domésticas que les da acceso directo al SDH-ONU. 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

¹⁰² UN, *op. cit.*, 1993, núm. 4 (f). Resaltado mío.

socio fundamental de todas las actividades que la OACNUDH desempeña en el terreno”.¹⁰³

El caso de la OACNUDH 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 permiten a las OSC domésticas pasar directamente del plano nacional al plano internacional. Este último patrón también se activa cuando el Estado firma o ratifica un tratado internacional y participa en el Comité correspondiente, aceptando explícitamente tanto el mandato como el conjunto de reglas y procesos institucionales prácticos 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 sistema político doméstico sino también a las reglas institucionales que materializan ese contenido normativo en procesos prácticos y complejos de regulación multinivel.

En esta perspectiva, resulta importante incluir la firma de declaraciones internacionales en materia de derechos humanos y desarrollo 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, cuando un Estado participa en 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.

¹⁰³ OACNUDH, *op. cit.*, 2008, p. 8.

Por último, 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 participación en declaraciones y la firma de convenios de cooperación para el desarrollo, entre otros, generan una interfaz de comunicación entre el sistema político doméstico y el sistema de derechos humanos.¹⁰⁴ 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, esto corresponde a un proceso de institucionalización de la norma de derechos humanos en el 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 se trata 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.¹⁰⁵ 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. En este sentido,

¹⁰⁴ Véase anexo 2: Instrumentos internacionales de derechos humanos.

¹⁰⁵ Joseph y Kyriakakis, *op. cit.*, 2010, pp. 26-34.

a pesar de toda la retórica sobre la obligación-sanción de los derechos humanos, aún persiste una considerable confusión en los términos. La obligación-sanción difiere de la implementación de los derechos humanos, la cual describe el proceso de transferencia de obligaciones internacionales al plano doméstico en los Estados. [La implementación] presupone alguna forma de compromiso de los Estados que se expresa en forma de política [...] o legislación [...] En contraste, la obligación-sanción significa asegurar el cumplimiento de las obligaciones legales existentes por los Estados, un proceso que es guiado por el derecho internacional [...] La obligación-sanción de los derechos humanos no es un proceso mecánico de imposición de reglas con base en la coerción sino, más bien, un proceso con múltiples facetas orientado a asegurar que las obligaciones internacionales se incorporen en la legislación y la administración doméstica de modo realista en el marco del derecho internacional.¹⁰⁶

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 el grado de compromisos “vinculantes” que generan y la capacidad de sanción que comportan. Respecto a lo primero, normalmente se asume una escala que va de los compromisos “legalmente vinculantes”, como los tratados internacionales, hasta compromisos cuyo cumplimiento depende más bien de los intereses políticos o económicos de los Estados en determinados foros multilaterales (resoluciones, acuerdos internacionales, principios orientadores y acuerdos diplomáticos bilaterales o multilaterales). Efectivamente, “la gran mayoría de compromisos internacionales están expresados en términos de ‘*soft law*’, los cuales, por definición, no se pueden obligar-sancionar a través de medidas coercitivas”.¹⁰⁷

Asumo que los componentes de obligación-sanción inscritos en estos principios normativos, leyes y reglas institucionales internacionales

¹⁰⁶ Oberleitner, *op. cit.*, 2012, pp. 250 y 255.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 253.

también se transfieren al nivel doméstico como parte del capital político. Por una parte, sólo la ratificación de tratados internacionales genera un compromiso vinculante en términos legales con un componente de sanción legal en algunos casos; por ejemplo, a través del funcionamiento de las cortes internacionales de derechos humanos. Por otra parte, en la ausencia de mecanismos de sanción legal, el problema de obligación-sanción se aborda a través de mecanismos económicos y políticos alternativos. Por ejemplo, en la medida en que la asignación de recursos de ayuda oficial al desarrollo se condicione al cumplimiento de estándares internacionales de derechos humanos, esto integra un componente de sanción económica en los procesos de monitoreo, regulación y cumplimiento de los derechos humanos en los países receptores de estos recursos. Junto a esto, la obligación-sanción puede asumir un carácter político. Por ejemplo,

a pesar de que [tanto las declaraciones como las recomendaciones de la Asamblea General de Naciones Unidas] no son vinculantes por naturaleza, pueden tener un efecto significativo [...] en la estructura de los Órganos de derechos humanos en las Naciones Unidas y a través de su fuerza moral, en tanto representen como tales la opinión de la mayoría de los Estados sobre determinado tema. Resoluciones unánimes o consensuadas pueden también constituir una fuerte evidencia de la existencia de una norma consuetudinaria.¹⁰⁸

Contrario a la crítica de Krasner al enfoque de gobernanza como “estructuras para la toma de decisiones carentes de autoridad”,¹⁰⁹ 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 los componentes legal y económico de obligación-sanción. Y añade un tercero: el componente de sanción política que se desprende de la existencia de un marco de referencia co-

¹⁰⁸ Joseph y Kyriakakis, *op. cit.*, 2010, p. 5s.

¹⁰⁹ Krasner, *op. cit.*, 2001, p. 64.

mún y reglas institucionales que expone al Estado a procesos complejos de regulación.¹¹⁰

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 forman 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 participación de los Estados en 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, forman parte de los recursos políticos que los Estados y los gobiernos movilizan en su esfuerzo de pertenecer a la comunidad internacional y formar parte de ella, 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 estatales.¹¹¹

Veamos dos ejemplos que ilustran este punto. El Subcomité para la Prevención de la Tortura establece como

requisitos para los Estados Partes: Los Estados partes están *obligados* a establecer, designar o mantener, en el nivel nacional, uno o varios órganos de visitas, que pueden ser INDH,¹¹² defensores del pueblo, comisiones parlamentarias u ONG, 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

¹¹⁰ 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.

¹¹¹ Éste es básicamente el mecanismo de “atrapamiento” que se indica en el modelo en espiral (capítulo 1).

¹¹² Instituciones Nacionales de Derechos Humanos.

de fortalecer, si fuera necesario, la protección de estas personas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.¹¹³

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.¹¹⁴

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 nacional.¹¹⁵ También genera en el 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.

¹¹³ OACNUDH, *op. cit.*, 2008, p. 67. Resaltado mío.

¹¹⁴ ONU (Organización de las Naciones Unidas), Consejo de Derechos Humanos (A/RES/60/251), 2006, p. 1. <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/docs/A.RES.60.251._Sp.pdf> consultado en 2012-03-24. Resaltado mío.

¹¹⁵ 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. MODELO BASE DE REGULACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA

En este capítulo, me ubico en el momento previo al inicio del Proceso Londres-Cartagena (PLC). Especifico, por una parte, el estado de la problemática de derechos humanos en el país antes del inicio del Proceso y el grado de institucionalización de recursos de capital político en el sistema político colombiano con el objetivo de señalar el marco normativo en el que se desarrolló el Proceso. Por otra parte, especifico el estado inicial del modelo de regulación de los derechos humanos en Colombia y presto especial atención a la forma como participan los agentes no estatales en este modelo base de regulación.

El argumento central en este nivel de análisis es que aunque la institucionalización de instrumentos internacionales de derechos humanos 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, lo cual está indicado principalmente por la forma como participan los agentes no estatales en este modelo base de regulación, participación que se estructura en torno a un eje gobierno-oposición.

Desarrollo este argumento en cuatro pasos. Primero, caracterizo la situación de los derechos humanos al iniciar el PLC. Segundo, analizo el grado de institucionalización de la norma internacional de derechos humanos en el sistema político colombiano. Tercero, especifico el modelo base de regulación en relación con el marco normativo que resulta de ese proceso de institucionalización. Por último, genero el estado inicial de atributos relevantes de los agentes que se desempeñan en este modelo base y que van a interactuar posteriormente en el PLC.

Para especificar el grado de institucionalización de los derechos humanos, retomo los principales procesos que configuran el meca-

nismo 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 y la firma de otros convenios de cooperación con agentes del Sistema de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

Para generar el modelo base de regulación, caracterizo el estado inicial del modelo de regulación para el año 2002 en la dimensión normativa e institucional, específico un conjunto de atributos de los tres agentes que se van a encontrar en el Proceso Londres-Cartagena y puntualizo cómo participan los agentes no estatales en este esquema de regulación.

3.A. PROBLEMÁTICA DE DERECHOS HUMANOS

El conflicto armado colombiano cuenta ya con más de cincuenta años de historia, ha dejado más de 220 000 personas muertas, cerca de 6 millones de personas desplazadas¹ y un impacto directo en el deterioro de la situación de los derechos humanos en el país.² A partir de los años noventa, la dinámica de los grupos armados cambió, el conflicto escaló, y para finales de la década esto se reflejaba en la situación de violación a los derechos humanos. Las principales variables que marcaron el cambio en la dinámica del conflicto fueron: la relación de los grupos armados ilegales con el narcotráfico, el fortalecimiento de sus estructuras militares y el cambio en la estructura organizacional del paramilitarismo.³

En este escenario, todos los actores armados (fuerza pública, guerrillas, paramilitares) cometieron abusos y violaciones a los derechos

¹ Cifra acumulada para el año 2014.

² GMH (Grupo de memoria histórica), *¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2013. NRC-IDMC (Norwegian Refugee Council's Internal Displacement Monitoring Centre), *Global Overview 2014. People internally displaced by conflict and violence*, Ginebra, NRC-IDMC, 2014.

³ GMH, *op. cit.*, 2013.

humanos.⁴ Según las cifras de violaciones y desplazamiento forzado interno para el momento en el que se inicia el PLC, la situación interna en Colombia se definía como de grave violación a los derechos humanos y crisis humanitaria.⁵

Por una parte, las osc reportaban que “entre julio de 2002 y junio de 2003, más de 19 personas en promedio diario fueron asesinadas, desaparecidas o muertas en combate en razón de la violencia sociopolítica”.⁶ Por otra parte, la situación del desplazamiento forzado llevó a la Corte Constitucional de Colombia a declarar en el año 2004 la existencia de un “estado de cosas inconstitucional” como mecanismo para obligar al Estado colombiano a responder a esta crisis.⁷ En este mismo sentido, el relator especial de la ONU sobre ejecuciones extrajudiciales, Philip Alston, en su informe sobre el caso de los “falsos positivos” declaró que “durante varios decenios Colombia ha padecido un conflicto armado y violaciones graves de los derechos humanos que han dado lugar a una prolongada crisis humanitaria, una polarización social y política y un crecimiento económico desigual”.⁸

⁴ CPDH (Consejería Presidencial para los Derechos Humanos), *Atlas del impacto regional del conflicto armado en Colombia*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2015.

⁵ OACNUDH (Oficina del alto comisionado de Naciones Unidas para los derechos humanos en Colombia), 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). 2003a. <[http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/91f80506b4957dc1c1256cf5003a5a3d/\\$FILE/G0311120.doc](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/91f80506b4957dc1c1256cf5003a5a3d/$FILE/G0311120.doc)> consultado en 2011-11-17.

⁶ osc (Organizaciones de la Sociedad Civil), *La solución política y la democracia son el camino*, 2003, p. 1. <www.coljuristas.org/documentos/.../Documento%20Londres%20esp.pdf> consultado en 2010-10-24.

⁷ ccc (Corte Constitucional de Colombia), Sentencia T-025 de 2004. 2004a. <<http://www.corteconstitucional.gov.co/sentencias/2004/T-025-04.rtf>> consultado en 2015-05-15.

⁸ ONU, *op. cit.*, 2010. Véase también: Codhes-CE (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento-Conferencia Episcopal de Colombia), *Desafíos para construir nación. El país ante el desplazamiento, el conflicto armado y la crisis humanitaria 1995-2005*, Bogotá, Codhes-CE, 2006. ICG (International Crisis Group), *La crisis humanitaria en Colombia*. 2003. <http://www.crisisgroup.org/-/media/Files/latin-america/colombia/04_crisis_humanitaria_esp.pdf> consultado en 2015-05-15.

Dada esta problemática, es necesario establecer el estado inicial del modelo de regulación de los derechos humanos en Colombia para el año 2002. Siguiendo la estructura general de esta investigación, abordaré esta revisión en la dimensión normativa y en la dimensión institucional, lo cual me permitirá establecer posteriormente los mecanismos definidos para la participación de agentes no estatales en este proceso de regulación.

3.B. MODELO BASE DE REGULACIÓN

3.B.1. *Dimensión normativa*⁹

Posiblemente el acontecimiento político más importante en la historia reciente en Colombia fue la reforma a la Carta Constitucional en 1991. Un resultado relevante para la presente investigación es la importancia que se le dio a los compromisos internacionales del Estado colombiano, Expresamente, el artículo 93 de la Carta Constitucional 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.¹⁰

De esta forma, los Constituyentes sentaron las bases para la definición del “bloque de constitucionalidad”, que enmarca el ordenamiento interno del Estado y el sistema político colombiano y que incluye como componente central los instrumentos internacionales de derechos humanos firmados o ratificados por el Estado colombiano.¹¹ La Corte

⁹ Véase anexo 5.

¹⁰ ANCC (Asamblea Nacional Constituyente de Colombia), *Constitución Política de Colombia*, Bogotá, Gaceta Constitucional, 1991, Art. 93.

¹¹ ANCC, *op. cit.* Art. 11-40.

Constitucional define el “bloque de constitucionalidad” como una unidad jurídica compuesta

por [...] normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución. Son pues verdaderos principios y reglas de valor constitucional; esto es, son normas situadas en el nivel constitucional; a pesar de que puedan a veces contener mecanismos de reforma diversos al de las normas del articulado constitucional *strictu sensu*.¹²

Para el año 2002, el Estado colombiano había firmado y ratificado la mayoría de los tratados internacionales de derechos humanos y éstos se habían integrado como parte del *corpus* constitucional.¹³ Además, 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.¹⁴

En cuanto a la participación en declaraciones internacionales y firma de convenios para la operación de organizaciones internacionales de derechos humanos en el territorio nacional, cabe destacar dos eventos. Primero, el Estado colombiano hizo parte de la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993. Junto al compromiso general en

¹² CCC, Sentencia C-067/03. Bloque de Constitucionalidad, 2003. <<http://www.corteconstitucional.gov.co/sentencias/2003/C-067-03.rtf>> consultado en 2015-05-15.

¹³ OACNUDH, Compilación de normas nacionales de derechos humanos. 2003b. <<http://www.hchr.org.co/publicaciones/libros/Normas%20Nacionales%20DDHH%201.pdf>> consultado en 2015-05-16. Véase también el anexo 5.

¹⁴ <<http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/chr/special/invitations.htm>>.

materia de respeto a derechos humanos, adquirió el compromiso con la implementación del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. 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”.¹⁵ Segundo, el 29 de noviembre de 1996, el Estado colombiano firmó el primer convenio de cooperación técnica con las Naciones Unidas, renovable cada cuatro años, para establecer una sede de la OACNUDH en el territorio nacional, la cual empezó a operar en territorio colombiano a partir del año 1997.¹⁶

Retomando la lógica práctica del mecanismo de transferencia presentado en el capítulo 2, 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 participación en Declaraciones Internacionales y firma de 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 Humanos,¹⁷ de los Órganos de Tratados, de los Procedimientos Especiales y de la OACNUDH. Por la otra, se compromete a informar periódicamente sobre la situación de los derechos humanos en el país al Comité correspondiente en relación con cada tratado ratificado. Esto implica que 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 prácticos en el nivel doméstico cuyo efecto sobre el modelo de regulación y la problemática de derechos humanos no es lineal ni, por tanto, fácilmente predecible.

¹⁵ UN, *op. cit.*, 1993, par. 71.

¹⁶ OACNUDH, Informe del alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos sobre Colombia (E/CN.4/1997/11). 1997. <<http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/informes/onu/cddh/E-CN-4-1997-11.html>> consultado en 2014-06-17.

¹⁷ Actual Consejo.

El punto central de este proceso de institucionalización de instrumentos internacionales es que genera la interfaz entre el sistema político colombiano y el régimen internacional de derechos humanos.¹⁸ Esto implica, por una parte, la integración normativa del sistema político colombiano con estos 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 en el Sistema de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Por una parte, este proceso de institucionalización complementa, desde el punto de vista interno, 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 de los derechos humanos como el propio Proceso Londres-Cartagena.

Este conjunto de factores normativos institucionalizados como parte del sistema político colombiano permite afirmar que el Estado colombiano se encontraba en la fase de estatus prescriptivo antes de iniciar el PLC. A continuación específico el estado inicial del modelo de regulación de derechos humanos en sus aspectos institucionales.

3.B.2. Dimensión institucional

Para el año 2002, la dimensión institucional del modelo de regulación se expresaba en el diseño de la Comisión Intersectorial Permanente de Derechos Humanos. La Comisión se creó como parte del proceso de implementación de la política de derechos humanos de la administración Pastrana (1998-2002). En la definición de requerimientos, se establece que la Comisión se crea para dar respuesta a un problema de coordinación entre las distintas instancias gubernamentales con responsabilidades en el tema de derechos humanos. Específicamente, se plantea que

¹⁸ Véase anexo 1.A, módulo “institucionalización_cPol”.

los trabajos orientados a la promoción y respeto de los Derechos Humanos requieren de un alto grado de concertación entre las diversas instituciones del gobierno, de los organismos de control e investigación y de la armónica colaboración de las otras ramas del poder público, así como del concurso de los diversos sectores de la sociedad para poder otorgar coherencia y continuidad a las políticas en la materia.¹⁹

De paso, vale la pena resaltar que el gobierno reconoce la existencia del estatus prescriptivo, es decir, la relevancia de la norma de derechos humanos en el ordenamiento político interno:

la dimensión internacional de los Derechos Humanos constituye un factor de invaluable importancia para la realización de los propósitos nacionales por su vigencia efectiva y que es política del gobierno nacional mantener una relación transparente y constructiva con la comunidad internacional en materia de Derechos Humanos, abierta a su escrutinio y colaboración, cuyo concurso se sume a la búsqueda de las condiciones que contribuyan a la efectiva realización de tales derechos.²⁰

Lo más importante para mi investigación acerca de este diseño institucional se refiere a la forma como está distribuida la función de regulación y la forma como se presupone la participación de los agentes no estatales en el proceso de regulación.

La distribución de la función de regulación se puede ver indirectamente a través de la composición de la Comisión. La Comisión propiamente dicha está conformada exclusivamente por instancias del Ejecutivo (Vicepresidencia y Ministerios), es decir, tiene fundamentalmente un carácter gubernamental. Aunque se aclara que eventualmente puede tener un carácter estatal en la medida en que, según se requiera,

¹⁹ PRC (Presidencia de la República de Colombia), Decreto 321 de 2000. Por el cual se crea el Comité Intersectorial Permanente para la Coordinación y Seguimiento de la Política Nacional en Materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, 2000, Art. 1. <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/pdf/decreto_0321_2000.pdf> consultado en 2015-05-16.

²⁰ PRC, *op. cit.*, Art. 2.

se convoque a las instancias directamente relacionadas con el tema de derechos humanos por fuera del Ejecutivo central, esto es, la Procuraduría, la Defensoría y la Fiscalía General de la Nación.²¹ Este aspecto cambia en la composición del Grupo Técnico, instancia encargada de aportar los insumos necesarios para que la Comisión cumpla sus funciones, en el cual tienen asiento permanente tanto los delegados del Ejecutivo central como los delegados de las instancias de control (Procuraduría y Defensoría), así como de la Fiscalía.²² Por tanto, en este diseño, la función de regulación está concentrada de manera permanente en el gobierno y, de modo esporádico, en el conjunto de instituciones del Estado con responsabilidades en materia de derechos humanos.

La participación de agentes no estatales en este modelo de regulación depende de la voluntad del vicepresidente:

A las sesiones de la Comisión podrán asistir, previa invitación del vicepresidente, funcionarios del Estado, representantes de organismos internacionales de derechos humanos y miembros de organizaciones no gubernamentales, así como representantes de las organizaciones sociales, gremiales, académicas y fundacionales que se ocupen de la promoción y defensa de estos derechos, que la Comisión considere pertinente para el desarrollo de sus funciones y tareas.²³

Un punto interesante aquí es que queda claro cómo se percibe en términos institucionales el mecanismo y el alcance de la participación de los agentes no estatales, a pesar de que en la definición de requerimientos se había planteado la necesidad de contar con el “concurso” de estos agentes en el proceso de regulación. Es razonable afirmar que el diseño institucional del modelo de regulación no incluyó mecanismos adecuados que permitieran la participación constante y la incidencia de estos agentes en el proceso de regulación.

²¹ *Ibid.*, Arts. 1 y 2.

²² *Ibid.*, Art. 6.

²³ *Ibid.*, Art. 1, parágrafo 2.

3.C. MODELO DE AGENTES²⁴

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 ONGI) 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 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 estos mismos, lo que define la condición inicial de la interacción y, además, determinará el flujo de comunicación política entre estos agentes en el desarrollo del PLC.

A continuación genero el modelo de agentes especificando cinco atributos.²⁵ Primero, la composición interna del agente, lo que indica requerimientos de coordinación intrasectorial. Segundo, sus orientaciones cognitivas, es decir, la forma como cada agente concibe la problemática de derechos humanos en Colombia y sus orientaciones prácticas sobre la forma más 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 roles.

²⁴ Véase anexo 1.B.

²⁵ Introducción (diseño metodológico).

3.C.1. Composición de los agentes

3.C.1.1. Internacionales

En la Reunión de Londres, al iniciar el PLC,²⁶ 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 Mundial.²⁷ Vale la pena resaltar que en la composición del agente internacional encontramos agentes tanto del Sistema de Cooperación para el Desarrollo como agentes del Sistema de Derechos Humanos de Naciones Unidas.²⁸

Atendiendo a las diferentes orientaciones frente a la problemática colombiana,²⁹ 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 en materia de coordinación y negociación política que se recogieron en el modelo emergente de regulación.³⁰

Por su parte, en el PLC participaron dos plataformas de ONGI (DIAL y PODEC)³¹ que agrupaban a distintas ONGI 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

²⁶ Capítulo 4.

²⁷ Mesa de Londres 2003.

²⁸ Varios de estos agentes, por ejemplo, el Fondo Monetario, el BID, el Banco Mundial, entre otros, participaron en la reunión inicial que se celebró en Londres para mostrar su apoyo al Proceso, pero no tomaron parte directamente en el desarrollo del mismo ni en la negociación de los distintos componentes de la Estrategia de Cooperación.

²⁹ Véase en seguida, “modelo cognitivo – internacionales”.

³⁰ En el capítulo 4 presento estos resultados.

³¹ Diálogo Inter-Agencial <<http://dial.atarraya.org/>> y Plataforma de Organizaciones de Desarrollo Europeas en Colombia <<http://www.podec.org/>>.

simultáneamente miembros de otras plataformas internacionales. Por ejemplo, Oxfam hacía parte de DIAL y a la vez formaba parte de ABColombia, una plataforma de ONGI con sede en Inglaterra que apoyó a las OSC 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 OSC colombianas en este Proceso.

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.C.1.2. Gobierno

El 7 de agosto del año 2002 se posesionó como presidente Álvaro Uribe, lo que implicó un cambio importante en la política de seguridad en relación con la administración anterior.³² 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 PLC. 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, agenda que se integraba a la política exterior del gobierno.

En la medida en que el PLC avanzó, 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

³² Véase en seguida, Dimensión cognitiva (del gobierno).

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 Ejecutivo.³³ 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 las otras instancias del Estado que participaron en el Proceso.³⁴

3.C.1.3. 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 osc que asistieron a la reunión de Londres presentaron una declaración pública que constituyó el documento marco para la posterior creación de la Alianza. Esta declaración la firmaron en ese momento 125 osc en representación de distintos sectores y movimientos sociales en Colombia.³⁵

Las osc crearon posteriormente una plataforma social conocida como la Alianza.³⁶ Esta plataforma fue la única instancia de representación de la sociedad civil colombiana casi hasta el final del PLC en febrero de 2005.³⁷ Teniendo en cuenta este hecho y, además, el hecho de 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

³³ Daniel Pécaut, *Midiendo fuerzas. Balance del primer año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez*, Bogotá, Planeta, 2003.

³⁴ Por ejemplo, en la revisión de prensa para el periodo estudiado no aparecen referencias a conflictos importantes o sostenidos entre estas instancias con respecto a los temas de la agenda de Londres-Cartagena.

³⁵ osc, *op. cit.* Al final del documento se puede consultar el listado de osc firmantes.

³⁶ Capítulo 4.

³⁷ *Idem.*

del Proceso, específico la condición inicial del agente social tomando como referencia a estas organizaciones.

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 presento en el próximo capítulo.

3.C.2. Dimensión cognitiva

3.C.2.1. Internacionales

El principal antecedente en materia de cooperación internacional del PLC lo constituye el Plan Colombia. La revisión general de este antecedente permite sentar las bases para especificar cómo concebía la cooperación internacional la relación entre derechos humanos y cooperación para el desarrollo y cuál era su enfoque práctico de regulación de la problemática de los derechos humanos en Colombia.

De manera particular, la revisión de este antecedente permite establecer un punto de referencia para entender cuál era 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 son los enfoques centrales de cooperación para el desarrollo que van a estar representados posteriormente en el PLC, 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.

El Plan Colombia se “inició como una iniciativa bipartidista en la administración Clinton”³⁸ y su discusión en el Congreso de Estados

³⁸ Peter DeShazo *et al.*, *Back from the brink: Evaluating progress in Colombia, 1999-2007. A report of the Americas Program Center for Strategic and International Studies*, Washington, CSIS, 2007, p. 2.

Unidos tomó alrededor de cinco años antes de su presentación formal en 1999 por parte de la administración Pastrana.³⁹

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 ayuda.⁴⁰

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”,⁴¹ 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 inclu-

³⁹ El *Tiempo*, Pastrana habla hoy ante la ONU. 1999-09-20. <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-899513>> consultado en 2014-06-17. USAID (United States agency for international development), Assessment of the implementation of the United States Government's support for Plan Colombia's illicit crop reduction components. 2009, p. 3. <http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACN233.pdf> consultado en 2012-05-02.

⁴⁰ Kevin Riley, *The implications of Colombian drug industry and death squad political violence for U.S. counternarcotics policy*, Santa Mónica, RAND, 1994.

⁴¹ Coletta Youngers, *Waging War: U.S. Policy toward Colombia*, 1998, p. 1. <<http://lasa.international.pitt.edu/LASA98/Youngers.pdf>> consultado en 2012-05-06.

so les permitía superar militarmente, en términos tácticos, al ejército colombiano,⁴² 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”.⁴³ Sin embargo, la estabilidad del Estado colombiano no era lo único que preocupaba a los Estados Unidos. También estaba el hecho de 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 casa.⁴⁴

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 antinarcóticos, con el objetivo fundamental de reducir en 50% los cultivos ilícitos (coca, marihuana y amapola) en un periodo de 6 años.⁴⁵ Junto a esto, se plantearon otros objetivos generales que reflejaban

⁴² GMH, *op. cit.*, p. 167.

⁴³ 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” (Michael Ignatieff, *State failure and nation-building*, en J.L. Holzgrefe y Robert Keohane (eds.), *Humanitarian intervention: Ethical, legal, and political dilemmas*, Nueva York, Cambridge, 2003, p. 299s). Para un análisis crítico del caso colombiano, Fernán González, ¿Colapso parcial o presencia diferenciada del Estado en Colombia?: Una mirada desde la historia. *Colombia Internacional*, 58(julio-diciembre), 124-157, 2003.

⁴⁴ CRS, Colombia: Issues for Congress 2011. <<http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL32250.pdf>> consultado en 2012-05-02. GAO, *op. cit.* USAID, *op. cit.*

⁴⁵ GAO, *op. cit.*

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”.⁴⁶

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 humanos.⁴⁷

El costo total del Plan se proyectó en 7 500 millones de dólares, de los cuales el Estado colombiano aportaría 4 000 millones, lo que dejaba 3 500 millones que debían ser gestionados con fuentes de cooperación internacional.⁴⁸ Entre los años 2000 y 2005, que corresponden a la primera fase del Plan Colombia, el gobierno de Estados Unidos había aportado alrededor de 4 000 millones. El grueso de los recursos estadounidenses, esto es, alrededor de 80%, estaba destinado a financiar el componente militar del Plan.⁴⁹ 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.

⁴⁶ USAID, *op. cit.*, p. 5.

⁴⁷ CRS, *op. cit.*, p. 40. FOR (Fellowship for Reconciliation), *Military assistance and human rights*, Nueva York, Fellowship for Reconciliation, 2010, p. iii. GAO, *op. cit.*, p. 27. Semana, Plan Colombia aprobado por el Senado de Estados Unidos el viernes 23 de julio de 2000. 2000-07-24. <<http://www.semana.com/nacion/plan-colombia/13428-3.aspx>> consultado en 2012-03-23. Winifred Tate, U.S. human rights activism and Plan Colombia, *Colombia Internacional*, 69(ene.-jun.), 50-69, 2009, pp. 63ss.

⁴⁸ CRS, *op. cit.*, p. 24.

⁴⁹ Tate, *op. cit.*, 2009.

En este periodo, sólo se destinó 2.3% del total de recursos aportados por los Estados Unidos, esto es, 94 millones, al fortalecimiento de la democracia y los derechos humanos.⁵⁰

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 Colombia.⁵¹

El presidente Pastrana anunció el Plan Colombia a finales del año 1999, pero su implementación sólo empezó en julio de 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 europea,⁵² para lo cual organizó durante el año 2000 el primer proceso de gestión de recursos de ayuda oficial al desarrollo usando la metodología de mesas de cooperación,⁵³ que recibió el nombre oficial de Mesa de Aportantes y que se enmarcó en una estrategia internacional de “Diplomacia para la Paz”.⁵⁴

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 periodo 1999-2002. Por una parte, la cooperación estadounidense prefería apoyar un enfoque de mano dura

⁵⁰ Datos elaborados con base en GAO, *op. cit.*, pp. 15 y 47. También USAID, *op. cit.* p. 3.

⁵¹ Para un marco general de este debate, Krasner, *op. cit.*, 2010, 689-723.

⁵² Rodrigo Pardo, Relaciones internacionales y procesos de paz: proyecciones sobre escenarios. *Colombia Internacional*, 51(ene.-abr.), 29-50, 2001, p. 37.

⁵³ CEPEI (Centro de Pensamiento Estratégico Internacional), *Mesa de donantes: Un mecanismo para fortalecer la cooperación internacional*, Bogotá, CEPEI - Documento de trabajo 1, 2005.

⁵⁴ Diego Cardona, La política exterior de la administración Pastrana (1998-2002), *Colombia Internacional*, núm. 53, 53-74, 2001. Guillermo Fernández de Soto, Logros de la política exterior de Colombia 1998-2002. *Colombia Internacional*, núm. 53, 76-93, 2001. MREC (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia), *Diplomacia por la Paz*, Bogotá, Imprenta Nacional de Colombia, 1998.

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 durante el desarrollo del PLC.⁵⁵

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 OSC 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 Colombia.⁵⁶

⁵⁵ Chalk Cragin y Peter Kim, *Terrorism and development: Using social and economic development to inhibit a resurgence of terrorism*, Santa Mónica, RAND Corporation, 2003. Fescol (Friedrich Ebert Stiftung en Colombia) *et al.*, Relaciones Colombia-Unión Europea: de la incertidumbre política al posicionamiento estratégico. *Policy Paper*, núm. 4, 2004. <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/01998.pdf>> consultado en 2012-03-26. Chalk Rabasa y Peter Angel, *Colombian labyrinth: The synergy of drugs and insurgency and its implications for regional stability*, Santa Mónica, RAND Corp., 2001.

⁵⁶ *El Tiempo*, U.E. condiciona ayuda a Colombia. 2003-12-02. <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1041843>> consultado en 15-05-16.

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.

En síntesis, para la Reunión de Londres de 2003, la Unión Europea 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 OACNUDH en Colombia.

En la medida en que Estados Unidos también formaba parte del grupo de donantes que iba a empezar el proceso de negociación de la Estrategia de cooperación y dado que este gobierno apoyaba la salida militar al conflicto armado colombiano a través del Plan Colombia, internamente se presentaba una asimetría cognitiva y práctica fundamental entre la cooperación europea y la cooperación estadounidense respecto a la problemática de derechos humanos en el país.

Por su parte, en su posición normativa y política, las ONGI compartían la aproximación de las OSC 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 humanitaria.⁵⁷

3.C.2.2. Gobierno

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

⁵⁷ Véase abajo.

2003, Uribe plantea que “la seguridad no será la única preocupación del gobierno nacional, pero sí la primera”.⁵⁸

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 PSD estaba diseñada con base en este enfoque de salida militar al conflicto armado interno colombiano.⁵⁹

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”.⁶⁰ De aquí se desprenden los principios fundamentales de este marco de seguridad: seguridad democrática, 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 precondition para el goce de derechos; control territorial y acción coordinada del Estado; cooperación y solidaridad, entendidos estos principios como la obligación de 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

⁵⁸ PRC y MDNC (Ministerio de Defensa Nacional de Colombia), *Política de defensa y seguridad democrática*, Bogotá, PRC y MDNC, 2003, p. 22.

⁵⁹ PRC y DNP (Departamento Nacional de Planeación), *Plan nacional de desarrollo 2002-2006: hacia un Estado comunitario*, Bogotá, DNP, 2003.

⁶⁰ *Ibid.*, pp. 5, 13.

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 de la política de seguridad en el crecimiento económico y el 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.⁶¹

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.⁶²

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.⁶³

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

⁶¹ *Ibid.*, pp. 12-23.

⁶² *Ibid.*, pp. 32-65.

⁶³ *Ibid.*, pp. 42s. GAO, *op. cit.*, p. 13.

1373 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas”.⁶⁴ Esto se tradujo, entre otras cosas, en la presentación al Congreso a principios de 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 poblacional. En materia de paramilitarismo, Uribe impulsó un proceso de negociación para la desmovilización y reinserción de estos grupos, para lo que impulsó como marco jurídico general la Ley 975 de Justicia y Paz.⁶⁵ 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 paramilitares.⁶⁶

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. Estas Zonas habían sido creadas en el año 2002 y habían sido declaradas inconstitucionales para el momento en el que se presentó el documento de PSD en junio del 2003. A este respecto, el gobierno

⁶⁴ Resolución generada por Naciones Unidas como respuesta a los atentados del 9-11 (ONU-S 2001).

⁶⁵ CRC (Congreso de la República de Colombia), 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. 2005. <http://www.cnr.org.co/interior_otros/pdf/ley_975_05.pdf> consultado en 2012-09-01.

⁶⁶ CCEEU (Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos). Para mejorar hay que cumplirlas: el Estado colombiano y las recomendaciones internacionales sobre derechos humanos y derecho humanitario. 2004. <<http://ddhhcolombia.org.co/files/file/Publicaciones/Para%20mejorar%20hay%20que%20cumplirlas.pdf>> consultado en 2012-03-26. Alexander González-Chavarría, Justicia transicional y reparación a las víctimas en Colombia. *Revista Mexicana de Sociología*, 72(4 [octubre-diciembre, 2010]), 629-658, 2010. Álvaro Uribe, Exposición del presidente Álvaro Uribe Vélez en clausura de foro “¿Se está ganando la guerra?”. 2004-07-28. <http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2004/julio/28/17282004.htm> consultado en 2012-03-26. Retomo el punto del Estatuto Antiterrorista en el siguiente capítulo.

postuló que “si bien un fallo de la Corte Constitucional acabó con esta figura del estado de conmoción,⁶⁷ seguirán adelante los programas de recuperación de estas [...] zonas”.⁶⁸

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 en el 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 conflictividad.⁶⁹ Uribe había promovido con entusiasmo esta figura siendo gobernador del departamento de Antioquia (1995-1997),⁷⁰ una de las zonas históricamente más golpeadas por el conflicto armado interno en Colombia, lo cual se ha considerado como uno de los factores que estimuló el desarrollo del paramilitarismo en la década de los noventa 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 transnacio-

⁶⁷ Declarado justo en el momento de su posesión como presidente, el 7 de agosto del 2002.

⁶⁸ PRC y MDNC, *op. cit.*, p. 44.

⁶⁹ Alexander González-Chavarría, *op. cit.*, 2010. Mauricio Romero, *Paramilitares y autodefensas 1982-2003*, Bogotá, IEPRI-Planeta, 2003. PRC, Decreto 356 de 1994 (11 de febrero): Por el cual se expide el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada. 1994. <http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto/1994/decreto_0356_1994.html> consultado en 2012-03-26.

⁷⁰ Una de las 32 unidades administrativas del Estado colombiano.

nal [...] no puede ser otra que la estrecha cooperación internacional. El principio de corresponsabilidad regirá los esfuerzos de cooperación contra cada eslabón del negocio de las drogas ilícitas [y] contra el terrorismo.⁷¹

Aunque la US-GAO⁷² considera que la PSD “amplió el componente de seguridad del Plan Colombia”,⁷³ 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 la anterior administración (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, asignándole un papel activo a la sociedad civil como colaboradora del Estado en materia de inteligencia y delaciones.

Este giro en la política de seguridad tuvo dos efectos prácticos de importancia, uno en el nivel interno y el otro en el internacional. En el primero, este giro permitía reconceptualizar más de cincuenta años de conflicto armado interno⁷⁴ 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 colombianas.⁷⁵ Esto permitía atacar el problema del tráfico de drogas y el

⁷¹ PRC y MDNC, *op. cit.*, p. 62s.

⁷² United States Government Accountability Office.

⁷³ GAO, *op. cit.*, p. 12.

⁷⁴ Tomando como fecha de referencia el 9 de abril de 1948, fecha en la que es asesinado el caudillo liberal Jorge Eliécer Gaitán, lo que constituye el hito que marca el inicio del periodo conocido como La Violencia en Colombia (GMH, *op. cit.*).

⁷⁵ Sandra Borda, 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(ene.-jun.), 66-89, 2007. Álvaro Uribe, Exposi-

problema del conflicto armado interno como un solo 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”.⁷⁶

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 exigía que los recursos se usaran exclusivamente para los objetivos para los que fueron apropiados fiscalmente,⁷⁷ 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 Uribe.⁷⁸ Aunque los grupos guerrilleros (FARC y ELN) habían entrado a

ción del presidente Álvaro Uribe en foro ¿Amenaza terrorista o conflicto interno? 2005-04-26. <http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2005/abril/26/10262005.htm> consultado en 2012-03-26.

⁷⁶ Álvaro Uribe, Foro económico de la Asociación Federal de Empresarios Industriales y Comerciantes de Alemania. 2004-02-12. <http://web.presidencia.gov.co/discursos/discursos2004/febrero/foro_economico.htm> consultado en 2012-05-04. También Rodrigo Pardo, *op. cit.* Es importante anotar que en la coyuntura política en el periodo 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, el PNUD hace referencia a los factores que habían llevado al aislamiento internacional de las FARC y hace referencia al término “narcoterrorismo” como un “motete” (PNUD, *El conflicto, callejón con salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia*, Bogotá, 2003, p. 399). Otros términos usados con frecuencia por Uribe para capturar la relación entre grupos armados ilegales y narcotráfico son narcoguerrilla y narcoparamilitarismo.

⁷⁷ Title 31, US Code, Section 1301, citado en USAID, *op. cit.*, p. 3.

⁷⁸ 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 esta cuestión normativa, el resultado en la dimensión institucional es el mismo.

la lista de grupos terroristas del Departamento de Estado desde el año 1997, y las Autodefensas Unidas de Colombia desde el año 2001,⁷⁹ no es sino hasta agosto de 2002 cuando 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 año 2003.⁸⁰

Como mencioné antes, el esquema de 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 PSD”.⁸¹

En el periodo 2002-2005,⁸² los recursos totales invertidos en la PSD ascendieron a 19 310 millones de dólares, de los cuales los recursos provenientes de Plan Colombia representaron 14.2%, es decir, 2 753 millones.⁸³ El componente social, representado por el componente de desarrollo alternativo y atención a las víctimas del conflicto, tiene una participación de 6% del total de recursos invertidos en el periodo. De este 6%, que suma 1 167.8 millones, Estados Unidos aportó 486.8 millones, es decir, 42%.

⁷⁹ CRS (Congressional Research Services), Plan Colombia: A progress report. 2005. <<http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL32774.pdf>> consultado en 2012-05-05. 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-Comisión Europea, Colombia: Documento de estrategia país 2007-2013, 2007, p. 12. np. 10. <http://eeas.europa.eu/colombia/csp/07_13_es.pdf> consultado en 2012-07-20).

⁸⁰ GAO, *op. cit.*, p. 9, np. 17. FOR, *op. cit.*, p. 3s.

⁸¹ Arlene Tickner y Rodrigo Pardo, *op. cit.*, p. 71.

⁸² Este periodo corresponde al traslape entre la primera administración Uribe y la finalización de la primera fase del Plan Colombia.

⁸³ Los datos en esta sección fueron elaborados con base en USAID, *op. cit.*

Estos datos indican dos puntos centrales que establecen la importancia del PLC 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 2003.⁸⁴ 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 resultados cuantitativa y rigurosa de los demás componentes, se hace una referencia vaga, sin datos precisos, a resultados en materia de derechos humanos representados por cursos tomados por miembros de la fuerza pública y los materiales para estos cursos.⁸⁵

Segundo, y en relación con lo anterior, los datos indican 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 el gobierno en el PLC.⁸⁶

En síntesis, el diagnóstico de la problemática interna colombiana le permitió a Uribe integrar en el mismo marco discursivo de seguridad democrática el problema de los grupos armados ilegales, el problema del narcotráfico, un concepto de Estado comunitario y un concepto especial de sociedad civil. De este modelo cognitivo se desprendía un enfoque de regulación que le daba centralidad a la salida militar, involucrando a la sociedad civil con un rol activo en la confrontación armada.

⁸⁴ Esto explica el aumento del gasto del gobierno en este rubro a partir del año 2004.

⁸⁵ DNP, Balance Plan Colombia 1999-2005. 2006b, p. 41. <http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DJS/DJS_Documentos_Publicaciones/Bal_plan_Col_espanol_final.pdf> consultado en 2012-05-05.

⁸⁶ Capítulo 4.

3.C.2.3. Alianza

Al igual que con los otros agentes, para entender la orientación cognitiva y práctica de la Alianza frente a la problemática de derechos humanos es necesario delinear la trayectoria de la movilización social en Colombia y su relación con la regulación de los derechos humanos. Tomo como referencia el periodo 1990-2002 que indica, por una parte, la reforma constitucional como punto de partida y, por la otra, el inicio de la administración Uribe en la que se va a desarrollar el PLC.

El modelo cognitivo y práctico de las OSC colombianas respecto a la regulación de la problemática de derechos humanos en el periodo 1990-2002 está relacionado con las características y dinámica general de la movilización social en el mismo periodo.

Para empezar, es necesario resaltar la forma como es percibida la movilización social por distintos agentes en el marco del conflicto armado. Desde el punto de vista del Estado, la movilización social normalmente ha sido percibida como fuertemente influenciada por el pensamiento de izquierda, específicamente por el pensamiento comunista y, en este sentido, asociada al accionar de los grupos guerrilleros.⁸⁷ Esta percepción se desarrolló a partir de los años sesenta en el marco de la Doctrina de Seguridad Nacional a partir de la cual los movimientos sociales fueron considerados como parte del enemigo interno en el contexto del conflicto armado. En este sentido, “[a]demás de las guerrillas, el enemigo interno podía ser cualquier persona, grupo o institución nacional que tuviera ideas opuestas a las de los gobiernos militares [o del Estado]”.⁸⁸

⁸⁷ CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos), Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia, 2013, p. 459. <<http://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/justicia-verdad-reparacion-es.pdf>> consultado en 2015-05-16. OACNUDH, *op. cit.*, 2003a. OMCT (Organización Mundial contra la Tortura) y FIDH (Federación Internacional de Derechos Humanos), Los defensores de los Derechos Humanos: estigmatización-eliminación. 2000. <<http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/observ.html>> consultado en 2015-05-16. ONU, *op. cit.*, 2010.

⁸⁸ Francisco Leal, La doctrina de la seguridad nacional: materialización de la Guerra Fría en América del Sur. *Revista de Estudios Sociales*, 15 (junio), 74-87, 2003, p. 75.

De igual forma, los grupos paramilitares asumieron abiertamente una posición hostil contra los movimientos sociales y muchas de las organizaciones y sectores sociales que se movilizaban fueron declarados objetivo militar por estos grupos.⁸⁹ En este escenario de estigmatización, el resultado fue la persecución, hostigamiento y represión de las OSC vinculadas a una agenda social, con eventos frecuentes de desaparición forzada o asesinato de sus líderes y sus miembros.⁹⁰

En este periodo, la estrategia de comunicación política y relación con el Estado de los movimientos y sectores sociales están fuertemente centrados en “repertorios de contienda”,⁹¹ siendo los más utilizados la movilización, el bloque de vías, la toma de entidades, la invasión, la confrontación y el paro. La protesta se dio principalmente en contra de “órganos ejecutores del nivel nacional y las empresas comerciales del Estado”.⁹²

En el contexto del conflicto armado, “hay coincidencia espacial entre violencia y acción colectiva”; es decir, las protestas se desarrollan en las zonas donde hay más acciones bélicas y “coinciden con las áreas que más concentran recursos económicos y sociales o donde se están abriendo nuevos frentes de riqueza, especialmente extractiva”.⁹³

En este punto, se debe resaltar que la relación entre conflicto armado y protesta social genera “consecuencias nefastas” sobre los derechos humanos: homicidio, desaparición forzada, masacres, desplazamiento interno forzado:

⁸⁹ Mauricio Archila, *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, 2003.

⁹⁰ CPDH, *op. cit.*

⁹¹ Charles Tilly, Why and how history matters, en Robert Goodin y Charles Tilly (eds.), *The Oxford handbook of contextual political analysis*, Nueva York, Oxford UP, 2006. Doug McAdam, Sidney Tarrow y Charles Tilly, *Dynamics of contention*, Cambridge, Cambridge UP, 2004.

⁹² Mauricio Archila, Conclusión: Balance de 25 años de luchas en Colombia, en Mauricio Archila et al. (eds.), *25 años de luchas sociales en Colombia: 1975-2000*, Bogotá, CINEP, 2004b, p. 245s.

⁹³ *Ibid.*, p. 247s.

las estadísticas recientes sobre violación de derechos humanos y del DIH muestran que las principales víctimas, por sectores sociales, son en su orden campesinos [...], obreros y empleados, e indígenas [...] el punto neurálgico del impacto de la guerra interna en los actores sociales [es] el asesinato selectivo de dirigentes y miembros de las bases.⁹⁴

En este trasfondo se ubican problemáticas particulares como el asesinato de líderes sindicales, periodistas o defensores de derechos humanos.

En general, estas organizaciones que se venían movilizandando en los noventa (o desde antes), son las que van a converger en el PLC y se van a organizar en la plataforma social la Alianza. La posición normativa y política de las OSC 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 PSD del gobierno Uribe ante la comunidad internacional.

El diagnóstico de estas organizaciones quedó plasmado en la Declaración de las OSC colombianas en la Reunión de Londres.⁹⁵ 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 OSC se aproximaba más al de los europeos y las ONGI y estaba en oposición al de la administración Uribe y el de la cooperación estadounidense.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 249s.

⁹⁵ OSC, *op. cit.*

3.C.3. *Agendas*

3.C.3.1. *Internacionales*

En lo que toca al tema de cooperación para el desarrollo, 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 ayuda⁹⁶ 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 PLC 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 cooperación.⁹⁷

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”.⁹⁸

⁹⁶ Alexander González-Chavarría, 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, 2008.

⁹⁷ 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 PLC, 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.

⁹⁸ <http://europa.eu/legislation_summaries/other/r12001_es.htm>.

Aquí hay que tener en cuenta un aspecto ampliamente señalado en la literatura sobre las relaciones entre la Unión Europea (UE) 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.⁹⁹

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 social y respeto a los derechos humanos. 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 noventa,¹⁰⁰ su aproximación a esta problemática colombiana era radicalmente distinta a la de Estados Unidos.

⁹⁹ CE, *op. cit.*, p. 8.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 17ss.

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.¹⁰¹

El interés por participar en el PLC 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”.¹⁰² 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] periodo [de los noventa], lo cierto es que en la actualidad [año 2004] el

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 18s.

¹⁰² *Ibid.*, p. 10, np. 5.

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.¹⁰³

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),¹⁰⁴ 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.¹⁰⁵

En resumen, la participación en el PLC 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.C.3.2. Gobierno

Para el año 2003, cuando se inicia el PLC, Estados Unidos sólo tenía programado desembolsar 1 300 millones de dólares, incluidos recursos

¹⁰³ Fescol *et al.*, *op. cit.*, pp. 1 y 6.

¹⁰⁴ Véase capítulo 4.

¹⁰⁵ CE, *op. cit.*, p. 7.

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 PSD, 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 políticamente su enfoque y 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 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—¹⁰⁶ [...] 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.¹⁰⁷

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

¹⁰⁶ Capítulo 4, componentes de la Estrategia de Cooperación.

¹⁰⁷ Fescol *et al.*, *op. cit.*, p. 6.

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 PSD. En este sentido, la “solicitud de financiamiento, solidaridad y corresponsabilidad internacional es complementaria al ingente y mayoritario esfuerzo propio de los colombianos”.¹⁰⁸

3.C.3.3. Alianza

La agenda de movilización social de las distintos movimientos y sectores sociales en los noventa se enmarcó en los procesos de reforma constitucional, apertura del sistema político (mecanismos de participación popular) y apertura económica (implementación del modelo neoliberal).¹⁰⁹ Tal como lo muestra la tabla 1, la agenda de movilización se configuró en torno a distintas problemáticas relacionadas con distintos sectores: problemática laboral, agraria, campesina, indígena, educativa, entre otras.¹¹⁰

Se podría decir que la agenda de movilización en los noventa está estructurada en torno a problemas del desarrollo y problemas políticos, especialmente la movilización a favor de los derechos humanos y la movilización a favor de la negociación política del conflicto y la construcción de paz.¹¹¹ Frente a la represión de la protesta y la movilización social por parte de distintos actores del conflicto armado, los sectores sociales enfrentaban un serio problema de capacidad de organización e incidencia:

¹⁰⁸ Acción Social (Alta Consejería para la Acción Social de Colombia), *Estrategia de Cooperación Internacional*, Bogotá, Presidencia de la República, Ministerio de Relaciones Exteriores y Acción Social, 2005. Acción Social, *Orientación de la cooperación internacional hacia la Estrategia de Cooperación de Colombia. 2003-2006 (Balance)*, Bogotá, Acción Social/Dirección de cooperación, 2007. PRC, Una coalición internacional para la paz de Colombia, 2003, p. 4. <http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Cooperacion%20Internacional/DOCUMENTOS_NOV_2007/Versi%C3%B3n%20Coalici%C3%B3n%20Internacional.pdf> consultado en 2009-09-15.

¹⁰⁹ Mauricio Archila, *op. cit.*, 2004a, pp. 28 y ss.

¹¹⁰ Mauricio Archila *et al.*, *25 años de luchas sociales en Colombia: 1975-2000*, Bogotá, CINEP, 2004, pp. 28 y ss.

¹¹¹ Mauricio García-Durán, *Movimiento por la paz en Colombia. 1978-2003*, Bogotá, CINEP, 2006.

Aunque en el país se han presentado muchas luchas, en condiciones políticas adversas, no hay movimientos sociales fuertes. Las 10 975 protestas de los últimos 25 años [...] son dispersas y cuando más arrojan convergencias temporales producidas por factores económicos o políticos coyunturales más que por una dinámica propia hacia una supuesta unidad popular [...] Incluso hay desencuentros entre diversos actores sociales excluidos: roces entre colonos e indígenas o entre éstos y los afrodescendientes¹¹².

Tabla 1. Actores y demandas de la movilización social en Colombia 1975-2000¹¹³

<i>Actor</i>	<i>%</i>	<i>Demandas</i>	<i>%</i>
Trabajadores asalariados	34	Tierra	16.4
Pobladores urbanos	28	Violación de pactos	15.1
Campesinos e indígenas	17	Laboral	12.9
Estudiantes	16	Derechos	12.8
Otros	5	Servicios públicos	12.6
Total	100	Políticas	10.9
		Servicios sociales	7.5
		Autoridades	5.4
		Solidaridad	3.3
		Ambientales	2
		Conmemoración	0.7
		Otras	0.5
		Total	100

Los antecedentes de movilización de las OSC que participaban en la Alianza establece el trasfondo de la agenda que van a plantear en el PLC. El interés prioritario para las OSC colombianas al participar en el PLC no era económico. Algunas agencias de cooperación bilateral tenían canales de cooperación descentralizada a través de los que ofrecían financia-

¹¹² Mauricio Archila, *op. cit.*, 2004b, p. 252.

¹¹³ Tabla elaborada con base en los datos presentados en Mauricio Archila, *op. cit.*, 2004b, pp. 242 y ss. El número de actos de protesta en el periodo es de 10 975 (p. 252).

miento directo a OSC colombianas y el esquema de financiamiento que había adoptado la Unión Europea en su política de cooperación con el Estado colombiano incluía un financiamiento importante para las OSC colombianas. Por tanto, en el plano económico 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 OSC era fundamentalmente político.¹¹⁴ El PLC abría una oportunidad para revisar el eje de relación política gobierno-oposición, que había dejado a algunas organizaciones sociales en una 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 OSC 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 OACNUDH en Colombia en su informe de ese año.¹¹⁵ en el que se resaltaban las contradicciones manifiestas entre la PSD de la administración Uribe y el respeto a los derechos humanos; segundo, la petición de que se estableciera un mecanismo de monitoreo y veeduría permanente al cumplimiento de estas recomendaciones.¹¹⁶

Específicamente, la agenda de las OSC 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

¹¹⁴ Alianza (Alianza de Organizaciones Sociales y Afines por una Cooperación Internacional para la Paz y la Democracia en Colombia), Balance y perspectivas de la Alianza. Pretexto sobre siete años de trabajo. 2010. <<http://www.laalianza.org.co/observatorio/docs/Balance%20y%20Perspectivas%20La%20Alianza.%20Asamblea%202010..pdf>> consultado en 2012-05-03.

¹¹⁵ OACNUDH, *op. cit.*, 2003a.

¹¹⁶ OSC, *op. cit.*

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 civil.¹¹⁷

3.C.4. Roles

3.C.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. Éste es el caso especialmente de las agencias especializadas como la OACNUDH en Colombia. Para el año 2003, esta Oficina publicó el Informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia en el año 2002,¹¹⁸ 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 al rol de estos agentes que se traslada al PLC 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.

¹¹⁷ *Ibid.*, pp. 7-9. Hago la presentación en tiempo presente, porque estos puntos siguen expresando acuerdos fundamentales entre distintos sectores de la sociedad civil colombiana.

¹¹⁸ OACNUDH, *op. cit.*, 2003a.

Por último, las ONGI venían desempeñando un papel muy importante en el acompañamiento y asesoría a las OSC colombianas en relación con la evolución de la problemática de derechos humanos en Colombia. En este punto, el rol de las ONGI 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 colombiano.¹¹⁹ La participación de las OSC colombianas en la Reunión de Londres es un ejemplo, ya que esto dependió en buena medida del apoyo de una ONGI inglesa (ABColumbia). 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 ONGI también participaban en el monitoreo internacional de la situación de derechos humanos en Colombia, incluso organizaciones que no formarían parte del PLC, pero que trataban los temas centrales de derechos humanos que se iban a debatir en el Proceso y que aportaban elementos para este debate.¹²⁰ Esto indica un estado inicial de monitoreo internacional al Estado colombiano sostenido y complejo.

3.C.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. Esto quedó sustentado de modo específico al analizar el diseño institucional de la Comisión Intersectorial Permanente.

¹¹⁹ Risse, Ropp y Sikkink, *op. cit.*, 1999.

¹²⁰ Por ejemplo, los informes de Amnistía Internacional o Human Rights Watch.

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 desarrollo.¹²¹ 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.C.4.3. *Alianza*

El rol fundamental que venían desempeñando las OSC 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.

El diseño institucional de la Comisión Intersectorial dejó a las OSC colombianas sin canales adecuados de participación institucional en el modelo de regulación. El mecanismo de participación de las organizaciones que se desempeñaban directamente en el campo de los derechos humanos¹²² estaba centrado en un trabajo constante de monitoreo y denuncia de esta problemática en el nivel interno e internacional. Por ejemplo, en relación con el tema del desplazamiento, Codhes

logró que en las agendas de organismos como las Naciones Unidas, las Embajadas, las agencias internacionales, el Congreso de Estados Unidos,

¹²¹ En el anexo 1.A, este enmarcamiento está representado como una relación de dependencia del gobierno de los recursos de capital político institucionalizados.

¹²² Por ejemplo (en orden alfabético, con fecha de creación), la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ, 1988), el Comité Permanente para la Defensa de los Derechos Humanos (1979), la Consultoría para los Derechos Humanos – Codhes (1992), la Corporación Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo” (1980), la Corporación para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos – Reiniciar (1993) y el Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos (1978). Varias de estas organizaciones formarían parte de la Alianza y participarían en el PLC.

la Unión Europea y las Agencias de Cooperación, entre otras, se hablara de desplazamiento y víctimas del conflicto armado colombiano. [Desde su fundación en 1992 y hasta el año 2012, había] publicado 78 boletines que dan cuenta de la crisis humanitaria que atraviesa Colombia, y recientemente de la situación de los refugiados colombianos en Ecuador y en otros países del mundo.¹²³

Por su parte, en materia de monitoreo internacional, la CCJ venía participando activamente en la antigua Comisión de Derechos Humanos, presentando informes alternos al del gobierno sobre la situación de derechos humanos en el país.¹²⁴

Un punto relevante para mi investigación es la relación entre este trabajo de monitoreo y el uso de recursos de capital político en el proceso de regulación de los derechos humanos, previo al PLC. Aunque en los años noventa y para el inicio del PLC en el año 2003 se habían dado avances importantes en el proceso de institucionalización de los instrumentos internacionales de derechos humanos (estatus prescriptivo), estos recursos eran usados por las OSC prioritariamente en procesos de litigio, es decir, como recursos legales propiamente dichos en las cortes nacionales e internacionales. Por una parte, no se había desarrollado una lectura política de estos recursos para ajustar en el nivel doméstico el modelo institucional en términos de monitoreo y regulación intersectorial, vinculando procesos internacionales con procesos domésticos de regulación y aumentando la capacidad de incidencia de los agentes no estatales. Por otra parte, para el momento en el que se inicia el PLC, sólo una ONG colombiana de derechos humanos tenía estatus consultivo¹²⁵ ante Naciones Unidas, lo que indicaba una escasa apropiación de este

¹²³ <<http://www.colectivodeabogados.org/noticias/noticias-nacionales/Codhes-20-anos-y-la-lucha-continua>>.

¹²⁴ CCJ (Comisión Colombiana de Juristas), *Garantías en creciente ausencia. Situación de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia. 1997-2003*, Bogotá, CCJ, 2003.

¹²⁵ La CCJ (estatus consultivo 1999). Sólo otra ONG tenía este estatus, la Confederación Colombiana de ONG-CCONG (estatus consultivo 1995), cuyo campo de experticia era el tema del desarrollo. Esta ONG también participaría en el PLC (Ecosoc - Economic and Social Council, List of non-governmental organizations in consultative status with

recurso institucional para mover y denunciar directamente la problemática colombiana al plano internacional (procesos de avergonzamiento). Es sugerente, que al hacer recuento de sus trayectoria y perfil institucional, la CCJ indique que los resultados de su trabajo, especialmente en la década de los dos mil, “estimuló a las restantes organizaciones colombianas de derechos humanos a ejercer acciones internacionales, en las que hasta entonces no habían participado”.¹²⁶

A partir de este trabajo de monitoreo, algunas organizaciones tenían una experticia técnica muy importante en la sistematización y análisis de las tendencias de la problemática colombiana y en la producción de cifras e informes que gozaban de reconocimiento y legitimidad tanto en el SDH-ONU como de ONGI de derechos humanos y otras instancias gubernamentales del ámbito internacional. Su experticia técnica y la experiencia de movilización política les permitía participar de forma activa en los procesos de monitoreo nacional e 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 de que la CCJ, que hizo la secretaría técnica de la Alianza, tenía estatus consultivo especial en el tema de derechos humanos. Esto le daba acceso directo a las más de 125 OSC y ONG que conformaban la Alianza al SDH-ONU, lo que significa que el monitoreo que realizaban estas organizaciones contaba con un canal directo de comunicación política con el nivel internacional. Una comparación rápida entre las OSC que firmaron la Declaración de Organizaciones Sociales en Londres (2003) y en Cartagena (2005) con las OSC que firmaban las Declaraciones de la Comisión Colombiana de Juristas ante la Comisión de Derechos Humanos en el periodo que estudio prueba este punto.¹²⁷ Sin embargo, como veremos en seguida, en

the Economic and Social Council as of 1 September 2014. 2014. <<http://csonet.org/content/documents/e2013inf6.pdf>> consultado en 2015-05-16).

¹²⁶ CCJ, Perfil institucional de la Comisión Colombiana de Juristas, 2012, p. 5. <http://www.coljuristas.org/quienes_somos/perfil_institucional_ccj.pdf> consultado en 2015-05-16.

¹²⁷ CDH-CCJ, Exposición por escrito por la Comisión Colombiana de Juristas, organización no gubernamental reconocida como entidad consultiva especial (E/

el nivel nacional el ejercicio de este rol en el modelo base de regulación está determinado por el tipo de relación que mantienen inicialmente estas organizaciones con el Estado colombiano.

3.C.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 contraste.¹²⁸ 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.¹²⁹ La tercera categoría corresponde a comportamientos conflictivos que amenazan romper la comunicación entre los agentes. Presentaré 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

CN.4/2003/NGO/112), 2003. <[http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/56fa3e0ab2efb318c1256d1700414093/\\$FILE/G0311626.pdf](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/56fa3e0ab2efb318c1256d1700414093/$FILE/G0311626.pdf)> consultado en 2010-10-15. osc, *op. cit.*, 2003. osc, 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, 2005. <http://www.pnud.org.co/img_upload/9056f18133669868e1cc381983d50faa/CONSENSO_DE_ORGANIZACIONES_DE_LA_SOCIEDAD_CIVIL_COLOMBIANA_REUNIDAS_EN_CARTAGENA_Febrero_2005.pdf> consultado en 2010-08-23.

¹²⁸ Basado en la teoría de la acción comunicativa de Habermas (Jürgen Habermas, *Teoría de la acción comunicativa. Tomo I: Racionalidad de la acción y racionalización social*, Buenos Aires, Taurus, 1984). Este tipo es muy útil para efectos de contraste entre una situación ideal de argumentación y una situación práctica, definida en términos mixtos de negociación-concertación (capítulo 1).

¹²⁹ Capítulo 1.

tipo de relación con los internacionales. Cuando sea necesario matizar este supuesto, haré las notas pertinentes.

3.C.5.1. Internacionales – Gobierno

El sector oficial del agente internacional mantenía relaciones de cooperación estratégica con la administración Uribe al inicio del PLC. 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”.¹³⁰

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 OACNUDH en Colombia. 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 PSD, este estado de la relación cambiaría paulatinamente.

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 PSD. Sin embargo, cuando exploremos en detalle cómo evolucionó la dimensión de conflicto en el desarrollo del PLC, veremos que Uribe tampoco asumió una posición de conflicto abierto con las ONGI que participaban en el Proceso, aunque sí se enfrentó directamente con organizaciones como Amnistía Internacional y

¹³⁰ *El Tiempo*, Expectativa por mesa de donantes, 2003-12-29. <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1044498>> consultado en 2012-03-26.

Human Rights Watch a causa de sus informes sobre derechos humanos en Colombia.

3.C.5.2. Internacionales – Alianza

Los internacionales mantenían la disposición de establecer canales de cooperación descentralizada con las OSC 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 OSC para que generaran nuevas formas de organización, especialmente como plataformas sociales, y que se aplicara el principio de alianzas estratégicas, 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 colombiano.¹³¹ 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 ONGI con las OSC colombianas es una relación de cooperación marcada por la confianza. Esto se desprende del trabajo de acompañamiento que desarrollaban las ONGI, del apoyo financiero que ofrecían a las OSC colombianas, así como la proximidad entre sus modelos cognitivos en sus aspectos normativos y prácticos. Esta relación le daba un aliado importante a las OSC colombianas para su participación en el proceso de negociación con el gobierno colombiano.

Por su parte, con base en su trayectoria de trabajo en Colombia y experiencia de movilización social, las OSC 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 OSC 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 OSC establecer relaciones con los agentes del Sistema de

¹³¹ Capítulo 4.

Derechos Humanos de Naciones Unidas. A esto se sumaba la experiencia en gestión y *fundraising* de todas las OSC 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.C.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 organizaciones paramilitares con el apoyo, la aquiescencia o la complicidad del Estado, factores que han contribuido a que dichas violaciones ocurran.¹³²

¹³² ONU, 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), 2002, pp. 2, 21 y 72. <<http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/>

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 a mediados de los noventa 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.

Aunque algunas organizaciones reconocen la importancia de mantener canales de diálogo y comunicación política con el Estado,¹³³ hasta el inicio del PLC en realidad no se habían dado experiencias de interlocución sostenida entre el Estado y los sectores sociales interesados en la regulación de los derechos humanos. Desde el punto de vista de las osc, la relación con el Estado se había desarrollado más bien en términos de oposición y confrontación política, apelando a los “repertorios de contienda” reseñados antes y, específicamente desde el punto de vista de las ONG de derechos humanos, en las cortes y en los medios a través del litigio y las estrategias de denuncia pública de la problemática. Esta relación gobierno-oposición se desprende tanto de la trayectoria de movilización como de la experiencia de estigmatización y represión presentada antes, así como de la carencia de mecanismos de inclusión de las osc en el diseño de la Comisión Intersectorial. Una característica relevante del caso colombiano que sobresale en este punto es que a pesar de la existencia de represión, la comunicación entre osc y el Estado no está totalmente rota.¹³⁴ Esta relación gobierno-oposición complementa el mecanismo de participación de las osc colombianas en el modelo base de regulación de los derechos humanos al iniciar el PLC.

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

documentos/html/informes/onu/resdd/E-CN-4-2002-106-Add-2.html> consultado en 2012-05-06.

¹³³ CCJ, *op. cit.*, 2012, p. 3.

¹³⁴ La existencia de represión y la ruptura de la comunicación, son características de la fase 1 del modelo en espiral (capítulo 1).

las osc, la relación con el gobierno Uribe es de confrontación, oposición y crítica al gobierno, mecanismo legítimo y necesario en un esquema político democrático y pluralista. En el siguiente capítulo analizo específicamente cómo se desarrolló esta relación en el transcurso del PLC.

3.D. SÍNTESIS: ESTADO INICIAL DEL MODELO DE REGULACIÓN

En síntesis, dados los elementos que he presentado, es posible afirmar que, al iniciar el PLC, 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 osc colombianas habían asumido una posición contestataria, de oposición y denuncia en un esquema de confrontación constante con el Estado,¹³⁵ 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.

En la dimensión estructural, el estado de la institucionalización de instrumentos internacionales en el sistema político colombiano para el año 2003 indica que el Estado colombiano se encontraba en la fase de estatus prescriptivo del modelo en espiral. En la dimensión de procesos, 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 habitual.¹³⁶ Sin embargo, la situación interna se calificaba como de grave violación a los derechos humanos y de crisis humanitaria.

¹³⁵ Sidney Tarrow y Charles Tilly, *Contentious politics*, Paradigm Publishers, 2006.

¹³⁶ Risse y Sikink, *op. cit.*, 1999.

4. CONCERTACIÓN INTERSECTORIAL DEL COMPONENTE DE DERECHOS HUMANOS

En el contexto político colombiano y en relación con el conjunto de casos estudiados con el uso del modelo en espiral,¹ la característica *sui generis* del Proceso Londres-Cartagena (PLC) es que incluyó un conjunto de recursos de capital político,² generados en el nivel internacional e institucionalizados en el sistema político colombiano que generaron el marco normativo para la estructuración y desarrollo del Proceso.

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 PLC, cómo usaron en términos prácticos los agentes estos recursos en su proceso de interacción y cuáles fueron los efectos sobre el modelo de regulación de la problemática de derechos humanos en Colombia.

En la medida en que me interesa el uso de capital político en la perspectiva de gobernanza política,³ acentúo el empleo de estos recursos por parte de agentes no estatales, en este caso OSC colombianas y actores internacionales tanto del Sistema de Derechos Humanos de Naciones Unidas (SDH-ONU) como del Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SCID). Asumo que el gobierno colombiano contó con los recursos tradicionales de capital político vinculados a un gobierno elegido democráticamente que cuenta con legitimidad formal tanto interna como internacional para ejercer sus funciones.

El PLC se 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. Cerró con

¹ Capítulo 1.

² Capítulo 1.

³ Capítulo 1.

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, lo que constituye los resultados generales centrales del Proceso.

Entre julio de 2003 y febrero de 2005 se dio una serie de eventos que configuraron el desarrollo de este Proceso. 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 con respecto a los efectos de su Política de Seguridad Democrática (PSD) sobre la situación de derechos humanos en el país. Simultáneamente, entre marzo y junio del 2004 se desarrolló el proceso de negociación 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 en la que se trabajó el 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.

Entre octubre y diciembre del año 2004, cada agente evaluó independientemente el Proceso, se creó la Comisión de Seguimiento al PLC y se realizó una evaluación intersectorial. El mes de diciembre de 2004, el gobierno invitó a participar a “otros” sectores sociales que no habían formado 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 febrero del año 2005.

En cada uno de estos acontecimientos 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. Una condición se refería al tema de derechos humanos, la otra al tema de la negociación 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, especialmente la cooperación europea y la cooperación estadounidense, tuvieron que decidir si un esquema de negociación de la política de cooperación con el gobierno colombiano, en el que se tenían que encontrar y coordinar sus acciones, 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 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 hacían los internacionales y las OSC colombianas a su PSD violaban un principio de soberanía o si eran aceptables en el marco de los compromisos internacionales en materia de derechos humanos que previamente había adquirido el Estado colombiano y que enmarcaban su comportamiento. 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 OSC 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 OSC que habían participado desde el inicio del Proceso y que se habían organizado como plataforma de organizaciones sociales (la Alianza) fue si generaban un proceso de organización y coordinación intrasectorial con los sectores invitados por 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 que deben ser explicados.⁴ Esto define los principales acontecimientos, nodos de decisión y resultados que estructuran la narrativa causal del PLC y definen los principales tópicos a los que se refiere el análisis que desarrollo a continuación.

4.A. DISEÑO INSTITUCIONAL DEL PLC

4.A.1. *Definición de condiciones iniciales*

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”.⁵ 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 SCID⁶ con los dos instrumentos que definieron los principios del acuerdo y las condiciones institucionales del

⁴ Véase la Introducción.

⁵ Bruno Moro, La estrategia de cooperación internacional en Colombia y el proceso Londres-Cartagena: experiencias en la ayuda al desarrollo en línea con la Declaración de París, 2006, p. 6. <<http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Cooperacion%20Internacional/IV%20Encuentro%20Nacional%20Cooperacion/Presentaci%C3%B3n%20Bruno%20Moro%20Medell%C3%ADn%2028%20sept%2006.pdf>> consultado en 2010-09-16. La Declaración de París estableció criterios técnicos para “armonizar” las relaciones de cooperación dentro del SCID con miras a mejorar la efectividad de los flujos de ayuda oficial al desarrollo (Alexander González-Chavarría, *op. cit.*, 2008). En este mismo sentido, PNUD, 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, 2007b. <<http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=467&conID=313&pagID=3241>> consultado en 2010-10-24.

⁶ La Declaración de París. DAC (Development Assistance Committee), Paris declaration on aid effectiveness: Ownership, harmonisation, alignment, results and mutual accountability, 2005. <<http://www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf>> consultado en 2010-01-04.

PLC y su evolución.⁷ Por otra parte, contrasta estos referentes y evalúa el Proceso en la perspectiva del eje técnico-político, resaltando el carácter político del mismo. En este sentido, el CRH declaró que “el Proceso Londres-Cartagena es mucho más que un esfuerzo para coordinar, armonizar y alinear la cooperación”.⁸

El PLC 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, más allá de este enfoque técnico inicial.

El marco normativo del PLC se definió con base en los recursos de capital político institucionalizados en el sistema político colombiano, recursos que se tradujeron para generar las condiciones institucionales del Proceso. Particularmente, hubo dos procesos de importancia que me interesa resaltar.

El primer proceso llevó a la generación de la condición de intersectorialidad. Uribe participó en la reunión anual del Banco Interamericano de Desarrollo en Milán (Italia), en marzo del año 2003, con el objetivo de generar un proceso de coordinación intergubernamental para gestionar

⁷ La Declaración de Londres de 2003 (Mesa de Londres, Reunión en Londres sobre apoyo internacional a Colombia: Declaración de la Mesa de Donantes en Londres, 2003. <http://www.pnud.org.co/img_upload/33323133323161646164616461646164/G24/Declaracion%20de%20Londres.pdf> consultado en 2009-09-01) y la Declaración de Cartagena de 2005 (Mesa de Cartagena, Declaración de Cartagena, 2005. <<http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/internacional/DeclaraciondeCartagena.pdf>> consultado en 2010-09-23).

⁸ Bruno Moro, Londres-Cartagena: un proceso político, de diálogo y de cooperación, 2007, p. 7. <<http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=kk--1-procesolondrescartagena&x=51786>> consultado en 2010-10-20. Éstos son tres criterios fundamentales que se habían establecido en la Declaración de París.

recursos de cooperación internacional orientados al financiamiento de algunos componentes de su Plan de Desarrollo, particularmente de su PSD.

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 internacionales, en un esquema de coordinación intergubernamental.⁹ 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 OSC en la definición de esta agenda. Además, tampoco había un interés específico por discutir el tema de derechos humanos con los internacionales ni de vincular este tema con la agenda de cooperación.

Como resultado de esta reunión, los donantes expresaron su interés por iniciar el proceso de diseño de la Primera 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”.¹⁰

Atendiendo a la reestructuración que estaba experimentando el Sistema de Cooperación Internacional,¹¹ 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

⁹ Este esquema agrupaba canales de cooperación bilaterales (gobierno-gobierno) y multilaterales (gobierno colombiano-instancias multilaterales de la cooperación internacional).

¹⁰ Moro, *op. cit.*, 2006, p. 1. En este mismo sentido, PNUD, *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, 2005, p. 83.

¹¹ DAC, *op. cit.*

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”.¹² 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 Estrategia de Cooperación: el requerimiento de intersectorialidad.

El segundo proceso llevó a establecer el referente normativo del PLC. Para marzo del año 2003, la OACNUDH 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 Álvaro Uribe y se hicieron 24 recomendaciones al Estado colombiano para mejorar su política de derechos humanos.¹³ Esto generó el principal condicionamiento en la perspectiva normativa. Tomando como referencia las recomendaciones de la OACNUDH, los europeos condicionan su apoyo al gobierno Uribe al cumplimiento de estas recomendaciones.¹⁴ Lo particular de esa acción 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.

¹² Entrevista con Gustavo Gallón, representante de las osc colombianas en la Reunión de Londres. Véase anexo 6: Identificación de entrevistas.

¹³ OACNUDH, *op. cit.*, 2003a.

¹⁴ *El Tiempo*, Pulso por recomendaciones de la ONU, 2003-12-13. <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1048279>> consultado en 2012-03-26.

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 OSC en Londres.

A la Reunión en Londres asistieron OSC colombianas de los sectores de derechos humanos, paz y desarrollo. Una vez en Londres, estas organizaciones se enteraron de que la reunión oficial programada para el 10 de julio tenía como objetivo mostrar el apoyo de los donantes europeos al gobierno colombiano y a su PSD. Sin embargo, lo que las OSC tenían en mente era precisamente denunciar en Europa los efectos perversos de esta política sobre la situación de derechos humanos y derecho internacional humanitario (DIH) en Colombia.¹⁵

Esto generó un proceso paralelo de cabildeo de las OSC con los donantes reunidos en Londres, con el apoyo de algunas ONGI como ABColombia. 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 OSC presentaron sus posiciones frente a la PSD y su impacto negativo en la situación de derechos humanos en Colombia. También 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 OSC señalaron que en un debate en el Senado de la República, el 19 de mayo de 2003, menos de dos meses antes de la Mesa de Londres, “la ministra de Defensa manifestó desconocer los compromisos adquiridos

¹⁵ Alianza (Alianza de Organizaciones Sociales y Afines por una Cooperación Internacional para la Paz y la Democracia en Colombia), Relatoría de la Asamblea Plenaria de la Alianza de Organizaciones Sociales y Afines - 11, 12 y 13 de diciembre. *Documento institucional*, 2005b.

por el gobierno colombiano ante las Naciones Unidas¹⁶ y aseguró que cualquier compromiso que se hubiese hecho había sido adquirido sin el conocimiento del presidente de la República”.¹⁷ 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 una Declaración de las osc que se iba a presentar en la reunión oficial del 10 de julio.¹⁸

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 ABColombia¹⁹ y un representante de la sociedad civil colombiana”.²⁰ 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”.²¹

En cuanto a la participación de la sociedad civil, todos los representantes gubernamentales aplaudieron la declaración del gobierno de Colombia

en la que reconoce y apoya al papel importante de la sociedad civil y de las [ONG] como participantes interesados [...] 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.

¹⁶ Haciendo referencia a las recomendaciones que había hecho la OACNUDH a principios de ese año.

¹⁷ osc, *op. cit.*, 2003, p. 3, np. 15. Posteriormente, mantuvo la misma postura frente a la Declaración de Londres (*El Tiempo*, No se dan facultades de policía judicial a FEMM, 2003-11-05. <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1003375>> consultado en 2012-05-08).

¹⁸ Entrevista con Gustavo Gallón. También osc, *op. cit.*, 2003.

¹⁹ La plataforma de ONGI que apoyó a las osc colombianas en Londres.

²⁰ Mesa de Londres, *op. cit.*, p. 1. El representante al que se hace referencia es Gustavo Gallón.

²¹ *Idem.*

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”.²²

De igual forma, se instó al gobierno colombiano a que implementase las recomendaciones de la OACNUDH en Colombia. En este sentido, los donantes

expresaron profunda preocupación por 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] urgieron al gobierno de Colombia a implementar [las] recomendaciones prontamente y a adoptar acciones efectivas en contra de la impunidad y en contra de la connivencia, especialmente, con los grupos paramilitares.²³

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 OSC tanto al trabajo de la OACNUDH en Colombia como a este conjunto de recomendaciones.²⁴

El efecto político más importante de la introducción del cumplimiento de las recomendaciones como condición para negociar la Estrategia es que generó un referente normativo común para orientar

²² *Ibid.*, p. 2.

²³ *Idem.*

²⁴ CCEEU, Sobre el mandato de la oficina del alto comisionado de Derechos Humanos en Colombia, 2006. <http://www.ddhhcolombia.org.co/files/Sobre_el_mandato_de_OACNUDH_marzo06_62_periodo.pdf> consultado en 2010-10-25. CDH, Declaración de la presidenta sobre la situación de derechos humanos en Colombia, 2003. <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/informe2002/declaracionfinal2002_es.pdf> consultado en 2010-09-23. CDH-CCJ, *op. cit.*, 2003.

el proceso de negociación 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 de que

en principio el Proceso haya girado mucho en torno a las recomendaciones [generó] un referente sobre el cual 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.²⁵

En este mismo sentido, un funcionario de la OACNUDH 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”. Y resalta el efecto político que tuvo este condicionamiento:

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 [...] clave. Las recomendaciones de la Oficina [...] se transformaron en la agenda de trabajo tripartita entre gobierno, cooperación internacional y sociedad civil.²⁶

El comisario europeo de Relaciones Exteriores presentó un resumen de los principales puntos de acuerdo. Por parte del gobierno, la búsqueda de una solución dialogada al conflicto y la implementación de las recomendaciones del ACNUDH. Por parte de la comunidad internacional, un fuerte apoyo político al gobierno de Colombia y 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

²⁵ Entrevista con Juan Sebastián Estrada, representante del gobierno colombiano en la mesa de derechos humanos.

²⁶ Entrevista con funcionario de la OACNUDH en Colombia (anónimo).

los derechos humanos y de las actividades medioambientales y el desarrollo de alternativas a la producción de drogas.²⁷

En su declaración final, las OSC aceptan y respaldan los contenidos de la Declaración de Londres y, por tanto, respaldan las condiciones que se derivan de ella.²⁸ Dada la condición inicial de conflicto entre Uribe y estos sectores de la sociedad civil colombiana,²⁹ 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 OSC a la PSD. En definitiva, la Declaración estableció un referente para los procesos prácticos de todos los agentes.

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”.³⁰ A su vez, para el PNUD “la Declaración de Londres [...] se convirtió en un *primer marco e instrumento de referencia* en las relaciones gobierno-sociedad civil-comunidad internacional”.³¹

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 PSD entran con frecuencia en conflicto con ellas, lo cual implica una constante negociación y renegociación del alcance de estas condiciones como parámetros para la acción gubernamental, teniendo en cuenta el principio de soberanía.

²⁷ *El Tiempo*, Esperamos que Colombia cumpla sus compromisos, 2004-01-19. <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1559074>> consultado en 2010-09-23.

²⁸ OSC, *op. cit.*, 2003. Las OSC pidieron que se aclarara que no estaban dispuestas a ofrecer su apoyo al gobierno colombiano, lo cual no se registró en la Declaración. Aparte de esto, compartieron el resto de sus contenidos.

²⁹ Capítulo 3.

³⁰ *El Tiempo*, *op. cit.*, 2004-01-19.

³¹ PNUD, *op. cit.*, 2007a, p. 7. Resaltado mío.

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 intersectorial.

4.A.2. *Negociación intersectorial: diseño institucional*

A partir de la reunión en Londres se desarrollaron tres procesos de importancia que determinaron el esquema de negociación 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 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 intrasectorial:³² El grupo de países cooperantes y agencias internacionales, así como las OSC colombianas.

El agente internacional empezó un proceso de organización interna que llevó a la creación del G-24³³ que reunió tanto a países cooperantes con Colombia como organizaciones internacionales de los sistemas de derechos humanos y cooperación para el desarrollo. El G-24 resolvió el problema de coordinación intrasectorial nombrando una secretaria técnica a cargo de la Oficina del CRH y una presidencia rotativa con una *troika* compuesta por un presidente, más el presidente saliente y

³² Algunos analistas han hecho referencia al estilo vertical, jerárquico, que tenía Uribe para dirigir el Ejecutivo (Pécaut, *op. cit.*, 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.

³³ Llamado así porque inicialmente estaba compuesto por 24 países cooperantes con Colombia.

el presidente entrante, 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 local.³⁴

Por su parte, las OSC que participaron en la Reunión de Londres se organizaron como una plataforma social (organización de organizaciones), a la que llamaron la Alianza.³⁵ Esta forma de organización fue estimulada a partir de las 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 les pedía ahora a las OSC que se organizaran en unidades mayores para solucionar un problema diagnosticado de dispersión en la asignación de recursos y duplicidad de agendas en estos canales de cooperación.³⁶

Ésta 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,

³⁴ Acción Social, *op. cit.*, 2005.

³⁵ El nombre completo fue Alianza de Organizaciones Sociales y Afines por una Cooperación para la Paz y el Desarrollo.

³⁶ La Alianza señalaba 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, *op. cit.*, 2005b, p. 2).

desde organizaciones de base rurales y campesinas hasta otras plataformas sociales³⁷ que tenían amplia experiencia de participación en procesos de diplomacia paralela a nivel internacional; es decir, entre instancias de la sociedad civil y organismos de carácter oficial multilaterales o estado, lo cual generó un problema importante de coordinación intrasectorial para este agente.

La Alianza resolvió 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”.³⁸ 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 colombianas.³⁹

La Alianza se propuso como objetivo político fundamental

³⁷ 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.

³⁸ CCJ, Comisión de derechos humanos. Exposición escrita presentada por la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), organización no gubernamental reconocida como entidad consultiva especial (E/CN.4/2005/NGO/255), 2005, p. 1. <<http://daccess-dds-n.y.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/117/32/PDF/G0511732.pdf?OpenElement>> consultado en 2011-11-17.

³⁹ Alianza, Acta miércoles 22 de septiembre de 2004, 2004a. Documento institucional, no circula.

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 ante el mundo una cooperación por los derechos humanos, el derecho internacional humanitario, la paz, la democracia y la justicia social en Colombia.⁴⁰

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 acción política que se desempeñaban en los campos de derechos humanos, desarrollo y paz, así como organizaciones sectoriales.⁴¹ Estos procesos de organización interna sugieren la complejidad de estos agentes. El supuesto fundamental es que los agentes resolvieron el problema de coordinación intrasectorial y generaron decisiones y artefactos acordados en el interior para presentar posiciones unificadas en el proceso de negociación con los otros agentes.

Respecto al segundo proceso, el gobierno asumió la tarea de diseñar una hoja de ruta para el proceso de concertación de la Estrategia. 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 ONGI como observadoras, para concertar cada uno de los componentes de los distintos bloques temáticos.⁴²

Entre febrero y marzo de 2004, el gobierno realizó 22 reuniones para consultar estos contenidos en reuniones bilaterales. El resultado de estas consultas fue la agenda temática (provisional) de la primera

⁴⁰ CCJ, *op. cit.*, 2005, p. 1.

⁴¹ Género, juventudes, temas étnicos, entre otros. La composición interna del agente social cambió durante el desarrollo del PLC y para el cierre del proceso en febrero de 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 amplió este punto).

⁴² Acción Social, *op. cit.*, 2005, p. 16.

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 humanitaria.⁴³ Se decidió que se organizaría una mesa de negociación intersectorial por cada uno de estos bloques temáticos.⁴⁴

Con respecto al tercer proceso, aunque inicialmente no se definieron reglas explícitas para resolver el tema de la coordinación intersectorial,⁴⁵ 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, rol que 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”.⁴⁶ Por la otra, cada mesa temática tenía un coordinador con funciones acotadas 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

⁴³ *Idem.*

⁴⁴ En esta investigación me enfoco en la mesa que corresponde al bloque del Estado Social de Derechos y Derechos Humanos, componente de Derechos Humanos.

⁴⁵ Esto tal vez por la novedad de este esquema de cooperación en el contexto político colombiano.

⁴⁶ PNUD, *op. cit.*, 2007b, p. 6.

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 [...] 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.⁴⁷

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 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 quien estuvo en la coordinación de la mesa⁴⁸ [...] 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 neutral.⁴⁹

⁴⁷ Entrevista con Juan Sebastián Estrada.

⁴⁸ Aquí hace referencia al representante de una organización de derechos humanos con la que Uribe mantenía un conflicto constante.

⁴⁹ Entrevista con Juan Sebastián Estrada.

4.A.3. *Uso de capital político por los agentes no estatales: primera síntesis*

La generación de la interfaz entre el sistema político colombiano y el régimen internacional de derechos humanos 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 regulación.⁵⁰ El uso en el plano práctico de estos recursos de capital político permite pasar de la dimensión estructural a la dimensión de agentes. Este vínculo se genera básicamente cuando el marco normativo se toma como referencia común externa para enmarcar el PLC y definir las condiciones institucionales y el diseño del esquema de negociación intersectorial.

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 OACNUDH 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 1993.⁵¹ Sin embargo, aunque esta Oficina empezó sus actividades en Colombia desde 1997, no es sino hasta la Declaración de Londres cuando sus recomendaciones se vuelven el referente intersectorial común para monitorear los avances en la política pública de derechos humanos en un escenario político en el que entra en tensión con la PSD de la administración Uribe. 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, por primera vez, este referente normativo se vinculara de modo prioritario con el proceso de asignación de recursos económicos de ayuda oficial al desarrollo en el país.

El marco legal de la cooperación internacional en Colombia obliga al gobierno Uribe a respetar la voluntad de los donantes.⁵² En esta

⁵⁰ Capítulos 2 y 3.

⁵¹ ONU, *op. cit.*, 1993 y capítulo 2.

⁵² ANCC, *op. cit.*, Art. 62. Esta norma busca garantizar a los donantes que los recursos aportados serán ejecutados para “la obtención de los objetivos por ellos aprobados”

perspectiva, el gobierno colombiano aceptó los condicionamientos de los internacionales en parte por el interés que tenía en los recursos económicos que estaban en juego, pero también porque así lo obligaba 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.

El mismo argumento aplica para la aceptación de las recomendaciones de la OACNUDH en Colombia. En este sentido, esta Oficina “no interviene. Esto [hacer recomendaciones al Estado colombiano] está dentro de nuestro mandato. El Estado colombiano se obligó antes de que nosotros llegáramos aquí a cumplir con ciertos compromisos”.⁵³

Por su parte, el principal recurso político que tiene el gobierno de Uribe es la legitimidad formal 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 en recurso político para los donantes en la medida en que pueden buscar incidir en el comportamiento del gobierno y presionar para que oriente su política de seguridad y su política de derechos humanos hacia su cumplimiento.

En lo que toca a las OSC colombianas, el principal acto 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

(Acción Social/Alta Consejería para la Acción Social de Colombia), *La cooperación internacional y su régimen jurídico en Colombia* (2ª ed.), Bogotá, Acción Social, 2008, p. 53).

⁵³ Entrevista con funcionario de la oficina del ACNUDH en Colombia (anónimo).

determinó directamente la posición de las OSC colombianas dentro del PLC, a pesar de que quienes activan la norma de participación son los donantes internacionales. Esto indica que dicha 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 OSC las que piden oficialmente que se aplique ese instrumento,⁵⁴ 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 OSC colombianas asistieron a Londres, lograron una reunión previa de alto nivel y 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 final.⁵⁵ Por tanto, los principios normativos y reglas institucionales que permiten el acceso de las OSC y su participación en estos procesos intergubernamentales constituyen recursos de capital político. No sobra decir que todos estos eventos indican capacidades y competencias que las OSC colombianas venían desarrollando y consolidando con base en su experiencia y trayectoria de movilización, y que tuvieron que poner en juego para usar estos recursos políticos y ganar un espacio de voz e interlocución con el gobierno colombiano y los internacionales.⁵⁶

⁵⁴ Sin obviar que las OSC de derechos humanos hacían referencia sistemática a esta problemática en sus informes orales ante la Comisión de Derechos Humanos (CDH-CCJ, *op. cit.*, 2003, 2004 y 2005).

⁵⁵ Kelly argumenta que este tipo de resultados son indicadores de incidencia política de la sociedad civil en sus procesos de interacción con organizaciones internacionales. Aunque en su trabajo se enfoca en ONGI, en este caso se trata de OSC domésticas que participan en el ámbito de los derechos humanos (Kelly, *op. cit.*, 2011).

⁵⁶ Esta dimensión de competencias y capacidades está analizada en Calnan, *op. cit.*, 2008.

4.B. FLUJO DE COMUNICACIÓN POLÍTICA⁵⁷

Para abordar el análisis del flujo de comunicación política, me voy a centrar en la mesa temática de derechos humanos del PLC. 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 formaban 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 estratégicamente 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

⁵⁷ Para el modelado del flujo de comunicación, uso el enfoque de “estructura triádica de la comunicación” (capítulo 1).

señaladas por las OSC colombianas y la OACNUDH en Colombia entre la PSD 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 humanos.⁵⁸ El tercer punto se refiere a si, en la medida en 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 y, por tanto, si la participación de los agentes no estatales era una consulta técnica protocolaria o si, por el contrario, esta participación abría la posibilidad de la incidencia política efectiva en este proceso de gobierno.

4.B.1. Normas en competencia

4.B.1.1. Seguridad democrática y derechos humanos

La PSD 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 toma de posesión en agosto del 2002, que le daba facultades de política judicial a miembros de las Fuerzas Armadas y creaba las “zonas de rehabilitación y consolidación” como teatros especiales de operación militar en zonas rurales del país.⁵⁹ Este decreto fue declarado incons-

⁵⁸ Por el enfoque de esta investigación, me concentro 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 señalaban recurrentemente, por igual, las acciones violatorias tanto de guerrillas como de paramilitares.

⁵⁹ PRC, *Decreto 1837 de 2002, por el cual se declara el estado de conmoción interior*, Bogotá, *Diario Oficial*, núm. 44 897, 2002.

titudinal en noviembre del 2002 por la Corte Constitucional;⁶⁰ sin embargo, el Estatuto proponía nuevamente darle funciones de policía judicial a las Fuerzas Armadas y otras medidas relacionadas con capturas, allanamientos, intercepción de comunicaciones sin previa orden judicial y suspensión del principio del *habeas corpus*.⁶¹ El Estatuto fue presentado al Congreso en abril de 2003, aprobado el 11 de diciembre de 2003 y estuvo en vigencia hasta agosto de 2004, cuando fue declarado inconstitucional y derogado por la Corte Constitucional.⁶²

En su declaración para Colombia en abril de 2003, la presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas 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 derecho internacional humanitario. La presidenta insistió en que “también deben cumplirse plenamente las obligaciones internacionales dentro de las ‘zonas de rehabilitación y consolidación’” y subrayó que “cualesquiera medidas que se adopten deben ser respetuosas de los derechos humanos, el derecho humanitario y los principios democráticos”.⁶³

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 OACNUDH en Colombia.

En septiembre de 2003, un grupo de 80 organizaciones de derechos humanos, paz y desarrollo colombianas⁶⁴ publicaron un informe en el que evaluaban el primer año de la administración Uribe en función

⁶⁰ Institución encargada en Colombia del control de constitucionalidad de las leyes.

⁶¹ CRC, *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*, núm. 45 406, 2003.

⁶² CCC, *Sentencia C-816/04. Declaratoria de inconstitucionalidad del Estatuto Antiterrorista*, Bogotá, Corte Constitucional, 2004b.

⁶³ CDH, *op. cit.*, 2003, pp. 3 y 5.

⁶⁴ La mayoría de estas organizaciones habían participado en la reunión de Londres en julio y formarían parte de la Alianza.

del cumplimiento de derechos humanos.⁶⁵ Uno de los aspectos que resaltaba el informe era el carácter inconstitucional del Estatuto de Seguridad. Para estas organizaciones, el Estatuto buscaba hacer permanente el Estado de Excepción en Colombia, concentrando 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”.⁶⁶

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 desconocían los compromisos para el Estado colombiano que se desprendían de la Declaración de la presidenta de la Comisión.⁶⁷ 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”.⁶⁸ 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

⁶⁵ PCDHDD (Plataforma Colombiana de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo), *El embrujo autoritario. Primer año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez*, Bogotá, 2003.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 25.

⁶⁷ OACNUDH, 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), 2004, p. 16. <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/Informe2003_esp.pdf> consultado en 2010-09-25.

⁶⁸ *El Tiempo*, *op. cit.*, 2003-12-13.

Colombia y otros miembros de la Comisión. La declaración significa un compromiso por parte del gobierno de Colombia.⁶⁹

La posición del ACNUDH fue respaldada por representantes de la Unión Europea, los cuales 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 países⁷⁰ 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.⁷¹

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 Londres 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

⁶⁹ *Idem.*

⁷⁰ El G-24.

⁷¹ *El Tiempo*, Expectativa por mesa de donantes, 2003-12-29. <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1044498>> consultado en 2012-03-26.

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.⁷²

A esta posición se sumó James Lemoyne, representante en Colombia del secretario general de Naciones Unidas, Kofi Annan, quien 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.”⁷³

En enero del año 2004, el comisario de la Unión Europea hizo una visita oficial a Colombia. La primera reunión la sostuvo con las OSC, las cuales 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.⁷⁴

Por su parte, en febrero de 2004, Uribe hizo una larga gira por Europa tratando de ganar apoyos a su PSD. 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

⁷² *Ibid.*, 2004-01-19.

⁷³ *Ibid.*, Encuentros clave con Unión Europea en Bruselas, 2003-12-03. <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1042078>> consultado en 2010-09-23.

⁷⁴ *Ibid.*, Memorial de ONG a Patten, 2004-01-22. <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1548914>> consultado en 12-05-08.

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.⁷⁵

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 [...].⁷⁶

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 gue-

⁷⁵ *Ibid.*, Uribe les pide plata a los europeos, 2004-02-10. <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1505721>> consultado en 2012-03-26.

⁷⁶ *Ibid.*, Uribe: Mucho que ganar y poco que perder, 2004-02-09. <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1511995>> consultado en 2012-03-26. En todo este debate sobre el Estatuto Antiterrorista, es notorio el silencio de los Estados Unidos.

rillas 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 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 social.⁷⁷

Las reacciones del gobierno ante la exigencia que le hacían tanto los internacionales como las OSC de ser coherente y cumplir con los compromisos que había adquirido tanto en el nivel estatal como en el gubernamental,⁷⁸ desencadenó un fuerte conflicto entre Uribe y estos sectores. Esto generó una segunda tensión entre normas que determinó los resultados del PLC 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 PSD 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 PLC, así como tratar otros puntos de la relación económica entre Europa y Colombia.

⁷⁷ Fescol *et al.*, *op. cit.*, 2004, p. 2s.

⁷⁸ Es decir, instrumentos internacionales ratificados por el Estado colombiano y la Declaración de Londres, incluido el compromiso con las recomendaciones.

Éstos 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 euros.⁷⁹ 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 2003, así como financiamiento adicional para nuevos proyectos de desarrollo alternativo, que en total sumarían unos 90 millones de euros.⁸⁰

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 PLC, 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 Uribe.⁸¹ Por su parte, la ministra de Defensa apeló al principio de soberanía y “reparó las observaciones del director en Colombia de la OACNUDH de las Naciones Unidas”.⁸² 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 dificultades el acompañamiento no es idéntico para fortalecer al Estado, a sus instituciones y a su propia sociedad”.⁸³

⁷⁹ *El Tiempo*, op. cit., 2003-12-03.

⁸⁰ *Ibid.*, 2004-02-10.

⁸¹ *Ibid.*, 2003-12-13.

⁸² *Idem.*

⁸³ *Ibid.*, Gobierno y ONU siguen en desacuerdo, 2003-09-24. <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1013843>> consultado en 2010-09-23.

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, 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 [...] 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.⁸⁴

En cuanto a la OACNUDH 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 sólo a señalar errores y a asumir una posición crítica, sino que aporte soluciones.⁸⁵

En lo que toca a los OSC 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

⁸⁴ *Ibid.*, ONU critica mucho y resuelve muy poquito, 2003-06-20. <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1010179>> consultado en 2010-09-23.

⁸⁵ *Idem.*

generó un amplio debate, pero, como veremos en seguida, también generó uno de los acontecimientos más interesantes para analizar el efecto del uso del capital político sobre la posición política de las OSC dentro del PLC.

En principio, Uribe distingue entre ONG 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.⁸⁶

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 [sic.] 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.⁸⁷

Para Uribe, la PSD 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”.⁸⁸ 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

⁸⁶ Álvaro Uribe, Posesión del nuevo comandante de la FARC, 2003-09-08. <http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/discursos/fac.htm> consultado en 2010-09-08.

⁸⁷ *Idem.*

⁸⁸ *Idem.*

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.⁸⁹

Esto definía de fondo la percepción política que tenía Uribe de las OSC que participaban en el PLC:

Por eso esto que empiezan ellos a agitar, no nos sorprende. Ya buscaron hace meses en Londres engañar nuevamente a la opinión internacional, que los desconoció,⁹⁰ para frenar la ayuda a Colombia [...] Se empezaron a dar cuenta en Europa de 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

⁸⁹ *Idem.* 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.

⁹⁰ Los resultados de la Reunión de Londres prueban lo contrario.

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.⁹¹

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”.⁹² 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 ONG 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”⁹³ probablemente indica a las plataformas de ONG internacionales que participaban en Londres-Cartagena. Uribe tenía un gran interés en reestructurar los canales de cooperación descentralizada y redireccionar los recursos

⁹¹ *Idem*. Ésta fue la constante en la relación de Uribe con los sectores de derechos humanos y paz durante todo su mandato, como lo señaló la oficina del ACNUDH en su informe del 2009, en el cual resaltó que esta situación continuaba (OACNUDH, Informe anual de la alta comisionada de las Naciones Unidas para los derechos humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 2009, p. 2. <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/Informe2008_esp.pdf> consultado en 01.12.09). Por otra parte, 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’” (Álvaro Uribe, Palabras del presidente Uribe en el Consejo Comunal número 223, 2009-02-07. <<http://web.presidencia.gov.co/sp/2009/febrero/07/07072009.html>> consultado en 2012-03-26. También Álvaro Uribe, Alocución y rueda de prensa, 2007-04-19. <http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2007/abril/19/22192007.htm> consultado en 2012-05-08). Brysk usará este factor para caracterizar el caso colombiano en términos de una “estructura simbólica de violación” (Brysk, *op. cit.*). Teniendo en cuenta los resultados en términos de posicionamiento político de estos sectores sociales al finalizar el PLC, en el siguiente capítulo discuto en detalle el argumento de Brysk.

⁹² Uribe, *op. cit.*, 2003-09-08.

⁹³ *Idem*.

económicos que aportaban estas organizaciones a las OSC colombianas a través de estos canales hacia el Estado colombiano.⁹⁴

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 penal⁹⁵ y el tema del estatuto antiterrorista [...]”.⁹⁶

La reacción tanto de las OSC 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”.⁹⁷ 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”.⁹⁸

⁹⁴ Acción Social, *op. cit.*, 2005.

⁹⁵ Éste es el marco legal que planteó Uribe para la desmovilización de grupos armados ilegales.

⁹⁶ Álvaro Uribe, Los que reclaman la democracia deben ser demócratas, 2004-02-10. <http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2004/febrero/10/13102004.htm> consultado en 2010-10-15.

⁹⁷ OACNUDH, *op. cit.*, 2003a, 87.

⁹⁸ *El Tiempo*, Frühling invita a diálogo con las ONG, 2003-09-18. <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1026238>> consultado en 2010-09-23.

El escenario político que configuró este enfrentamiento de Uribe con las OSC colombianas lo resume la posición de la canciller de Colombia, quien 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 Álvaro 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.⁹⁹

4.B.2. Debate en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU

Las OSC colombianas presentaron su posición ante la Comisión en la sesión de marzo de 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”.¹⁰⁰ También resaltaron las OSC que

⁹⁹ *Ibid.*, Canciller Barco admite preocupación, 2003-09-16. <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1010179>> consultado en 2010-09-23. 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 TLC con Estados Unidos, el cual no se había firmado al final de su segundo mandato (Arnson, 2007).

¹⁰⁰ CDH-CCJ, *op. cit.*, 2004, p. 3.

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.¹⁰¹ Manifestó [el gobierno] 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.¹⁰²

En lo que toca al informe de la OACNUDH 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 con respecto a la violación de derechos humanos o del derecho internacional humanitario es aportada por las OSC colombianas y ONGI especializadas en la materia, que hacen monitoreo y seguimiento a la problemática y al desempeño del gobierno.

En su informe, la OACNUDH en Colombia 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 PSD, miembros de ONG y líderes sociales y sindicalistas fueron objeto de detenciones arbitrarias y sindicatos

¹⁰¹ 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 y Sikkink, *op. cit.*).

¹⁰² CDH-CCJ, *op. cit.*, 2004, p. 2.

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].¹⁰³

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 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 poblaciones; secuestros y toma de rehenes,¹⁰⁴

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 PSD 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

¹⁰³ OACNUDH, *op. cit.*, 2004, p. 27.

¹⁰⁴ CDH (Comisión de Derechos Humanos), Declaración de la presidenta sobre la situación de derechos humanos en Colombia (E/CN.4/2004/FUTURE.5), 2004, p. 3. <<http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/informe2003/DeclaracionPresidenteComisionES.pdf>> consultado en 2010-09-23.

adoptadas deben respetar los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.¹⁰⁵

La presidenta de la Comisión expresa en ese momento 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.¹⁰⁶ 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.¹⁰⁷

Esto indica que, en el nivel internacional, se expresaba el apoyo tanto a los principios normativos como al esquema institucional del PLC.

En lo que toca a la relación de Uribe con instancias de Naciones Unidas en el país, la Comisión declara su apoyo a la OACNUDH 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”;¹⁰⁸ es decir, en su momento, James Lemoyne.

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.¹⁰⁹

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 5.

¹⁰⁶ Haciendo referencia al G-24.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 3.

¹⁰⁸ *Idem.*

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 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 en el 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 OSC 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 OSC 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 comportamiento.¹¹⁰ Veamos específicamente este punto.

El gobierno mostró una serie de comportamientos estratégicos¹¹¹ en relación con este referente normativo. Primero, una constante re-negociación del alcance de las recomendaciones de Naciones Unidas.

¹¹⁰ Este patrón es consecuente con un enfoque mixto de negociación-concertación, en el que se espera que se den sucesos vinculados a distintas lógicas de acción (capítulo 1). Dicho patrón aparece nuevamente en la mesa de derechos humanos.

¹¹¹ También se pueden definir como comportamientos retóricos (capítulo 1).

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, quienes 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 “el principal de los derechos humanos es devolverle al pueblo colombiano el derecho a la seguridad”.¹¹² Esto llevó la norma de derechos humanos a un punto paradójico: Para proteger la norma hay que violarla.

En este escenario de comunicación política, Uribe usó con habilidad su capital político, el cual estaba definido por varios factores. Primero, la legitimidad formal 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 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.¹¹³ Por último, el “hablar el lenguaje” de los derechos humanos.¹¹⁴

En otras palabras, el capital político de Uribe derivó no sólo de su habilidad para jugar y llevar al límite 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

¹¹² Uribe, *op. cit.*, 2003-09-08.

¹¹³ Krasner, *op. cit.*, 2010.

¹¹⁴ Risse y Sikkink, *op. cit.*, 1999, p. 12.

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.¹¹⁵

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 las recomendaciones de la OACNUDH que fue propuesto por las OSC, lo 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 Comisión.¹¹⁶ En otras palabras, se empezaron a ejecutar acciones prácticas que fortalecieron ese referente externo y le empezaron a dar una nueva forma institucional a la regulación de los derechos humanos en el país. El proceso de seguimiento intersectorial 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-Cartagena.¹¹⁷

En lo que toca al debate sobre la legitimidad política de los agentes no estatales, es especialmente ilustrativo el resultado del conflicto con las OSC colombianas. El uso de capital político está indicado por la reacción desde sectores distintos a las OSC 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 las OSC. En este sentido, se reproduce el patrón de comunicación

¹¹⁵ Uribe, *op. cit.*, 2004-02-10.

¹¹⁶ OACNUDH, *op. cit.*, 2004. Abajo retomo este punto.

¹¹⁷ Capítulo 5.

política que resultó de la Reunión de Londres, es decir, que un tercero indica determinadas reglas y normas a favor de las OSC, lo que es señal de la legitimidad de estas normas como referente externo que enmarca el proceso de interacción.

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 OSC 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 OSC dentro del Proceso.

A esto se sumó el propio trabajo de cabildeo de estas OSC 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 norma; por ejemplo, a través del fortalecimiento del Programa de Protección del Ministerio del Interior. Esto indica que las “palabras fallaron”¹¹⁸ en el nivel individual, personal, pero no en el nivel institucional: los principios y reglas que se usaron políticamente empezaron a generar cambios institucionales importantes.

En lo que toca al flujo de comunicación en la Comisión, hay dos sucesos centrales de uso de capital político que vale la pena resaltar. Primero, la presentación del informe de la OACNUDH 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 en el nivel nacional. Segundo, las declaraciones de la Comisión Colombiana de Juristas. El que las OSC colombianas tuvieran acceso directo a la Comisión

¹¹⁸ Brysk, *op. cit.*, 2009.

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 las OSC colombianas presentaran directamente sus posiciones frente a la problemática de derechos humanos en Colombia ante la Comisión y que, probablemente,¹¹⁹ 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. 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 PSD.

Sin embargo, aquí aparece un tema central en la perspectiva de las OSC colombianas. El hecho de que se hubiera generado y validado un referente externo que legitimaba la participación política de las OSC 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. Este tipo de participación es producto, por una parte, del “proceso de atrapamiento”¹²⁰ en el que entraron tanto los internacionales como el gobierno colombiano y, por la otra, del trabajo de “activación”¹²¹ de estos recursos por parte de las OSC. Esto define un aspecto central del mecanismo de uso del capital político en la perspectiva de las OSC. Veamos cómo expone este mecanismo el vocero de las OSC en la Reunión de Londres:

¹¹⁹ No es claro qué tanto de la información que aportan las OSC 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.

¹²⁰ Capítulo 1.

¹²¹ McAdam *et al.*, *op. cit.*, 2004, p. 46s.

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 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 1996, 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 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 ONG 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.¹²²

4.B.4. Mesa de derechos humanos: concertación del componente 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 de 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 vs. 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 protocolaria de un componente de cooperación internacional.

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

¹²² Entrevista con Gustavo Gallón.

Comisión de Seguimiento al Proceso Londres-Cartagena¹²³ y otros resultados institucionales de interés.¹²⁴

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 esta secuencia de eventos para organizar la exposición a continuación.

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.¹²⁵

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 una regla de coordinación, un criterio de focalización y concurrencia para priorizar los proyectos que requerían financiamiento internacional. El

¹²³ Véase más abajo.

¹²⁴ Capítulo 5.

¹²⁵ Acción Social, Memoria de la mesa de derechos humanos I - marzo 12 de 2004, 2004, p. 2. <<http://www.accionsocial.gov.co/documentos/cartagena/Estado%20de%20Derecho/Actas/ACCI%20Memoria%20DH%20Mesas%20Bogot%E1%20I%20II%20III..doc>> consultado en 2010-08-23.

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] cuáles son las necesidades de financiación y con qué financiación se cuenta; dicho de otra manera, cuál es la contrapartida del gobierno y cuáles las áreas de financiación adicional con recursos de cooperación.¹²⁶

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”.¹²⁷

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.¹²⁸

¹²⁶ *Ibid.*, p. 5.

¹²⁷ *Ibid.*, p. 7.

¹²⁸ *Ibid.*, pp. 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).

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 PLC sobre el modelo de regulación de derechos humanos en Colombia.¹²⁹

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 desmovilización.¹³⁰ 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”.¹³¹

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 integridad 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 el periodo 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.¹³²

¹²⁹ Capítulo 5.

¹³⁰ Acción Social, *op. cit.*, 2004, p. 6.

¹³¹ *Ibid.*, p. 6.

¹³² PPDHC (Programa Presidencial para los Derechos Humanos de Colombia), Programa presidencial para los derechos humanos y el derecho internacional humanitario: Informe de gestión 2009, 2009, p. 21. <<http://www.derechoshumanos.gov.co/Programa/Documents/InfGestionPPDH->> consultado en 2012-03-26.

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”.¹³³

4.B.5. Uso de capital político por agentes no estatales: tercera síntesis

Veamos cómo opera el mecanismo de capital político en este punto. Para el gobierno colombiano, el marco de referencia en la mesa de derechos humanos era un “marco de cooperación”, el cual incluía una serie de condiciones acordadas con el G-24 en el proceso de consultas bilaterales previas al PLC, entre ellas criterios de coordinación y priorización.¹³⁴ 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 internacional.

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 humanos,¹³⁵ la priorización del Plan generó un evento de transición que cambió el carácter del proceso de negociación de un proceso técnico de coordinación, como prefería verlo el gobierno, a un proceso político

¹³³ Acción Social, *op. cit.*, 2004, p. 5.

¹³⁴ *Ibid.*, 2005, p. 16.

¹³⁵ 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.

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 la función de gobierno.

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 OSC, 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 OSC, “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”.¹³⁶

En estos términos, el principal resultado político es que se posicionó institucionalmente a los agentes no estatales, especialmente a las OSC colombianas, como interlocutores válidos para discutir la política pública de derechos humanos en un esquema intersectorial.¹³⁷ Éste 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.

A continuación, presento de forma más sistemática estos cambios para establecer con claridad el efecto del PLC sobre el modelo de regulación de los derechos humanos en Colombia en este periodo.

¹³⁶ Entrevista con Gustavo Gallón.

¹³⁷ Capítulo 5.

5. CAMBIOS EN EL MODELO DE REGULACIÓN DE DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA, GENERALIZACIÓN Y PERSPECTIVAS DEL ANÁLISIS

5.A. APRENDIZAJES Y GENERACIÓN DE NUEVAS REGLAS INSTITUCIONALES

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 OACNUDH y el uso de capital político en las distintas etapas del proceso de negociación dejaron aprendizajes que se sistematizaron y generaron nuevas reglas institucionales. El principal suceso que indica la sistematización de aprendizajes y el cambio en el modelo de regulación de los derechos humanos en Colombia es la creación de la Comisión de Seguimiento al PLC.

La ministra de Relaciones Exteriores de Colombia declaró en su momento que la Comisión de Seguimiento surgió como una propuesta de las OSC, a la cual el gobierno colombiano respondió “promoviendo” su creación¹ 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”.² En este sentido, la Comisión surgió como una síntesis e institucionalización de los apren-

¹ Instituto Pensar *et al.*, *Londres-Cartagena: agenda en marcha*, Bogotá, Pensar, PNUD, *El Tiempo*, Fescol, 2005, p. 13.

² Acción Social, *Orientación de la cooperación internacional hacia la Estrategia de Cooperación de Colombia 2003-2006 (Balance)*, Bogotá, Acción Social/Dirección de Cooperación, 2007, p. 3.

dizajes 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”.³

En la Comisión participaban el gobierno colombiano, las osc colombianas y los internacionales, particularmente el G-24, algunas agencias de Naciones Unidas y dos plataformas de ONGI. 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”.⁴

El marco normativo de referencia para el funcionamiento 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 ONG y el Consejo Nacional de Planeación, y la Declaración sobre Colombia del presidente de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas [2004].⁵

³ Instituto Pensar *et al.*, 2005, p. 2.

⁴ Alianza, *op. cit.*, 2004a, p. 1.

⁵ CDH, *op. cit.*, 2005, p. 1. Estos documentos son: Acción Social, *op. cit.*, 2005. Mesa de Londres, *op. cit.*, 2003. OACNUDH, *op. cit.*, 2003. OSC (Organizaciones de la Sociedad Civil), Puntos de consenso de diversos sectores de la sociedad civil frente a la Estrategia de Cooperación Internacional presentada por el gobierno colombiano, 2004. <<http://www.accionsocial.gov.co/documentos/cartagena/Documentos%20Soc%20Civil/Intervenci%F3n%20Representantes%20de%20la%20Sociedad%20Civil.doc>> consultado en 2012-03-26. PNUD, Términos de referencia para la Comisión de Seguimiento al Proceso de Londres, 2004. <http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Cooperacion%20Internacional/DOCUMENTOS_NOV_2007/comision%20seguimiento%20REVISADO%2012.pdf> consultado en 2012-03-26.

Una vez que se llevó a cabo la Conferencia de Cartagena en febrero de 2005, la Comisión recogió y actualizó 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 2005.⁶

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 PLC 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 entre procesos de regulación en el nivel internacional y en el nacional y agregó recursos de capital político generados en el nivel internacional.⁷

Es importante acentuar que, inicialmente, el diseño institucional del PLC 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 coordinación.

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”.⁸ La agenda se empezó a concertar anualmente. Desde la primera agenda, los dos temas de trabajo centrales fueron derechos humanos y cooperación internacional, lo que define el objeto de regulación de esta estructura emergente de gobernanza política.

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 ésta era vigilar el desarrollo institu-

⁶ CDH, *op. cit.*, 2005. Mesa de Cartagena, *op. cit. osc. op. cit.*, 2005.

⁷ Anexo 1.A (módulo: Sistema de monitoreo multiagente).

⁸ PNUD, *op. cit.*, 2007b, p. 3.

cional 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 PLC, 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 logístico.⁹

Este mandato era complementado por 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.¹⁰

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

⁹ PNUD, *op. cit.*, 2004.

¹⁰ *Idem.*

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.¹¹

Específicamente, en la Comisión de Seguimiento deliberaban en modo cerrado la sociedad civil nacional e internacional, Acción Social,¹² la Cancillería, la Vicepresidencia, el Departamento Nacional de Planeación, la *troika* del G24, la Secretaría Técnica y la OACNUDH 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 SNU.¹³

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]”.¹⁴ Esta era una subcomisión 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 el que se redujera el número de representantes de los sectores para mejorar las posibilidades de comunicación y toma de decisiones. 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

¹¹ *Idem.*

¹² La nueva agencia de cooperación internacional de la administración Uribe.

¹³ PNUD, *op. cit.*, 2004.

¹⁴ PNUD, *op. cit.*, 2007b, p. 8.

PLC y, como observadores, las ONGI. Las funciones explícitas de la Comisión de Enlace eran preparar la agenda anual del PLC, la agenda de la Comisión de Seguimiento y los eventos en los tres¹⁵ pilares temáticos del proceso (cooperación internacional, derechos humanos y seguimiento a temas de importancia y a declaraciones oficiales), así como ejecutar las decisiones de la Comisión de Seguimiento.¹⁶

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, lo cual 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, además de los agentes mencionados antes, el coordinador residente y humanitario 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 osc colombianas.

En diciembre de 2004, se efectúa una reunión entre el gobierno colombiano, los internacionales y la sociedad civil, que hasta ese momento estaba representada básicamente por los sectores que Uribe había estigmatizado previamente y con los que mantenía la relación de conflicto. En esa reunión, Uribe decide invitar a otros sectores de la

¹⁵ En el diseño de la Comisión de Enlace se incluyó un tercer eje temático.

¹⁶ PNUD, *op. cit.*, 2004.

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 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 quienes 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”.¹⁷

El uso de recursos de capital político durante el PLC tuvo dos efectos de importancia sobre el modelo base¹⁸ de regulación de la problemática de derechos humanos en Colombia. Por una parte, se generó un cambio en la dimensión normativa de este modelo; por la otra, un cambio en su dimensión institucional. Estos cambios agregados definieron el modelo de regulación emergente como una estructura de gobernanza política con coordinación intersectorial.¹⁹ El objetivo del presente capítulo es sustentar este mecanismo.

Entre el 2 y 3 de febrero de 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 acto de cierre del PLC. 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 PLC.

El PNUD, que formó la Secretaría Técnica de la Comisión de Seguimiento, realizó en el año 2006 una encuesta entre los participantes en el Proceso,²⁰ 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

¹⁷ Entrevista con Gustavo Gallón.

¹⁸ Capítulo 3.

¹⁹ Anexo 1.C: Modelo de gobernanza política: Dimensión estructural.

²⁰ Se obtuvieron 35 encuestas en total con representantes de los tres sectores (PNUD, 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, 2006. Documento Institucional, no circula.

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.²¹

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 posible avanzar de los disensos hacia los consensos y, por tanto, a los compromisos. Esto es probablemente el aprendizaje más importante del proceso.²²

En el mismo sentido, al hacer la evaluación global del Proceso el año 2010,²³ el CRH resaltó varios resultados de importancia:

²¹ PNUD, *op. cit.*, 2006.

²² <<http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=aCa020031--&cx=51705>>. También Bruno Moro, *op. cit.*, 2010, p. 5.

²³ Esta evaluación se hizo en julio de 2010, es decir, al finalizar el segundo mandato de Álvaro Uribe.

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*).²⁴

El CRH señala, además, dos de las principales lecciones aprendidas. La primera consiste en que, 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. La segunda, en que,

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.²⁵

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, analizo la correspondencia general entre estos resultados y los cambios tanto en el modelo de regulación como en la política pública de derechos humanos; en tercer lugar, 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

²⁴ Bruno Moro, *op. cit.*, 2010, p. 1ss.

²⁵ *Ibid.*, p. 5s.

resultados de la investigación, lo que me permite establecer los límites del análisis y las condiciones de generalización.

5.B. ESTRUCTURA EMERGENTE DE GOBERNANZA POLÍTICA CON COORDINACIÓN INTERSECTORIAL²⁶

5.B.1. *Cambios en la dimensión normativa*

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. Lo que me interesa acentuar en este punto es que esto generó cambios en la dimensión normativa del modelo de regulación de los derechos humanos en Colombia 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 Seguimiento, lo que generó un contrapeso con respecto 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 osc colombianas. Tercero, el proceso de negociación 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

²⁶ Como guía de lectura para esta sección, véanse anexo 1.A (Modelo general de emergencia de la estructura de gobernanza política) y anexo 1.C (Modelo de gobernanza política: Dimensión estructural).

anterior, la definición de la agenda de la Comisión institucionalizó un proceso de convergencia entre las agendas de derechos humanos y cooperación internacional, lo que definió el objeto bajo regulación en esta estructura de gobernanza política.

5.B.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 OSC durante la administración Uribe. Y con base en esta evidencia argumenta que en el caso colombiano las “palabras fallan”,²⁷ 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 lo que toca a cambiar las preferencias y el comportamiento individual de Uribe y de otros funcionarios del alto gobierno, pero no fallaron en el 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. Este proceso de institucionalización cambió el modelo de regulación y el modo de participación de los agentes no estatales en este modelo.²⁸

²⁷ Alison Brysk, *op. cit.*

²⁸ Recordemos que, en su evaluación, Bruno Moro hace referencia a aprendizajes, usos y costumbres y las reglas del juego que se generaron (arriba).

Desde esta perspectiva, la estructura emergente de gobernanza política presenta dos atributos centrales que la caracterizan. Primero, agentes no estatales terminan participando de modo práctico en la regulación política de la problemática de derechos humanos y terminan vinculados directamente con estos procesos de gobierno. Segundo, la participación de estos agentes está legitimada por recursos de capital político institucionalizados a nivel del sistema político colombiano que enmarcan y determinan las condiciones institucionales de este modelo de regulación.

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 OSC colombianas. En otras palabras, tanto las OSC colombianas como sectores internacionales pueden participar legítimamente en la regulación de esta problemática en el nivel nacional y, por tanto, determinar los resultados de los procesos de gobierno.

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. 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. 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 inciertos. Como señalé en otra parte del trabajo, esto genera la tensión política fundamental en una estructura de gobernanza política en la medida en la 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, es importante

resaltar el rol de facilitador que tenía el coordinador residente. Todos los entrevistados para esta investigación concuerdan en que éste 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.²⁹

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 PLC 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].³⁰

Por su parte, la obligación-sanción de los acuerdos (*enforcement*) es uno de los mecanismos fundamentales para abordar el problema del

²⁹ Entrevista con Gustavo Gallón.

³⁰ Entrevista con Juan Sebastián Estrada.

cumplimiento de la norma de derechos humanos por parte del gobierno doméstico. Para analizar cómo se aborda el 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.

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. Esto implica que la principal ventaja estratégica la tiene el agente internacional. 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, a pesar de este control sobre los recursos económicos, la posición del agente internacional no representa una autoridad única, definida y suficiente dentro de la estructura de interacción como para imponer su voluntad y determinar legítimamente el comportamiento de los otros agentes. Esto está indicado precisamente por el hecho de 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 intersectorial. Ésta es la diferencia fundamental entre el tipo de estructuras de gobernanza política que emergen de procesos de negociación intersectorial, como el PLC, de otras estructuras de gobernanza, por ejemplo, corporativas, en las que sí existe esta posición jerárquica y con autoridad centralizada para resolver el problema de coordinación.³¹

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 Uribe. En caso que fracasara el proceso de negociación en alguna de sus etapas, siempre existía la posibilidad para los internacionales de volver a darle prioridad a sus

³¹ Capítulo 1.

relaciones de cooperación con sectores de la sociedad civil colombiana. Además, los internacionales siempre tenían la posibilidad simplemente de retirarse del proceso. Según Teunis Kamper,³² “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”.³³

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, en el 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 OSC dentro de este modelo de regulación un comportamiento hegemónico de parte de los internacionales. Esto implica que aunque los donantes 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

³² En su momento, era el vocero de la Presidencia del Consejo de Ministros de la Unión Europea.

³³ *El Tiempo*, *op. cit.*, 2003-12-29. También James Sebenius, Six habits of merely effective negotiators, *Harvard Business Review*, 2003.

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 vimos, 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 OSC 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 OSC son interlocutores legítimos del gobierno colombiano. Como lo señala un funcionario de la OACNUDH en Colombia,

esta fue la oportunidad para las ONG 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 ONG 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”.³⁴

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” dado su control sobre los recursos financieros e integrar un componente de comunicación política orientado a la resolución o transformación del conflicto.³⁵ Estos roles son muy importantes en la medida en que per-

³⁴ Entrevista con funcionario de la oficina del ACNUDH en Colombia (anónimo).

³⁵ Lógica de la argumentación.

miten 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.

5.C. EFECTOS DEL MODELO DE GOBERNANZA POLÍTICA SOBRE LA REGULACIÓN 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 institucional.³⁶ Este hecho permite argumentar que la política de cooperación que resultó del PLC, 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 humanos en este escenario de seguridad democrática.

Un resultado que ejemplifica este efecto es el fracaso en la concertación del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos. En su balance de la gestión en el primer periodo de la seguridad democrática (2002-2006), el gobierno presenta un cumplimiento de metas de más de 95%. Entre las metas que no se cumplieron, está la formulación del Plan:

En el objetivo de Seguridad Democrática³⁷ el impulso dado a la elaboración concertada del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario no alcanzó las expectativas previstas. Debido a la necesidad de adelantar un proceso concertado con las organizaciones

³⁶ Capítulo 3.

³⁷ Hay que aclarar que el Plan era un objetivo del Plan Nacional de Desarrollo, no de la PSD, aunque esta última incluía un componente de derechos humanos.

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 sólo 54% de las acciones previstas para su puesta en marcha.³⁸

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 acontecimientos 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 2007. Esto llevó a que las OSC que participaban en la concertación del Plan “detuvieran” el proceso hasta que el gobierno ofreciera garantías para los defensores, especialmente en las regiones y en el 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 precondition 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 humanos.

Es posible que la “institucionalización parcial”³⁹ 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 hecho no sólo indica el fortalecimiento de la posición y la capacidad de incidencia política que habían logrado las OSC como resultado del PLC sino, además, muestra que el gobierno reconocía la legitimidad de estos resultados.

Otro punto fundamental en el que es necesario insistir es que el sistema de monitoreo intersectorial constituyó uno de los mecanismos

³⁸ DNP, *Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”: balance de resultados agosto 2002-agosto 2006*, Bogotá, DNP-Sinergia, 2006b, p. 27.

³⁹ Alianza, *op. cit.*, 2010.

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 OACNUDH. 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 en el nivel nacional y el 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 con respecto 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 periodo 2003-2010 indica por lo menos tres puntos que sustentan este argumento: primero, la participación de las OSC 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 OSC críticas del gobierno,

el mismo Ejecutivo mantuvo durante los ocho años [2002-2010], 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 del Plan Nacional de

Acción en Derechos Humanos, [Proceso de] Garantías y Recomendaciones del sistema de Naciones Unidas en su conjunto.⁴⁰

5.D. PRUEBA DEL MECANISMO DE EXPLICACIÓN: ANÁLISIS CONTRAFACUAL

Hasta este punto, he argumentado que la introducción de recursos de capital político generó 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 política.⁴¹

El objetivo de la presente sección es probar la validez de este mecanismo. Para desarrollar este paso voy a usar una estrategia de análisis contrafactual. Siguiendo la hipótesis de trabajo, me enfocaré 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. Los elementos que presento

⁴⁰ *Ibid.*, pp. 2, 3, 6.

⁴¹ Capítulo 1.

a continuación corresponden a lo observado en la Conferencia de Cartagena en febrero de 2005.

5.D.1. Comparativo de cambios en el modelo de regulación

En la dimensión de agentes, el primer atributo que presenta cambios interesantes es la composición del agente internacional y de las osc. 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 formaba parte de su modelo cognitivo. La formación del G-24 generó este espacio de coordinación intrasectorial y, además, un mecanismo inicial de coordinación para el desarrollo del PLC. 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 osc, hay que resaltar dos hechos 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 misma un acontecimiento 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 osc 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 recursos de capital político. Pero, sin duda, el caso más sorprendente es la creación del Consenso de Organizaciones Sociales. Esto generó un problema importante de coordinación intrasectorial 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; además, 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 tienen 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 noestatales. Esto lo demuestra tanto su propia evaluación del PLC 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”.⁴² 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 Uribe,⁴³ lo que

⁴² Esto llevó a las osc colombianas a rechazar esta parte de la Declaración (osc, *op. cit.*, 2005).

⁴³ Mesa de Cartagena, *op. cit.*, 2005. En este sentido: CIP (Centro de Investigaciones para la Paz), *La Unión Europea y Colombia en la encrucijada*, Madrid, CIP-FUHEM, 2006. Fescol (Friedrich Ebert Stiftung en Colombia) *et al.*, *La Unión Europea frente a*

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 hecho es muy interesante porque indica que en un sistema multiagente los efectos de la lógica de la argumentación 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 de observación 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, la priorización del proceso de elaboración del Plan y el carácter político de la participación de los agentes no estatales, especialmente las OSC colombianas; segundo, la Alianza aceptó concertar y organizarse con sectores sociales con los que no tenía afinidad política.

En la dimensión estructural, el principal punto de contraste 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 OSC 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.

la Ley de Justicia y Paz y la desmovilización de las AUC: entre las dudas y el pragmatismo, 2007. <library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/50483.pdf> consultado en 2012-03-26. Fescol (Friedrich Ebert Stiftung en Colombia) *et al.*, El intento de profundizar las relaciones entre la UE y Colombia: Metas inconclusas y promesas incumplidas, 2008. <<http://bitacoraexterior.blogspot.mx/2009/01/el-intento-de-profundizar-la-relaciones.html>> consultado en 2012-03-26.

El primer punto de importancia, en términos estructurales, 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 cada sector de los internacionales trabaja 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 OSC 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 mas 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, ONGI 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, 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.

5.D.2. Eventos de uso de capital político: análisis contrafactual

5.D.2.1. Definición de condiciones institucionales del PLC

El primero análisis contrafactual acerca del uso de capital político en el PLC aparece al revisar el proceso de definición de las condiciones institucionales en las que se desarrolló el Proceso.

Inicialmente, los internacionales tenían el control sobre los recursos de ayuda que estaban en juego en el PLC y los principios normativos de participación y derechos humanos formaban 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 OACNUDH. 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 OSC colombianas. Por tanto, las dos condiciones que se desprenden de la Reunión de Londres indican el uso de capital político.⁴⁴ Aún más, dado que la trayectoria y la condición inicial de la relación de Álvaro Uribe con las OSC 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 agentes.⁴⁵ En un principio, Uribe pudo haber rechazado el condicionamiento de intersectorialidad y buscar alternativas de financiamiento con otras fuentes. El hecho de 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 PLC en diciembre de 2004. Esto se podría interpretar como una movida estratégica del gobierno. En términos más precisos, se podría interpretar como un “comportamiento retórico”. 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

⁴⁴ 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, *op. cit.*, 2010).

⁴⁵ En la Comisión de Seguimiento y en el Sistema Intersectorial de Derechos Humanos (proceso de elaboración del Plan).

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 regulación.⁴⁶ 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.

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 había cambiado y ahora los internacionales estaban dispuestos a aceptar el lenguaje que usaba la administración Uribe para conceptualizar la

⁴⁶ Éste fue uno de los puntos que evaluó la Alianza.

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, 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 osc, 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 hechos 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 de que efectivamente se haya desarrollado el Proceso, así como su valoración política, indica que efectivamente operaron estos recursos de capital político.

5.D.2.2. Competencia entre normas (seguridad, legitimidad y coordinación técnica)

El segundo contrafactual para analizar el uso de capital político en el PLC aparece al revisar los principales casos en el flujo de comunicación política durante el desarrollo del Proceso.

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 de que alguno de los agentes no reconociera 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 de 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.⁴⁷

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 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 PSD 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 la participación de los agentes

⁴⁷ Esto corresponde al mecanismo de prueba propuesto en Risse y Kleine, *op. cit.*, 2010.

no estatales. Por una parte, hasta el final de su segunda administración, Uribe no cambió su actitud de señalamiento y estigmatización 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”. En resumen, el contrafactual aquí es que, efectivamente, el comportamiento del gobierno en el nivel individual, es decir, en lo que se refiere a las preferencias personales de Álvaro 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 hechos 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.

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 permitiera a los agentes no estatales incidir en la formulación de política pública, específicamente en la elaboración del Plan. 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, el efecto del capital político está indicado precisamente en la incidencia que tuvo la Alianza en el cambio en las prioridades de la agenda de la Comisión de

Seguimiento, lo que llevó al Proceso de Garantías. Esto complementa el contrafactual relativo a la competencia entre normas.

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 práctico 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 caso de “activación” descrito antes, probablemente los acuerdos y compromisos generados con la Declaración de Londres habrían quedado como recursos formales sin mayor trascendencia ni impacto sobre el modelo de regulación de los derechos humanos en Colombia.

5.E. GENERALIZACIÓN Y LÍMITES DEL ANÁLISIS: DISCUSIÓN DE SUPUESTOS DEL MODELO EN ESPIRAL

El objetivo de esta sección es discutir los resultados del análisis del caso de estudio en relación con los planteamientos centrales del modelo en espiral, particularmente el requerimiento de monitoreo “internacional” que plantean Risse y Sikkink⁴⁸ 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 PLC y su contribución al análisis del problema del monitoreo del cumplimiento de la norma de derechos humanos.

⁴⁸ Risse y Sikkink, *op. cit.*, 1999.

El funcionamiento del sistema político colombiano en el periodo de análisis se puede caracterizar como de “autoritarismo competitivo”;⁴⁹ 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, neopopulista.⁵⁰ A pesar de esto, lo característico de este escenario es que no se rompió la regla democrática⁵¹ y el proceso de institucionalización indicaba que la norma de derechos humanos estaba en la fase prescriptiva y, por tanto, enmarcaba la acción gubernamental.⁵² Sin embargo, existía una situación de violación de los derechos humanos que, según lo informaba la OACNUDH, involucraba a servidores públicos y miembros de las fuerzas armadas. Éste es un escenario político 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 OSC mantienen canales de comunicación con el Estado,

⁴⁹ Levitsky y Way, *op. cit.*, 2002.

⁵⁰ Anita Breuer, Policymaking by referendum in presidential systems: evidence from the Bolivian and Colombian cases. *Latin American Politics and Society*, 50(4), 59-89, 2008. John Dugas, The emergence of neopopulism in Colombia? The case of Álvaro Uribe. *Third World Quarterly*, 24(6), 1117-1136, 2003. Carolina Galindo, Neopopulismo en Colombia: el caso del gobierno de Álvaro Uribe, *Iconos*, 27, 147-162, 2007. ¿Cómo cambió la política?, *Semana*, 2010-07-31. <<http://www.semana.com/nacion/como-cambio-politica/142438-3.aspx>> consultado en 2012-05-13.

⁵¹ 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 periodo de mandato de Álvaro Uribe, se desencadenó 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 (Orden de captura a tres altísimos funcionarios del gobierno Uribe, *Semana*, 2015-04-15. <<http://www.semana.com/nacion/articulo/sabas-pretelt-diego-palacio-alberto-velasquez-condenados-por-yidispolitica/424181-3>> consultado en 2015-05-16).

⁵² En este escenario, hay que suponer que el proceso de institucionalización de instrumentos internacionales se sigue desarrollando de forma paralela.

es decir, la comunicación no se rompe. Esto tiene efectos importantes en el papel de las OSC. Primero, la existencia de este canal de comunicación permite que la sociedad civil desarrolle su trabajo de monitoreo, confrontación y denuncia abierto y de forma organizada. Segundo, la relación con las ONGI 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 OSC colombianas no se limita a recolectar y transmitir información sobre la situación de violación con el fin de transmitirla a las ONGI para iniciar así el ciclo de “nombramiento y avergonzamiento”. Junto a esto, hay un trabajo técnico, sofisticado y 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, las OSC 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.

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 OSC colombianas tenían fuertes lazos de cooperación con las dos plataformas de ONGI que acompañaron el PLC y que luego se integraron al modelo emergente de regulación. Sin duda, estas relaciones y el acompañamiento entre las ONGI fue y sigue siendo muy importante para las organizaciones colombianas. Sin embargo, las OSC también tenían fuertes relaciones de cooperación con la OACNUDH en Colombia y con buena parte de las agencias bilaterales que formaban 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 con 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 dichos agentes

en el desarrollo de la coyuntura política (competencia entre normas). Esta cercanía cognitiva indicaba que la trayectoria de trabajo de las OSC les había permitido integrarse en un espacio amplio 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 OSC tenían acceso directo a los procesos de monitoreo y regulación de la problemática de derechos humanos en Colombia que se desarrollaban tanto en el nivel nacional como en el internacional.

El punto que resalto aquí es que, en perspectiva de gobernanza política y 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 OSC 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 relación tanto en la dimensión estructural como con la dimensión de procesos institucionales del régimen internacional de los derechos humanos, 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 espiral.

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 legal.⁵³ En términos teóricos, el problema central para generar este proceso de tránsito es que

⁵³ Siguiendo el planteamiento de Risse y Sikink, *op. cit.*, 1999.

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.⁵⁴

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”.⁵⁵

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 habitual. 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 OSC 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.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 16. Cursiva en original.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 35. Según muestran las cifras, esto describe en buena parte el escenario de violación en Colombia.

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, ésta 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 suficiente 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 en el 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 PLC.

Lo anterior 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 humanos.⁵⁶ 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, 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

⁵⁶ Goodman y Jinks, *op. cit.*, 2003.

posicionó políticamente a los agentes no estatales en una interfaz institucionalizada de negociación con el gobierno colombiano. He definido la forma normativa e institucional de esta interfaz entre sistema político colombiano, sociedad civil y agentes internacionales como una estructura de gobernanza política con coordinación intersectorial.

CONCLUSIONES

El punto de partida del presente trabajo fue una pregunta por los cambios en el modelo de regulación de los derechos humanos en Colombia como resultado del PLC. 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, 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, en efecto, 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 en el nivel internacional dependió de la evolución normativa e institucional del régimen internacional de los derechos humanos que se acentuó a partir de la Segunda Conferencia

Mundial sobre Derechos Humanos en Viena, el año de 1993. Este proceso implicó varias cosas. Primero, que el problema de regulación de los derechos humanos se vinculara con el enfoque de 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 en el nivel internacional, que permiten la incidencia legítima de agentes no estatales, incluidas las OSC, en la regulación de la problemática de derechos humanos en el nivel doméstico, lo cual propuse definir como capital político.

Para el año 2003, cuando se inició el PLC, 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 OSC hacia el Estado colombiano y la relación entre el gobierno y los movimientos sociales era de conflicto político abierto. Entre tanto, los agentes internacionales (SDH-ONU, agentes de la cooperación para el desarrollo y ONGI) actuaban 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 con respecto a 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: primera, porque sectores del agente internacional estaban interesados en hacer converger a escala doméstica en Colombia las agendas de derechos humanos y desarrollo; segunda, 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 PLC, 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 OACNUDH 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 OSC colombianas y el agente internacional de los recursos de capital político llevaron 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 OSC 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 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 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 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 SDH-ONU. 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 periodo estudiado, es decir, en el contexto de la PSD, presenta algunas características que son de sumo interés para abordar estos problemas.

Al iniciar el PLC, el Estado colombiano se encontraba en la fase de estatus prescriptivo, existía un mecanismo de monitoreo internacional y, aun 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 OSC 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 PLC generó hechos 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 en el 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 actualmente siguen generando efectos en el ordenamiento estatal de los derechos humanos en Colombia.

Segundo, desde el punto de vista de las OSC, el Proceso mostró, contrariamente a los supuestos del modelo en espiral, que una vez que

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 OSC domésticas en el nivel internacional y participar en la regulación del comportamiento del gobierno en el nivel doméstico. El capital político estructuró la posibilidad para las OSC 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 escala 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 en el nivel doméstico en Colombia. Esto incluye agentes del SDH-ONU, del sistema de cooperación para el desarrollo, ONGI y OSC 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 OSC domésticas tengan acceso directo al nivel internacional sino, además, que los agentes internacionales se desempeñan en el 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 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 PLC 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 empezaron a apreciar los efectos prácticos en términos de política estatal de derechos humanos. Se avanzó 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 PLC, ahora está dando resultados en términos de formulación de política pública y reingeniería del modo de institucionalización de los derechos humanos en el 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 en el 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 OSC a las posibilidades de acción e incidencia política que generan los recursos de capital político institucionalizados. El PLC representa un experimento *sui generis* en Colombia en términos de organización social. Desde el punto de vista de las OSC 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 con respecto al gobierno Uribe. Estos sectores lograron generar el 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, el 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 OSC colombianas; es decir, no todas las organizaciones sociales participaron efectivamente en el PLC 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 OSC 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 OSC, 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, este recurso fue muy importante porque las OSC 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 OSC 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 quedan 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 precondition 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 que cambió el gobierno en agosto de 2010, es resultado del cambio en el modelo de regulación que se originó en el PLC. 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 los procesos y estructuras de gobernanza política mencionados. 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.

ANEXOS

NOTAS ANEXO 1.A

Clave de lectura

Los íconos de carpeta representan niveles sistémicos.

Los íconos de recuadro representan mecanismos y procesos centrales.

Los íconos de personas representan agentes sociales.

La flecha punteada indica relaciones de dependencia. Ejemplo: el funcionamiento del mecanismo de transferencia de recursos de capital político depende del proceso de institucionalización de los derechos humanos en el nivel doméstico.

La flecha con terminación en rombo indica agregación. Ejemplo: el capital político emergente en el sistema de monitoreo en el nivel doméstico agrega (incluye) los procesos de regulación de los derechos humanos del nivel internacional.

Las líneas o flechas simples indican relaciones de asociación simple.

Mecanismo de generación, transferencia y uso de recursos de capital político

El modelo relaciona procesos de monitoreo y regulación del nivel internacional con procesos del nivel nacional.

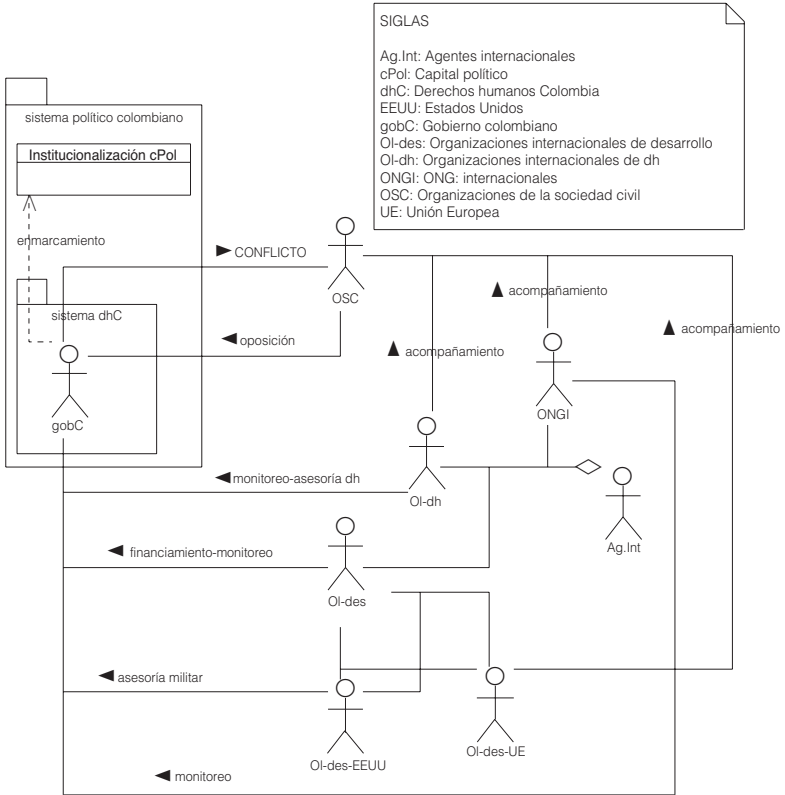
En el nivel internacional, el principal mecanismo es el proceso de generación de recursos de capital político. Este mecanismo está definido por el proceso de desarrollo normativo e institucional del régimen internacional de derechos humanos, especialmente el Sistema de Derechos Humanos de Naciones Unidas. El paso de estos recursos al nivel nacional depende principalmente de un mecanismo de transferencia de capital político que, a su vez, depende del principio de soberanía.

En el 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 tanto estatales como no estatales para avanzar sus agendas en un proceso dado de negociación intersectorial.

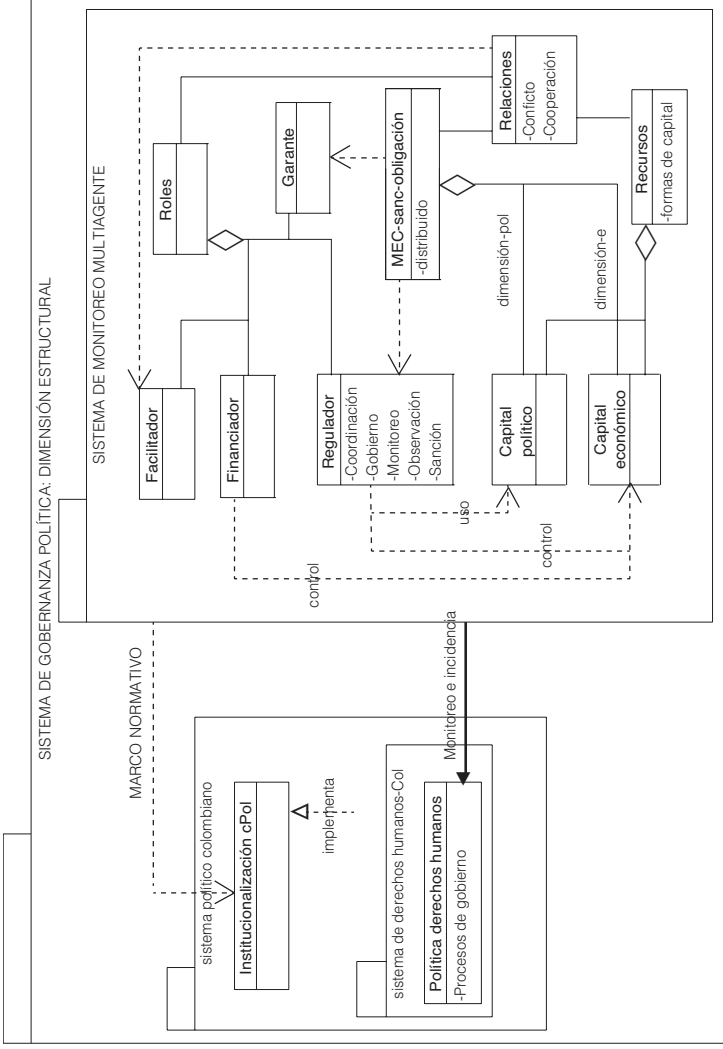
Una vez que emerge la estructura de gobernanza política, se establece una relación de “incidencia” de los agentes no estatales sobre la función de gobierno dentro del sistema político doméstico. Junto a esto, se generan nuevos recursos de capital político; es decir, nuevas “condiciones institucionales”, que regulan (determinan) la relación entre los agentes estatales y los no estatales.

Los procesos de regulación en el nivel internacional y el nivel nacional se integran en la medida en que los agentes no estatales en el nivel internacional operan en el nivel doméstico, y, por su parte, los agentes no estatales en el nivel doméstico tienen “acceso directo” al Sistema de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en el plano internacional.

ANEXO 1.B. ESTADO INICIAL DEL MODELO DE REGULACIÓN: AGENTES



ANEXO 1.C. MODELO DE GOBERNANZA POLÍTICA: DIMENSIÓN ESTRUCTURAL



NOTAS ANEXO 1.C

Los agentes se organizan en un sistema de monitoreo multiagente (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 dichos 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.

TABLA 1. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE LOS SISTEMAS DE DESARROLLO Y DERECHOS HUMANOS
QUE GENERAN CAPITAL POLÍTICO

<i>Tipo</i>	<i>Instrumentos internacionales</i>	<i>Firma</i>	<i>Vigencia</i>	<i>Órgano de Tratado (OT)</i>
	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	
Resolución	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

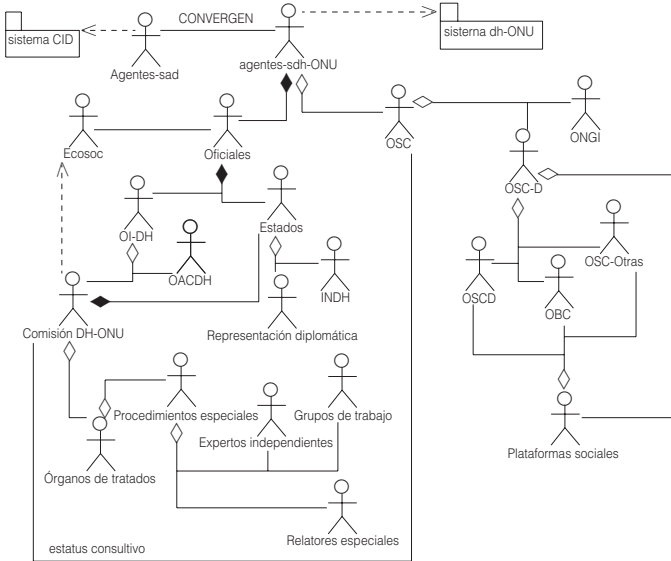
Protocolo	Protocolo facultativo del ICESCR	10-dic.-08	NO	
Tratado	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR)	16-dic.-66	23-mar.-76	Comité de Derechos Humanos
Protocolo	Primer protocolo facultativo del ICCPR	16-dic.-66	23-mar.-76	
Protocolo	Segundo protocolo facultativo del ICCPR	15-dic.-89	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
Protocolo	Protocolo facultativo de CAT	18-dic.-02	22-jun.-06	Subcomité para la Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes
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

Tabla 1 (concluye)

<i>Tipo</i>	<i>Instrumentos internacionales</i>	<i>Firma</i>	<i>Vigencia</i>	<i>Órgano de Tratado (OT)</i>
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=es>>. Actualizado en el año 2012.

ANEXO 3. MODELO DE AGENTES DEL SISTEMA DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS



SIGLAS

Ecosoc: Consejo Económico y Social
 INDH: Institución nacional de derechos humanos
 OACDH: Oficina del alto comisionado para los derechos humanos de las Naciones Unidas
 OBC: Organizaciones de base comunitaria
 OI-DH: Organización Internacional de Derechos Humanos
 ONG: Organización no-gubernamental
 ONG-D: ONG domésticas
 ONGI: ONG internacionales
 OSC: Organizaciones de la sociedad civil
 OSC-D: OSC domésticas

ANEXO 4. PARTICIPACIÓN DE LAS OSC EN PROCESOS DE REGULACIÓN DEL SISTEMA DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS

TABLA 1. LISTADO GENERAL DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN

Mecanismos de participación de las OSC en el Sistema de Derechos Humanos de Naciones Unidas

MECANISMOS FORMALES
(1) Participación en sesiones de la Comisión de Derechos Humanos (se mantiene en el actual Consejo)
(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 OACNUDH
(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
(1) Participación en reuniones informales con miembros de la Comisión o de los Comités
(2) Participación a través de las ONGI de enlace o redes transnacionales de cabildéo (para OSC del nivel doméstico)
(3) Participación a través de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos

TABLA 2. PARTICIPACIÓN DE LAS OSC EN LOS PROCESOS DE LOS ÓRGANOS DE TRATADOS

<i>Org-DH</i>	<i>com_e_gr_tr</i>	<i>com_e_ses</i>	<i>com_o_gr_tr</i>	<i>denuncia</i>	<i>informe</i>	<i>info_alerta_t</i>
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		
Subcomité 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		

Tabla 2 (continúa)

<i>OI-DH</i>	<i>info_inv</i>	<i>info_proc_rev</i>	<i>info_seg_recs</i>	<i>p_reunion</i>	<i>p_ses</i>	<i>p_ses_reun_i</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
Subcomité 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			
Comité contra la Desaparición Forzada				x		

CODIFICACIÓN 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 comunicacion 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 del tratado.

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 (este proceso depende en buena parte de la información aportada por las OSC).
info_seg_rec: posibilidad de aportar información para el seguimiento a recomendaciones.
p_reunion: 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 OSC (ALGUNOS EJEMPLOS)

Fuente	Generación de capital político a favor de las OSC 9 (ejemplos)	Definición del recurso
PRINCIPIOS NORMATIVOS		
<i>Principios que establecen la norma de participación de las OSC</i>		
ONU 05a: 44, par 155	Hoy día, la Organización [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)
ACNUDH 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)

AGNUDH 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 OSC] 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.

AGNUDH 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)

AGNUDH 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 en el 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)

TABLA 3 (continúa)

Fuente	Generación de capital político a favor de las OSC 9 (ejemplos)	Definición del recurso
ONU 05a: 44, par 165	<p>PRINCIPIOS QUE ESTABLECEN LA NORMA DE LEGITIMIDAD DE LA RELACIÓN CON LAS OSC</p> <p>[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, actualmente 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.</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 en el 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>	Principio de legitimidad (difusión derechos humanos)

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.

ACNUDH 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)

TABLA 3 (continúa)

<i>Fuente</i>	<i>Generación de capital político a favor de las OSC. 9 (ejemplos)</i>	<i>Definición del recurso</i>
CDH-ONU 06: 29	<p>REGLAS INSTITUCIONALES RELATIVAS A LA PARTICIPACIÓN DE LAS OSC EN LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS</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>	Monitoreo y regulación intersectorial
CDH-ONU 06	Artículo 75 [Comisión de Derechos Humanos]	Monitoreo y regulación intersectorial
	<p>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>	(Participación de OSC en sesiones de la Comisión de Derechos Humanos)

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.

CDH-ONU 12: 1

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

Monitoreo y regulación intersectorial

[...]

Sólo 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.

(Participación de osc en sesiones del Consejo de Derechos Humanos)

TABLE 3 (continúa)

Fuente	Generación de capital político a favor de las OSC 9 (ejemplos)	Definición del recurso
UN 01: 25	Rule 69 [Comité DESC]	Monitoreo y regulación intersectorial
UN 01: 155	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. Rule 62 [Comité contra Discriminación de la Mujer]	(Participación osc en el Comité DESC) Monitoreo y regulación intersectorial
CED 12: 12	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. Rule 44 [Comité contra la Desaparición Forzada] [...] 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.	(Participación osc en el Comité cDM) Monitoreo y regulación intersectorial (Participación osc en el Comité cDF)

CAT: OnLine	<p>The Committee [against torture] welcomes the involvement of national institutions for the protection and promotion of human rights (NHRI) and non-governmental organizations (NGO) in the process of consultations leading to the preparation of reports by Governments. The Committee also encourages NHRI and NGO to directly provide information on the implementation of the provisions of the Convention at the national level</p>	<p>Monitoreo y regulación intersectorial (Participación osc en el Comité cT)</p>
ACNUDH FI_No7	<p>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]</p>	<p>Monitoreo y regulación (Participación de las osc en los procedimientos de denuncia)</p>
OHCHR 99; 71	<p>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.</p>	<p>Monitoreo y regulación (Participación de osc en procedimiento de denuncia en general)</p>

TABLA 3 (concluye)

Fuente	Generación de capital político a favor de las osc 9 (ejemplos)	Definición del recurso
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 osc en grupo de trabajo sobre desaparición forzada)
Ecosoc 00b: 18	Optional protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography [...]	Monitoreo y regulación (Participación de osc en procedimiento de denuncia en el Comité de Derechos del Niño)
"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.	
UN 00: 8s	30. We resolve therefore: [...]	Intersectorialidad
	To give greater opportunities to the private sector, non-governmental organizations and civil society, in general, to contribute to the realization of the Organizations [UN] goals and programmes.	(general: sistema de Naciones Unidas)

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.

ANEXO 5. ESTADO DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE INSTRUMENTOS DE DERECHOS HUMANOS EN EL SISTEMA POLÍTICO COLOMBIANO PARA EL AÑO 2011

<i>Tipo</i>	<i>Instrumentos internacionales</i>	<i>Participación</i>	
	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	firma	ratificac.
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

(concluye)

<i>Tipo</i>	<i>Instrumentos internacionales</i>	<i>Participación</i>	
Tratado	Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels 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 (CPD)	27-sep.-07	NO

Derechos humanos y gobernanza política en Colombia
se terminó de imprimir en enero de 2017,
en los talleres de Reproducciones y Materiales, S.A. de C.V.,
Monte Alegre 44 bis, col. Portales Oriente,
03570, Ciudad de México.
Portada: Pablo Reyna
Tipografía y formación: El Atril Tipográfico, S.A. de C.V.
Cuidó la edición la Dirección de Publicaciones de
El Colegio de México.

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIOLÓGICOS

Derechos humanos y gobernanza política en Colombia aborda el proceso de cambio del modelo de regulación de la problemática de los derechos humanos en Colombia en el periodo 2002-2006, desde un enfoque de gobernanza política multiescalar y multiagente. Su objetivo es aportar a la comprensión de un esfuerzo colectivo que hicieron distintos actores para buscar alternativas de regulación de esta problemática justamente cuando la confrontación armada en Colombia estaba en uno de sus momentos más críticos. Los resultados para el periodo estudiado muestran la manera en la que contradictores políticos pueden generar soluciones de regulación creativas que cuentan como verdaderas innovaciones institucionales. Se resaltan y analizan los obstáculos que surgieron en el camino y las estrategias que se usaron para superarlos y poder avanzar en las metas propuestas.

El trabajo busca ser pertinente para profundizar en la discusión e identificación de alternativas sobre mecanismos y diseños institucionales apropiados para garantizar, proteger y respetar los derechos humanos. Para el caso colombiano, este estudio busca contribuir al debate que se abre sobre el papel de los derechos humanos en la nueva etapa de justicia transicional que promete iniciarse en el país una vez firmado el Acuerdo de Paz de La Habana.

ISBN: 978-607-628-109-3

