



HAL
open science

Requerimientos de innovación institucional para la regulación y cumplimiento efectivo de los derechos humanos a nivel doméstico. Lecciones de la evolución del modelo de regulación de los derechos humanos en Colombia en el período 2006-2014

Alexander González-Chavarría

► To cite this version:

Alexander González-Chavarría. Requerimientos de innovación institucional para la regulación y cumplimiento efectivo de los derechos humanos a nivel doméstico. Lecciones de la evolución del modelo de regulación de los derechos humanos en Colombia en el período 2006-2014. Political science. Université Sorbonne Paris Cité, 2019. Español. NNT : 2019USPCA056 . tel-02330045

HAL Id: tel-02330045

<https://theses.hal.science/tel-02330045>

Submitted on 23 Oct 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITE SORBONNE NOUVELLE - PARIS 3

ED 122 - Europe latine - Amérique latine

Thèse de doctorat en science politique

Auteur : **Alexander GONZALEZ CHAVARRIA**

Nouveaux besoins d'innovation institutionnelle pour la régulation et l'accomplissement des droits de l'homme au niveau national. Leçons de l'évolution du modèle de régulation des droits de l'homme en Colombie durant la période 2006-2014

Thèse dirigé par

M. Stephen Launay

Professeur de science politique à l'Université technologique de Bolívar
(Carthagène d'Indes, Colombie)

LIPHA – Laboratoire Interdisciplinaire d'Étude du Politique Hannah
Arendt (Université Paris Est, France)

Date de soutenance : 4 juillet, 2019

Composition du jury :

Stephen Launay (directeur de la thèse), professeur à la UTB, Carthagène des Indes, Colombie, HDR, Membre du Liphia (Paris Est).

Yann Basset (rapporteur), professeur à l'Université du Rosaire, Bogota, Colombie, HDR (équivalence).

Sergiu Miscoiu (rapporteur), professeur à l'Université Babes-Bolyai, Faculté d'Etudes Européennes, 1, rue Kogalniceanu, Cluj-Napoca, HDR, miscoiu@yahoo.com.

Sébastien Velut (examineur), professeur à l'Université Paris 3, HDR, sebastien.velut@univ-paris3.fr.

Jérôme Roudier (examineur), professeur à l'Université Catholique de Lille, Jerome.roudier@univ-catholille.fr

Titre : Les réquisitions d'innovation institutionnelle pour la régulation et l'accomplissement des droits de l'homme au niveau national. Leçons de l'évolution du modèle de régulation des droits de l'homme en Colombie dans la période 2006-2014

Résumé

Dans cette recherche, je prends comme objet d'étude les modifications dans le modèle de régulation de la problématique des droits de l'homme en Colombie dans la période 2006-2014. Plus précisément, je me concentre sur l'analyse des deux principaux résultats de ce processus de changement. En premier lieu, la formulation de la Politique intégrale des droits de l'homme et droit international humanitaire (PIDH-DIH), qui a commencé à être discuté en 2006 et a été formulée finalement en 2013. En deuxième lieu, le design et mise en œuvre du Système national des droits humains de l'État colombien (SNDHC), créé en 2011 et qui intégra comme cadre normative la PIDH-DIH en 2014. Ces deux résultats définissent l'état actuel du modèle de régulation. D'une part, une politique publique négocié et concertée d'après un schéma intersectoriel multi-agent, avec la participation des acteurs tant étatiques comme non étatiques et qui a été intégrée dans le fonctionnement du SNDHC. D'autre part, la ré-concentration de la fonctionne de régulation dans l'Etat colombien, laissant peu de place pour l'incidence politique aux acteurs non étatiques. Cet état actuel du modèle de régulation des droits de l'homme en Colombie est le principal résultat que je veux analyser et expliquer dans cette recherche.

Dans ce processus ils ont participé activement plusieurs acteurs de différents domaines de la coopération internationale au développement avec la Colombie, ainsi que le Bureau du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les droits de l'homme basé en Colombie (HCDH-C). Cela a permis que tant le processus de changement dans le modèle de régulation, ainsi que les deux résultats centraux de ce processus étaient directement liés et déterminés par les dynamiques internationales, en particulier les dynamiques propres du système international des droits de l'homme centré sur les Nations Unies (SIDH-ONU). Ce système a subi des changements importants au cours de la première décennie des années 2000 qui ont conduit à la génération de nouvelles réquisitions en termes de régulation et d'accomplissement des droits de l'homme au niveau national. En tant que l'État colombien fait partie du SIDH-ONU et que, par conséquent, l'évolution domestique

du modèle de régulation est partiellement déterminée par la dynamique du régime international des droits de l'homme, donc on doit prendre en compte ces nouvelles réquisitions de régulation générées au niveau international pour l'analyse du processus de changement dans le modèle de régulation au niveau domestique en Colombie.

Mots clés : Colombie, conflit armée interne, coordination intersectorielle, droits de l'homme, gouvernance politique, systèmes sociaux multi-échelle et multi-agent.

Title : Requirements of institutional innovation for the regulation and fulfillment of the human rights at the national scale. Lessons from the evolution of the human rights regulation model in Colombia in the period 2006-2014

Abstract

In this research, I take as object of study the changes in the regulation model of the human rights problematic in Colombia in the period 2006-2014. Specifically, I focus on the analysis of the two main results of this process of change. First, the formulation of the Integral policy of human rights and international humanitarian law (IPHR-IHL), which began to be discussed in 2006 and was finally issued in 2013. Second, the design and implementation of the National system of human rights of the Colombian State (NSHRC), created in 2011 and which integrated in 2014 the IPHR-IHL as normative framework. These two results define the current state of the regulation model. On the one hand, a public policy negotiated and concerted upon an intersectoral and multi-agent schema, with the participation of both state and non-state actors, which was integrated into the functioning of the NSHRC. On the other hand, the re-concentration of the regulation functions in the Colombian state, leaving little room to the non-state actors for their political influence. This current state of the human rights regulation model in Colombia is the main result that I want to analyze and explain in this research.

In this process, several actors have taken an active role from different areas of the international development cooperation with Colombia, and also the Office of the UN High Commissioner for Human Rights based in Colombia (OHCHR-C). This allowed that both the process of change in the regulation model and the two central outcomes of this process were directly related to and determined by the international dynamics, especially the dynamics proper to the international system of human rights centered at the United Nations (ISHR-UN). This system has undergone significant changes during the first decade of the 2000s that led to the generation of new requirements in terms of regulation and fulfillment of the human rights normativity at the national level. As far as the Colombian state is part of the ISHR-UN and that, therefore, the domestic evolution of the regulatory model is partly determined by the dynamics of this international regime, we must take into account these new regulatory requirements generated at the international

scale for the analysis of the processes of change in the regulation model at the domestic level in Colombia.

Keywords : Colombia, human rights, internal armed conflict, intersectoral coordination, multi-scalar and multi-agent social systems, political governance.

Título: Requerimientos de innovación institucional para la regulación y cumplimiento efectivo de los derechos humanos a nivel doméstico. Lecciones de la evolución del modelo de regulación de los derechos humanos en Colombia en el período 2006-2014

Resumen

En esta investigación tomo como objeto de estudio los cambios en el modelo de regulación de la problemática de derechos humanos en Colombia en el período 2006-2014. Específicamente, me enfoco en el análisis de los dos principales resultados de este proceso de cambio. Primero, la formulación de la Política Integral de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (PIDH-DIH), que se empezó a discutir en el año 2006 y se formuló finalmente en el año 2013. Segundo, el diseño e implementación del Sistema Nacional de Derechos Humanos del Estado Colombiano (SNDHC), creado en el año 2011, al cual se integró la PIDH-DIH como marco normativo en el año 2014. Estos dos resultados definen el estado actual del modelo de regulación: una política pública concertada en un esquema intersectorial multiagente (agentes estatales y agentes no estatales) e integrada al funcionamiento del SNDHC, cuyo diseño institucional concentró la función de regulación en el Estado, dejando poco margen de incidencia política a los agentes no estatales. Este estado actual del modelo de regulación de los derechos humanos en Colombia es el principal resultado que busco analizar y explicar en esta investigación.

En este proceso tomaron parte activa, entre otros, varios sectores de la cooperación internacional para el desarrollo con Colombia, así como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos con sede en Colombia (OACNUDH-C). Esto permitió que tanto el proceso de cambio en el modelo de regulación como los dos resultados centrales de este proceso se conectarán y estuvieran directamente determinados por dinámicas internacionales, particularmente las dinámicas propias del Sistema Internacional de Derechos Humanos centrado en las Naciones Unidas (SIDH-ONU). Este sistema experimentó cambios normativos e institucionales de importancia en la primera década de los años 2000 que generaron nuevos requerimientos en materia de regulación y cumplimiento de los derechos humanos a nivel doméstico. En la medida en que el Estado colombiano hace parte del SIDH-ONU y, por tanto, la evolución doméstica

del modelo de regulación está parcialmente determinada por las dinámicas de este régimen internacional, para abordar el análisis del cambio en el modelo de regulación en Colombia debo tomar en cuenta estos nuevos requerimientos de regulación generados a nivel internacional.

Palabras clave: Colombia, conflicto armado interno, coordinación intersectorial, derechos humanos, gobernanza política, sistemas sociales multi-escalares y multi-agente.

DEDICATORIA

Dedicado a la memoria de mis padres. Aunque ya no están presentes, siempre me acompañan.

Dedicado a mi cholita, "la luz que me obnubila".

AGRADECIMIENTOS

Agradezco especialmente el acompañamiento de mi director de tesis y su apoyo para terminar con éxito este proceso en mi vida académica.

Contents

INTRODUCCION	1
Objeto y problema de investigación	1
Caso de estudio y antecedentes	3
Caracterización general del caso colombiano.....	3
Antecedentes nacionales del proceso de cambio del modelo de regulación.....	5
Antecedentes internacionales del proceso de cambio del modelo de regulación	7
Justificación teórica y práctica de la investigación	7
Marco de análisis.....	9
Hipótesis de trabajo	9
Marco teórico y estructura de datos.....	12
Tabla 1: Variables y relaciones que configuran el mecanismo explicativo propuesto	14
Diseño metodológico y ruta de construcción	16
Estructura de la tesis	18
Aportes esperados	23
CAPITULO 1: EL PROBLEMA DE REGULACION DE LOS DERECHOS HUMANOS EN PERSPECTIVA DE GOBERNANZA.....	25
INTRODUCCION	25
EL PROBLEMA DE LA REGULACION DE LOS DERECHOS HUMANOS.....	26
GOBERNANZA Y REGULACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS.....	39
Especificación teórica y práctica del problema de regulación y cumplimiento de los derechos humanos en perspectiva de gobernanza	39
El problema de las escalas de regulación.....	44
La soberanía como barrera de entrada al nivel nacional.....	49
MODELO DE ANALISIS	52
Hipótesis de trabajo y argumento central	57
CAPITULO 2: SURGIMIENTO A NIVEL NACIONAL DE NUEVOS REQUERIMIENTOS DE REGULACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS	60
INTRODUCCION	60
FILOSOFIA POLITICA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL MARCO DEL CAIC.....	62
EVOLUCION DE LA PROBLEMÁTICA DE DERECHOS HUMANOS (1964 – 2006).....	68

CONTEXTO.....	70
Conflicto armado interno colombiano (CAIC).....	70
Seguridad.....	73
Caso de estudio: El rol de la Policía en el marco del CAIC.....	81
PROCESO DE INSTITUCIONALIZACION	86
Caso de estudio: Fuerzas militares y derechos humanos en Colombia	90
DIMENSION PRACTICA	92
Ambiente político.....	92
Movimiento de derechos humanos colombiano	93
Origen y organización.....	94
CAPITULO 3: CAMBIOS NORMATIVOS E INSTITUCIONALES DEL SISTEMA INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS 2000 – 2014.....	97
INTRODUCCION	97
EVOLUCION DEL SIDH-ONU.....	98
Antecedentes generales.....	98
Cambios normativos e institucionales en el período 2000 - 2014	100
Cambios 2000 - 2006.....	100
Reforma del SIDH-ONU 2006	107
Dimensión institucional.....	107
Dimensión normativa.....	110
Desarrollos normativos e institucionales 2006-2014.....	111
Dimensión normativa.....	111
Dimensión institucional.....	112
Síntesis: Generación de nuevos requerimientos de regulación de la problemática de derechos humanos en el plano internacional.....	115
Generación de requerimientos en el espacio de convergencia entre derechos humanos y desarrollo	118
MECANISMO DE TRANSFERENCIA DE REQUERIMIENTOS Y EL PROBLEMA DEL <i>ENFORCEMENT</i> ...	120
El problema del <i>enforcement</i>	124
CAPITULO 4: CAMBIOS EN EL MODELO DE REGULACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA EN EL PERIODO 2006 - 2010.....	127
Institucionalización de los derechos humanos en el sistema político colombiano	128
Perfil político de la administración Uribe.....	130

Cambios en el modelo de regulación de los derechos humanos 2006 - 2010.....	138
Concertación del componente de derechos humanos	139
Comisión de Seguimiento.....	141
Análisis de resultados no esperados	149
CAPITULO 5: CAMBIO EN EL PERFIL POLITICO DEL GOBIERNO	153
INTRODUCCION	153
PERFIL POLITICO DE LA ADMINISTRACION SANTOS.....	155
Desarrollo	156
Resultados en materia de desarrollo	157
Tabla 5.1. Indicadores de desarrollo	158
Seguridad.....	158
Resultados en materia de seguridad.....	162
Tabla 5.2. Indicadores de seguridad	164
Derechos Humanos	165
Resultados en materia de derechos humanos.....	171
Cumplimiento.....	177
JERARQUIA ENTRE NORMAS	180
CAPITULO 6: CAMBIO DEL MODELO DE REGULACION COLOMBIANO 2010-2014. SEGUNDA FASE DEL PROCESO DE CONCERTACION DEL PLAN NACIONAL DE ACCION DE DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA.....	183
INTRODUCCION	183
ANTECEDENTES Y REQUERIMIENTOS.....	185
ASPECTOS ESTRUCTURALES Y DESARROLLO DEL PROCESO DE CONCERTACION INTERSECTORIAL	189
RESULTADOS	194
Resultados generales	195
Resultados en la dimensión normativa	195
Principios normativos.....	195
Agenda	198
Resultados en la dimensión institucional.....	199
Coordinación multiagente.....	200
Integración multiescalar.....	202
Institucionalización de un sistema de GME-MA como modelo de regulación	204

CAPITULO 7: CAMBIO DEL MODELO DE REGULACION COLOMBIANO 2010-2014. EL SISTEMA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS COLOMBIANO	211
INTRODUCCION	211
MARCO NORMATIVO DEL DISEÑO DEL SNDH-DIHC	213
Referentes del nivel internacional	214
Referentes del nivel nacional	216
REQUERIMIENTOS INSTITUCIONALES	218
Coordinación multiagente.....	218
Integración multiescalar.....	220
Innovación institucional	221
SISTEMA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.....	222
ANALISIS COMPARATIVO	226
CONCLUSIONES	230
DISCUSION TEÓRICA.....	234
RÉFÉRENCES UTILISÉS DANS LE TEXTE	237
Références académiques	237
Références institutionnelles.....	253
Presse	266
ANEXOS	272
Annexe 1. Cadre général de modélisation : Système multi-échelle et multi-agent (SME-MA) ..	272
Annex 2a : Ontologie du concept de gouvernance	273
Annexe 2b : Cadre d'analyse	273
Annexe 3 : Antonio Nariño et la construction constitutionnel de l'État colombien (Ligne de temps)	274
Annexe 4. Nouveaux besoins de régulation engendrés à l'échelle internationale.....	275
Annexe 5. Contexte : conflit armé interne colombien.....	276
Annexe 6. Contexte : résultats en matière de violations	277
Annexe 7a. Contexte : complexité de la problématique des droits de l'homme en Colombie (descriptif)	278
Annexe 7b. Contexte : complexité et besoins de régulation à l'échelle nationale.....	280
Annexe 8 : État initial du modèle de régulation de droits de l'homme en Colombie (2006)	281
Annexe 9 : Effet du PPG sur le modèle de régulation des droits de l'homme en Colombie (comparé).....	282

Annexe 10 : Gré d’accomplissement de besoins de régulation du SNDHC	283
Annexe 11 : Liste d’entretiens	284

SIGLAS

OACNUDH: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos

PPG: Perfil político del gobierno

sistema de GME-MA: Sistema de gobernanza política multiescalar – multiagente

SSME-MA: Systèmes sociaux multi-échelle et multi-agent

BHCDH-C: Bureau d’Haut-Commissariat des Droits Humains basé en Colombie

ONGI : Organisation non-gouvernementale à caractère internationale

PIDH-DIH : Politique intégrale des droits de l’homme et droit humanitaire international

PNADH-DIH : Plan national d’action des droits de l’homme et droit humanitaire international

PLCB: Processus Londres-Carthagène-Bogota

PNUD : Programme des Nations Unis aux Développement

GME-MA : Système de gouvernance multi-échelle et multi-agent

SIDH-ONU : Système international des droits de l’homme basé aux Nations Unis

SNDHC : Système nationale des droits de l’homme et droit humanitaire international de la Colombie

SNU: système des Nations Unis

INTRODUCCION

Objeto y problema de investigación

Uno de los debates centrales en la ciencia política contemporánea es en torno al tipo de diseños institucionales que mejor permiten regular problemáticas públicas que presentan atributos de complejidad, problemáticas como cambio climático, desarrollo sostenible, terrorismo internacional, crimen organizado, narcotráfico y derechos humanos. En esta investigación, tomo como objeto de estudio los cambios en el modelo de regulación de la problemática de derechos humanos en Colombia en el período 2006-2014, definida precisamente como una problemática pública compleja. Específicamente, me enfoco en el análisis de los dos principales resultados de este proceso de cambio. Primero, la formulación de la Política Integral de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (PIDH-DIH), que se empezó a discutir en el año 2006 y se formuló finalmente en el año 2013. Segundo, el diseño e implementación del Sistema Nacional de Derechos Humanos del Estado Colombiano (SNDHC), creado en el año 2011, al cual se integró la PIDH-DIH como marco normativo en el año 2014. Estos dos resultados definen el estado actual del modelo de regulación: una política pública concertada en un esquema intersectorial multiagente (agentes estatales y agentes no estatales) e integrada al funcionamiento del SNDHC, cuyo diseño institucional centralizó nuevamente la función de regulación en el Estado, dejando poco margen de incidencia política a los agentes no estatales. Este estado actual del modelo de regulación de los derechos humanos en Colombia es el principal resultado que busco analizar y explicar en esta investigación.

En este proceso tomaron parte activa, entre otros, varios sectores de la cooperación internacional para el desarrollo con Colombia, así como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos con sede en Colombia (OACNUDH-C). Esto permitió que tanto el proceso de cambio en el modelo de regulación como los dos resultados centrales de este proceso se conectarán y estuvieran directamente determinados por dinámicas internacionales, particularmente las dinámicas propias del Sistema Internacional de Derechos Humanos centrado en las Naciones Unidas (SIDH-ONU). Este sistema experimentó cambios normativos e institucionales de importancia en la primera década de los años 2000 que generaron nuevos requerimientos en materia de

regulación y cumplimiento de los derechos humanos a nivel internacional. En la medida en que el Estado colombiano hace parte del SIDH-ONU y, por tanto, la evolución doméstica del modelo de regulación está parcialmente determinada por las dinámicas de este régimen internacional, para abordar el análisis del cambio en el modelo de regulación en Colombia debo tomar en cuenta estos nuevos requerimientos de regulación generados a nivel internacional.

En un sentido similar, la evolución de la problemática de derechos humanos en Colombia en el marco del conflicto armado colombiano (1964 – 2006) no sólo determina el carácter complejo de esta problemática sino, además, genera también nuevos requerimientos de regulación a nivel doméstico. El análisis del objeto propuesto debe, por tanto, tomar en cuenta estos nuevos requerimientos generados en el plano nacional.

En relación con lo anterior, el problema que me interesa abordar en esta investigación es ¿cuáles son y cómo se generan, a nivel tanto nacional como internacional, los nuevos requerimientos de regulación de la problemática de los derechos humanos y en qué grado responde a estos requerimientos el cambio en el modelo de regulación de los derechos humanos en Colombia en el período 2006 - 2014?

En términos teóricos generales, el tema de la regulación de los derechos humanos ejemplifica el problema de la regulación de problemáticas públicas complejas, por lo que la pregunta general de investigación se refiere a las características que debe tener el diseño institucional del modelo de regulación de este tipo de problemáticas. El caso de los derechos humanos en Colombia nos permitirá entender cómo surge la dimensión de complejidad de ciertas problemáticas públicas y, por tanto, cómo se configuran los requerimientos de regulación de estas problemáticas, usando los elementos que nos proporciona la ciencia política contemporánea.

La hipótesis¹ central que investigo es que la dimensión de complejidad de la problemática de derechos humanos se configura fundamentalmente a partir de dos componentes. Primero, por el aumento en el número y tipo de actores o agentes (estatales y no estatales) vinculados directa o indirectamente a la problemática, bien sea como perpetradores o como agentes que buscan participar e incidir en la regulación política de

¹ Ver más abajo: marco de análisis.

la misma. Segundo, por forma como se distribuyen los procesos y mecanismos normativos e institucionales de regulación en distintas escalas (local, regional, nacional o internacional). Por tanto, los nuevos requerimientos de regulación que se generan a nivel tanto nacional como internacional se pueden definir como el requerimiento de coordinación intersectorial multi-agente y el requerimiento de integración multi-escalar del proceso de regulación en los planos normativo, institucional y técnico. Esto pone en el centro del debate teórico el enfoque de gobernanza multi-escalar y multi-agente como enfoque adecuado para la regulación de este tipo de problemáticas públicas complejas.

A continuación, presento los puntos principales que justifican la relevancia teórica y práctica del caso de los derechos humanos en Colombia en relación con este problema de investigación.

Caso de estudio y antecedentes

Caracterización general del caso colombiano

En lo que toca a la problemática de violación de derechos humanos, la situación política doméstica en Colombia presenta matices, tensiones e incluso aspectos paradójicos de importancia práctica y teórica para entender los retos a los que se enfrenta la regulación y cumplimiento de los derechos humanos.

En la dimensión política, formalmente se ha considerado el sistema político colombiano como una de las democracias más antiguas y estables en la región latinoamericana, experimentando sólo un breve período de dictadura militar en los años 50 y un esquema pactado de alternancia en el poder entre el partido liberal y el partido conservador entre 1958 y 1974 conocido como el Frente Nacional. Esto se refuerza con el hecho que existe un nivel alto de ratificación de instrumentos internacionales de derechos humanos por parte del Estado colombiano y su institucionalización como parte del ordenamiento político interno. En la dimensión económica, se ha argumentado que la falta de una etapa de populismo en Colombia tuvo efectos negativos de largo plazo en el proceso general de modernización y desarrollo del país, generando sesgos marcados, especialmente contra el campesinado, y favoreciendo los intereses de las élites empresariales y políticas, lo cual constituye un patrón institucionalizado en esta ruta de desarrollo (Palacios 2003).

Como resultado, tanto en lo político como en lo económico, se han generado patrones de exclusión o marginación de amplios sectores sociales, que se definen como causas estructurales que explican el surgimiento y continuación del conflicto armado interno colombiano, que cuenta ya con más de 50 años de historia (CNMH 2013).

La existencia de este conflicto en el marco amplio de un sistema político formalmente democrático configura uno de los rasgos paradójicos más importantes que hacen relevante el caso colombiano en relación con el conjunto de casos que normalmente se tratan en la literatura especializada sobre regulación y cumplimiento de los derechos humanos². Para el año 2014, el conflicto armado había dejado cerca de seis millones de víctimas de distintos hechos de violación de derechos humanos: homicidio, desaparición forzada, desplazamiento forzado, secuestro, entre otros (NRC-IDMC 2014). Esto había ocurrido en un escenario político en el que la regla democrática no se había roto formalmente, es decir, en ningún momento durante la existencia del conflicto se dio un golpe de Estado o se instauró una dictadura (de derecha o de izquierda) que tuviera como resultado el cambio del régimen político a un sistema autoritario.

Esto define las características más importantes del caso colombiano y su relevancia para analizar la problemática general de regulación y cumplimiento de los derechos humanos: un escenario político doméstico caracterizado por la operación formal de la regla democrática, alta institucionalización de los derechos humanos, la existencia del conflicto armado y la violación sistemática de los derechos humanos por distintos agentes tanto estatales como no estatales.

La principal cuestión práctica que aparece en este escenario es que la regulación de la problemática de derechos humanos normalmente plantea, desde el punto de vista del gobierno, una tensión entre la norma de derechos humanos y otras normas como las de seguridad nacional y desarrollo. La forma como cada gobierno de turno resuelve esta tensión en la formulación de su Plan de Desarrollo o Plan de Gobierno, en tanto marco específico que define y señala sus orientaciones normativas y prácticas de regulación e

² Desarrollo la revisión de esta literatura en el capítulo 1.

implementación de la función de gobierno, es una de las características fundamentales que define el perfil político³ de ese gobierno en particular.

Algunos gobiernos han privilegiado la norma de seguridad por encima de la norma de derechos humanos. Por ejemplo, se ha usado la figura del Estado de Excepción o Estado de Sitio para limitar provisionalmente garantías constitucionales en materia de derechos humanos y darle poderes al ejecutivo para tomar decisiones e implementar medidas extraordinarias en el marco del conflicto armado, o para darle poderes especiales a las Fuerzas Militares (Cifuentes 2002). Otros gobiernos han intentado establecer un balance entre estas normas al momento de definir los mecanismos, la política y el modelo de regulación de la problemática de derechos humanos en el marco amplio del modelo de desarrollo propuesto por sus administraciones.

Antecedentes nacionales⁴ del proceso de cambio del modelo de regulación

En este escenario general, hasta el año 2003 se buscó regular la problemática de derechos humanos en Colombia con base en un esquema convencional gobierno - oposición. Por una parte, la función de regulación se centró exclusivamente en el Estado colombiano, específicamente con la creación del Comisión Intersectorial Permanente de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario en el año 2000 (PRC 2000), dejando a distintos sectores sociales interesados en participar en la regulación de esta problemática sin mecanismos apropiados de incidencia política. Por su parte, los sectores sociales interesados, especialmente las organizaciones del movimiento de derechos humanos colombiano y del movimiento por la paz colombiano desarrollaron una relación de oposición y confrontación por medios políticos y de movilización social contra el Estado colombiano (Archila 2004. Tilly 2010). Estos actores reclamaban una solución política al conflicto armado y a la violación sistemática de derechos humanos, esto último vinculado en gran medida a las dinámicas del conflicto y a las acciones específicas de agentes de la fuerza pública, guerrillas y paramilitares en ese marco de confrontación (García-Durán 2006). Este enfoque y modelo de regulación no respondía adecuadamente a los nuevos requerimientos de regulación que se habían generado a nivel nacional en el marco amplio

³ Esta será una de las variables centrales en esta investigación. Ver abajo: marco de análisis.

⁴ En los capítulos 2 y 4 a bordo de manera amplia y profunda estos antecedentes.

de evolución del conflicto armado interno colombiano (CAIC) y su efecto sobre la problemática de derechos humanos en el período previo a partir del año 1964⁵.

A partir del año 2003, en el marco de un proceso amplio de negociación de recursos de cooperación internacional para el desarrollo conocido como el Proceso Londres - Cartagena - Bogotá (PLCB 2002 - 2010), empezó un proceso sostenido de cambio en este modelo de regulación, especialmente en lo que toca a la participación de agentes no estatales del nivel doméstico e internacional (sociedad civil, empresa, organizaciones internacionales y ONGIs⁶). Para el año 2006 y como resultado del PLCB, se experimentaba con un modelo de regulación que tenía rasgos claros de gobernanza, tanto en su estructura como en su funcionamiento institucional, aunque este modelo no hacía parte de la estructura del Estado. En este sistema de regulación participaban tanto el gobierno nacional como agentes no estatales, éstos últimos con capacidad de incidencia directa sobre los procesos de gobierno orientados a la regulación de esta problemática (González-Chavarría 2017). Este sistema se conoció como la Comisión de Seguimiento al PLCB.

Con base en estos antecedentes, en el período 2006 - 2014 se dieron una serie de procesos y resultados en materia de regulación de los derechos humanos en Colombia que configuran el caso de estudio en esta investigación.

Por una parte, en el año 2006 se empezó la concertación intersectorial del Plan Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (PNADH-DIH) entre el gobierno colombiano (segunda administración Uribe) y agentes no estatales. La formulación del PNADH-DIH constituía un compromiso internacional adquirido por el Estado colombiano tiempo atrás a raíz de su participación en la Segunda Conferencia Mundial de Derechos Humanos, realizada en Viena, Austria, el año 1993. Aunque este proceso de concertación se enmarcó como parte de los puntos de agenda y los procesos de la Comisión de Seguimiento, es decir, se abordó en términos de gobernanza política, la concertación del Plan fracasó en esta primera etapa, contrario a lo que se esperaba dadas estas condiciones institucionales.

⁵ Fecha que se toma convencionalmente como punto de origen del CAIC.

⁶ Organizaciones no gubernamentales internacionales.

En agosto del 2010 hubo cambio de gobierno⁷ y llegó al poder Juan Manuel Santos con un Plan de Desarrollo que continuaba en lo fundamental la política de desarrollo y seguridad de su antecesor, pero con una agenda de paz y derechos humanos radicalmente distinta. En esta materia, uno de los procesos más importantes que impulsó a través de la Vicepresidencia de la República fue la creación del Sistema Nacional de Derechos Humanos del Estado colombiano (SNDHC) en noviembre del año 2011, que centralizó nuevamente la función de regulación de esta problemática en el Estado. A la vez, estimuló la reactivación del proceso de concertación intersectorial del PNADH-DIH, que ahora se concibió como la Política Integral de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (PIDH-DIH), cuyo borrador se presentó en diciembre del 2013 y se aprobó y se integró formalmente al funcionamiento del SNDHC en marzo del 2014.

Antecedentes internacionales⁸ del proceso de cambio del modelo de regulación

Este conjunto de procesos y resultados en el plano doméstico se dan en relación con cambios importantes en el SIDH-ONU en la primera década de los años dos mil, cambios que también aportan a la configuración de los nuevos requerimientos de regulación investigados en este trabajo. Primero, requerimientos en materia de coordinación intersectorial multiagente, es decir, coordinación entre agentes estatales y no estatales del nivel nacional e internacional en los procesos de regulación de los derechos humanos. Segundo, requerimientos en materia de integración multiescalar, es decir, integración normativa de las agendas y políticas de derechos humanos, así como integración de los procesos institucionales de regulación entre las escalas nacional e internacional. Por último, el requerimiento de innovación institucional en el diseño del modelo institucional de regulación de los derechos humanos con el objetivo de permitir, precisamente, la coordinación multiagente y la integración multiescalar de los procesos de regulación desde la escala doméstica.

Justificación teórica y práctica de la investigación

En el plano teórico, el análisis de la problemática de derechos humanos se ha centrado principalmente en el proceso de difusión internacional de estas normatividad (Risse and

⁷ Ver capítulo 5.

⁸ Profundizo en estos antecedentes en el capítulo 3.

Sikkink 1999) y en la relación entre ratificación de instrumentos internacionales y los resultados en términos de cumplimiento efectivo a nivel doméstico en los Estados que ratifican (Hafner-Burton 2012). Uno de los resultados más importantes en esta literatura muestra que un punto crítico para pasar de la etapa de institucionalización de instrumentos internacionales de derechos humanos como parte del sistema político doméstico al cumplimiento habitual y goce efectivo de derechos es precisamente la forma como se resuelva el problema institucional de regulación, particularmente en una perspectiva de gobernanza (Hafner-Burton 2012. Risse 2004. Risse, Ropp and Sicking 1999). Sin embargo, la investigación empírica no le ha prestado suficiente atención a los problemas específicos de innovación institucional asociados al diseño e implementación del modelo de regulación de esta problemática en términos de gobernanza. Tal como lo sustento específicamente y con suficiente detalle en la revisión del estado del arte, el problema del modelo institucional de regulación constituye uno de los factores centrales que median el efecto que tiene la ratificación de instrumentos sobre el cumplimiento efectivo de la normatividad de derechos a nivel doméstico.

En el plano práctico, en Colombia se hace un trabajo serio y sistemático de monitoreo y seguimiento a esta problemática por parte de distintos sectores interesados. Esto ha permitido identificar mecanismos y procesos centrales que llevan a la violación sistemática de los derechos humanos, así como a establecer los resultados en términos de cifras, patrones y mecanismos de violación⁹. Sin embargo, es poco el esfuerzo que se ha hecho para sistematizar y analizar la evolución tanto de los requerimientos como del modelo de regulación política de esta problemática, lo que genera un vacío en el análisis, principalmente en la perspectiva institucional. La investigación empírica de los aspectos institucionales de la problemática de los derechos humanos asociados al modelo de regulación no se ha realizado para el caso colombiano, mucho menos integrando una perspectiva de gobernanza multi-escalar y multi-agente (GME-MA). Esto plantea una restricción importante para abordar el problema práctico del tipo de innovaciones que debe integrar el diseño e implementación del sistema de regulación para responder adecuadamente a estos requerimientos de regulación.

Por tanto, tomando en cuenta las características del caso colombiano, el conjunto de antecedentes, así como estos factores teóricos y prácticos, es necesario investigar

⁹ Capítulos 2 y 4.

adecuadamente varios puntos de interés que aporten a la comprensión de la dimensión institucional del proceso de regulación de la problemática de derechos humanos a nivel doméstico. Primero, cómo surge este nuevo conjunto de requerimientos de regulación en el plano tanto nacional como internacional. Segundo, cuál es su efecto sobre el proceso de cambio en el modelo de regulación de la problemática de derechos humano en el período 2006 - 2014. Tercero, qué factores domésticos, contextuales, median este efecto. Por último, en qué medida los resultados de este proceso de cambio y el estado actual del modelo de regulación en Colombia se ajustan al conjunto de requerimientos generados en el plano tanto nacional como internacional. La investigación de este mecanismo¹⁰, tomando como referencia el caso colombiano, permitirá abordar el problema teórico general sobre los requerimientos de innovación institucional orientados a la regulación y cumplimiento efectivo de los derechos humanos a nivel doméstico en una perspectiva de GME-MA.

Marco de análisis¹¹

A continuación presento el marco de análisis en el que inscribo esta investigación. Presento, entonces, la hipótesis de trabajo, el argumento central de la investigación, el marco teórico y la estructura de datos asociada al marco teórico.

Hipótesis de trabajo

La hipótesis central que planteo es que la dimensión de complejidad de la problemática de derechos humanos en Colombia se configura fundamentalmente a partir de dos componentes. Primero, por el aumento en el número y tipo de actores o agentes (estatales y no estatales) vinculados directa o indirectamente a la problemática, bien sea como agentes que tienen responsabilidades en la generación de la problemática (perpetradores) o como agentes que buscan participar e incidir políticamente en la regulación de la misma. Segundo, por la distribución de los procesos y mecanismos normativos e institucionales de regulación en distintas escalas (local, regional, nacional, internacional - regional o internacional). Por tanto, los nuevos requerimientos de

¹⁰ Uso el término mecanismo en un sentido metodológico (explicación orientada a mecanismos), no mecanicista. Ver abajo: metodología.

¹¹ Ver anexo 1.

regulación que se generan a nivel tanto nacional como internacional se refieren al requerimiento de coordinación intersectorial multi-agente (actores estatales y no estatales) y al requerimiento de integración multi-escalar del proceso de regulación en los planos normativo e institucional.

Esto pone en el centro del debate teórico el uso de un enfoque de gobernanza multi-escalar y multi-agente (GME-MA) como enfoque adecuado para la regulación de este tipo de problemáticas públicas complejas. Por tanto, planteo que para el caso de los derechos humanos en Colombia, su regulación y cumplimiento efectivo depende, desde el punto de vista institucional, del diseño e implementación de un sistema de regulación estructurado en términos de GME-MA que permita satisfacer los nuevos requerimientos de regulación señalados antes.

Con base en el problema planteado, especifico esta hipótesis general en dos partes: una parte teórica (HT) y una parte empírica (HE). Divido esta última parte en dos niveles: nivel nacional (HE_NN) y nivel internacional (HE_NI).

De esta forma, puedo establecer un marco de análisis que permite entender cómo se genera la dimensión de complejidad y los nuevos requerimientos de regulación de la problemática de derechos humanos con base en la convergencia de factores y dinámicas tanto nacionales como internacionales. De igual forma, este marco me permite analizar críticamente los resultados del proceso de cambio en el modelo de regulación en Colombia en relación con el debate teórico general sobre regulación y cumplimiento de los derechos humanos en perspectiva de gobernanza.

[HT] En la parte teórica de la hipótesis tomo en serio el punto que se resalta en la literatura respecto a la importancia de analizar cómo otros procesos y agendas, especialmente la agenda de seguridad, la agenda de desarrollo y las agendas de agentes internacionales, determinan los resultados en materia de cumplimiento de los derechos humanos a nivel doméstico (Hafner-Burton 2012. Krasner and Weinstein 2014). Sin embargo, abordo este enfoque de manera crítica y asumo que el contexto nacional es muy importante para entender cómo convergen factores nacionales e internacionales en la configuración de la problemática y de los requerimientos de regulación, punto que normalmente se deja por fuera del debate. En este sentido, planteo que el perfil político

del gobierno (PPG), definido en función de la orientación normativa y práctica de un gobierno de turno a nivel nacional hacia los temas de desarrollo, seguridad y derechos humanos, determina la forma como convergen factores y dinámicas nacionales e internacionales en la configuración de la problemática y del modelo de regulación de los derechos humanos y su cumplimiento efectivo a nivel doméstico.

[HE_NI] En la parte empírica internacional de la hipótesis planteo que los procesos de cambio del régimen internacional de los derechos humanos, particularmente del SIDH-ONU, generan nuevos requerimientos normativos e institucionales que pasan al nivel nacional, se institucionalizan como parte del sistema político doméstico y enmarcan normativamente el comportamiento de los agentes tanto estatales como no estatales. Sin embargo, el grado en el que estos requerimientos determinan efectivamente el modo de regulación de la problemática de derechos humanos a nivel doméstico depende del perfil político del gobierno de turno.

[HE_NN] La parte empírica nacional de la hipótesis se refiere al caso colombiano. Primero, planteo que en el período 1964 – 2006 se configura la dimensión de complejidad y se generan a nivel nacional los nuevos requerimientos de regulación de la problemática de derechos humanos en Colombia. Luego, en el período 2006 – 2010 (primera administración de Uribe) se empieza a experimentar con un modelo de regulación que tenía algunos rasgos de gobernanza, aunque no integrado al diseño institucional del Estado. Éste resultó ser un modelo de regulación novedoso e innovador, inesperado dado el perfil político de esta administración, en la que la norma de derechos humanos se subordinó a las normas de seguridad y desarrollo. Posteriormente, aunque la administración Santos le dio a la norma de derechos humanos un estatus similar a las normas de seguridad y desarrollo, el modelo de regulación que se implementó durante su primer mandato (2010 - 2014) fue un modelo de corte más convencional, que centralizó la función de regulación en el Estado, cerrando los canales de participación de los agentes no estatales.

Desde el punto de vista de los resultados del proceso de cambio del modelo de regulación en el período 2006 - 2014, era de esperar que la PIDH-DIH respondiera al requerimiento

de integración normativa multi-escalar, mientras que el SNDHC debía responder al requerimiento de coordinación intersectorial multi-agente, es decir, se debía diseñar como un sistema de GME-MA. Esta era la innovación institucional requerida para responder a estos nuevos requerimientos de regulación en Colombia.

Po tanto, teniendo en cuenta la hipótesis planteada, el argumento central que presento es que la convergencia de factores y procesos tanto nacionales como internacionales configuran una dimensión de complejidad de la problemática de derechos humanos en Colombia y generan nuevos requerimientos de regulación. Éstos se pueden definir como requerimientos de integración multi-escalar y coordinación multi-agente, lo que ponen en el centro del debate la perspectiva de GME-MA como alternativa para la regulación y cumplimiento efectivo de los derechos humanos.

Para el caso colombiano, la implementación de estos requerimientos como parte del diseño institucional del modelo de regulación depende del perfil político del gobierno de turno y del contexto político doméstico, especialmente la existencia del conflicto armado interno. Este caso permite realizar un análisis minucioso de la relación entre perfil político del gobierno y el modelo de regulación resultante, así como los resultados en materia de cumplimiento dado un contexto de conflicto armado interno.

Marco teórico y estructura de datos

La revisión de la literatura¹² me permite identificar el tipo de enfoques desde los que se ha analizado el problema de la regulación y cumplimiento de los derechos humanos, así como los principales puntos de construcción y las perspectivas de análisis que quedan abiertas. Siguiendo estos resultados, específicamente selecciono de la literatura revisada la "situación política doméstica" (Krasner and Weinstein 2014) como el principal factor que determina el tipo de modelo de regulación que se institucionaliza a nivel doméstico y los resultados en materia de cumplimiento y goce efectivo. En el contexto de esta investigación y dadas las características de mi caso de estudio, defino esta macro variable con base en las siguientes dimensiones: sistema político, conflicto armado y derechos

¹² Capítulo 1.

humanos. Asumo que la variable "perfil político del gobierno" (PPG) permite operacionalizar la dimensión de sistema político.

El PPG se refiere a la forma como se definen normativamente y se implementan institucionalmente tres componentes que configuran el Plan de Gobierno de una administración dada: seguridad, desarrollo y derechos humanos. En otros términos, el efecto del PPG sobre el modelo de regulación de la problemática de derechos humanos está mediado por la forma como el mandatorio de turno define en su plan de gobierno la relación jerárquica entre estas tres normas. El resultado, desde el punto de vista del gobierno, es un enfoque normativo que determina los procesos prácticos, institucionales y técnicos de regulación de los derechos humanos así como su cumplimiento efectivo a nivel doméstico..

El PPG me permite abordar directamente el problema del efecto que tiene el comportamiento de los agentes gubernamentales sobre la regulación y cumplimiento a nivel doméstico (Hafner-Burton 2012). Por otra parte, la existencia del conflicto armado me permite introducir una dimensión que genera un escenario poco analizado en la literatura especializada pero de relevancia teórica y práctica: el problema de regulación y cumplimiento en un contexto político doméstico de alta insitucionalización de los derechos humanos pero en condiciones de existencia de conflicto armado interno, es decir, en un contexto en el que se incrementa el conjunto de agentes potencialmente violadores de esta normatividad (Risse and Börzel 2012. ONU 2012). Al usar en conjunto estas variables puedo desarrollar un análisis más balanceado sobre los factores (reglas, agentes, procesos y mecanismos) que potencialmente determinan los resultados en materia de regulación y cumplimiento en Colombia.

Por último, reviso la literatura sobre gobernanza para analizar específicamente las ventajas y posibles restricciones de un enfoque de GME-MA como enfoque adecuado de regulación de la problemática de derechos humanos dados los nuevos requerimientos de regulación generados en el plano nacional e internacional.

Estos elementos teóricos configuran un marco de análisis con dos niveles empíricos de referencia (internacional y nacional). En estos niveles exploro, por una parte, el

mecanismo¹³ de generación y transferencia de nuevos requerimientos de regulación de los derechos humanos (nivel internacional) y su implementación práctica en el proceso de cambio del modelo de regulación en Colombia (nivel nacional). Por otra parte, la forma como se genera la dimensión de complejidad de esta problemática a nivel nacional en relación con la dinámica del conflicto armado interno colombiano y la evolución del modelo de seguridad. Junto a esto, también exploro cómo surgen los nuevos requerimientos de regulación en relación con el proceso de institucionalización de los derechos humanos como parte del sistema político colombiano y con el proceso de organización e incidencia de agentes no estatales en la regulación de esta problemática en la dimensión práctica.

Específicamente, este mecanismo está configurado por los siguientes procesos y variables, que generan la estructura de datos de esta investigación. A nivel internacional, el principal proceso es el de generación de este conjunto de requerimientos y el mecanismo de transferencia al nivel nacional. En el nivel nacional, la situación política doméstica queda definida por el nivel de institucionalización de los derechos humanos, la existencia del conflicto armado interno y el PPG. Siguiendo el planteamiento de la hipótesis de trabajo, este último es el principal factor que media y determina la relación entre requerimientos de regulación e innovación institucional como resultado del proceso de cambio del modelo de regulación en el período 2006 - 2014. En última instancia, estos factores y los resultados institucionales en materia de regulación tienen el potencial de determinar el grado de cumplimiento efectivo. En la tabla 1 se puede ver la definición más formal de estos factores y relaciones.

Tabla 1: Variables y relaciones que configuran el mecanismo explicativo propuesto

<p>VARIABLES (en orden de entrada en el marco de análisis)</p> <ul style="list-style-type: none"> • reqsNAL (requerimientos nacionales): nuevos requerimientos de regulación de los derechos humanos generados en el nivel nacional. • reqsINTER (requerimientos internacionales): nuevos requerimientos de regulación de los
--

¹³ Ver abajo, metodología.

derechos humanos generados en el nivel internacional.

- reqsINNOV (requerimientos de innovación institucional): nuevos requerimientos de innovación institucional en el diseño del modelo de regulación de los derechos humanos a nivel doméstico.
- SPD (situación política doméstica): definida por las siguientes dimensiones: sistema político, conflicto armado y derechos humanos.
- PPG (perfil político del gobierno): definido en términos de la jerarquía que se establece en el Plan de Gobierno entre las normas de desarrollo, seguridad y derechos humanos por un gobierno de turno.
- CUMP (resultados en materia de cumplimiento): cumplimiento a nivel doméstico de la normatividad internacional de los derechos humanos, indicado por nivel de institucionalización de los derechos humanos en el sistema político doméstico y la situación efectiva de violaciones a los derechos humanos responsabilidad de actores estatales.

RELACIONES (en orden de entrada en el marco de análisis)

- reqsNAL_DET_reqsINNOV: el conjunto de requerimientos generados a nivel nacional determina los requerimientos de innovación institucional del modelo de regulación.
- reqsINTERN_DET_reqsINNOV: el conjunto de requerimientos generados a nivel internacional determina los requerimientos de innovación institucional en el modelo de regulación una vez transferidos e institucionalizados a nivel doméstico.
- reqsINTERN_DET_PPG: el conjunto de requerimientos internacionales determina el comportamiento del gobierno una vez se transfiere y se institucionaliza como parte del sistema político doméstico.
- PPG_DET_SPD: el perfil político del gobierno determina el enfoque de regulación de la situación política doméstica, lo que está indicado por la jerarquía que establece el gobierno de turno entre las normas de desarrollo, seguridad y derechos humanos.
- reqsNAL/INTERN_PPG_reqsINNOV: el perfil político del gobierno media el grado en el que se implementan y se cumplen los requerimientos nacionales e internacionales en el diseño del modelo de regulación de los derechos humanos a nivel doméstico, es decir, el grado de innovación institucional.
- reqsINNOV_DET_CUMPL: El cumplimiento de requerimientos de innovación institucional

en el modelo de regulación determina el grado de cumplimiento con la normatividad de los derechos humanos a nivel doméstico.
--

Diseño metodológico y ruta de construcción

Como parte de la revisión de la literatura¹⁴, me concentré en los enfoques metodológicos desde los que se analiza habitualmente el problema de la regulación y cumplimiento de los derechos humanos e identifiqué la necesidad de profundizar en el conjunto de mecanismos, procesos y comportamientos a nivel de agentes (micro) que determinan de alguna forma esta problemática a nivel doméstico. Al usar estos resultados para hacer una primera exploración de la información empírica surgió la necesidad de hacer un ajuste conceptual y revisar específicamente las ventajas y restricciones que presenta el enfoque de GME-MA. Desde la perspectiva metodológica, no se ha integrado seriamente un análisis de estructuras y procesos de gobernanza que corresponda al carácter multiescalar y multiagente de los procesos de regulación propio de este régimen internacional. Mucho menos se ha desarrollado este análisis o aplicación metodológica para el caso colombiano.

Una vez hecha la exploración de esta literatura en clave metodológica, fue claro que el enfoque metodológico más adecuado para abordar mi objeto y problema de investigación, así como el proceso de sustentación de la hipótesis formulada era el análisis y modelado de sistemas sociales multiagente (AM-SSMA) (Coleman 1990. González-Chavarría 2012 y 2014. Merton 1936. Ostrom 2005. Sassen 2010).

Este enfoque metodológico presenta varias características centrales que son adecuadas para abordar esta investigación dadas las características de mi objeto de estudio, problema e hipótesis de trabajo.

Primero, permite desarrollar un trabajo de análisis y modelado causal multinivel (Iordache 2011. Smith 2011) que tiene como resultado la exploración de las relaciones mutuamente

¹⁴ Capítulo 1.

determinantes entre condiciones estructurales (dimensión macro) y comportamientos, prácticas e interacciones entre los agentes (dimensión micro) en la explicación de ciertos resultados de interés observados en estos sistemas s en distintas escalas de acción (Coleman 1990. Manzo 2005. Ostrom 2005). Segundo, es un enfoque que permite modelar e integrar distintos niveles sistémicos identificando patrones y mecanismos explicativos¹⁵ (Demeulenaere 2011. Elster 2007. Hedström 2005. Hedström and Ylikoski 2010. McAdam et al., 2004. Ostrom 2005. Tilly 2001) en cada uno de estos niveles, lo cual resulta claramente adecuado para mi trabajo. Por último, es un enfoque que permite sentar las bases causales para pasar a la simulación cuantitativa del sistema social analizado una vez se ha generado el modelo causal multinivel¹⁶.

La aplicación del enfoque de AM-SSMA a mi investigación genera la siguiente ruta metodológica.

En el nivel internacional, me concentro en los cambios normativos, institucionales y técnicos del SIDH-ONU en el período 2000-2014 con el objetivo de especificar cómo se genera en este nivel el conjunto de nuevos requerimientos de regulación de los derechos humanos. Una vez establecido este resultado específico el mecanismo que permite la transferencia de este conjunto de requerimientos del nivel internacional al plano doméstico.

En el nivel nacional, empiezo reconstruyendo la trayectoria amplia de la problemática de los derechos humanos en Colombia (1964 – 2006) para establecer cómo surge su dimensión de complejidad y cómo se configuran los nuevos requerimientos de regulación en el plano nacional. Luego, me enfoco en establecer el panorama general de la "situación política doméstica". Analizo los antecedentes generales del modelo de regulación de la problemática de derechos humanos en Colombia y establezco el grado de institucionalización de instrumentos internacionales de derechos humanos como parte del sistema político. Esto termina de configurar el mecanismo de transferencia del nivel internacional al nivel nacional y genera el requerimiento de innovación institucional dada la situación política doméstica en Colombia. Una vez especificados estos aspectos

¹⁵ La literatura referenciada en este punto es sólo una pequeña muestra del debate amplio sobre el enfoque metodológico de explicación orientada a mecanismos en las ciencias sociales contemporáneas.

¹⁶ Esto queda planteado simplemente como perspectiva de ampliación de la investigación que desarrollo en esta tesis.

estructurales, entro de lleno al análisis de los dos principales resultados del proceso de cambio del modelo de regulación colombiano en el período 2006 - 2014. Empiezo modelando la primera fase del proceso de concertación intersectorial del PNADH-DIH en el período 2006 - 2010. El resultado en esta primera fase fue el fracaso del proceso de concertación a pesar de haberse desarrollado desde un enfoque de gobernanza. En este punto integro en el análisis la variable PPG y analizo comparativamente la segunda administración Uribe (2006-2010) con la primera administración Santos (2010 - 2014). Esto me permite pasar al modelado de la segunda fase del proceso de concertación del PNADH-DIH, que ahora se definirá como la PIDH-DIH, así como al modelado del diseño institucional del SNDHC. Esto me lleva al estado del modelo de regulación de los derechos humanos en Colombia para el año 2014: una política pública concertada en un esquema intersectorial multiagente e integrada al funcionamiento del SNDHC, cuyo diseño institucional centralizó la función de regulación en el Estado, dejando poco margen de incidencia política a los agentes no estatales.

En esta ruta de construcción, uso principalmente fuentes secundarias de información que corresponde a documentos institucionales del SIDH-ONU y a documentos institucionales y artículos de prensa relacionados con el caso de estudio. Para modelar las dos fases del proceso de concertación de la actual PIDH-DIH entrevisté a distintos agentes, tanto estatales como no estatales, que participaron y lideraron este proceso¹⁷.

Estructura de la tesis

En el capítulo 1 presento la revisión de la literatura pertinente para mi investigación. En la perspectiva institucional, la problemática general de la regulación efectiva y cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos se puede descomponer en dos problemas específicos: El problema de la institucionalización a nivel doméstico, es decir, el problema de difusión internacional e integración de esta normatividad como parte de los sistemas políticos domésticos; y el problema de su regulación y cumplimiento efectivo a nivel nacional. Presento estos enfoques de análisis, incluyendo la perspectiva de GPME-MA como alternativa de regulación.

¹⁷ Ver anexo 11. Listado de entrevistas.

En la perspectiva de los estudios de gobernanza, hay un cuerpo de literatura que aborda el tema de la regulación de problemáticas públicas en perspectiva multiescalar, acentuando los aspectos administrativos. Mi interés es adoptar una perspectiva más amplia para considerar los aspectos normativos y los procesos institucionales internos dentro del Estado en relación con el problema de la integración multi-escalar. También existe un cuerpo de literatura que ha integrado el enfoque multiagente y que acentúa las relaciones entre agentes estatales y no estatales, pero este enfoque se concentra en la provisión de bienes públicos (económicos) como objeto de regulación, no en la regulación de problemáticas públicas como los derechos humanos.

En síntesis, la delimitación de este espacio conceptual me permite proponer el principal aporte teórico esperado: la definición de la dimensión de complejidad y de nuevos requerimientos de regulación de problemáticas públicas complejas en una perspectiva de GME-MA. El uso de este conjunto de componentes teóricos de la ciencia política contemporánea me permite generar una propuesta de modelo teórico para la regulación de la problemática de derechos humanos a nivel doméstico que se puede definir como un sistema de gobernanza multiescalar - multiagente (SPMA-ME).

En el capítulo 2 presento de forma detalla cómo se genera la dimensión de complejidad de la problemática de derechos humanos en Colombia en relación con el origen y evolución del conflicto armado, así como la forma como se generan los nuevos requerimientos de regulación a nivel nacional.

El argumento central en este capítulo es que la dimensión de complejidad se genera por la forma como, desde un plano casi de filosofía política, se vincula a los derechos humanos con los marcos ideológicos de los grupos guerrilleros. Esto se traslada al diseño de la política de seguridad en distintos momentos históricos en el período 1964 – 2006 y tiene como resultado eventos sistemáticos de violación de los derechos humanos responsabilidad de actores estatales. Esto se complejiza en la medida en que los actores armados ilegales (guerrillas y grupos paramilitares) también tienen responsabilidades en materia de violaciones.

En relación con esto surgen los nuevos requerimientos de regulación. Primero, por la forma como se desarrolla el proceso de institucionalización de los derechos humanos

como parte del sistema político colombiano, lo que genera el requerimiento de integración multiescalar. Segundo, por la forma como, en la dimensión práctica, distintos agentes no estatales de carácter tanto nacional como internacional se organizan y se movilizan para exigir al Estado colombiano el cumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de respeto, garantía y protección de estos derechos. En la medida en que estos agentes evolucionan y buscan incidir políticamente en la regulación de esta problemática, se genera el requerimiento de coordinación intersectorial multiagente.

En el capítulo 3 me interesa investigar cuáles son los nuevos requerimientos de regulación de los derechos humanos que se generan a partir de los cambios normativos e institucionales recientes del sistema internacional de derechos humanos centrado en las Naciones Unidas (SIDH-ONU) y cómo se transfiere este conjunto de requerimientos al plano nacional. Teóricamente, los derechos humanos son una norma internacional que, una vez aceptada voluntariamente por los Estados, se convierte en una norma de orden superior que determina los procesos políticos, económicos, sociales y culturales a nivel doméstico, es decir, enmarca el ordenamiento constitucional del Estado y determina todas las dimensiones del orden y la organización social. Esto justifica la importancia de analizar los cambios normativos e institucionales de los derechos humanos a nivel internacional para analizar posteriormente cómo afectan estos cambios internacionales los procesos de regulación y cumplimiento a nivel doméstico.

El argumento central en este capítulo es que la evolución del SIDH-ONU en el período 2000 - 2014 genera nuevos requerimientos normativos e institucionales para la regulación y el cumplimiento efectivo de los derechos humanos a nivel doméstico. En la dimensión normativa, se generan un principio de convergencia entre derechos humanos y desarrollo derivado del concepto ampliado de libertad que se traduce en un requerimiento de integración normativa entre estas agendas internacionales. En la dimensión institucional, se genera un principio de intersectorialidad que resulta del debate sobre la participación política de agentes no estatales en los procesos propios de las Naciones Unidas, que se traduce en el requerimiento de coordinación intersectorial multiagente. Estos principios y requerimientos plantean el problema la necesidad de implementar procesos de innovación institucional a nivel doméstico para la generación de un sistema de GME-MA como modelo institucional de regulación. Esto define el principal requerimiento de innovación

institucional, es decir, tecnológica, a nivel doméstico en el modelo de regulación de los derechos humanos.

Termino el capítulo especificando el mecanismo que permite la transferencia de este conjunto de requerimientos del nivel internacional al nivel nacional, así como cuestiones específicas de obligación - sanción asociadas a este mecanismo de transferencia.

En el capítulo 4 empiezo estableciendo el grado de institucionalización de instrumentos internacionales de derechos humanos en el sistema político colombiano, lo que complementa el proceso de transferencia de requerimientos del nivel internacional al nivel doméstico. Luego caracterizo en términos generales la situación política doméstica que establece el contexto y los antecedentes generales del proceso de cambio del modelo de regulación en el período 2006 – 2014, lo que complementa el análisis de antecedentes y la caracterización del caso colombiano presentada en el capítulo 2.

El argumento central en este capítulo es que al analizar el efecto del PPG sobre el modelo de regulación de la problemática de derechos humanos durante la segunda administración Uribe (2006-2010), los resultados no corresponden a lo esperado teóricamente y son más bien resultados empíricos paradójicos. Por una parte, a raíz de un proceso previo de negociación de la Primera Estrategia de Cooperación Internacional del Estado Colombiano conocido como el Proceso Londres - Cartagena, para el año 2006 se estaba experimentando un modelo de regulación de los derechos humanos que tenía rasgos de gobernanza, el cual permitía resolver problemas de coordinación multiagente e integración multiescalar. Este sistema incluía como punto de agenda prioritario la formulación intersectorial del PNADH-DIH como política de derechos humanos del Estado colombiano. Si definimos el PPG de Uribe como "autoritarismo competitivo" (Levitsky and Way 2002. PCDHDD 2003 y 2004), este resultado en materia de regulación fue inesperado. Por otra parte, a pesar de que este sistema de gobernanza por sí mismo indicaba una innovación institucional en el modelo de regulación, al terminar el segundo mandato de Uribe el año 2010 el proceso de concertación intersectorial del PNADH-DIH había fracasado. Este segundo resultado también fue inesperado, dado que el diseño institucional previo del modelo de regulación hacía pensar que por fin era posible la concertación del Plan en un esquema intersectorial entre el Estado colombiano y otros agentes no estatales.

En el capítulo 5 profundizo en el cambio en el PPG para comparar en estos términos la segunda administración Uribe (2006 - 2010) y la primera administración Santos (2010 - 2014) y analizar el efecto de este factor sobre el modelo de regulación de la problemática de derechos humanos en Colombia.

Teniendo en cuenta lo anterior, en este capítulo modelo la segunda fase del proceso de concertación intersectorial de la ahora PIDH-DIH y analizo sus resultados, los cuales indican un primer conjunto de efectos del PPG sobre el modelo de regulación que determinan la forma como se integran los requerimientos de regulación derivados del nivel internacional y del nivel nacional en el modelo de regulación doméstico.

El argumento central que desarrollo en este capítulo 6 es que en lo que toca a los contenidos de la propuesta de la PIDH-DIH, los resultados siguen teniendo un fuerte contenido normativo, sin que se aborden explícitamente cuestiones institucionales y técnicas centrales en lo que toca al problema de regulación y cumplimiento efectivo de los derechos humanos en Colombia. Sin embargo, para matizar este punto, argumento que el proceso completo de concertación intersectorial fue en sí mismo *sui generis* y dejó aprendizajes en materia de regulación de los derechos humanos que incluyen, pero no se restringen, a los contenidos normativos propiamente dichos de la propuesta de PIDH-DIH. Particularmente, el diseño mismo del proceso de consulta y construcción de la Política permite extraer valiosas lecciones en lo que toca a la dimensión institucional de este problema.

Para desarrollar este argumento, empiezo identificando los principales antecedentes y requerimientos en materia de regulación y cumplimiento de los derechos humanos en Colombia que se abordaron en este proceso. Luego modelo el proceso de concertación intersectorial de la PIDH en sus aspectos estructurales, dinámicos (procesos) y de resultados. Cierro el análisis puntualizando el grado en que estos resultados satisfacen los nuevos requerimientos de regulación puntualizados en los capítulos 2 y 3.

Como síntesis del análisis, en el capítulo 7 analizo en qué medida el diseño institucional del SNDHC responde a los requerimientos de innovación institucional que se deben

satisfacer para avanzar en la regulación y cumplimiento efectivo de los derechos humanos en Colombia, cumpliendo estándares internacionales.

El argumento central es que, dadas las tendencias de cambio en la agenda y en los procesos institucionales y técnicos a nivel internacional (SIDH-ONU), la regulación y el cumplimiento efectivo de los derechos humanos en Colombia depende de la implementación institucional de un sistema de regulación estructurado en términos de GME-MA. Este sistema debe permitir satisfacer requerimientos de coordinación multiagente y de integración multiescalar en las dimensiones normativa, institucional y técnica del proceso mismo de regulación¹⁸. Este sistema se define teóricamente como un sistema de gobernanza política multiescalar - multiagente (sistema de GME-MA)¹⁹.

El análisis del diseño institucional del SNDHC muestra algunos puntos de tensión muy interesantes. Por una parte, aunque el perfil político de la administración Santos fue afín al tema de los derechos humanos, lo cual quedó demostrado por el impulso que se le dio desde la Vicepresidencia de la República al proceso de concertación intersectorial de la PIDH-DIH y al diseño de este nuevo sistema de derechos humanos, el diseño del modelo de regulación resultante centralizó nuevamente la función de regulación exclusivamente en el Estado. Esto dejó pocos mecanismos de incidencia política para los agentes no estatales interesados en la regulación de esta problemática. Por otra parte, el diseño del sistema se orientó a resolver un problema de coordinación interinstitucional (horizontal) y coordinación Nación - territorio (vertical), sin mecanismos institucionalizados de coordinación intersectorial con agentes no estatales. Desde el punto de vista institucional, esto se puede ver como un retroceso frente a los logros del período anterior en materia de GPME-MA en la regulación de la problemática de derechos humanos en Colombia. Sin embargo, el gran avance fue la integración de la PIDH-DIH como componente normativo en el funcionamiento de este sistema.

Aportes esperados

Para terminar, quiero ser preciso sobre los aportes esperados de esta investigación. En lo que toca a los aportes teóricos, espero sustentar que el enfoque de GME-MA genera un

¹⁸ Capítulos 2 y 3.

¹⁹ Capítulo 1.

marco de análisis valioso para abordar la investigación del problema de regulación de problemáticas públicas complejas, en este caso los derechos humanos, especialmente en escenarios políticos domésticos donde esta norma presenta un alto grado de institucionalización, pero a la vez se da una situación de violación sistemática y de incumplimiento en términos prácticos.

En términos metodológicos, espero mostrar que el enfoque de AM-SSMA usado en esta investigación presenta claras ventajas para analizar y modelar el problema complejo de regulación de los derechos humanos, especialmente si se toma en cuenta que esta regulación se puede definir como una función distribuida en distintas escalas (enfoque multiescalar) y entre distintos agentes (enfoque multiagente) que se desempeñan habitualmente en estas escalas de acción.

En términos prácticos, espero aportar al problema de diseños institucionales orientados a la regulación de problemáticas públicas complejas que integren como principal innovación técnica los requerimientos de integración multiescalar y coordinación multiagente.

Por último, y en relación con lo anterior, espero mostrar las bondades de aplicar este enfoque teórico, metodológico y práctico al caso colombiano, teniendo en cuenta que el proceso de cambio del modelo de regulación en el período estudiado no sólo constituye una experiencia *sui generis* de regulación y formulación de política pública en el país sino, además, se presenta como un caso ejemplar, de referencia para la comunidad internacional en distintos foros internacionales.

CAPITULO 1: EL PROBLEMA DE REGULACION DE LOS DERECHOS HUMANOS EN PERSPECTIVA DE GOBERNANZA

INTRODUCCION

En la perspectiva institucional, la problemática general de la regulación efectiva y cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos se puede descomponer en dos problemas específicos: El problema de la institucionalización a nivel doméstico, es decir, el problema de difusión internacional e integración de esta normatividad como parte de los sistemas políticos domésticos; y el problema de su regulación y cumplimiento efectivo a nivel nacional.

El objetivo central en este capítulo es especificar en términos teóricos y prácticos la problemática de regulación y cumplimiento de los derechos humanos en una perspectiva de gobernanza multiescalar y multiagente. Como resultado, espero delimitar los principales requerimientos de diseño e innovación institucional para la regulación y cumplimiento a nivel doméstico que se generan en esta perspectiva de gobernanza.

La revisión de literatura me permitirá argumentar que, dadas las características del régimen internacional de los derechos humanos, es necesario usar un enfoque de gobernanza política multiescalar - multiagente (GPME-MA) para explicar el proceso de generación a nivel internacional de nuevos requerimientos de regulación de los derechos humanos, el paso de estos requerimientos al nivel nacional y las exigencias que esto plantea en términos de innovación institucional para regular y cumplir efectivamente con esta normatividad a nivel doméstico. Con base en esta revisión, voy a derivar un modelo de análisis para mi investigación que toma en cuenta las características específicas de mi caso de estudio, especialmente la existencia de un conflicto armado interno y el PPG, para generar un diálogo crítico y constructivo con esta literatura de referencia.

EL PROBLEMA DE LA REGULACION DE LOS DERECHOS HUMANOS

Una vez generado un instrumento legal internacional de derechos humanos, el problema de la regulación consiste básicamente en el proceso a través del que esta norma se institucionaliza como parte del sistema político doméstico en los distintos Estados que aceptan voluntariamente hacer parte de este régimen internacional. Por supuesto, el resultado práctico que se espera es que los derechos humanos sean protegidos, respetados y promovidos a nivel doméstico y que, por tanto, se cumpla efectivamente con esta normatividad. Si asumimos que a nivel doméstico existe una situación de violación sistemática de los derechos humanos que requiere ser regulada, entonces el problema central es cuál es el impacto que tiene el proceso de institucionalización sobre el cumplimiento efectivo, es decir, en la generación de cambios positivos en la situación de violación. Este problema se ha analizado habitualmente desde una perspectiva cuantitativa y una cualitativa (Anaya 2010 y 2011. Donnelly 2007. Goodman and Jinks 2003 y 2005. Hafner-Burton 2012. Hafner-Burton and Ron 2007. Hathaway 2002. Jetschke and Liese 2009. Keck and Sikkink 1998. Neumayer 2005. Risse, Ropp and Sikkink 1999. Simons 2009 y 2010. Stammers 2009).

En la perspectiva cuantitativa, se asume que un indicador del proceso de institucionalización es el grado de firma y ratificación de acuerdos internacionales en materia de derechos humanos por parte de los distintos Estados y, por tanto, se busca analizar el efecto que tiene la firma o ratificación sobre la situación doméstica de los derechos humanos. Recientemente se han publicado dos revisiones comprensivas de literatura que presentan el panorama general de conclusiones y puntos de debate en esta línea de investigación (Hafner-Burton 2012. Krasner and Weinstein 2014).

Para empezar, Krasner y Weinstein incluyen el proceso de difusión internacional como parte de un problema general que se refiere a la relación entre factores internacionales externos y cambio institucional a nivel doméstico y, en esta perspectiva, su interés se centra en los "cambios institucionales en los países en vías de desarrollo" (Krasner and Weinstein 2014: 126). El problema que investigan es "[cómo] influyen o determinan [...] las políticas explícitas de actores extranjeros [...] las instituciones políticas dentro de [estos] Estados" (Krasner and Weinstein 2014: 126), entendidas estas instituciones como las

estructuras nacionales de gobierno. Este planteamiento supone que los cambios institucionales en los países en vías de desarrollo están determinados por factores internos, del nivel nacional, y por factores internacionales. Los primeros son factores endógenos propios del sistema político doméstico y factores ambientales del nivel nacional. Sin embargo, plantean los autores, estas estructuras también pueden ser determinadas por un factor internacional "novedoso" que es la agenda política "explícita" de agentes internacionales. Por tanto, la agenda de estos agentes internacionales indica "decisiones deliberadas sobre cómo respaldar de la forma más efectiva la influencia externa para generar los cambios deseados a nivel doméstico" (Krasner and Weinstein 2014: 125).

De fondo, la revisión de este cuerpo de literatura nos permitirá entender cuáles son los mecanismos de transferencia que permiten el paso de elementos normativos, estructurales, de la dimensión internacional a la dimensión doméstica y cuáles son los resultados en términos de cambio institucional a nivel nacional. Lo importante de la revisión del cuerpo de literatura que resaltan los autores es que permite plantear, en general, que este mecanismo de transferencia está configurado en torno a las agendas "explícitas" de los agentes internacionales (estatales y no estatales) y los medios de presión que usan estos agentes para avanzar efectivamente los cambios institucionales adecuados a estas agendas a nivel doméstico.

La investigación empírica muestra que la determinación del cambio institucional a nivel doméstico se puede dar con base en tres mecanismos: la firma de contratos resultado de negociaciones internacionales, el uso de la coacción a través de sanciones sin uso de la fuerza y la imposición a través del uso de la fuerza. La contratación es el mecanismo más efectivo a través del que los agentes internacionales determinan las estructuras domésticas de gobierno y generan deliberadamente los cambios institucionales deseados. Otras dos condiciones definen el grado de efectividad de los agentes internacionales en la determinación de estas estructuras. Primero, "la motivación de los iniciadores", es decir, el grado de compromiso de los agentes internacionales interesados en generar este cambio y en que su agenda (política o económica) se exprese a nivel doméstico en términos institucionales. Segundo, el grado de desarrollo económico del Estado-objetivo y el grado de alineación de las élites domésticas con la agenda de los internacionales (Krasner and Weinstein 2014).

Los principales instrumentos internacionales que configuran el mecanismo de contratación son: monitoreo internacional de procesos electorales, asignación de recursos de ayuda oficial al desarrollo, los regímenes internacionales de derechos humanos y la firma de acuerdos comerciales y de inversión. Aunque la contratación es un mecanismo efectivo puede fallar cuando los agentes estatales no están realmente comprometidos o interesados en cumplir con las obligaciones que se desprenden de estos instrumentos. En este sentido, los "contratos sin mecanismos creíbles de obligación y sanción hacen posible que los gobiernos firmen los estándares [internacionales] adecuados sin que se les pueda pedir cuentas por su incumplimiento. En breve, el éxito de los mecanismos de contratación no se puede asumir; es esencial la evidencia directa de su impacto en los resultados de interés" (Krasner and Weinstein 2014: 137). En definitiva, el impacto de "diferentes herramientas de presión internacional" está mediado por tres factores centrales: la "intención" de los iniciadores, los "intereses" y las "capacidades" de los Estados objetivo (Krasner and Weinstein 2014: 137).

La firma y ratificación de tratados internacionales de derechos humanos es una instancia de este mecanismo de contratación que permite la transferencia de agendas del nivel internacional al nacional y su expresión en términos de cambio institucional. En lo que toca a este tema, los autores revisan los principales estudios cuantitativos y resaltan que la evidencia es ambigua y no es concluyente que la ratificación de instrumentos internacionales lleve necesariamente a una mejora en la situación fáctica de protección y cumplimiento a nivel doméstico. En este sentido, "el principal descubrimiento es que el impacto de instrumentos legales internacionales depende de las condiciones políticas domésticas" (Krasner and Weinstein 2014: 135).

En este punto, es necesario hacer algunos comentarios sobre la forma como incluyen los autores los derechos humanos como parte de este mecanismo de contratación.

En primer lugar, aunque el mecanismo de contratación es el más efectivo para generar la transferencia de elementos normativos e institucionales vinculados a las agendas de los internacionales, los autores concluyen que en el caso de los derechos humanos esta transferencia no logra impactar efectivamente la problemática a nivel doméstico. Sin embargo, la literatura que revisan los autores para ver la relación entre derechos

humanos y cambio institucional se preocupa sobre todo por el problema de las causas que explican la participación de un Estado en un régimen internacional determinado a través del mecanismo de contratación.

El problema con este enfoque es que la ratificación indica el componente normativo, macro estructural, del cambio institucional pero no el conjunto específico de reglas y procesos que implementan en el plano práctico, institucional y organizacional, estas normas²⁰. Esto permite entender por qué, al usar esta literatura, los autores no logran especificar si esta transferencia genera algún cambio de importancia a nivel doméstico en el modelo institucional de regulación de los derechos humanos. Como lo señalan, aunque sin revisar las investigaciones cualitativas pertinentes, una vez se da la firma y ratificación, es de esperar que a nivel nacional se desencadenen una serie de procesos que están determinados por las "condiciones políticas domésticas" y cuyos resultados se expresa en la forma institucional del modelo de regulación de los derechos humanos (cambio o conservación).

Por tanto, para avanzar en el análisis de estos procesos de cambio institucional a nivel doméstico será muy importante introducir en el modelo de análisis las "condiciones políticas domésticas" como factor que determina el impacto a nivel doméstico de este proceso de transferencia normativa e institucional desde el nivel internacional. Junto a esto, también será necesario integrar una perspectiva de análisis cualitativo que permita hacer seguimiento al conjunto de mecanismos y procesos que llevan a este cambio institucional una vez el Estado ha ratificado y hace parte de los regímenes internacionales de derechos humanos.

Otro punto crítico a resaltar en la revisión que desarrollan los autores es que no relacionan el problema de regulación y cumplimiento de los derechos humanos con los otros instrumentos "duros" que hacen parte del mecanismo de contratación, especialmente los acuerdos comerciales y de inversión y los acuerdos de cooperación internacional para el desarrollo. La carencia de este vínculo refuerza el argumento que ha venido presentando Krasner hace ya un tiempo según el cual los derechos humanos son

²⁰ Para una discusión de la diferencia entre los conceptos de norma, institución y organización, ver Portes 2009.

normas vacías de autoridad, sin capacidad de coacción y, por tanto, inoperantes (Krasner 2001).

Respecto al problema del mecanismo de coacción asociado al proceso de transferencia de la agenda de derechos humanos al plano nacional, es necesario resaltar dos puntos. Primero, en la perspectiva cuantitativa, se ha analizado el tipo de mecanismos de coacción inscritos en los distintos instrumentos de derechos humanos como uno de los factores que explican tanto la participación de los Estados en estos regímenes como el resultado final en materia de cumplimiento a nivel doméstico (Cole 2005 y 2009). Segundo, los mecanismos de coacción propios de los derechos humanos se refuerzan cuando se acentúa el proceso de convergencia entre esta agenda y la agenda del sistema de cooperación internacional para el desarrollo (SCID)²¹. Esta convergencia permite que se amplíe el alcance del mecanismo de coacción propio del SCID para obligar y sancionar el cumplimiento de los acuerdos en materia de derechos humanos. Por último, un fenómeno similar se da cuando en los procesos de negociación de acuerdos comerciales o la participación de los Estados en foros económicos multilaterales (e.g. OCDE²²), se incluyen cláusulas de cumplimiento de derechos humanos²³.

Hafner-Burton se concentra específicamente en el problema de la relación entre ratificación y cambio de la situación doméstica de los derechos humanos, para lo que revisa con gran detalle el conjunto de estudios cuantitativos que abordan este problema (Hafner-Burton 2012). Para esta autora, el punto central de los derechos humanos es que representan un "acuerdo universal" sobre los valores fundamentales que deben ser protegidos por la comunidad internacional. Cuando los Estados aceptan voluntariamente esta normatividad se obligan a cumplirla. Sin embargo, la evidencia muestra precisamente que aceptar esta normatividad a través de la firma y ratificación de los tratados correspondientes (institucionalización) no lleva necesariamente a un cumplimiento habitual de la norma. En este contexto también se resalta que uno de los factores que explican estos resultados es el de los mecanismos de obligación y sanción (*enforcement*) asociados a esta normatividad, los cuales son "extremadamente inadecuados" (Hathaway 2002).

²¹ Capítulo 2.

²² Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

²³ Este punto lo retomo y lo desarrollo en el capítulo 4.

Hasta el momento son tres los desarrollos normativos e institucionales para abordar este problema específico de capacidad de coacción: la creación de la Corte Penal Internacional, el principio de la "responsabilidad de proteger" y la jurisdicción universal. Estos principios e instituciones "han sido diseñados para ampliar la obligación (*enforcement*) y legitimidad de los derechos humanos internacionales, aun cuando estas normas surgen a expensas de principios tradicionales fundamentales del derecho internacional como el de la soberanía del Estado" (Hafner-Burton 2012: 266).

La investigación empírica cuantitativa se enfoca en tres problemas centrales: ¿cómo opera este régimen internacional? ¿por qué participan los Estados en él? y ¿cuál es su efectividad?

La participación de los Estados en tratados internacionales de los derechos humanos se puede analizar como un resultado que depende de las motivaciones específicas de los gobiernos, las características de los tratados mismos, especialmente en lo que se refiere al mecanismo de obligación y, por último, la situación política doméstica (Hafner-Burton 2012: 271).

Respecto a la motivación, la perspectiva más liberal asume que los Estados participan en este régimen porque comparten los valores fundamentales que lo soportan y están dispuestos a cumplir con las obligaciones que se desprenden de la aceptación de esta normatividad y los arreglos institucionales internacionales que le son propios. Esto es especialmente válido para países con "un compromiso histórico profundo con la democracia, países recién democratizados y sociedades cercanas a los valores y prácticas occidentales [...] cristianos" (Hafner-Burton 2012: 267). Sin embargo, el argumento del "compromiso sincero" no es soportado por la evidencia empírica. Un indicador de esto es que para el año 2009 el 99% de los Estados no democráticos hacían parte de algún tratado internacional de derechos humanos (Simmons 2009 y 2010). En este mismo sentido, es notorio el hecho que China recién haya formulado su segundo PNADH-DIH²⁴, siendo éste uno de los instrumentos institucionales más importantes de coordinación internacional de las políticas domésticas de derechos humanos²⁵.

²⁴ Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

²⁵ Capítulo 2.

Un segundo factor que resaltan varios autores en esta línea de análisis es la imitación. Los Estados son más proclives a ratificar los tratados de los que sus vecinos ya hacen parte. Sin embargo, el punto de debate aquí es el tipo de tratado que se favorece cuando hay imitación. La imitación es reforzada por la "red de dependencia" a la que pertenece un Estado y el comportamiento de los otros Estados en esa red en relación con la ratificación. Se podría interpretar como un tipo de imitación que está sujeta a las relaciones de dependencia económica, política o militar de los Estados que deben decidir si hacen parte o no de estos tratados (Goodliffe and Hawkins 2009). Por último, la intención de Estados violadores al ratificar puede ser disminuir la presión internacional sin que haya un compromiso real con el cumplimiento sustantivo de los compromisos vinculados al tratado (Hathaway 2002. Hafner-Burton and Tsutsui 2007). Sin embargo, este comportamiento retórico puede activar un mecanismo de "auto-atrapamiento argumentativo", es decir, que a pesar de la falta de intención del Estado violador de cambiar efectivamente su comportamiento, la ratificación señala un referente normativo externo que los grupos opositores pueden movilizar a nivel doméstico para presionar cambios efectivos en el comportamiento del gobierno (Risse and Sikkink 1999).

En síntesis, respecto a la participación, la principal conclusión a la que se ha llegado es que el comportamiento práctico de un Estado en materia de derechos humanos no tiene relación con el hecho de participar o no en un tratado internacional. Esto quiere decir que no hay una relación determinante entre el componente normativo (participar en un tratado) y el comportamiento práctico (violación o cumplimiento) en materia de regulación de los derechos humanos.

Otro enfoque de análisis del problema de la participación de los Estados en el régimen internacional de los derechos humanos se concentra en los mecanismos de obligación vinculados a estos tratados internacionales. Es probable que este sea el factor determinante en la decisión de participar o no por parte de los Estados. En términos más generales, esto está relacionado con el problema de los costos de soberanía, los cuales determinan la disposición de los Estados a hacer parte de los tratados internacionales y de las organizaciones internacionales de derechos humanos vinculadas a estos tratados. En relación con este factor, se generan tres perfiles de participación. Las nuevas democracias, que ratifican a un ritmo mayor, posiblemente con la intención de blindar el

proceso de transición interno a pesar de los costos de soberanía. Los sistemas autoritarios, cuyos gobernantes no desean hacer parte de estos regímenes internacionales para evitar los costos de soberanía. Por último, las democracias consolidadas, que ratifican a un ritmo más lento y usan otros mecanismos para manejar los costos de soberanía asociados a la ratificación (Hafner-Burton 2012. Cole 2009).

Otra línea de investigación se refiere al análisis estadístico de procesos institucionales de toma de decisiones dentro del régimen internacional de los derechos humanos. En esta línea, se toma como objeto de estudio el "sistema internacional de derechos humanos de las Naciones Unidas" (SIDH-ONU) para analizar el problema de si las instituciones que conforman este sistema cumplen realmente su mandato de protección y promoción de los derechos humanos o si, más bien, "funcionan para proteger a los gobiernos que les confieren su autoridad, aun cuando esos mismos gobiernos sean perpetradores de violaciones" (Hafner-Burton 2012: 272). Esta es una línea de investigación reciente: "sólo hasta hace poco los politólogos han empezado a recolectar datos internacionales e históricos para analizar cómo operan en la práctica los regímenes legales internacionales de derechos humanos cuando los Estados delegan su autoridad para la toma de decisiones" (Hafner-Burton 2012: 274).

La conclusión general en este punto es que los resultados en términos de "avergonzamiento" (Risse and Sikkin 1999) y castigo de un Estado violador dependen de varios factores políticos, por ejemplo, la participación del Estado objetivo en el SIDH-ONU, su grado de poder e incluso las relaciones interpersonales entre quienes imponen los castigos y los perpetradores, el tipo de derecho que se haya violado y el tipo de víctima que reclame ante el Órgano competente (Cole 2009. Lebovic and Voeten 2006).

El punto crítico de esta línea de investigación es rastrear empíricamente el efecto que tienen los procesos normativos e institucionales del nivel internacional, especialmente dentro del SIDH-ONU, sobre los resultados en materia de regulación y cumplimiento de los derechos humanos a nivel doméstico. En otros términos, es necesario analizar la relación entre los procesos propios del SIDH-ONU, los cambios institucionales a nivel doméstico en materia de regulación y los resultados prácticos en materia de cumplimiento.

Más allá de la participación o de los procesos institucionales del nivel internacional, el problema práctico fundamental es la incidencia, es decir, el cumplimiento de los derechos humanos a nivel doméstico en perspectiva de goce efectivo de derechos. En esta perspectiva, la pregunta central es cuál es el efecto a nivel doméstico en materia de regulación y cumplimiento que producen los desarrollos normativos de los derechos humanos a nivel internacional, la participación de los Estados en estos tratados internacionales y sus desarrollos institucionales dentro del SIDH-ONU. A nivel doméstico, la incidencia está indicada por cambios institucionales en el modelo de regulación y resultados en materia de cumplimiento efectivo. Cuando se analiza el problema de la incidencia, frecuentemente se llega a la misma conclusión paradójica: en algunos escenarios políticos la ratificación parece empeorar la situación de violación (Hathaway 2002). Esto es especialmente cierto en sistemas autoritarios en los que no existe relación entre la ratificación y la protección de los derechos humanos. El problema central que explicaría esta paradoja es la falta de "mecanismos fuertes de monitoreo y sanción (*enforcement*)" (Cole 2009. Hafner-Burton 2012: 274. Lim and Tsutsui 2012). En otros contextos políticos nacionales, esta relación puede cambiar y los derechos humanos pueden llegar a alterar efectivamente la política doméstica, especialmente en sistemas democráticos, determinando la agenda política interna tanto de las élites como de los cuerpos colegiados (Congreso, Cortes) y generando movilización social en torno al cumplimiento de los derechos humanos (Simmons 2009 y 2010).

En relación con este punto, Hafner-Burton le da relevancia a la literatura que acentúa el papel de la situación política doméstica para explicar los resultados en materia de cumplimiento: "la fuerza de las ramas ejecutiva y legislativa del gobierno, de las instituciones judiciales locales y de la sociedad civil todo esto influye en la decisión del gobierno de participar en los regímenes internacionales de los derechos humanos [y] también influyen en la decisión de los gobierno sobre el cumplimiento de esos compromisos" (Hafner-Burton 2012: 271).

Un punto central aquí es que cuando se da una asociación positiva entre ratificación y mejora de la situación doméstica de los derechos humanos, ésta puede depender de otros "procesos en el mundo que afectan a los derechos humanos tal como democracia, desarrollo o interdependencia" (Hafner-Burton 2012: 275) y, en este sentido, una de las perspectivas de investigación que quedan planteadas es explorar los "mecanismos

causales a través de los que [otros] regímenes influyen en los derechos humanos" (Hafner-Burton 2012: 279). Este punto será de especial relevancia cuando aborde más adelante el proceso de convergencia entre las agendas de derechos humanos y desarrollo internacional²⁶.

La autora cierra la revisión de estos estudios cuantitativos con una advertencia: los diseños estadísticos correlaciones no prueban que necesariamente el proceso de ratificación cause la protección de los derechos humanos o el empeoramiento de la situación. Y añade, como perspectiva de investigación, que las instituciones no violan los derechos humanos. Quienes violan los derechos humanos son las personas que hacen parte de esas instituciones. Por tanto, es necesario incluir a las personas en el análisis, sus comportamiento, la forma como toman decisiones, sus incentivos y motivaciones para violar los derechos humanos: "Ninguno de estos aspectos es bien entendido o es central en la agenda actual de la ciencia política a pesar del hecho que la gente juega un rol importante en cada una de las tres áreas centrales de investigación [revisadas]" (Hafner-Burton 2012: 281s).

Esto implica usar un enfoque de análisis cualitativo que permita especificar los mecanismos causales y los procesos que explican los resultados en materia de regulación y cumplimiento a nivel doméstico incluyendo como factor de análisis en el modelo explicativo el comportamiento de los agentes que participan en el proceso y buscan incidir o determinar los resultados en materia de regulación²⁷. La tarea es aún más exigente cuando se plantea rastrear los resultados en materia de incidencia (regulación y cumplimiento) integrando en el análisis procesos normativos e institucionales del nivel internacional y los procesos normativos e institucionales del nivel nacional.

En este punto es importante hacer referencia a los principales resultados de investigación generados desde diseños cualitativos.

En la perspectiva cualitativa es igualmente central el problema del paso de la institucionalización de los derechos humanos como parte del sistema político doméstico al cumplimiento habitual y goce efectivo. Un planteamiento ampliamente reconocido es lo

²⁶ Capítulo 2.

²⁷ Ver introducción, diseño metodológico.

que se conoce como el modelo en espiral. En este modelo se propone que el proceso de difusión internacional de los derechos humanos es un proceso en espiral en 5 fases que, a nivel doméstico, va desde etapas iniciales de represión política (fase 1) hasta la institucionalización de la normatividad internacional de los derechos humanos como parte del sistema político (fase 4) y su cumplimiento habitual (fase 5) (Risse and Sikkink 1999). Las principales conclusiones que ha establecido este cuerpo de literatura sugieren que el proceso de difusión no es lineal y que pueden ocurrir retrocesos una vez se ha avanzado en la institucionalización de los derechos humanos (Jetschke and Liese 2009).

El punto más problemático y abierto a investigación es el paso de la fase 4 (institucionalización) a la fase 5 en la que se espera el cumplimiento habitual de las normas de derechos humanos por los distintos agentes, estatales y no estatales, en el nivel doméstico (Risse and Sikkink 1999. Jetschke and Liese 2009). En este punto se establece en el modelo de análisis que una condición necesaria para que se dé este paso hacia el cumplimiento habitual es que se mantenga el monitoreo internacional sobre el comportamiento del gobierno doméstico. Algunos autores en esta línea de investigación han introducido recientemente el problema de la capacidad institucional del Estado como un factor central para explicar el cumplimiento o no con este marco normativo internacional, así como el problema de nuevos agentes no estatales que pueden tener responsabilidades en la violación de los derechos humanos a nivel doméstico y que hacen más complejo el panorama de regulación y cumplimiento (Risse and Börzel 2012).

Teniendo en cuenta el estado del conocimiento cuantitativo y cualitativo en lo que toca al problema de la regulación y cumplimiento de los derechos humanos, quisiera hacer una primera delimitación del modelo teórico que voy a usar en esta investigación en lo que respecta al concepto de derechos humanos.

Como punto de partida, comparto el interés por investigar la relación entre procesos de difusión internacional de los derechos humanos y su efecto práctico en la regulación de esta problemática a nivel doméstico y su cumplimiento en una perspectiva de goce efectivo de derechos. En relación con esta problemática general, en la dimensión internacional me interesa concentrarme en el análisis de los procesos de cambio reciente del régimen internacional de los derechos humanos, particularmente del sistema internacional de los derechos humanos centrado en las Naciones Unidas (SIDH-ONU),

para investigar qué tipo de requerimientos se generan a nivel internacional en materia de regulación y cumplimiento y cómo se transfieren estos requerimientos al nivel nacional.

En la dimensión nacional, me interesa ver qué cambios institucionales producen estas dinámicas internacionales en la forma como se diseña e implementa el modelo de regulación de los derechos humanos y el papel que juega en la explicación de estos resultados el comportamiento de agentes tanto estatales como no estatales que buscan incidir en el proceso de regulación.

En este nivel de análisis, es muy útil para mis propósitos de investigación el peso que se le da en la literatura a las "condiciones políticas domésticas" o a la "situación política doméstica" (Hafner-Burton 2012: 271. Krasner and Weinsten 2014: 135). Sin embargo, en el diseño de mi modelo de análisis (ver más adelante), al tomar en cuenta estas condiciones, me concentro en el PPG como variable que media y determina el efecto práctico que tiene la institucionalización de los derechos humanos sobre el cumplimiento efectivo a nivel nacional. El supuesto es que el comportamiento (Hafner-Burton 2012) del gobierno (agente estatal) será central para explicar los resultados en materia de incidencia, es decir, cambios institucionales en el modelo de regulación y resultados en materia de cumplimiento.

Para definir esta variable tomo en serio el punto que resalta Hafner-Burton respecto a la importancia de analizar cómo otros procesos y agendas, especialmente la agenda de seguridad y desarrollo, determinan los resultados en materia de cumplimiento de los derechos humanos. En este sentido, defino el PPG como la forma como el gobernante de turno integra jerárquicamente en su plan de gobierno las normas de derechos humanos, desarrollo y seguridad. Dependiendo de la jerarquía que se establezca entre estas normas se generaran distintos perfiles de gobierno. Sin embargo, matizo el efecto que tiene esta variable asumiendo que otros factores de la situación política doméstica también afectan los resultado definitivos en materia de cumplimiento, particularmente la existencia de "competidores armados del Estado" en un contexto de conflicto armado (Tilly 2010. Risse and Börzel 2012) y el comportamiento de otros agentes no estatales con responsabilidades en la regulación de los derechos humanos. La selección de estos elementos es consecuente con las características del caso de estudio (ver más adelante).

De los estudios cualitativos, el principal resultado que tomo en cuenta es la necesidad de analizar el conjunto de procesos, mecanismos y comportamientos concretos de los agentes en este paso de la institucionalización al cumplimiento efectivo, lo cual está asociado al requerimiento de mantener el monitoreo tanto desde el nivel internacional como dentro del espacio nacional en los Estados violadores.

Vale la pena una nota aclaratoria. Aunque Hafner-Burton sugiere analizar el tema del comportamiento de los agentes en términos cuantitativos, sin duda es relevante y productivo abordar el análisis de este componente en términos cualitativos. En otros términos, puede ser provechoso plantear un enfoque mixto que empiece por establecer el panorama cuantitativo general respecto al estado de la ratificación de instrumentos internacionales, su institucionalización a nivel nacional y la situación de cumplimiento de los derechos humanos a nivel doméstico. Sin embargo, dada la falta de claridad respecto al efecto que tienen la firma y ratificación de estos instrumentos en la regulación y cumplimiento efectivo, es necesario analizar el conjunto de procesos y mecanismos institucionales, así como los comportamientos estratégicos de los agentes, que habilitan o impiden que se cumpla efectivamente con esta normatividad. Esto implica integrar estos componentes en el modelo explicativo de la problemática de regulación y cumplimiento de los derechos humanos.

En términos generales, el punto central es que la construcción de este modelo explicativo requiere integrar el análisis de los procesos normativos e institucionales de los derechos humanos del nivel internacional, con los procesos normativos e institucionales del nivel nacional, integrando también los comportamientos de los agentes que intervienen en estos procesos de regulación y cumplimiento. En otras palabras, el análisis de esta problemática requiere definir el proceso de regulación y cumplimiento de los derechos humanos como un proceso distribuido por escalas (local, regional, nacional, internacional) y por agentes (estatales, no estatales) que se pueden desempeñar, a su vez, en estas distintas escalas de acción.

Este último punto pone en juego el enfoque de gobernanza como alternativa teórica apropiada para analizar específicamente cuál es el cambio institucional esperado a nivel doméstico dadas estas condiciones de formulación de la problemática de regulación y cumplimiento de los derechos humanos. En lo que sigue específico en términos teóricos y

en términos prácticos en qué consiste el problema de regulación y cumplimiento de los derechos humanos en perspectiva de gobernanza, para proponer un modelo de análisis para mi investigación definido en términos de gobernanza política multiescalar y multiagente (GPME-MA). Con base en esto, espero sustentar que los sistemas de gobernanza política multiescalar y multiagente (sistema de GME-MA) es el tipo de modelo de regulación más apropiado para avanzar a la meta de cumplimiento y goce efectivo de derechos a nivel doméstico.

GOBERNANZA²⁸ Y REGULACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

La introducción de la perspectiva de gobernanza promete generar avances en el análisis del problema de regulación y cumplimiento de los derechos humanos. El propósito general en este apartado es considerar los requerimientos teóricos y prácticos de regulación y cumplimiento de los derechos humanos que se generan en esta perspectiva teórica. Una vez establecidos estos requerimientos podremos analizar la cuestión de en qué medida el enfoque de gobernanza es adecuado para abordar los problemas de regulación en este régimen internacional. Empiezo delineando en términos generales el problema de regulación en perspectiva de gobernanza para establecer los requerimientos teóricos que se generan en esta perspectiva. Luego mapeo estos requerimientos teóricos al nivel práctico y específico en qué grado estos requerimientos teóricos y prácticos se ajustan a la especificación del problema de regulación y cumplimiento de los derechos humanos desarrollada antes.

Especificación teórica y práctica del problema de regulación y cumplimiento de los derechos humanos en perspectiva de gobernanza

Empecemos por especificar en qué consiste el problema general de regulación de problemáticas públicas en perspectiva de gobernanza y qué tipos de modelos de regulación se pueden considerar en general en esta perspectiva.

Tal como lo afirma Held, el fenómeno de interdependencia entre los asuntos internos y el ámbito internacional no es nuevo. Lo que es nuevo es, entre otras cosas, los temas que

²⁸ Ver anexo 2a: Ontología del concepto de gobernanza.

hacen interdependiente al mundo contemporáneo y la forma espacio-temporal que toman las relaciones que se establecen entre el ámbito interno y externo de los Estados en relación con estos temas (Held 1997: 40). La interdependencia, vista en función de los cambios en la organización del mundo contemporáneo, especialmente a partir de los primeros años setenta, genera por lo menos dos consecuencias importantes. Primero, en la medida en que incrementa la interdependencia aumenta la percepción de riesgo asociada a factores que comportan un potencial de inestabilidad para una sociedad dada pero cuyo origen o *locus* radica en otra sociedad o Estado diferente (Giddens 1999 y Beck 2008). Segundo, en la medida en que aumentan los problemas que deben ser regulados (riesgos), tanto en número como en complejidad, se multiplican los agentes (estatales y no estatales) interesados en la regulación de estas problemáticas y el proceso de regulación abarca distintas escalas (local, regional, nacional, internacional) y distintas dimensiones (normativa, institucional, técnica) (Newell 2012. Roseneau 1990). Estos resultados de la interdependencia llevan a que se perciba la cooperación como la opción más racional para hacer frente a estos nuevos factores de riesgo, lo que determina un lugar predominante en las relaciones internacionales para los sistemas de gobernanza (Keohane 1988. Roseneau and Czempiel 1992. Ruggie 2014).

El conjunto de riesgos que genera los puntos centrales de la agenda política internacional se refiere a problemáticas como la pobreza, las migraciones, el crimen organizado transnacional, el narcotráfico, el tráfico de armas, el militarismo, la proliferación de armas nucleares, el nacionalismo, los conflictos armados internos, la inestabilidad de los sistemas políticos, el terrorismo, el conflicto intercultural, la integración de las economías en el mercado mundial, las crisis financieras, el desarrollo, la crisis ambiental y los comunes globales, el control de recursos naturales estratégicos, la inequidad Norte-Sur, la violación de los derechos humanos y las crisis humanitarias, entre otros (Baylis y Smith 1997. Collier 2004. Kaldor 2001. Ostrom 2000. Rosanvallon 2010. Vallespín 2000). En este escenario, la exigencia fundamental es por mecanismos e instituciones que permitan la regulación efectiva de este conjunto de riesgos y amenazas. Los sistemas de gobernanza buscan responder a estas necesidades de regulación.

Ruggie indica que “la gobernanza, en cualquier nivel de organización social en la que pueda tener lugar, se refiere a la conducción de los asuntos públicos [y a la] serie de leyes, instituciones y prácticas por medio de las que cualquier colectividad dirige sus

asuntos" (Ruggie 2004: 9). Por su parte, el Centro de Estudio para la Gobernanza Global (CSGG)²⁹ la define "no como gobierno sino como un marco mínimo de principios, reglas y leyes necesarias para ocuparse de problemas globales, que es formulado por diversas instituciones, incluyendo tanto instituciones internacionales como gobiernos nacionales"³⁰. Risse propone una definición desde la perspectiva de las relaciones entre agentes estatales y no estatales y se refiere a la gobernanza como "el tipo de regulación típica del Estado cooperativo, en el que el Estado y actores no-estatales participan en redes mixtas público-privadas de política [...]. Como resultado, 'las nuevas formas de gobernanza global' harían referencia a arreglos institucionales más allá del Estado-nación que se caracterizan por dos atributos: [Primero] la inclusión de actores no-estatales, como empresas, grupos de interés privados u organizaciones no-gubernamentales (ONGs) en estructuras de gobernanza (dimensión de actores). [Segundo] el énfasis en formas no-jerárquicas de dirección" (Risse 2004: 291).

Tanto el gobierno como la gobernanza son dos formas distintas de resolver el problema de regulación de las interacciones sociales (políticas, económicas, sociales, culturales). La diferencia fundamental entre gobierno y gobernanza es respecto al alcance de la regulación (Carrigan and Coglianese 2011). Por una parte, el gobierno puede tener la legitimidad para regular a una sociedad determinada en su conjunto, así como para obligar y sancionar el cumplimiento de estas disposiciones dentro de un espacio nacional acotado por fronteras territoriales. Por la otra, el alcance de la regulación que surge de estructuras y procesos de gobernanza³¹ está acotado al contexto de interacción en el que surge esa regulación y no cuenta con mecanismos generalizados y legítimos de obligación y sanción para la sociedad en su conjunto. Curiosamente, instituciones del tipo "gobernanza global" indicarían que el ámbito de la regulación es mundial, aunque sin mecanismos apropiados de coacción para obligar a que los comportamientos a nivel micro se adapten a estas regulaciones estructurales (Coleman 1990) a nivel internacional. Esto lleva a Krasner a criticar el enfoque de gobernanza como "estructuras para la toma de decisiones carentes de autoridad" (Krasner 2001: 64), a lo que añade que un rasgo característico del sistema internacional

²⁹ Siglas en inglés.

³⁰ <http://www.lse.ac.uk/globalGovernance/HomePage.aspx>.

³¹ La gobernanza se define a la vez como proceso y como estructura (Bevir 2010).

es que “no existe estructura de autoridad que actúe como juez”, a la vez que “las normas y reglas internacionales pueden ser contradictorias” (Krasner 2001: 17).

En este sentido, tanto el gobierno como la gobernanza “se refieren a un comportamiento consciente [intencional], a actividades orientadas a objetivos; pero el gobierno sugiere actividades que están respaldadas por una autoridad formal, por poderes policivos para asegurar la implementación de políticas debidamente constituidas, mientras que gobernanza se refiere a actividades respaldadas por objetivos compartidos que pueden o no derivarse de responsabilidades legal y formalmente prescritas y que no necesariamente se sustentan en poderes policivos para controlar su desafío o para lograr la obediencia” (Roseneau, citado en Karns and Mingst 2004: 4).

Es necesario anotar que estas dos formas de regulación están determinadas a su vez por el marco normativo (normas e instrumentos legales) institucionalizado en el sistema político doméstico. Esto aplica incluso para procesos de gobernanza global en la medida en que su implementación práctica requiere que pasen del plano internacional al plano nacional (Sassen 2010) y, asumiendo el principio de soberanía, implica que quedan sujetos a este marco normativo doméstico³².

La revisión de la literatura sobre gobernanza muestra que, en general, se presentan tres atributos fundamentales que, dependiendo de cómo se definan y se relacionen entre sí, generan distintos sistemas de regulación. Estos atributos son: el tipo de objeto que se regula, el tipo de agentes sociales que interactúan y el tipo de contexto de interacción. Esto último incluye el tipo de solución al problema de obligación-sanción de los acuerdos (*enforcement*), así como el tipo de solución al problema de coordinación y la relación que se establece entre el sistema de gobernanza y el sistema político doméstico. La coordinación incluye el supuesto sobre la condición inicial de la interacción (conflicto - cooperación) y el tipo de normas, reglas y condiciones institucionales que regulan la interacción (Bevir 2007 y 2010. March and Olsen 1989. Ostrom 1990. Reff Peddersen et al., 2011. Williamson 1996. Valdés 2010. Zurbriggen 2011).

A nivel doméstico, esto genera básicamente tres tipos de sistemas de gobernanza. Primero, sistemas de gobernanza corporativa orientados a la regulación de los riesgos

³² más adelante retomo este punto.

asociados a las transacciones económicas dentro de la empresa y estructurados en función de un mecanismo de coordinación jerárquico (autoridad vertical) entre los agentes económicos. Estos sistemas toman en cuenta el sistema político doméstico como parte de las condiciones ambientales (estructurales) que enmarcan su funcionamiento y que determinan en parte sus procesos adaptativos de cambio interno (Williamson 1996). Segundo, sistemas de gobernanza cooperativa orientados a la regulación de bienes comunes, que se estructuran con base en un mecanismo de coordinación jerárquico no autoritario (autoridad horizontal) entre los miembros de alguna comunidad, normalmente del nivel local. Estos sistemas de gobernanza buscan ser autónomos en relación con el sistema político, aunque se enmarcan en las reglas y normas políticas domésticas (Ostrom 1990 y 2005).

Por último, sistemas de gobernanza política en los que interactúan tanto agentes estatales como no estatales (interacciones multiagente) en función de la regulación de alguna problemática de carácter público de interés común (riesgo social). Estos sistemas están estructurados con base en un mecanismo de coordinación intersectorial no jerárquico (autoridad horizontal distribuida) y se configuran como una interface entre el sistema político y los procesos de organización social y económica por fuera de este sistema. Se asume que el objetivo fundamental de los agentes no estatales es incidir directamente en los procesos de gobierno que tienen como resultado la regulación de la problemática en cuestión. Los agentes estatales hacen parte y se desempeñan habitualmente en el sistema político doméstico, mientras que los agentes no estatales pueden tener carácter social (sociedad civil), oficial (e.g. agencias de cooperación internacional) o empresarial (empresa), y se pueden desempeñar habitualmente en la escala nacional o en la escala internacional (organismos internacionales, corporaciones, ONGs internacionales) (Baiocchi 2002 y 2003. Newell et al. 2012).

Dado que me voy a enfocar en los sistemas de gobernanza política, vale la pena matizar con más detalle este concepto. Mayntz usa el término “gobernanza política” para referirse indistintamente a todos los esquemas de gobernanza (Mayntz 1998), mientras que Kooiman usa el término “gobernanza sociopolítica” en una perspectiva sociocibernética para delimitar diferentes niveles de observación y regulación de las dinámicas sociales (Kooiman 1999). Por su parte, Henisz y Zelner parten del concepto de gobernanza corporativa de Williamson y usan el término “gobernanza

política” para analizar las negociaciones entre actores corporativos y actores del sistema político orientadas a regular el potencial de riesgo, percibido por los empresarios, para las actividades corporativas subyacente a las dinámicas políticas (Henisz and Zelner 2004). Esto último corresponde al enfoque de la sociología económica sobre los contextos de negociación y concertación entre empresarios y Estado a nivel doméstico (Nee and Oppenheimer 2010).

Asumiendo como trasfondo este debate, para mi investigación defino gobernanza política como "una interface de negociación o concertación entre agentes estatales y agentes no-estatales que buscan incidir directamente sobre la función de regulación del Estado, es decir, sobre los procesos y los resultados de regulación de problemáticas públicas propios del sistema político doméstico" (González-Chavarría 2012).

Cuando se integra la variable “escala” (Sassen 2010) en el modelo explicativo, se generan los sistemas de gobernanza política multiescalar - multiagente (sistema de GME-MA), que son sistemas de gobernanza en los que se abordan directamente problemas de regulación de problemáticas públicas interdependientes (riesgos globales). Por su relevancia para mi investigación, analizo en detalle este tipo de sistemas de gobernanza para argumentar finalmente que, dados los cambios recientes en el SIDH-ONU³³, estos son los modelos de regulación más apropiados para abordar el problema de regulación y cumplimiento de los derechos humanos en tanto problemática interdependiente.

El problema de las escalas de regulación

Para empezar, la gobernanza multiescalar o multinivel "se refiere no sólo a la dispersión vertical de la autoridad del gobierno central hacia actores ubicados en otros niveles territoriales sino, además, [a la dispersión] horizontal hacia actores no estatales" (Bache and Flinders 2004: 4).

Un punto de vista compartido desde los estudios de la gobernanza multinivel es que se refiere a procesos de gobierno orientados a la regulación de problemáticas públicas que se implementan integrando múltiples escalas nacionales (nación, región, municipalidad, distrito) o internacionales (nivel nacional, nivel internacional) (Enderlein et al. 2010).

³³ Capítulo 2.

Existe cierto acuerdo en esta literatura sobre las ventajas de los sistemas de gobernanza multinivel para resolver el problema de la integración de los procesos de gobierno entre estas escalas, dada su flexibilidad. Sin embargo, no existe acuerdo sobre el diseño institucional más adecuado que corresponde a estos sistemas de gobernanza (Hooghe and Marks 2010: 17). El principal problema es cómo tomar decisiones gubernamentales colectivas que sean aceptadas y respetadas en contextos de interacción caracterizados por la multiplicidad de agentes que participan (atributo multiagente) y la multiplicidad de escalas en las que se desarrollan estos procesos de gobierno (atributo multiescalar). Lo que es de suponer es que la regulación efectiva de la problemática en cuestión depende de diseños institucionales que resuelvan este problema de coordinación multiagente e integración multiescalar³⁴.

Los sistemas de gobernanza multinivel se distinguen fundamentalmente por el tipo de mecanismo de coordinación que se implementa en el diseño institucional para resolver el problema de regulación efectiva. Esto da origen a dos tipos de sistemas. El tipo I se refiere a procesos de gobierno que buscan regular distintas problemáticas públicas en los que es determinante la escala territorial o la jurisdicción en la que se da el proceso (nación, región, municipalidad, distrito). La integración del proceso de regulación entre estas escalas o jurisdicciones se da a través de un mecanismo de coordinación jerárquico (e.g. coordinación nación - territorio). El tipo II se refiere a procesos de gobierno en los que lo determinante es la regulación de una área problemática específica y no el nivel territorial o la jurisdicción en el que se da efectivamente el proceso de regulación. El mecanismo de coordinación en este escenario es más horizontal y está orientado fundamentalmente a resolver los problemas de coordinación entre la pluralidad de agentes que participan en el proceso de regulación: "El tipo I de jurisdicciones son el corazón de las elecciones democráticas, los sistemas de partidos, las legislaturas y los ejecutivos [y] sostienen una clase de políticos profesionales que median la inclusión de las preferencias de los ciudadanos en la ley [...] En contraste, el tipo II de jurisdicciones enfatizan la solución de problemas [y] resuelven problemas ad-hoc de coordinación entre individuos que comparten el mismo espacio geográfico o funcional" (Hooghe and Marks 2010: 28). Este espacio funcional se puede definir en términos de los intereses o

³⁴ más adelante específico en términos prácticos estos dos componentes.

problemas compartidos entre los agentes, sin que lo determinante sea el nivel geográfico o territorial en el que se desempeñan efectivamente los agentes.

Aunque una de las principales características que se resalta de este tipo de sistemas de gobernanza, siguiendo a Vincent y Elinor Ostrom, es el carácter policéntrico del proceso de toma de decisiones, la forma como se define este rasgo merece un breve análisis. Para los Ostrom, policéntrico es un "término genérico para la coexistencia de muchos centros de toma de decisiones que son formalmente independientes entre sí" (Hooghe and Marks 2010: 20). El resultado es que en este tipo de sistemas de gobernanza "la capacidad para tomar decisiones colectivas estables es difusa entre una variedad de actores" (Hooghe and Marks 2010: 21).

Lo anterior apunta a un problema de coordinación en estos sistemas de gobernanza ((Borrás and Ejrnaes 2011. Borrás and Jacobsson 2004. Héritier 2002. Idema and Kelemen 2006. Reff Peddersen 2011. Regent 2003. Schäfer 2006). Si se asume que el proceso de toma de decisiones está distribuido entre un conjunto de agentes que participan en el proceso de regulación en distintas escalas de acción, es decir, si la regulación se define como una función distribuida por agentes y por escalas, esta "independencia formal" indica una dispersión o falta de integración de las interacciones de los agentes que participan en el proceso de regulación. Esto se refleja en términos del mecanismo de coordinación entre los agentes y la integración multiescalar del proceso. Esto hace "difuso" el proceso y los resultados en materia de regulación en esta perspectiva micro.

En la perspectiva estructural, es decir, a nivel sistémico, la incapacidad para tomar decisiones colectivas que sean aceptadas y respetadas por una colectividad social indica problemas de integración de los aspectos estructurales del sistema de gobernanza en la dimensión normativa y en la dimensión institucional. Estos problemas de coordinación e integración del sistema de gobernanza en la dimensión micro y en la dimensión macro (Coleman 1990. Ostrom 2005) llevan a que un sector académico importante critique estas formas de gobernanza multinivel como formas premodernas que se contraponen a "la concepción unitaria [moderna] del Estado" (Hooghe and Marks 2010: 22), que es una crítica similar a la de Krasner, presentada antes.

Para el desarrollo de mi investigación, me enfoco precisamente en las soluciones que se implementan en materia de coordinación multiagente e integración multiescalar en el proceso de generación y transferencia de nuevos requerimientos de regulación de los derechos humanos del nivel internacional al nivel nacional y la incidencia de este proceso en términos de cambio institucional en el modelo de regulación y cumplimiento de los derechos humanos a nivel doméstico en mi caso de estudio.

En este punto, quisiera complementar la delimitación de mi espacio de construcción de teórica en el desarrollo de esta investigación, esta vez en lo que toca al concepto de gobernanza.

En la perspectiva internacional, el tipo II de gobernanza multinivel está orientada a la regulación de problemas que presentan este rasgo de interdependencia y se relaciona con todos los "esfuerzos para internalizar [institucionalizar a nivel doméstico] desarrollos internacionales en ausencia de coordinación jerárquica. La mayoría de estos desarrollos abordan problemas específicos de política que van desde la protección de la capa de ozono al embarque de desechos tóxicos o la migración de especies. La especificidad de tareas es un rasgo común de los regímenes internacionales" (Hooghe and Marks 2010: 23). Sin embargo, aunque el enfoque de gobernanza multinivel incluye los procesos de regulación por fuera del sistema político institucionalizado homologa estos procesos con procesos de mercado. Incluso cuando se permite la interacción entre agentes estatales y agentes no estatales, por ejemplo, en el análisis de las alianzas público - privado se acentúa la "provisión de bienes colectivos" (Beisheim et al. 2010), acentuando la dimensión de mercado asociada a estos procesos. Mi interés específico es en procesos de regulación política de problemáticas públicas o riesgos sociales que incluyen negociaciones o procesos de concertación intersectorial entre agentes estatales y agentes no estatales. La regulación y cumplimiento de los derechos humanos es parte de este conjunto de procesos de regulación de problemas públicos interdependientes, que no necesariamente tienen un carácter económico.

El análisis de los sistemas de gobernanza que se generan para regular estos problemas, como el SIDH-ONU, debe tomar en cuenta cómo está distribuido el proceso de regulación por agentes y por escalas. Esto exige especificar en términos prácticos en qué escalas se implementa aspectos particulares del proceso de regulación, qué agentes se desempeñan

habitualmente en esa escala o convergen en esa escala para participar en el proceso de regulación y, al final, cómo se resuelven los problemas de coordinación multiagente y cómo se integran los procesos institucionales parciales por escalas (integración multiescalar) para generar resultados agregados que cumplan los objetivos de la regulación.

Esto implica efectivamente procesos distribuidos de toma de decisiones por escalas y por agentes, pero es razonable suponer que los procesos institucionales parciales por agentes y por escalas se integran formalmente en términos normativos, institucionales e, incluso, técnicos, es decir, no son procesos difusos. Es en estos términos en los que habitualmente se hace referencia a los derechos humanos como un régimen internacional. Esto debería permitir que los resultados y compromisos en términos de regulación se puedan monitorear y sancionar entre el conjunto de agentes que participan en el proceso de regulación y entre las escalas en las que se distribuye el proceso. En este sentido, el problema práctico central es precisamente cuál es el tipo de diseño institucional que más conviene a estos requerimientos de regulación, es decir, cuáles son las innovaciones institucionales requeridas para resolver estos requerimientos de coordinación multiagente e integración multiescalar.

Estos requerimientos teóricos y prácticos en materia de coordinación multiagente e integración multiescalar aplican a los procesos de regulación de la problemática de derechos humanos y su cumplimiento habitual. Esto me da pie para especificar esta problemática en los términos del debate sobre gobernanza multinivel, asumiendo que el SIDH-ONU se puede concebir como uno de estos sistemas de gobernanza (UN 2004a y 2004b).

En el proceso de regulación y cumplimiento de los derechos humanos tienen responsabilidades una pluralidad de agentes de carácter tanto estatal como no estatal e incluye todas las escalas, desde el nivel internacional hasta el nivel local, municipal. Los agentes no estatales incluyen agentes del nivel doméstico, sociales y empresariales, y agentes del nivel internacional sociales (ONGs internacionales), empresariales (corporaciones) y de carácter oficial (organizaciones internacionales). Se supone que este conjunto de agentes buscan incidir directamente en los procesos de gobierno orientados a la regulación y cumplimiento de los derechos humanos a nivel doméstico. Por tanto, el

proceso de regulación y cumplimiento de los derechos humanos se puede definir como un proceso político intersectorial distribuido por escalas y por agentes. Esto implica que el diseño institucional de este sistema de gobernanza debe resolver problemas de coordinación intersectorial multiagente e integración multiescalar en la dimensión normativa y en la dimensión institucional y técnica. Dados estos atributos, la propuesta teórica en esta investigación es definir estos modelos de regulación como sistemas de gobernanza política multiescalar - multiagente (sistema de GME-MA). En relación con los modelos de gobernanza definidos antes, este enfoque corresponde a una especificación de los sistemas de gobernanza política con base en los atributos "multiescalar" y "multiagente".

La introducción de la perspectiva multiescalar presenta problemas analíticos importantes en lo que respecta a la forma como se coordinan agentes y se integran aspectos normativos e institucionales entre el nivel internacional y el nivel nacional. En la revisión del estado del arte sobre derechos humanos esto corresponde al problema de la soberanía como barrera política al proceso de difusión internacional e institucionalización de los derechos humanos a nivel doméstico. A continuación retomo y resalto los aspectos más importantes de este debate.

La soberanía como barrera de entrada al nivel nacional

Dados los procesos de regulación de objetos que se definen como problemáticas públicas interdependientes que y que se distribuyen entre distintas escalas y agentes, incluidos agentes no estatales, un problema central que se plantea en la literatura es ¿cuál es el efecto de estas dinámicas de regulación sobre el Estado moderno? (Sassen 2010).

Este aspecto de la problemática de los derechos humanos es especialmente importante porque genera el contexto general en el que se enmarca el funcionamiento del PPG como factor explicativo de los resultados en materia de regulación y cumplimiento a nivel doméstico.

En la literatura, un argumento importante señala que los flujos globales se localizan efectivamente en los espacios nacionales, alterando profundamente el funcionamiento del Estado y el ejercicio de la función de gobierno generando, si se quiere, islas de regulación

"desnacionalizadas" dentro del mismo Estado (Sassen 2005, 2010). En otros términos, es necesario tener en cuenta "la proliferación de escalas subnacionales de procesos e instituciones globales" (Sassen 2005: 524) como una de las dinámicas que explican el cambio institucional a nivel doméstico determinado desde el nivel internacional, especialmente en los países en vías de desarrollo.

En esta perspectiva se acentúa que la materialización a nivel nacional de estos flujos y actores globalizados implica la pérdida o redistribución de la autoridad territorial del Estado (Strange 2003) y sobre la regulación de algunas problemáticas públicas domésticas (soberanía interna). En lo que se refiere a mis intereses de investigación, uno de los efectos previsibles más importantes de estas dinámicas es que "los regímenes transnacionales implementados para regular procesos globales también entran en el espacio institucional nacional y en el territorio geográfico [produciendo] una variedad de nuevas fronteras dentro del territorio nacional" (Sassen 2005: 524). Estas "nuevas fronteras" se pueden definir como sistema de GME-MA orientados a la regulación de problemáticas públicas interdependientes como los derechos humanos. La perspectiva de Sassen me permite acotar de manera más precisa el nivel de observación del funcionamiento de estos sistemas de gobernanza en la medida en que plantea con rigurosidad analítica que "lo global [se localiza] dentro de la nación" (Sassen 2010).

Krasner (2001) también aporta elementos importantes para analizar el problema de la intervención de actores externos en los asuntos internos de gobierno. Para Krasner, estas formas de intervención pueden ir desde la violación directa de la soberanía a través de la amenaza o el uso de la fuerza hasta la violación "acordada" como resultado de procesos de negociación y construcción de contratos o acuerdos internacionales.

Hay dos formas de soberanía que se pueden violar de este modo "acordado": La soberanía legal internacional (westfaliana) y la soberanía interdependiente. La primera hace referencia al carácter legal de los Estados en el sistema internacional y a su capacidad de firmar contratos, acuerdos, convenios y otro tipo de mecanismos vinculantes, es decir, de carácter legal que estipulan una posible sanción en caso de incumplimiento. La segunda se refiere al control exclusivo que debe tener el Estado sobre el control y regulación de los flujos (de cualquier naturaleza) que atraviesan su territorio.

El argumento de la "violación acordada" de la soberanía se basa en el supuesto que en el ámbito internacional predomina una lógica del cálculo racional según intereses y expectativas de los agentes estatales por encima de un comportamiento estrictamente ético que obligue a estos agentes a ser siempre consecuentes con lo que se espera moral y normativamente de sus roles. Lo primero se conceptualiza como lógica de las consecuencias esperadas, lo segundo como lógica de la pertinencia (Krasner 2001: 16s).

La violación acordada se da cuando, respondiendo a cálculos utilitarios costo-beneficio, los agentes gubernamentales del nivel nacional permiten la participación activa de agentes no estatales internacionales en los procesos de gobierno y dirección del Estado a nivel interno.

La conclusión empírica a la que llega Krasner es que actuando con base en la lógica de las consecuencias esperadas, los gobiernos o quien los representa en el ámbito internacional están dispuestos a transgredir los principios que estructuran estas formas de soberanía, siempre y cuando esta transgresión resulte en mayor beneficio según sus intereses. Lo importante es que este resultado depende de la participación voluntaria de los Estados en estos procesos de negociación, contratación o construcción de acuerdos (Krasner 2001: 43-66).

Por tanto, los resultados en términos de "violación acordada" dependen de dos factores centrales. Por una parte, la aceptación o rechazo de las reglas convencionales por parte de los gobernantes según sus intereses y según los recursos (materiales, simbólicos, sociales o políticos) a los que puedan acceder en determinados momentos y coyunturas del sistema internacional. Por otra parte, de la efectividad de los diferentes discursos políticos y estrategias retóricas usadas por el gobierno, incluso de modo contradictorio entre sí, para presentar y justificar sus decisiones a su electorado o a grupos de interés en el contexto nacional. Esto es especialmente importante cuando existen distancias ideológicas importantes o percepciones conflictivas entre estos sectores nacionales respecto a los temas en cuestión y las decisiones tomadas (Krasner 2001: 41).

En particular, la soberanía interdependiente hace referencia a los procesos de regulación de riesgos globales. Según la argumentación de Krasner, para regular estos riesgos no existen mecanismos de gobierno supranacional, por lo que es necesario apelar a

mecanismos de gobernanza global, es decir, acuerdos normativos e institucionales en torno a mecanismos de regulación y control que cada Estado puede implementar más o menos libremente en sus procesos de gobierno a nivel nacional. El incumplimiento de estos acuerdos no conlleva inmediatamente a una sanción legal, penalización, sanción económica o política. Es en este sentido en el que Krasner define estos sistemas de gobernanza como “estructuras de toma de decisiones carentes de autoridad” (Krasner 2001: 17, 21).

Krasner no se ocupa de los mecanismos asociados a la soberanía interdependiente. En buena medida no lo hace porque es difícil establecer y delimitar los mecanismos de coacción que operan en estas dinámicas de regulación. Sin embargo, en lo que toca a los derechos humanos, hay que tomar en serio los resultados de investigación que sugieren que estas dinámicas de regulación y cumplimiento están parcialmente determinadas por las dinámicas de otros regímenes internacionales, especialmente las del SCID (Risse and Sikking 1999). Esto permite complementar el análisis de cómo se resuelve el problema de obligación y sanción de los acuerdos en esta área de regulación y, por tanto, especificar el mecanismo de coacción que para Krasner está ausente del ejercicio de la soberanía interdependiente. Por supuesto, no hay que olvidar que el problema de incidencia reseñado por Hafner-Burton indica que estos mecanismos aún no son tan efectivos como se desearía, lo cual no obsta para analizar cómo están diseñados y cómo operan en los procesos de regulación normativa e institucional de los derechos humanos.

En definitiva, los gobiernos pueden “invitar” a gentes externos a intervenir como asesores técnicos o consultores en la construcción de la política pública y en el diseño institucional del Estado, lo que termina afectando su autonomía en esta esfera interna, nacional (Krasner 2010). Tal como lo resalté antes, el caso de los derechos humanos permite modelar este mecanismo (Behnabib 2009. Donnely 2007).

MODELO DE ANALISIS

El análisis comparativo con los modelos de gobernanza presentados antes me permite identificar las principales ventajas de los sistema de GME-MA como enfoque

analítico para abordar el problema de regulación y cumplimiento de los derechos humanos.

Primero, este enfoque permite abordar la regulación de la problemática de derechos humanos como un proceso distribuido por escalas (local, regional, nacional, internacional) que integra procesos internacionales y procesos domésticos de regulación. Esto genera un problema muy importante de integración multiescalar que se refiere a la forma como se integra el proceso completo de regulación en sus dimensiones normativa, institucional y técnica entre las distintas escalas o niveles en los que se distribuye el proceso de regulación.

Segundo, en los sistema de GME-MA la función de regulación también está distribuida por agentes (estatales y no-estatales). El caso de la Unión Europea muestra cómo cuando se asignan roles formales a distintos agentes en relación con algún proceso de toma de decisiones o implementación de algún aspecto de la función gubernamental, se genera un efecto de "dispersión" o distribución de la función de regulación entre los agentes a los que se les asignan esos roles (Bevir 2007: 581). Esto implica que otro problema central del diseño institucional de estos sistemas es la coordinación intersectorial multiagente.

Si asumimos que los agentes que interactúan son agentes sociales plurales, con diferencias en la forma como conciben la problemática que se busca regular, diferencias en lo que conciben como los medios o estrategias más adecuadas para regular esa problemática, además de diferencias en otras características importantes como intereses, control sobre recursos (poder), roles específicos en relación con la regulación de la problemática en cuestión y determinadas relaciones con los otros agentes (cooperación estratégica, conflicto), entonces el problema de coordinación multiagente se refiere a la forma como este conjunto de agentes organiza los procesos de negociación y concertación de tal forma que puedan llegar a algún acuerdo común sobre la forma más adecuada de regular la problemática y los procesos prácticos, institucionales, para implementar ese enfoque de regulación (González-Chavarría 2014).

Tercero, el enfoque de sistema de GME-MA permitir delimitar claramente las posibilidades de incidencia directa que tienen los agentes no-estatales sobre la función de gobierno propia de los agentes estatales. Este último punto depende de una

conceptualización de la regulación no sólo como resultados en términos de política pública sino, además y fundamentalmente, como un proceso complejo que se desarrolla en distintos niveles de interacción, regulado a su vez por distinto tipo de condiciones institucionales y compuesto por distintos flujos de comunicación, flujos de trabajo, decisiones intermedias, así como procesos específicos de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas³⁵. En estos términos, la forma como se distribuye este proceso de regulación por niveles y por agentes genera distintas posibilidades de incidencia política para los agentes no-estatales.

Por último, el giro hacia la gobernanza como modelo de regulación de la problemática de derechos humanos plantea un problema importante en relación con el proceso de institucionalización mismo de estos sistema de GME-MA a nivel doméstico. El problema consiste en que la institucionalización a nivel doméstico permite potencialmente precisamente la incidencia directa de los agentes no estatales tanto del nivel nacional como del internacional sobre los procesos de gobierno que buscan regular esta problemática. Esto puede resultar en la violación de la soberanía del Estado (Krasner 2001), en la fragmentación del ejercicio del gobierno (Strange 2003) y en la dispersión de responsabilidades en el momento de rendición de cuentas sobre los resultados de la regulación. En este punto es de mucha utilidad el concepto de "lo global en lo local" (Sassen 2010) que se refiere básicamente a la forma como agentes del nivel internacional localizan sus operaciones en la escala doméstica alterando de forma importante el funcionamiento tradicional del Estado y del principio de soberanía y, por tanto, la función de gobierno a nivel nacional. Al enfocar el análisis en el nivel nacional es posible analizar qué mecanismos explican la institucionalización de estos sistemas de gobernanza política y cómo se resuelve en este proceso los problemas de coordinación multiagente, integración multiescalar y soberanía.

En términos teóricos y prácticos se espera que el proceso de regulación y cumplimiento de los derechos humanos a nivel doméstico se integre con los procesos internacionales. Tal como sustento en el capítulo 2, estos requerimientos de regulación y cumplimiento están soportados por las dinámicas recientes de cambio en el SIDH-ONU. Esta integración no sólo es normativa, sino además, institucional y técnica y posiblemente

³⁵ De aquí la importancia de ver la gobernanza a la vez como estructura y como proceso, es decir, en términos sistémicos (Aoki 2001. Williamson 1996).

tenga como resultado la institucionalización a nivel nacional de un sistema de regulación que integre explícitamente un mecanismo de coordinación multiagente y un mecanismo de integración multiescalar (SGPMA-ME).

El análisis del problema de regulación y cumplimiento de los derechos humanos en el contexto colombiano en el período 2006 - 2014 me permitirá explorar con suficiente detalle la forma como se dan estos procesos de cambio institucional en el modelo de regulación a nivel doméstico. Por el momento, voy a definir específicamente el modelo de análisis que voy a usar para desarrollar esta investigación y voy a ubicar mi caso de estudio en el espacio conceptual que he delimitado para mi investigación. Este modelo de análisis está configurado por los mecanismos fundamentales presentados hasta este punto.

En la perspectiva internacional, se ha dado un proceso de convergencia normativa entre las agendas de derechos humanos y desarrollo que, junto con el conjunto de mecanismos y procesos de regulación internacional propios del SIDH-ONU, definen los componentes principales que configuran el proceso de regulación a nivel internacional. En la medida en que un Estado haga parte del régimen internacional de los derechos humanos, adquiere compromisos con distinta fuerza vinculante que permiten que estos requerimientos normativos, institucionales y técnicos del proceso general de regulación pasen al nivel nacional como elementos que enmarcan el comportamiento de los distintos agentes interesados en participar en estos procesos de regulación y generan requerimientos para el diseño e institucionalización del sistema de regulación a nivel doméstico. Los requerimientos de concertación intersectorial, así como los requerimientos de coordinación multiagente e integración multiescalar, permiten definir estos sistemas de regulación como sistema de GME-MA. Estos sistemas permiten que un conjunto de agentes no estatales, incluidos agentes de carácter internacional como la OACNUDH, agentes del SCID y ONGs internacionales, localicen sus operaciones a nivel nacional e interactúen con el gobierno doméstico buscando incidir directamente en los procesos de gobierno orientados a la regulación de la problemática de derechos humanos.

Un mecanismo importante que surge en estos sistemas de regulación es que los agentes no estatales tienen acceso directo al nivel internacional, por ejemplo, al SIDH-ONU o a foros internacionales vinculados al SCID. Esto expone al gobierno doméstico a un

mecanismo complejo de presión y monitoreo de su comportamiento en materia de regulación y cumplimiento de los derechos humanos. Como resultado, el conjunto completo de agentes no estatales pueden compartir potencialmente responsabilidades en materia de monitoreo y regulación de la problemática en etapas específicas del proceso general de regulación.

Para el caso colombiano, el problema fundamental no es entender por qué el Estado colombiano participa en el régimen internacional de los derechos humanos. A nivel nacional, los agentes interesados en la regulación de esta problemática reconocen que existe un nivel avanzado de institucionalización de los instrumentos internacionales de derechos humanos como parte del sistema político doméstico. Por tanto, el problema central es el de regulación y cumplimiento a nivel doméstico (incidencia).

De acuerdo al Banco Mundial y el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE, Colombia es un país con un nivel medio - alto de desarrollo (CEPAL 2012) que formalmente se define como una de las democracias más antiguas en la región de América Latina, con un nivel avanzado de institucionalización de los instrumentos internacionales de derechos humanos como parte del sistema político doméstico (CNDH-DIH 2013). Sin embargo, no es una democracia consolidada, tampoco es un país en transición a la democracia, una nueva democracia o un sistema autoritario, categorías que definen los tipos más importantes de situación política doméstica a la que se refieren las investigaciones cuantitativas y cualitativas sobre el problema de regulación y cumplimiento de los derechos humanos (Hafner-Burton 2012. Simon 2009)³⁶. Aún más importante, la situación política doméstica se caracteriza por la existencia de un conflicto armado interno que se ha prolongado por más de cinco décadas (CNMH 2013. Espectador 2014-05-23) y que ha dejado hasta el momento alrededor de seis millones de personas desplazadas y una situación sostenida de violación de los derechos humanos (NRC-IDMC 2014. OACNUDH-C 2014)³⁷. Esto implica que a nivel doméstico en Colombia el tema de la seguridad interna es una norma que entra frecuentemente en fuerte competencia con la norma de derechos humanos, tensión que se expresa en la forma como el gobernante de turno define su visión sobre el desarrollo del país.

³⁶ Simmons se concentra en países en transición que define como "parcialmente democráticos" (Simons 09). Sin embargo, aunque Colombia se podría definir como un país parcialmente democrático, no es un país en transición.

³⁷ De una población de 47 millones de habitantes para el año 2014.

Por tanto, dadas estas particularidades, para el análisis de la problemática de regulación y cumplimiento de los derechos humanos en Colombia propongo especificar la situación política doméstica en términos del PPG, definido éste con base en la relación que establece cada gobernante entre las normas de derechos humanos, seguridad y desarrollo en su plan de gobierno, los desarrollos institucionales que esto genera en materia de regulación de los derechos humanos y los resultados en materia de cumplimiento efectivo de esta normatividad.

Hipótesis de trabajo y argumento central

Con base en el modelo de análisis planteado, construyo mi hipótesis de trabajo en dos partes: una parte teórica (HT) y una parte empírica (HE). Divido esta última parte en dos niveles: nivel internacional (HE_NI) y nivel nacional, doméstico (HE_ND). Esto me permite generar un análisis que integra los procesos de regulación del nivel internacional (SIDH-ONU)³⁸ con los procesos de regulación del nivel nacional (caso de estudio)³⁹ y enmarcar críticamente los resultados de este análisis en el marco general del debate teórico sobre regulación y cumplimiento de los derechos humanos en perspectiva de gobernanza, revisado en este capítulo⁴⁰.

[HT] En la parte teórica de la hipótesis ponngo en juego la variable “PPG”. A nivel internacional se genera un marco normativo internacional del que se derivan responsabilidades y compromisos para los Estados en materia de regulación y cumplimiento a nivel doméstico. Este conjunto de requerimientos normativos e institucionales pasan al plano nacional a través de los mecanismos propios de las relaciones internacionales (ratificación de tratados internacionales, firma de convenios de cooperación y firma de acuerdos internacionales, principalmente). Una vez institucionalizados estos requerimientos como parte del sistema político doméstico, se genera el marco normativo doméstico que enmarca la acción gubernamental en materia de regulación y cumplimiento. Lo esperado es que, de acuerdo a los requerimientos internacionales, el modelo de regulación a nivel doméstico se diseñe como un SGPMA-

³⁸ Capítulo 2.

³⁹ Capítulos 3-5.

⁴⁰ Conclusiones.

ME. Sin embargo, el “PPG” afecta al grado en que se toman en cuenta y se siguen estos requerimientos en el proceso de diseño e institucionalización del sistema de regulación de la problemática de derechos humanos. Esto afecta directamente el grado de cumplimiento efectivo de esta normatividad y el grado de cambio en la situación fáctica de violación de los derechos humanos a nivel doméstico. En síntesis, el efecto del PPG se puede observar efectivamente en los procesos institucionales, prácticos, de regulación a nivel doméstico, particularmente en el proceso de diseño e institucionalización del modelo de regulación.

El caso colombiano permite analizar empíricamente el efecto que tiene la variable "PPG" sobre el diseño e institucionalización del modelo de regulación de la problemática de derechos humanos y, en definitiva, su cumplimiento habitual y goce efectivo.

[HE_NI] En este sentido, la parte empírica internacional de la hipótesis que voy a investigar plantea que los procesos de cambio reciente del SIDH-ONU generan requerimientos normativos e institucionales que pasan al nivel nacional y se institucionalizan como parte del sistema político doméstico. Esto enmarca normativamente el comportamiento de los agentes estatales y de los agentes no estatales. Sin embargo, el grado en el que estos requerimientos determinan efectivamente el modo de regulación de la problemática de derechos humanos a nivel doméstico depende del PPG de turno.

[HE_ND] La parte empírica doméstica se refiere al caso colombiano y pone en juego el PPG. Por una parte, aunque en la administración Uribe la norma de derechos humanos terminó siendo subordinada a las normas de seguridad y desarrollo, el modelo de regulación con el que se empezó a experimentar a partir del segundo período de su mandato (2006 - 2010) se puede definir como un sistema de gobernanza política multiescalar - multiagente (sistema de GME-MA), que resultó ser un modelo de regulación novedoso e innovador. Por otra parte, aunque la administración Santos le dio a la norma de derechos humano un estatus equivalente a las normas de seguridad y desarrollo, el modelo de regulación que se implementó durante su mandato (2010 - 2014) fue un modelo de corte convencional, centralizado en el Estado.

En síntesis, el estado actual del modelo de regulación de la problemática de derechos humanos en Colombia parcialmente permite cumplir requerimientos de regulación de esta problemática en perspectiva multiescalar – multiagente.

CAPITULO 2: SURGIMIENTO A NIVEL NACIONAL DE NUEVOS REQUERIMIENTOS DE REGULACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

INTRODUCCION

En relación con el problema de investigación, en este capítulo abordo el proceso de generación a nivel nacional de nuevos requerimientos de regulación de la problemática de derechos humanos en Colombia. Argumento que la generación a nivel nacional de estos requerimientos (integración multi-escalar y coordinación multiagente) depende de tres factores. Primero, la forma como la problemática de derechos humanos adquiere un carácter complejo en relación con factores contextuales nacionales e internacionales. Segundo, la forma como se intenta regular esta problemática compleja en la dimensión institucional. Tercero, la forma como evoluciona la participación y la capacidad de incidencia política de agentes no estatales en la regulación de esta problemática en la dimensión práctica.

Específicamente, argumento que la dimensión de complejidad de la problemática de derechos humanos se configura en relación con el surgimiento y evolución del conflicto armado interno colombiano (CAIC), particularmente con la forma como evolucionan los actores vinculados a este conflicto y su responsabilidad en materia de violaciones a los derechos humanos. Respecto al requerimiento de integración multiescalar argumento que surge a partir de la respuesta institucional del Estado colombiano frente a esta problemática, particularmente en lo que se refiere a la integración de las normas internacionales de derechos humanos como parte del régimen político colombiano y al desarrollo institucional de esta normatividad a nivel del Estado colombiano. Por último, argumento que el requerimiento de coordinación intersectorial multi-agente surge en la dimensión práctica en relación con la forma como distintos actores no estatales aparecen en la escena política colombiana con la pretensión de participar directa o indirectamente en la regulación de esta problemática y en relación con la forma como evoluciona su

capacidad de incidencia política sobre el modelo de regulación política de la misma, es decir, sobre la función de gobierno del Estado colombiano.

De esta forma, abordo la historia contemporánea de los derechos humanos en Colombia en el período 1964 - 2006. Este período inicia con la fecha que se ha establecido formalmente como punto de partida del CAIC y va justamente hasta el año en el que empieza el caso de estudio que abordo en esta investigación (2006-2014). El objetivo central es, con base en estos antecedentes, caracterizar y contextualizar de forma amplia el caso de estudio y el problema planteado en esta investigación, así como su relevancia para la ciencia política, particularmente en lo que tiene que ver con la regulación de problemáticas públicas complejas. Este análisis histórico también me permite justificar el marco teórico usado en esta investigación ya que la definición de la problemática de derechos humanos en Colombia como una problemática compleja me permite justificar la necesidad de un enfoque de gobernanza multi-escalar y multi-agente para analizar los problemas específicos de regulación de este tipo de problemática.

Para el desarrollo de este análisis histórico de la problemática de derechos en Colombia abordo varios puntos centrales.

Primero, desde una perspectiva de filosofía política, analizo cómo se generó y evolucionó una tensión entre una visión liberal y una visión marxista hacia los derechos humanos y el efecto de esta tensión en la generación y evolución de la problemática. El análisis de esta tensión en el plano filosófico también me permite establecer cómo surge lo que se podría llamar una cultura legalista en torno a los derechos humanos en Colombia.

Segundo, identifico y describo los principales factores del contexto internacional y nacional que han afectado la evolución de esta problemática y la generación de los requerimientos de regulación analizados. A nivel internacional, me concentro en factores relacionados con la política de seguridad de Estados Unidos y su influencia sobre el Estado colombiano, así como en los principales hitos de evolución normativa e institucional del régimen internacional de los derechos humanos. A nivel nacional, me concentro en las principales dinámicas que marcan la evolución del CAIC, así como la evolución de la política de seguridad nacional como respuesta a estos cambios en la dinámica del conflicto y a factores internacionales. El análisis histórico de estos factores

contextuales me permite establecer, a modo de síntesis, cómo surge la dimensión de complejidad de la problemática de los derechos humanos en Colombia.

Tercero, analizo el proceso de institucionalización de los derechos humanos como parte del régimen político colombiano. Profundizo específicamente en lo que se conoce como el Bloque de Constitucionalidad de la actual Constitución Política de Colombia y en aspectos generales del desarrollo de esta temática como parte de la estructura institucional del Estado colombiano. El análisis de este proceso de institucionalización me permite establecer cómo se genera el requerimiento de integración multi-escalar en relación con la regulación de la problemática de derechos humanos en Colombia.

Cuarto, en la dimensión práctica analizo cómo ha evolucionado el ambiente político para la movilización social a favor de los derechos humanos y cómo han surgido y evolucionado los actores no estatales interesados en participar a nivel doméstico en la regulación de esta problemática. Le presto especial atención al proceso de surgimiento y evolución del movimiento de derechos humanos en Colombia. Otro aspecto que acentúo en esta parte del análisis es cómo ha evolucionado la forma como estos actores no estatales se relacionan con el Estado colombiano en lo que tiene que ver con los derechos humanos y cómo ha cambiado su capacidad de incidencia política en el modelo de regulación de esta problemática, es decir, sobre la función de gobierno. El análisis histórico en la dimensión práctica me permite establecer cómo surge el requerimiento de coordinación intersectorial multi-agente para la regulación de esta problemática.

Para terminar, uso los resultados del análisis histórico para establecer el estado en el que se encontraba el modelo de regulación de la problemática de los derechos humanos para el año 2006, año en el que inicio el análisis de mi caso de estudio.

FILOSOFIA POLITICA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL MARCO DEL CAIC

El objetivo central en este apartado es establecer en el plano de la filosofía política la tensión entre dos aproximaciones al discurso de los derechos humanos en el marco del CAIC y su efecto sobre la problemática de derechos humanos.

El argumento central que desarrollo es que en el marco del CAIC, distintos actores tanto estatales como no estatales construyeron distintas aproximaciones discursivas a los derechos humanos, las cuales usaron para justificar su actuación frente a los demás actores en este escenario. En términos de filosofía política esto expresa una tensión central entre una aproximación liberal y una aproximación marxista al discurso de los derechos humanos. Esta tensión determinó la evolución de la problemática de los derechos humanos en Colombia en el marco del CAIC en la dimensión simbólica o cognitiva.

Específicamente, dada la orientación política de izquierda de la mayoría de organizaciones del movimiento de derechos humanos en Colombia, desde el punto de vista oficial y de las élites políticas y económicas del país se ha visto a estos actores y a los derechos humanos como una derivación del pensamiento y la acción de las guerrillas marxistas, a pesar de que en el marco del pensamiento marxista, y por derivación revolucionario, los derechos humanos eran vistos con desconfianza, como un instrumento más de dominación del Estado burgués liberal sobre los excluidos. Esta tensión filosófica en el plano cognitivo llevó a la estigmatización de las organizaciones de derechos humanos, o de cualquier contradictor del Estado que usara este discurso, como aliados de las guerrillas y como actores vinculados a un proyecto político comunista, lo que justificó su delimitación como objetivo militar por distintos actores desde el inicio del CAIC

Tal como lo exponen distintos autores, el núcleo filosófico de los derechos humanos es controlar el potencial de riesgo de ejercicio autoritario del poder por parte del Estado (REFs). El desarrollo de este principio llevó a definir al Estado simultáneamente como juez y parte en esta materia. En tanto juez, es el encargado de velar por la protección, garantía y cumplimiento de estas normas. En tanto parte, es el potencial violador de las mismas a través de la forma como ejerce su poder en la relación con sus ciudadanos.

Para contextos autoritarios, p.e. en las dictaduras latinoamericanas entre los años sesenta y ochenta, es claro que el violador de los derechos humanos es el Estado a través de sus Fuerzas Militares. Sin embargo, para el contexto colombiano esta tarea se vuelve más exigente. En el contexto del CAIC, aquí han existido distintos competidores armados del Estado, con capacidades similares a las del Estado en materia de control poblacional, control territorial, exacción de impuestos y provisión de seguridad y justicia. Estos actores también se convirtieron en la práctica en violadores de los derechos humanos. En este contexto surgió y evolucionó el movimiento de derechos humanos colombiano que ha buscado sistemáticamente confrontar e incidir en el comportamiento del Estado en esta materia y, a la vez, ha sido sistemáticamente reprimido por distintos actores del conflicto. Por tanto, para especificar la tensión filosófica propuesta, es necesario reconstruir la aproximación filosófica de este conjunto de actores al tema de los derechos humanos.

Para analizar el efecto que tiene esta tensión filosófica sobre la problemática de derechos humanos, voy a revisar varios puntos. Primero, la influencia del pensamiento francés y su relación con la introducción del tema de los derechos humanos en Colombia. Esto genera la matriz liberal desde la que el Estado colombiano se aproximará de manera estratégica al tema de los derechos humanos, resultando en el proceso de institucionalización que analizo en detalle más adelante. Segundo, la influencia del pensamiento marxista en la construcción discursiva de las organizaciones sociales en torno a los derechos humanos en Colombia, que ven en esta normatividad un instrumento político para confrontar al Estado y exigirle el cumplimiento de sus compromisos internacionales en esta materia. Tercero, la forma como se genera una tensión entre estas dos visiones y los resultados en materia de estigmatización y represión de los actores sociales que confrontan al Estado colombiano usando los derechos humanos. Por último, el surgimiento de una cultura legalista en torno a los derechos humanos en la que se inscribe tanto el Estado colombiano como sus opositores. Esta cultura legalista se caracteriza por el uso de recursos normativos e institucionales derivados de los derechos humanos por parte del Estado para defenderse de sus opositores, así como por parte de éstos para confrontar al Estado.

Para empezar, el desarrollo de la filosofía política liberal en torno a los derechos humanos en Colombia empieza con la traducción que hace Antonio Nariño de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1793. El análisis histórico muestra que esto

tuvo un efecto determinante en el proceso de Independencia y de constitución política de la República de Colombia. Este conjunto de derechos se introdujo como parte de la organización política del Estado colombiano en la Constitución de 1886, la cual establece los derechos fundamentales emanados de la Revolución Francesa (libertad, seguridad, propiedad privada, igualdad legal y participación política) como restricciones al poder del Estado (Restrepo 1994). Esto establece en definitiva las bases para la orientación liberal del Estado colombiano hacia el tema de los derechos humanos.

Esta orientación se expresa más tarde de manera evidente y pública a través de la participación del Estado colombiano en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas el año de 1948. En términos de filosofía política, esto indicó la intención del Estado colombiano de hacer parte del mundo occidental liberal justamente en el marco de la Guerra Fría.

Este último punto es importante para entender cómo surge la tensión entre esta visión liberal de los derechos humanos y la situación fáctica de violación a nivel nacional. El punto central es que a nivel internacional el Estado colombiano privilegiaba las normas liberales asociadas a los derechos humanos, pero a nivel interno privilegiaba las orientaciones filosóficas y normativas lideradas por los Estados Unidos en torno al tema de seguridad. Puesto de forma directa, a nivel interno el Estado colombiano ponía la norma de seguridad por encima de la norma de derechos humanos. Un indicador de esta ambigüedad es que en la década de los años setenta, el Estado colombiano homologó a nivel nacional a sus contradictores políticos de izquierda, que normalmente apelaban a las normas de derechos humanos, con los grupos guerrilleros en la medida en que homologó discursivamente esta orientación ideológica a la orientación marxista o de izquierda de las guerrillas, particularmente de la guerrilla de las FARC.

En cuanto al enfoque marxista de filosofía política hacia los derechos humanos, la tensión fundamental aparece en relación con la influencia del pensamiento marxista en el proceso de formación de las FARC, y con el uso que hacen de los derechos humanos grupos u organizaciones sociales de izquierda o sectores opositores del Estado colombiano.

En su proceso de formación, las FARC contó entre sus miembros a Jacobo Arenas quién era miembro del Partido Comunista Colombiano (PCC) y quién llegó con el propósito de

fortalecer ideológica y organizacionalmente a esta guerrilla y se posicionó como su líder ideológico. Esto marca en términos ideológicos la relación entre las FARC y el pensamiento marxista. Por su parte, en el contexto de seguridad de los años setenta y posteriores, surge el movimiento de derechos humanos colombiano conformado por organizaciones que tienen o adquieren un carácter ideológico de izquierda. Desde su surgimiento, las organizaciones que componen el movimiento se distancian públicamente de la lucha armada guerrillera. En este punto, la tensión consiste en que el uso de lo que por definición son normas liberales por parte de actores sociales opositores o que confrontan políticamente al Estado colombiano y que se definen con frecuencia como parte de la izquierda política, genera, desde el punto de vista del Estado, el vínculo entre estos actores y las guerrillas colombianas del momento, principalmente las FARC. Este es el punto central que da origen a la estigmatización y persecución de estos actores políticos por distintos grupos en el marco del CAIC, situación que continúa hasta el momento en el país.

Esta tensión entre orientación liberal y orientación marxista o de izquierda hacia los derechos humanos es uno de los factores centrales que explican, en el plano de filosofía política, cómo se genera la problemática de derechos humanos a nivel nacional en Colombia a partir del año 1964. Esta tensión cognitiva se expresa en el plano práctico y lleva a una represión sistemática de los opositores del Estado en el marco del Estatuto de Seguridad de la administración Turbay (1978-1982).

Para entender cómo evoluciona en las décadas posteriores esta tensión en Colombia es necesario hacer referencia a la forma como evoluciona la filosofía política de los derechos humanos a nivel internacional. Hay tres hitos que marcan esta evolución y que son relevantes para el argumento que desarrollo. Primero, la forma como evoluciona esta normatividad en lo que se conoce como las generaciones de los derechos humanos: derechos civiles y políticos (primera generación); derechos económicos, sociales y culturales (segunda generación) y nuevos derechos (tercera generación). Segundo, la forma como se establece la relación entre derechos humanos y desarrollo en los años ochenta, es decir, la forma como acentúa teóricamente el impacto que tienen los derechos humanos en el desarrollo, punto central justamente para países del Tercer Mundo como Colombia. Por último, la forma como se establece el principio de complementariedad y de

integralidad de los derechos humanos, superando la división artificial justamente entre generaciones (UN 1993).

Algunos autores han argumentado que, justamente, la tensión en el plano de filosofía política que analizo aquí permitió un uso político de los derechos humanos en el marco de regímenes políticos excluyentes. Los regímenes liberales habrían privilegiado mayoritariamente los derechos civiles y políticos, como es el caso de los Estados Unidos, mientras que los regímenes totalitarios habrían privilegiado los derechos económicos y sociales, como en el caso de Cuba.

Los hitos expuestos antes dinamizan este proceso de uso estratégico de los derechos humanos en la medida en que permiten superar un escenario excluyente (Liberal vs. Comunista) para conceptualizar e implementar estas normas. Los principios de convergencia, complementariedad e integralidad implican que es posible, en un escenario democrático, usar los distintos elementos de esta normatividad en la construcción estratégica de distintas visiones filosóficas y políticas de los derechos humanos.

Lo anterior se expresa efectivamente en el uso estratégico que han hecho los distintos actores del discurso de los derechos humanos en el marco del CAIC. Para el movimiento de derechos humanos ha sido un recurso político para confrontar al Estado colombiano, regular su comportamiento en materia de garantía y cumplimiento de esta normatividad e incidencia en el modelo de regulación. El análisis de la evolución de la agenda de este movimiento (ver abajo) muestra que el discurso y la aproximación filosófica se ha ampliado de unos contenidos centrados inicialmente en derechos civiles y políticos a un discurso y una aproximación que incluye todos los componentes conceptuales y normativos de este régimen internacional.

Para el Estado colombiano, la concepción y construcción discursiva de los derechos humanos desde una perspectiva de filosofía política liberal le ha permitido inscribirse y hacer parte de los principales foros internacionales en los que se reúne la comunidad internacional, siendo el logro más reciente su entrada a la OCDE justamente a partir de una revisión sistemática del cumplimiento de sus obligaciones internacionales en esta materia. Esto le ha permitido al Estado colombiano defenderse a nivel internacional de las críticas de sus contradictores que lo acusan de la violación sistemática de estos derechos.

Este uso estratégico de los derechos humanos ha generado lo que podríamos definir como una cultura legalista en torno a los derechos humanos. En la perspectiva del Estado colombiano, la cultura legalista alrededor de los derechos humanos se puede entender como un proceso de adaptación estratégica a estos estándares internacionales, lo que ha llevado a la firma y ratificación de acuerdos y tratados internacionales en esta materia y, por tanto, a un alto nivel de institucionalización. En la perspectiva de los actores no estatales, la cultura legalista refleja básicamente una combinación de estrategias de las organizaciones afines a los derechos humanos en su proceso de movilización y gestión política a nivel nacional e internacional. Sin embargo, en este punto es necesario insistir que el litigio legal en foros nacionales o internacionales a favor de los derechos humanos no es la única estrategia política que usan estas organizaciones.

EVOLUCION DE LA PROBLEMÁTICA DE DERECHOS HUMANOS (1964 – 2006)

En el período 1964-1982, empieza a configurarse la problemática de derechos humanos especialmente en relación con la declaratoria de “estado de sitio” decretado por la administración Turbay (1978 - 1982) y enmarcado normativamente en lo que se conoció como el Estatuto de Seguridad de Turbay. Como lo denunciaron en su momento distintos sectores nacionales e internacionales como congresistas, sectores sociales, organizaciones defensoras de los derechos humanos y Amnistía Internacional, el enfoque de seguridad plasmado en el Estatuto de Seguridad llevó a la violación sistemática de derechos fundamentales, civiles y políticos. También, se empieza a consolidar el fenómeno de la desaparición forzada, se usa sistemáticamente la tortura de presos políticos, las detenciones arbitrarias, se intimida, amenaza y estigmatiza a periodistas y líderes sociales, se asesina a sindicalistas, se persigue a miembros del movimiento indígena, entre otras violaciones.

En la década de los años 80 se agudiza la problemática de derechos humanos en Colombia. Para el año 1980 “había cien personas muertas o desaparecidas por motivos políticos cada año”, para el año 1985 eran mil y para el año 1988 fueron más de cuatro mil

De igual forma, el ambiente de represión política paraestatal de los años ochenta lo ejemplifica el asesinato de cuatro candidatos presidenciales que participaban para las elecciones de 1990: dos de la Unión Patriótica, grupo político que se había formado en noviembre de 1985 como resultado de un intento de las FARC de integrarse a la arena política nacional (Acuerdo de la Uribe); uno del M-19, grupo que se había desmovilizado en 1989 y participaba ahora como actor político institucionalizado; y uno del ala no oficialista del Partido liberal (González-Chavarría 2010). A finales de la década inicia lo que será catalogado posteriormente por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como el genocidio de la Unión Patriótica.

En los años noventa siguen aumentando las víctimas de la violencia política a manos de los grupos paramilitares, en algunos casos con la participación de miembros de la Fuerza Pública colombiana, incluyendo su participación en el genocidio de alrededor de seis mil miembros o simpatizantes de la Unión Patriótica (Cepeda, 2006). A finales de esa década y principios de los años dos mil, estos actores perpetran una serie de masacres para consolidar su dominio territorial en distintas zonas del país, entre las que se cuentan la de Trujillo (Valle), Mapiripán (Meta) y la de El Salado (Bolívar), entre otras. A esto hay que sumar la población civil que ha sido víctima de los grupos guerrilleros por motivos similares y la de los ataques a poblados en las zonas rurales de Colombia, como los casos de Machuca (Santander) y Bojayá (Chocó) (González-Chavarría 2010).

El período 2002-2006 es uno de los más críticos en términos de violaciones asociadas al CAIC. Amnistía Internacional informó que en el período que va de julio de 2002 a julio de 2007, es decir, durante el proceso de desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), se le atribuían más de tres mil homicidios a estas organizaciones paramilitares (AI 2007). Junto a esto, la Política de Seguridad Democrática (PSD) también mostraba resultados importantes en relación con reducción del número de secuestros y de homicidios relacionados con la confrontación armada, entre otros puntos relacionados directamente con la problemática de derechos humanos (PRC 2006). De especial interés en este período es el cambio en la situación humanitaria a raíz del aumento del desplazamiento forzado a causa del conflicto.

En síntesis, entre 1982 y 2007 se registraron 2505 masacres, que dejaron un total de 14660 víctimas (CNRR, 2006: 1) y el conteo provisional y conservador del total de

víctimas de la violencia política en el periodo 1978-2004 estuvo entre 50 mil y 53 mil (Restrepo et al. 2006: 518).

CONTEXTO

En el período 1964 – 2006 se dieron cambios sustanciales en la dimensión contextual que determinaron tanto la dinámica de la problemática de derechos humanos en Colombia como la evolución del modelo de regulación política de la misma.

Para analizar esta relación entre contexto y derechos humanos abordo tres componentes centrales del contexto. Primero, establezco los puntos centrales que caracterizan el origen y evolución del CAIC. Segundo, analizo la evolución de la política de seguridad nacional en relación con estos cambios en el conflicto. Tercero, establezco los puntos centrales asociados a la evolución del régimen internacional de los derechos humanos y la participación del Estado colombiano en este régimen. Por último, presento el caso del rol de la Policía en el marco del CAIC, que ejemplifica el debate sobre la relación entre conflicto armado, seguridad y derechos humanos. Aunque el proceso de institucionalización de los derechos humanos como parte del régimen político doméstico es parte de estos componentes contextuales, dada su importancia para el argumento que desarrollo en este capítulo, abordo en detalle este proceso en una sección aparte. En la medida en que sea necesario, haré notas referentes a la dimensión internacional de estos componentes que ayudan a entender su dinámica a nivel nacional.

Conflicto armado interno colombiano (CAIC)

Como lo muestra la literatura especializada, la racionalidad de los actores armados en el marco de los conflictos armados internos lleva efectivamente a la violación de los derechos humanos de la población civil no combatiente por parte de estos actores. Aunque existen distintas dimensiones contextuales que eventualmente pueden estar relacionadas con la violación a los derechos humanos (modelo de desarrollo, sistema político, conflictividades sociales, dimensión ambiental y cultural), me concentro específicamente en la dinámica del CAIC en la medida en que es en relación con este

fenómeno con el que se dan los resultados en materia de violación más importantes y que se recogen justamente en la actual fase de justicia transicional en la que está el país.

El CAIC ha sido uno de los conflictos más prolongados e intratables en la historia reciente del hemisferio occidental. Su origen se remonta formalmente al año 1964 en la que se crean las FARC. Este origen está relacionado con una época previa de violencia política brutal conocida como “La Violencia”. Según cifras oficiales, el conflicto ha dejado unas 220.000 víctimas fatales y unos 8 millones de desplazados, entre otros tipos de graves y masivas violaciones a los derechos humanos (CNMH 2014).

A partir del año 1964, el conflicto ha pasado por varias fases que han transformado su dinámica y a sus actores. Primero, su desarrollo en el marco de la Guerra Fría y la estrategia de seguridad hemisférica de los Estados Unidos entre los años sesenta y setenta. Segundo, su convergencia con la problemática de los cultivos ilícitos y el narcotráfico en los años setenta y ochenta. Tercero, el surgimiento del paramilitarismo (grupos armados ilegales de extrema derecha) en los años ochenta, vinculados a sectores de las Fuerzas de Seguridad del Estado colombiano. Cuarto, el fortalecimiento económico y militar de las FARC, sus victorias militares, el fortalecimiento del paramilitarismo con la creación de las Convivir, su expansión a nivel nacional con la creación de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y el ajuste de la política de seguridad de los Estados Unidos para Colombia (Plan Colombia) en los años noventa. Por último, el ajuste que hizo la administración Uribe al Plan Colombia y el diseño de su Política de Seguridad Democrática (PSD) en los primeros años 2000 (González-Chavarría 2017).

Las FARC han justificado su origen en relación con problemáticas generalizadas en los años sesenta como la exclusión política, la problemática agraria, el funcionamiento represivo del Estado colombiano y la desigualdad y exclusión de los sectores sociales más empobrecidos, entre otras razones. Este grupo se ubica inicialmente en las zonas de frontera agrícola de la Nación, particularmente en zonas de reciente colonización al sur y al oriente del país. Su convergencia con el negocio del narcotráfico en los años ochenta se da precisamente porque es en estas zonas donde se ubican los cultivos de la hoja de coca y en el que se ubican los laboratorios para el procesamiento y generación de la pasta base de cocaína. Al igual que con otros grupos ilegales, el dinero del narcotráfico

fortalece económicamente y le permite un proceso de expansión militar durante los años noventa que les permite llegar fortalecidas a la Mesa de Negociación del Cagúan.

Por su parte, en el origen y la consolidación del paramilitarismo se mezclan varios factores: las leyes tempranas que permitían la formación de grupos privados de autodefensa armados de los años cincuenta; el estatuto de seguridad de la administración de Turbay (1978-1982) ; el inicio de la apertura del sistema político a mediados de los ochenta y la llegada de los miembros de la Unión Patriótica (UP) a distintos cargos locales de elección popular; la reforma constitucional de 1991 y la reacción de las élites políticas locales y de sectores del ejército frente a los diálogos de paz con las guerrillas de las administraciones de Betancur (1982-1986) y Pastrana (1998-2002); su convergencia y participación en el negocio de la droga; y, la creación de las Convivir en los primeros años noventa (Gibson 2006. Gutiérrez y Barón 2006: 272. Romero 2003. Valencia 2007: 24).

Una vez consolidada su presencia en el Magdalena Medio , entre 1988 y 1989 empieza un proceso de expansión territorial basado en el terror, las masacres y los asesinatos múltiples que permiten ampliar la presencia del paramilitarismo en las zonas del oriente y sur del país, como Meta, Caquetá y Putumayo (González-Chavarría 2010).

En 1994, Carlos Castaño (jefe paramilitar) convoca a la primera conferencia nacional de las autodefensas con la intención de crear una confederación bajo el rótulo de autodefensas Unidas de Colombia (AUC), perfilándose como la figura política de esta organización, que apela a un discurso antsubversivo (salvadores de la patria) y a la necesidad de una organización confederada de los múltiples grupos paramilitares dispersos en el país. Una vez creadas las AUC en 1997, continúa el fenómeno de expansión hasta el 2001, con Urabá (Antioquia) como epicentro, que termina abarcando los cuatros puntos cardinales del territorio nacional (Cubides, 1999).

Entre tanto, se intentaron varios procesos de paz con estos actores armados ilegales. Dos de los más importantes fueron con las FARC, el primero inicia en el año 1982 y termina en 1984 con la creación de la Unión Patriótica, que constituyó el primer intento de esta guerrilla de pasar a la vida política y a la acción partidista (González-Chavarría 2107 – Korea Times). El segundo proceso se da entre 1999 y el año 2002: "El escenario de los diálogos es la llamada 'zona de distensión', un área de 42.139 Km² de extensión en los

municipios de Mesetas, La Uribe, La Macarena, Villahermosa y San Vicente del Caguán, en los departamentos de Meta y Caquetá [...] Tres años de tires y aflojes finalmente colmaron la paciencia del Gobierno. El 25 de febrero de 2002, luego de la retención de un avión en el que viajaba el congresista Jorge Eduardo Gechen, a quien secuestraron, Pastrana ordenó la retoma de la zona de distensión." (Tiempo 2010-11-23).

Una vez terminada la Mesa de Diálogos del Caguán se evidenció que las FARC habían aprovechado el Proceso para fortalecerse militar, financiera y políticamente. Esto llevó a que se recrudeciera la confrontación armada y a que el conflicto llegará a sus máximas expresiones (REF FAC-1 y FAC-2). Un punto central aquí es que los resultados de las acciones militares de las FARC al finalizar la década de los noventa generaban zozobra no sólo dentro de las Fuerzas Militares sino en la población en general. La estrategia política y militar de las FARC durante el desarrollo de la Mesa del Caguán determinó una radicalización del electorado colombiano hacia la salida militar del conflicto armado, que se manifestó en los resultados electorales de la campaña presidencial del 2002, en la que fue electo Alvaro Uribe.

Seguridad

En materia de seguridad, distintos estudios han mostrado la relación temprana entre política de seguridad de los Estados Unidos y política de seguridad del Estado colombiano en el marco del CAIC (REF Miguel en "El conflicto en contexto"). Por el momento, vale la pena resaltar solamente algunos eventos que son centrales para entender el efecto colateral de esta relación sobre la problemática de derechos humanos.

Para empezar, terminada la Segunda Guerra Mundial, la política de seguridad de los EE.UU se diseña en el marco de la Guerra Fría y está orientada específicamente a impedir la expansión del régimen comunista a nivel mundial. Para América Latina, esto implica en los años sesenta una política regional de control a la expansión de los grupos guerrilleros que empiezan a surgir a partir de la Revolución Cubana de 1959. Esto genera como núcleo del diseño de esta política el concepto de contrainsurgencia, es decir, un enfoque militar diseñado específicamente para enfrentar a estos grupos que, en general, operan militarmente con un enfoque de guerra de guerrillas. El enfoque contrainsurgente pone de relieve la necesidad que tienen estos grupos guerrilleros del apoyo de la

población civil, por lo que parte de la estrategia militar incluye la represión de los sectores poblacionales que se asumen desde el punto de vista estatal como afines o colaboradores con estos grupos.

Lo más relevante de este enfoque de seguridad hemisférico en relación con los derechos humanos es que cambia el escenario de confrontación interestatal para trasladar el conflicto al escenario interno, intraestatal. Esto implica, para el caso colombiano, que todo el sector seguridad empieza a identificar las amenazas a la seguridad nacional en relación con las dinámicas sociopolíticas internas, es decir, se construye la categoría de enemigo interno. No se trata solamente de "quitarle el agua al pez" y, por tanto, atacar las bases sociales de los grupos guerrilleros que seguían en formación y expansión para la década de los setenta (FARC, ELN, M-19, EPL entre otros) sino, de modo más generalizado, señalar y estigmatizar cualquier sector social o político opositor al Estado colombiano y al régimen político vigente como una amenaza para la paz, el orden y la seguridad de la nación. Esto llevó a lo que más tarde se conceptualizará como una guerra generalizada contra la sociedad. La protesta social, la oposición, las marchas, la movilización social, la organización social contestaria, la opinión crítica frente al gobierno o frente al régimen, la academia, fueron algunos de los frentes en los que se enfocaron esfuerzos para perseguir y reprimir al enemigo interno. Específicamente, se perseguía cualquier tipo de expresión crítica que, desde el punto de vista del sector seguridad, se identificara con el pensamiento comunista – marxista (Archila 2000).

En materia de seguridad, en la década de los ochenta se complejiza la problemática del narcotráfico, aparecen grandes carteles con gran fuerza económica y militar y con gran capacidad de corrupción de los distintos sectores y élites sociales. En este contexto se empieza a discutir el tema de la extradición de estos capos a los Estados Unidos. Como reacción, el cartel de Medellín desencadena a finales de los años ochenta la única etapa de narcoterrorismo que ha vivido la Nación. En respuesta, se empieza a discutir en los Estados Unidos en los primeros años noventa el ajuste de la estrategia de seguridad para el país. Esto llevará a la creación del Plan Colombia.

El Plan Colombia inició como una iniciativa bipartidista en la administración Clinton . Su discusión en el Congreso de Estados Unidos tomó alrededor de 5 años antes de su

presentación formal en 1999 por parte del gobierno colombiano (DeShazo et al., 2007: 2. El Tiempo 1999.09.20. USAID 2009: 3).

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 (Riley 1994).

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" (Youngers 1998: 1), evaluación que era consecuente con cambios importantes en la dinámica del conflicto armado interno. Por una parte, el fortalecimiento de los grupos guerrilleros, que habían logrado un desarrollo militar que los ponía a la par e incluso les permitía superar militarmente al ejército colombiano. A lo que se añadía el fortalecimiento de sus finanzas gracias a su participación en el negocio del tráfico de drogas, el secuestro y la extorsión. Por la otra, la expansión y fortalecimiento militar y económico de los grupos paramilitares que de igual forma participaban en el tráfico de drogas y que para el año 1997 se habían organizado en una confederación nacional que se llamó Autodefensas Unidas de Colombia (Romero 2003).

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, se planteaba la posibilidad que Colombia entrara muy pronto en la categoría de los "estados fallidos"

(Di John 2010. Gutiérrez 2010). Sin embargo, la estabilidad del Estado colombiano no era la principal preocupación de los Estados Unidos. Lo fundamental era el hecho que Colombia se había convertido para finales de los años noventa no sólo en el principal proveedor de cocaína en el mundo, sino el principal proveedor de la cocaína que se consumía en su propia casa (Bagley 2000. CRS 2011. GAO 2008. Gutiérrez 2003. PNUD 2003a. Tickner 2000. USAID 2009)..

Sin embargo, a pesar de la relación de los grupos insurgentes y paramilitares con el negocio de la coca, el Plan Colombia se diseñó fundamentalmente como un programa de lucha antinarcoóticos, es decir, desvinculado del conflicto armado interno. El objetivo central era reducir en un 50% los cultivos ilícitos (coca, marihuana y amapola) en un período de 6 años (GAO 2008). Junto a esto, se plantearon otros objetivos generales que reflejaban un nuevo enfoque de "ayuda integral" de la cooperación estadounidense con Colombia: "el fortalecimiento de la presencia del Estado y la mejora en la seguridad; fortalecimiento del sistema judicial y la lucha contra la corrupción; impulso a la economía; y mejora de la gobernabilidad" (USAID 2009: 5).

El proceso de diseño, gestión e implementación del Plan Colombia se desarrolló básicamente dentro de canales de cooperación bilateral entre la administración Pastrana y la cooperación estadounidense, con el apoyo de algunas organizaciones multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo. Este fue básicamente un proceso de coordinación intergubernamental acotado a las dinámicas del sistema de cooperación para el desarrollo. El tema de derechos humanos se incluyó, pero supeditado a la agenda de cooperación bilateral con Estados Unidos en materia de seguridad y control del tráfico de narcóticos. El presidente Pastrana anunció el Plan Colombia a finales del año 1999, pero su implementación sólo empezó hasta julio del 2000, y los primeros desembolsos de dineros estadounidenses se hicieron en el año 2001, terminando la segunda administración Clinton.

En materia de derechos humanos, la principal restricción normativa 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 (CRS 2011: 40. FOR 2010: iii. GAO 2008: 27. Semana 2000-07-24. Pardo 2001: 38. Tate 2009: 63ss).>>

El esquema de negociación bilateral permitió "suavizar" la aplicación de la Enmienda Leahy al Plan Colombia y acordar una cláusula según la cual el gobierno de Estados Unidos podía obviar este conjunto de restricciones alegando razones de seguridad nacional (El Tiempo 2000.07.01). La cláusula de excepción que se incluyó en el Plan Colombia privilegió la necesidad de superar restricciones prácticas para la implementación del Plan, frente a un posible compromiso político con el respeto a la norma de derechos humanos. Esta es una tensión fundamental entre la norma de seguridad y la norma de derechos humanos que se va a acentuar en el marco de la guerra global contra el terrorismo, que se refleja a nivel nacional en el diseño e implementación de la Política de Seguridad Democrática (PSD) de la administración Uribe a partir del año 2002. Aún más, no sólo se "suavizó" la aplicación de la Enmienda Leahy sino que, posteriormente, la administración Uribe firmó un acuerdo con la administración Bush en septiembre del 2003 excluyendo a cualquiera de sus ciudadanos, militares o civiles, de la jurisdicción de la recién creada Corte Penal Internacional en territorio colombiano (GC-GEEUU 2003-09-17. Leal-Buitrago 2006).

El costo total del Plan se proyectó en 7500 millones de dólares, de los cuales el Estado colombiano aportaría 4000 millones, lo que dejaba 3500 millones que debían ser gestionados con fuentes de cooperación internacional (CRS 2011: 24). Entre los años 2000 y 2005, que corresponden a la primera fase del Plan Colombia, el gobierno de Estados Unidos había aportado alrededor de 4000 millones. El grueso de los recursos estadounidenses, esto es alrededor del 80%, se destinó a financiar el componente militar del Plan (Tate 2009). El restante 20% estaba destinado a financiar el componente no-militar, que incluía un programa de "promoción del Estado de derecho" y un programa de "promoción de la justicia económica y social". Este último incluía cuatro proyectos: desarrollo alternativo, atención a la población desplazada, apoyo a la desmovilización de grupos armados ilegales y fortalecimiento de la democracia y derechos humanos. En este período, sólo se destinó el 2.3% del total de recursos aportados por los Estados Unidos,

esto es 94 millones, al fortalecimiento de la democracia y los derechos humanos⁴¹. Para el año 2002, el diagnóstico desde Estados Unidos indicaba que el Plan Colombia había fallado (Sweig 2002).

El 7 de agosto de 2002 se posesionó como Presidente de la República Alvaro Uribe, lo que nos lleva a la última fase del período que estoy analizando aquí. En su primera administración entre los años 2002 – 2006, Uribe generó tres eventos que cambiaron el escenario de seguridad a nivel nacional. Primero, presentó una propuesta de Estatuto Antiterrorista con características similares a las del Estatuto de Seguridad de Turbay. Segundo, enmarcó su Política de Seguridad Democrática (PSD) en la Guerra Global contra el Terror liderada por Estados Unidos. Por último, generó el marco legislativo dentro del cual se desmovilizó el paramilitarismo en Colombia.

Con base en el Acto Legislativo 02, aprobado el 10 de diciembre de 2003 (REF Acto Leg), Uribe buscó reformar los artículos 15, 24, 28 y 250 de la Constitución Política para dar atribuciones especiales a las Fuerzas Militares en materia de control poblacional, registro, allanamientos, detenciones e interceptación de comunicaciones sin previa orden judicial, control de la movilidad y funciones de policía judicial. El Estatuto Antiterrorista traía de nuevo al escenario el viejo fantasma del Estatuto de Seguridad de Turbay, por lo que fue fuertemente criticado por sectores sociales nacionales, especialmente del movimiento de derechos humanos, así como sectores internacionales con presencia en el país, especialmente por Michael Frühling, ACNUDH-C (SIGLA), y por sectores internacionales tanto sociales como oficiales, particularmente eurodiputados de la Unión Europea. Finalmente, la Corte Constitucional declaró inconstitucional el Acto Legislativo en el 2004.

Por otra parte, el 11 de septiembre de 2001 se dan los atentados a las Torres Gemelas en Nueva York. Este evento le sirvió a la administración Bush (hijo) para posicionar en el escenario internacional un enfoque de seguridad en el que el enemigo central eran grupos terroristas que operaban a escala global. De esta forma se generó el enfoque de Guerra Global contra el Terror, del cual fue subsidiaria la recién electa administración Uribe en Colombia (REF). En materia de cooperación militar, la administración Bush le dio continuidad al Plan Colombia y, dada la reorientación de su política de seguridad exterior, permitió que estos recursos fueran usados para combatir a los grupos guerrilleros, a pesar

⁴¹ Datos elaborados con base en GAO 2008: 15 y 47. También USAID 2009: 3.

de la prohibición expresa en la legislación estadounidense de cambiar el destino de los recursos una vez apropiados fiscalmente. Esta reorientación de la ayuda fue de vital importancia para la política de seguridad de la administración Uribe.

En materia de seguridad, la administración Uribe se alineó con el nuevo enfoque de seguridad internacional liderado por Estados Unidos y definió la problemática interna de seguridad, no como un conflicto armado interno, sino como una amenaza narcoterrorista. Esta redefinición no sólo tenía un propósito retórico, político, sino fundamentalmente un propósito práctico. En la parte política, la redefinición se centró en el hecho probado de la relación entre grupos guerrilleros, especialmente las FARC, y el negocio del narcotráfico. Este vínculo le permitió argumentar a Uribe que las FARC habían perdido el carácter político de rebeldes alzados en armas con los que se podía negociar la paz, para convertirse en delincuentes comunes, narcotráficantes, que usaban medios terroristas para defender su posición en el negocio y frente a los cuales no cabía otra cosa que la acción militar del Estado. En esta parte, Uribe no sólo usó la evidencia sobre financiamiento de las FARC en relación con el narcotráfico sino que jugó con los miedos del electorado recuperando el imaginario del narcoterrorismo propiamente definido de Pablo Escobar de finales de los años ochenta.

En la parte práctica, el objetivo central de la redefinición de la problemática de seguridad interna colombiana como una amenaza narcoterrorista buscaba fundamentalmente abrir un canal para redireccionar los recursos financieros del Plan Colombia hacia la lucha contrainsurgente. Como señalé antes, la legislación estadounidense no permite este tipo de maniobras una vez apropiados fiscalmente los recursos. Inicialmente, los recursos del Plan Colombia fueron apropiados para la lucha contra el narcotráfico. La coyuntura de seguridad internacional (11 de septiembre) le permitió a la administración Uribe argumentar que, dada la relación entre guerrillas y narcotráfico en términos de financiamiento, luchar contra uno era inmediatamente luchar contra el otro. Aún más, la administración Uribe argumentó que, dados los medios de guerra usados por los grupos guerrilleros, éstos eran en realidad grupos terroristas financiados con el narcotráfico, lo que se enmarcaba perfectamente en la Guerra Global contra el Terror. El Congreso estadounidense compartió este enfoque y aceptó que los recursos del Plan Colombia se

direccionarán hacia la lucha contrainsurgente en el diseño de la Política de Seguridad Democrática (PSD)⁴² de Uribe.

En este mismo período, la administración Uribe establece un marco para la desmovilización de GAOI (Ley 975 de 2005), que es aprovechado fundamentalmente por los grupos paramilitares. Este marco normativo da origen de paso a la primera fase de justicia transicional en el país, cuyo propósito central es responder justamente a situaciones previas de graves violaciones a los derechos humanos, en este caso en relación con la dinámica del CAIC. En el marco de la Ley 975 se desmovilizaron alrededor de 35000 miembros (reales y ficticios) de los grupos paramilitares.

Es importante anotar que los principales comandantes paramilitares aprovecharon esta coyuntura para presentarse ante el país con un proyecto político para refundar la patria. En el marco de la Ley 975, el objetivo fundamental de los paramilitares no fue la simple desmovilización y reincorporación a la vida civil. Por el contrario, su principal objetivo era avanzar “no hacia la desaparición como organización, sino hacia la transformación en un movimiento político de masas a través del cual la retaguardia social de las autodefensas [pudiera] constituirse en una alternativa democrática” (Tiempo 2004-05-27). Esta intención política se nutría del discurso antisubversivo que había usado Carlos Castaño para la conformación de las AUC en los años noventa y fue ratificado en el mensaje que presentaron los jefes paramilitares Salvatore Mancuso y Ernesto Báez ante el Congreso de la República en agosto del 2004.

Esta invitación al Congreso se interpretó como el punto culmen del proyecto común que se venía gestando desde los ochenta con las élites políticas en el nivel local (Valencia, 2007: 35, n.10). Una vez hacen el recuento de los “servicios” que le han prestado al país, ratifican su intención de convertirse en un partido político y se niegan a aceptar cualquier tipo de condena penal por sus actividades al margen de la ley, lo que definirá su estilo y sus estrategias de negociación en el desarrollo del proceso, particularmente en lo que respecta a la forma en que asumen su responsabilidad ante las víctimas y en materia de violación a los derechos humanos (González-Chavarría 2010. Semana, 28 de julio de 2004 y 1 de agosto de 2004).

⁴² Análisis en detalle esta Política en el capítulo 4.

En lo que se refiere al RI-DDHH, el SIDH-ONU entró en un proceso de reforma que llevó a la desaparición de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y a la creación del actual Consejo de Derechos Humanos en el año 2006. La importancia de este proceso de reforma radica en que permitió cambiar el estatus normativo de los derechos humanos dentro del diseño de las Naciones Unidas para elevarlos al mismo rango de importancia que la seguridad y la paz (REF González-Chavarría 2017). Esto va a ser determinante para entender por qué y cómo cambió el modelo de regulación de la problemática de derechos humanos en Colombia al terminar este período (ver abajo, dimensión práctica).

Caso de estudio: El rol de la Policía en el marco del CAIC

Este caso de estudio permite entender aspectos específicos del debate sobre la relación entre conflicto armado, política de seguridad y derechos humanos. En la construcción del caso profundizo en dos aspectos. Por una parte, aspectos críticos del rol de la Policía en el marco del CAIC. Por otra parte, la evaluación que presentan distintos académicos de estos aspectos críticos.

En lo que toca a los principales aspectos críticos, en la literatura revisada el rol de la Policía se vincula en principio con factores relacionados con la victimización de la población civil, particularmente con el fenómeno del paramilitarismo y la violación de derechos humanos en el marco y la evolución del CAIC.

Respecto a lo primero, se plantea la tesis de la tendencia histórica hacia la privatización de la oferta y uso de los servicios de seguridad (Gutiérrez 2015). Por una parte, está el antecedente de la politización y uso político de la Policía como fuerza de seguridad privada durante la Violencia: "Colombia tiene una larga tradición en términos de provisión privada de coerción/seguridad. Las policías subnacionales que actuaron hasta 1962 expresaron de manera persistente intereses privados, tanto políticos (partidistas y faccionales) como económicos, y fueron uno de los protagonistas de La Violencia" (Gutiérrez 2015). Por otra parte, se señala la participación de la Policía en la formación de grupos contrainsurgentes en los años 50 al amparo del marco normativo vigente para la época, lo que constituye el principal antecedente que explica la intensificación de la

dinámica del paramilitarismo en los años 80 y 90 y, en parte, la relación de la Policía con este fenómeno (Pizarro 2015).

Una ONG influyente presenta esta relación para ejemplificar una forma específica del fenómeno paramilitar que define como el paramilitarismo de estado. Este es un funcionamiento de las fuerzas de seguridad del Estado según las lógicas del crimen organizado o de los grupos irregulares, sin que esto implique una participación o involucramiento directo con los grupos propiamente paramilitares (Noche y Niebla 2004, capítulo 10).

Respecto a lo segundo, se vincula a la Policía con la comisión de violaciones a los derechos fundamentales como asesinato, tortura (CNMH 2016), desaparición forzada (CNMH 2013), "limpieza social" (CNMH 2015), ejecuciones extrajudiciales y violencia política (CNMH 2016. Noche y Niebla 2004). Sin embargo, en estas referencias no existe un tratamiento detallado de los casos que permita entender cuáles son las causas o mecanismos que permitieron que se dieran estas violaciones con la participación de miembros de la Policía.

Daniel Pécaut crítica el concepto de terrorismo de Estado y acentúa cómo ciertas instituciones se han fortalecido y han funcionado efectivamente en la protección de los derechos humanos y la institucionalidad democrática, incluso en períodos álgidos de ejercicios autoritarios por parte del ejecutivo: "el hecho de que (sic.) agentes del Estado, militares, policías o funcionarios civiles estén implicados en gran número de crímenes está fuera de discusión. Los gobiernos, por lo demás, han admitido la responsabilidad del Estado en varios casos y han aceptado las condenas que de allí se derivan. [Sin embargo,] el régimen colombiano no tiene en ningún momento el aspecto de un régimen totalitario y ni siquiera el de un régimen autoritario [y] la adhesión a procedimientos democráticos sigue vigente [...] De la misma manera, si bien los crímenes perpetrados por la Fuerza Pública siguen impunes, el hecho de que (sic.) más de 5.000 de los miembros de esta fuerza sean objeto de investigaciones y, en algunos casos de condenas, entre ellos generales conocidos, aun con un conflicto armado vigente, muestra una diferencia enorme con lo que ocurrió en los regímenes autoritarios, incluso después del retorno de la democracia." (Pécaut 2015).

En conjunto, los dos aspectos críticos planteados se pueden analizar en términos de la evolución del modelo de seguridad a partir de finales de la década de los años cincuenta. Respecto a esta problemática hay por lo menos dos puntos de debate centrales. Primero, hasta qué grado los resultados observados en relación con el fenómeno del paramilitarismo y la violación de derechos humanos corresponden a patrones institucionalizados como parte del diseño y funcionamiento de la Policía o, por el contrario, a comportamientos individuales, idiosincráticos, de los miembros de la institución, es decir, hechos asociados a la racionalidad práctica de los miembros de la institución. Segundo, cómo entran en juego los aspectos institucionales y contextuales para entender y explicar estos resultados y su evolución, es decir, cómo se generan mecanismos institucionales para regular y controlar los comportamientos individuales vinculados a estos resultados. El supuesto fundamental que le da sentido a estos dos puntos de debate es que no necesariamente lo observado a nivel comportamental, individual, corresponde o se explica por los diseños institucionales y, en caso que esto sea así, la Policía como institución ha evolucionado en términos normativos e institucionales para regular estos desajustes entre diseño institucional y comportamiento de sus miembros, tomando en cuenta las condiciones contextuales (nacionales e internacionales) en las que ha operado en distintas etapas del conflicto armado.

Un primer aspecto que se resalta en esta perspectiva es cómo la evolución del modelo de seguridad permite entender la inclusión de la Policía como parte del Ministerio de Defensa, proceso que se da entre 1953 y 1959. Este proceso responde a la necesidad de atacar los factores que definieron el papel de la Policía en la etapa previa de Violencia: dispersión de la fuerza policial (policías locales), su politización y, por tanto, su uso como aparato privado de seguridad en función de intereses políticos o económicos regionales y locales (Gutiérrez 2015). El resultado para finales de la década es la integración de la Policía como parte del Ministerio de Defensa, con autonomía administrativa y fiscal. Esto permitió responder a la problemática previa, pero generó a su vez una falta de especificación del carácter propiamente civil de este cuerpo armado del Estado, es decir, una diferenciación clara de las Fuerzas Militares e igualmente una delimitación clara de sus roles y funciones, particularmente en relación con el naciente conflicto armado interno (Wills 2015). Aquí se estableció el punto de partida de una larga trayectoria marcada por la debilidad institucional hasta finales del siglo XX (abajo retomo este punto).

Un segundo aspecto, tiene que ver con cambios normativos. Primero, el Decreto 3398 de 1965 (convertido en Ley en 1968) que, en términos generales, le permite a las Fuerzas Militares organizar grupos de autodefensas. Esto establece el antecedente que se toma como referente para analizar la relación entre Policía y paramilitarismo en las fases posteriores del conflicto armado, pasando por el tema de las Convivir en los años noventa, hasta llegar a la primera década de los años 2000.

Un tercer aspecto pone en juego la dimensión internacional y tiene que ver con el rol de Estados Unidos en el proceso de definición del modelo interno de seguridad. Este aspecto es muy importante porque permite identificar un mecanismo de transferencia de elementos normativos e institucionales desde el plano internacional al plano doméstico que termina afectando los comportamientos y acciones de los miembros de la Policía. En términos directos, desde el punto de vista de los estudios de memoria, se ha identificado una participación importante de miembros de la Policía en la comisión de actos que violan los derechos humanos (arriba, problemática). Estos actos están relacionados con la forma como se ha definido históricamente la problemática de seguridad interna en el marco del conflicto armado. Esta definición pone en el centro del escenario el "problema" del comunismo (enemigo interno) y plantea unas estrategias específicas de acción (e.g. tortura, desaparición forzada) a cargo de las instituciones responsables de esta problemática.

Este conjunto de medidas y acciones propuestas se pueden recoger en el concepto de contra-insurgencia. Un concepto que, según Renán Vega, tuvo un desarrollo interno en Colombia en las décadas previas a la fase de conflicto armado interno (60s en adelante), pero que se institucionalizó como parte del modelo de seguridad a raíz de la influencia del enfoque de seguridad de los Estados Unidos en el marco de la Guerra Fría (Vega 2015. También, Giraldo 2015). Aquí aparece un matiz interesante. Aunque la capacidad de incidencia en el diseño institucional y la orientación normativa del modelo de seguridad colombiano la tiene Estados Unidos por su control hemisférico sobre la región latinoamericana, el contenido específico de los medios y modos de atacar el problema del "enemigo interno" y configurar la estrategia contrainsurgente viene del pensamiento militar Francés (Giraldo 2015. Vega 2015).

Un último aspecto a considerar y que se suma a lo anterior es en relación con la política de seguridad. En este sentido, distintos autores señalan que, desde el punto de vista institucional, históricamente se mantuvo a la Policía y a las Fuerzas Militares en un estado de debilidad institucional hasta la última década del siglo XX y sólo recientemente se empezó un proceso de fortalecimiento y modernización de las Fuerzas: "Desde 1958 hasta fines del siglo, Colombia tuvo unas fuerzas militares débiles. Esa característica fue el resultado de una orientación intencional ya que, tanto durante el Frente Nacional como durante los cuatro gobiernos siguientes del periodo 1974-1990, los dirigentes nacionales —con todo y sus diferencias partidistas e ideológicas— mantuvieron en una profunda debilidad, tanto absoluta como relativa, a las fuerzas militares. De acuerdo con Fernán González: "la sociedad colombiana había venido evadiendo, hasta tiempos muy recientes, la tarea de construir un fuerte ejército nacional y una policía nacional eficaz [Fernán González, citado]. El menoscabo de las fuerzas armadas se demuestra por la baja participación del gasto militar como parte del gasto total del gobierno. El gasto en seguridad y defensa, como porción del gasto público total, pasó de un promedio del 27% en la década del 50 al 23% en los años 60, el 15% en los 70, y el 16% en los 80, tendencia que se mantuvo hasta mediados de los 90. Como porcentaje del producto interno bruto, en las mismas cuatro décadas y media, el gasto militar osciló entre menos del 1% y el 1,5% [...] La comparación del gasto militar por habitante entre Colombia y el resto de América Latina hace aún más clamoroso el sesgo antimilitar de las políticas públicas colombianas" (Girardo 2015).

En síntesis, en lo que toca a la forma como se ha construido la memoria histórica del rol de la Policía en relación con los aspectos más críticos del conflicto armado, en términos de su afectación a la población, a los principios constitucionales y a la legitimidad de la institución, se pueden extraer tres posturas: El enfoque de Torrijos es presentar las violaciones como resultado de comportamientos individuales "desviados" o asociados a "desórdenes mentales" que en ningún caso reflejan patrones institucionales y que, por el contrario, han sido sistemáticamente castigados y controlados. Por supuesto, esto contrasta con el enfoque de Renán Vargas, que de partida asume el patrón institucionalizado. El punto intermedio lo presentan Gutiérrez y Wills, quienes reconocen los nexos entre agentes del Estado y fuerzas paramilitares, pero lo explican en relación

con mecanismos institucionalizados que, parcialmente, permiten y ocultan estos comportamientos a nivel individual.>>>

PROCESO DE INSTITUCIONALIZACION

Para abordar el proceso de institucionalización de los derechos humanos como parte del régimen político colombiano me voy a concentrar en dos aspectos centrales. Por una parte, todo el proceso de integración de esta normatividad en el ordenamiento del Estado colombiano y, por la otra, el desarrollo institucional específico. El objetivo central es establecer cómo surge en esta dimensión institucional el nuevo requerimiento de integración multiescalar. Ejemplifico este proceso con el caso de las Fuerzas Militares colombianas, el cual presento al final de la sección.

Proceso de institucionalización: Surgimiento del requerimiento de integración multiescalar a nivel nacional

Para establecer cómo surge el requerimiento de integración multiescalar a partir del proceso de institucionalización de los derechos humanos en Colombia, es necesario hacer referencia al principio de obligatoriedad de los tratados internacionales que, en materia de derechos humanos, configura el llamado bloque de constitucionalidad a partir de la reforma constitucional de 1991.

Colombia ha ratificado las Convenciones de Viena I de 1969 y Viena II de 1986 que regulan la firma de tratados entre Estados, la constitución de contratos entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales. El artículo 27 de la Convención de Viena de 1969 establece que una vez firmado y ratificado un tratado internacional, un Estado no puede invocar su derecho interno como excusa para su incumplimiento (UN 1969: Art. 27). Esto implica, de manera evidente, que una vez el Estado colombiano se obliga voluntariamente al firmar un tratado internacional, se obliga inmediatamente a cumplirlo de manera efectiva a nivel interno.

Estos principios van a determinar el papel que cumple el Bloque de Constitucionalidad en relación con el problema de la integración multiescalar.

La Constitución Política de Colombia incluye un conjunto de principios y normas relativas a los derechos humanos que configuran el Bloque de Constitucionalidad, es decir, configuran un referente normativo respecto al cual se deben ajustar las otras normas constitucionales internas (REF Cifuentes). Expresamente, el artículo 93 indica que "los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia" (ANC 1991: Art. 93).

Lo anterior significa que el Bloque de Constitucionalidad constituye el principal mecanismo a través del cual se institucionalizan a nivel nacional el conjunto de normas relativas a los derechos humanos como parte del ordenamiento constitucional del Estado y la sociedad colombiana. Dados los principios de la Convención de Viena aceptados por el Estado colombiano, las normas de derechos humanos, generadas a nivel internacional, determinan el proceso de adecuación y ajuste de las demás normas constitucionales a nivel nacional. En este punto se genera entonces el requerimiento de integración multi-escalar (escala nacional y escala internacional) de las normas y políticas públicas que organizan y orientan la acción del Estado colombiano en función del cumplimiento de los derechos humanos.

El mecanismo de integración multi-escalar que se configura con base en el Bloque de Constitucionalidad se complementa con la firma o participación del Estado colombiano en otros compromisos internacionales que se refieren directamente al tema de los derechos humanos o que incluyen un componente en esta materia. Particularmente, los Acuerdos Internacionales en los que participa el Estado colombiano o los Convenios de Cooperación constituidos como contratos entre el Estado colombiano y donantes internacionales se consideran sujetos a los instrumentos del derecho internacional público y están regulados por las Convenciones de Viena. A nivel nacional, la norma de orden superior que estructura este marco de regulación es el artículo 62 de la Constitución Política que establece la obligatoriedad de respetar la voluntad del donante (ANC 1991: Art. 62). Esta norma busca garantizar a los donantes que los recursos aportados serán ejecutados para la obtención de los objetivos por ellos aprobados.

Este punto es importante para entender el proceso de institucionalización de los derechos humanos a nivel doméstico ya que implica que estas normas internacionales pasan al nivel nacional y terminan configurando el ordenamiento político interno no sólo a través de los tratados internacionales sino, además, a través de los Acuerdos Internacionales y Convenios de Cooperación que tengan que ver con este tema (REF González-Chavarría 2017). En este sentido, la normatividad interna colombiana indica que la Cooperación Internacional pactada en tratados internacionales, así como su ejecución a través de acuerdos complementarios, se regula por el derecho internacional público y no es procedente, de conformidad con esa normatividad internacional reconocida por Colombia, alegar disposiciones de derecho interno para condicionar, limitar o incumplir las obligaciones contraídas en dichos instrumentos internacionales.

Para esta investigación, hay dos casos centrales que ejemplifican el punto anterior. Por una parte, la participación del Estado colombiano en la Conferencia de Viena de 1993 y la firma de la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993. En esta Declaración, junto al compromiso general en materia de respeto a derechos humanos, el Estado colombiano adquirió el compromiso de diseñar e implementar el 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” (un 1993, Inc. 71). Por otra parte, el 29 de noviembre de 1996, el Estado colombiano firmó el primer convenio de cooperación técnica con las Naciones Unidas para establecer una sede de la oficina del ACNUDH en el territorio nacional, Oficina que tiene como mandato central monitorear y asesorar al Estado colombiano sobre temas de adecuación de su normatividad nacional a estándares internacionales de derechos humanos.

En lo que tiene que ver con el desarrollo institucional de los derechos humanos, en la reforma constitucional de 1991 se creó el Ministerio Público conformado por la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, las cuales son los organismos fundamentales en el desarrollo institucional de los derechos humanos a nivel del Estado colombiano (ANC 1991: Título X, Cap. 2). Específicamente, se crea la Defensoría del Pueblo con un mandato centrado en la vigilancia, defensa y promoción de los derechos humanos, particularmente en relación con el poder público (ANC 1991: Arts.

281 y 282). Es importante anotar que la Defensoría se instituye siguiendo estándares internacionales liderados por las Naciones Unidas y acordados formalmente por la comunidad de Estados en la Declaración Final de la Conferencia de Viena al hacer referencia a las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (REF Conf. Viena, Art. 12? INDH). De esta forma, la Defensoría se concibió como la institución fundamental para el desarrollo del Estado Social de Derecho y para avanzar a nivel nacional con el cumplimiento de los compromisos internacionales del Estado colombiano en materia de derechos humanos .

Por otra parte, a partir del año 2001 se institucionalizó el tema de los derechos humanos como parte del funcionamiento de la Vicepresidencia de la República con la creación del Programa Presidencial de Promoción, Respeto y Garantía de los Derechos Humanos y de aplicación del Derecho Internacional Humanitario (PRC 2001: Art. 12), que luego se transformó en el año 2003 en el Programa Presidencial de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario (PRC 2003: Art. 7). Una de las funciones centrales asignadas a esta instancia institucional consistía en “establecer contactos, de manera coordinada con el Ministerio de Relaciones Exteriores, con los órganos de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y de la OEA, con los demás organismos de derecho público internacional interesados en la situación de Colombia en esta materia, lo mismo que con las organizaciones no gubernamentales nacionales o extranjeras que se ocupen del tema.” (PRC 2003: Art. 7, Num. 11). Función central relacionada con el problema de integración multinivel que estamos analizando en esta sección.

Junto a esto, el 17 marzo del año 2003 se extendió invitación permanente a los Procedimientos Especiales de los Órganos de Tratados de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (hoy Consejo): “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” . Dado que los Procedimientos Especiales son órganos especializados en la vigilancia y monitoreo de la situación de derechos humanos en relación con cada tratado específico, esta invitación implica que el Estado colombiano quedó sujeto a un mecanismo de monitoreo internacional en cada ámbito específico de esta normatividad, lo que complementa los demás mecanismos de monitoreo que funcionan a nivel internacional.

De esta forma, para el año 2006 nos encontramos con un alto nivel de institucionalización de los derechos humanos como parte de la arquitectura normativa e institucional del Estado colombiano. El Estado había firmado y ratificado la mayoría de tratados internacionales de derechos humanos y se habían integrado como parte del corpus constitucional a nivel nacional y como parámetros para el ajuste de los procesos de formulación de política pública.

Caso de estudio: Fuerzas militares y derechos humanos en Colombia

Dada la participación de miembros de la Fuerzas Militares colombianas en la violación a los derechos humanos en distintos momentos de la historia del CAIC, es relevante hacer referencia específica a la forma como se ha dado el proceso de institucionalización de los derechos humanos en este ámbito institucional. Este caso ejemplifica claramente cómo el surgimiento del requerimiento de integración multiescalar determina este proceso particular de institucionalización.

El proceso de institucionalización de los derechos humanos como parte del ordenamiento normativo y diseño institucional de las Fuerzas Militares en Colombia inicia en el año 1994, año en el que se instituyó la primera oficina especializada en esta materia, la cual hizo parte del Comando General. Cuatro años después se diseñó e implementó el primer Plan de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, en el cual se establecieron varios objetivos prioritarios para orientar el comportamiento de las Fuerzas Militares en función del respeto y protección a los derechos humanos. Primero, el fortalecimiento de las dependencias institucionales con competencias en este tema. Segundo, trabajos de difusión entre los miembros de la institución sobre el tema de DIH. Por último, trabajos de formación y educación de los miembros de la institución, en los distintos niveles jerárquicos, en materia de DIH.

Para el año 2000, el Comando General de las Fuerzas Militares formuló su Plan de Acción en Derechos Humanos, tomando como ejes cuatro componentes centrales. Primero, la defensa institucional. Segundo, el diseño e implementación de sistema de DDHH y DIH al interior de la institución. Tercero, acciones en materia de educación, difusión y prevención en este tema. Por último, la denuncia de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH

atribuibles a las acciones de los grupos organizados al margen de la ley. También se creó el Plan de Integración del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) y del Derecho Internacional aplicable en situaciones de Conflicto Armado (DICA). Estos conceptos fueron incluidos en los manuales de doctrina y formación militar con enfoques operacionales y de transversalidad curricular y gradual .

Para el año 2008 el ministerio de Defensa Nacional emitió la Política Integral de DD.HH. y DIH, “la cual se apoya en tres propósitos fundamentales: 1) Articular el sistema de enseñanza de DD.HH. y DIH; 2) Adecuar los métodos de instrucción en DD.HH. y DIH a las necesidades de la Fuerza Pública en el contexto actual y 3) Integrar todas las capacidades de que dispone la Fuerza Pública para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones en estas materias” . Para el año 2017, 23 años después, en las Fuerzas Militares funcionaban 268 oficinas de DD.HH cuyo funcionamiento ha mantenido los objetivos iniciales de formación en esta materia de los miembros de las Fuerzas.

En un análisis reciente de los resultados en esta materia, el autor concluye que es poco lo que se había avanzado para el año 2013 en materia de protección en el marco de la Política Integral de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Ministerio de Defensa, formulada en el año 2008 y que buscaba poner en un marco integral de política los antecedentes normativos, institucionales y prácticos que se fueron generando a partir del año 1994 en el que se planteó de manera sistemática el problema de la relación entre Fuerzas Militares y derechos humanos (Rodríguez 2013). Es importante resaltar que el autor se refiere específicamente a los resultados en materia de protección de la ciudadanía y garantía de sus derechos, responsabilidad constitucional de las Fuerzas Militares, en relación con las acciones de otros victimarios en el escenario colombiano. Esta conclusión hay que contrastarla con otros resultados en materia de derechos humanos para el año 2009, por ejemplo, la reducción de las ejecuciones extrajudiciales responsabilidad de miembros de las Fuerzas Militares (REF Informe OACNUDH-C, situación 2009, web-RES).

Un punto interesante que señala el autor es cómo se da el proceso de difusión en materia de integración de los derechos humanos como parte del diseño normativo e institucional de las Fuerzas Militares en América Latina una vez terminada la Guerra Fría, en el marco del programa de Entrenamiento Internacional y Educación Militar de los EE.UU. Este

punto, junto con los puntos presentados en el capítulo 3 que establecen cómo ha evolucionado institucionalmente el tema de los derechos humanos a nivel internacional, muestra efectivamente que la integración multiescalar es un mecanismo muy importante para entender estos procesos de cambio y ajuste institucional a nivel doméstico. Por ejemplo, es sugerente que el proceso de institucionalización de los derechos humanos como parte del funcionamiento y regulación del comportamiento de las Fuerzas Militares colombianas se dé justamente de forma casi paralela al desarrollo normativo e institucional de Corte Penal Internacional y su integración al ordenamiento interno del Estado colombiano en el período 2002 – 2009.

DIMENSION PRACTICA

Ambiente político

El ambiente político indica la forma como el Estado colombiano se relaciona habitualmente, en determinados períodos de gobierno, con los actores no estatales que buscan incidir en la regulación de la problemática de derechos humanos. Este ambiente está determinado, en lo fundamental, por la forma como el gobierno de turno asume sus responsabilidades en materia de derechos humanos, más allá de los discursos retóricos, formales, así como por la forma como ese gobierno establece la relación entre los derechos humanos y otras normas que estructuran el orden social, especialmente en materia de seguridad y desarrollo .

En este punto resultan fundamentales los elementos de filosofía política presentados antes. El punto central aquí es que, como lo han establecido distintos analistas e investigadores, las élites políticas y económicas del país han mantenido tradicionalmente una actitud de sospecha, desconfianza y estigmatización de los actores no estatales que se movilizan en torno a los derechos humanos, especialmente las organizaciones sociales del nivel doméstico. Este ha sido uno de los principales factores que han determinado la dinámica de la violencia política en el país ya que esta percepción de las élites, así como la percepción de los actores armados en el marco del CAIC sobre los derechos humanos, ha llevado a la persecución de los miembros de las organizaciones sociales que trabajan esta problemática (Archila 2005. González 2002. Pécaut 2001. Refs en González-

Chavarría 10). Este es uno de los puntos que ha sido frecuentemente denunciado en los informes de Organizaciones Internacionales y ONGs internacionales que monitorean la situación de derechos humanos en Colombia.

Entre los años 2002 y 2006 este problema se agudizó. Uribe estableció desde el momento de su posesión una dura relación con las principales organizaciones de derechos humanos, llevando a lo que autores de renombre internacional definieron como una etapa de violencia simbólica basada en la estigmatización de este tipo de movilización social (REF Brysk Brysk, 2009, cuando las palabras fallan). Esto aumentó el riesgo para los activistas sociales y otros sectores que, desde la perspectiva de la administración, eran cercanos ideológicamente a la guerrilla de las FARC o simplemente eran opositores políticos del régimen uribista. Esto quedó expuesto en el Informe para el año 2008 del ACNUDH-C, quien resaltó que “algunos altos funcionarios del gobierno continuaron estigmatizando a los defensores y defensoras de derechos humanos, líderes de la oposición y activistas sociales” (OACNUDH-C 2009: 2).

A modo de ejemplo, este problema se expresó en un proceso sistemático de persecución y acoso a distintos actores como activistas de derechos humanos, magistrados, periodistas y opositores políticos a través de seguimientos, amenazas, atentados e interceptaciones ilegales de comunicaciones, entre otros hechos. El tema de las interceptaciones ilegales llevadas a cabo por el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) fue tan grave que llevó al desmonte de esta institución en el año 2011 por el Presidente Santos.

Movimiento de derechos humanos colombiano

El movimiento de derechos humanos colombiano es uno de los actores centrales para entender cómo ha evolucionado la forma como actores no estatales buscan incidir políticamente en la regulación de esta problemática. La evolución de este actor, junto con los otros actores que se revisan en esta sección, muestra cómo se genera el requerimiento de coordinación intersectorial en relación, precisamente, con el aumento gradual en la capacidad de incidencia que logran estos actores no estatales frente al Estado colombiano.

Para el caso del movimiento de derechos humanos, este cambio en la capacidad de incidencia está directamente relacionado con la forma como evoluciona su relación con el Estado colombiano, variando de una relación de confrontación política (REF Tilly) a una relación de cooperación estratégica. El mecanismo central que explica este cambio es la forma como las organizaciones que paulatinamente configuran este movimiento usan políticamente los cambios que se dan a nivel internacional en materia de derechos humanos, así como los resultados del proceso de institucionalización de estas normas a nivel nacional, con el propósito de posicionarse como un actor de poder en este ámbito de gobierno.

Existen tres factores centrales que ayudan a entender cómo se da este cambio en la capacidad de incidencia política del movimiento de derechos humanos colombiano. Primero, la forma como surge y evoluciona el movimiento en términos organizacionales. Segundo, la evolución de su agenda de trabajo. Por último, la forma como evoluciona su estrategia política, generando un ámbito diferenciado de especialización en distintos puntos de incidencia en relación con un proceso de división del trabajo entre las organizaciones que conforman el movimiento, lo cual ejemplifico en el apartado de casos de estudio.

Origen y organización

Aunque existe un vacío importante en la literatura académica colombiana sobre el origen, evolución y resultados alcanzados por el movimiento de derechos humanos colombiano, es evidente que efectivamente el uso práctico de los derechos humanos por parte de la sociedad civil colombiana dio origen a distintas organizaciones, con distintos perfiles (organizaciones de base, organizaciones sociales, ONGs de nivel nacional, entre otros), que se han desempeñado en distintos ámbitos de trabajo y que, en conjunto, dado su trabajo coordinado en el plano normativo, institucional y técnico en el marco del CAIC, se pueden definir apropiadamente como el movimiento de derechos humanos colombiano (REFs Tilly, McAdam, etc.).

El punto central aquí es que el origen y la evolución del movimiento de derechos humanos en Colombia ha estado directamente relacionado con la dinámica del CAIC y la acción estatal en este contexto.

El movimiento de derechos humanos colombiano nace en los años setenta en el marco del CAIC y en relación particular con los procesos de movilización agraria en el país y en relación con los efectos políticos de la política de seguridad de la administración Turbay (1978-1982), especialmente en relación con la problemática de los presos políticos derivada del Estatuto de Seguridad de esta administración. Como sustento más abajo, el surgimiento de este movimiento está indicado por unos primeros puntos comunes de agenda entre las organizaciones que se movilizan y una estrategia de movilización más o menos compartida, centrada principalmente en la denuncia y la confrontación política con el Estado colombiano.

Específicamente, el momento de surgimiento del movimiento de derechos humanos en Colombia se da en el marco de los efectos violatorios que tiene el Estatuto de Seguridad de la administración Turbay (1978 - 1982). Tal vez el evento central que marca este surgimiento del movimiento es la realización del primer Foro por los Derechos Humanos el 30 de marzo de 1979, del cual se da como resultado la creación del Comité Permanente para la Defensa de los Derechos Humanos, bajo la dirección de Alfredo Vásquez Carrizosa: "este Foro fue convocado por diversos movimientos y personalidades de la época, como gabriel garcía Márquez, quien era presidente de la Fundación Habeas para los derechos Humanos en las Américas; Daniel Samper Pizano, Luis Carlos Galán, Socorro Ramírez, Enrique Santos Calderón, Alfonso Reyes Echandía, varios concejales de Bogotá, directores de sindicatos estatales, académicos y artistas como Alejandro Obregón, Enrique Grau, Luis Caballero y María de la Paz Jaramillo." (Bitar 2008: 22).

En este mismo contexto, la Comisión Internacional de Juristas de Ginebra publica un informe sobre Colombia (REF) en el que hace referencia a "una naciente red de organizaciones de defensa de los derechos humanos en Colombia, conformada por la Comisión de Juristas Demócratas, el Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos y el Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, entre otros" (Bitar 2008: 23).

En las décadas de los ochenta y los noventa surgen otras organizaciones de derechos humanos en relación con la evolución de esta problemática, que van a ir complejizando paulatinamente este movimiento desde el punto de vista de los actores que lo configuran.

En este período se originan o se fortalecen procesos de organización en torno a la problemática étnica (indígenas y afrodescendientes), de desaparición forzada, víctimas del Estado y, particularmente, las víctimas del genocidio de la Unión Patriótica.

CAPITULO 3: CAMBIOS NORMATIVOS E INSTITUCIONALES DEL SISTEMA INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS 2000 – 2014

INTRODUCCION

Teóricamente, los derechos humanos son una norma internacional que, una vez aceptada voluntariamente por los Estados, se convierte en una norma de orden superior que determina los procesos políticos, económicos, sociales y culturales a nivel doméstico, es decir, enmarca el ordenamiento constitucional del Estado y determina todas las dimensiones del orden y la organización social. Esto justifica la importancia de analizar los cambios normativos e institucionales de los derechos humanos a nivel internacional para analizar posteriormente cómo afectan estos cambios internacionales los procesos de regulación y cumplimiento a nivel doméstico. Específicamente, en este capítulo me interesa investigar cuáles son los nuevos requerimientos de regulación de los derechos humanos que se generan a partir de los cambios normativos e institucionales del sistema internacional de derechos humanos centrado en las Naciones Unidas (SIDH-ONU) en el período 2000-2014 y cómo se transfiere este conjunto de requerimientos al plano nacional.

El argumento central en este capítulo es que la evolución del SIDH-ONU en el período 2000-2014 genera nuevos requerimientos normativos e institucionales para la regulación y el cumplimiento efectivo de los derechos humanos a nivel doméstico. En la dimensión normativa, se generan dos principios de interés. Primero, un principio de intersectorialidad que resulta del debate sobre la participación política de agentes no estatales en los procesos propios de las Naciones Unidas. Segundo, un principio de convergencia entre derechos humanos y desarrollo derivado del concepto ampliado de libertad presentado por Kofi Annan a principios del siglo XXI. Estos principios normativos se traducen en requerimientos institucionales de coordinación multiagente, integración multiescalar (normativa, institucional y técnica) y de implementación a nivel doméstico de un sistema

de gobernanza política multiescalar – multiagente (sistema de GME-MA) como modelo institucional apropiado de regulación de la problemática de derechos humanos⁴³.

EVOLUCION DEL SIDH-ONU

Antecedentes generales

La configuración del SIDH-ONU se define con base en una dimensión normativa y una dimensión institucional. Normativamente, se define como el conjunto de principios, acuerdos y tratados internacionales en materia de derechos humanos que estructuran el marco de referencia común que toman en cuenta los agentes que se desempeñan en este sistema para orientar y justificar sus acciones. Institucionalmente se puede definir como el conjunto de agentes, reglas y procesos institucionales que desarrollan este marco normativo en términos prácticos dentro del sistema de las Naciones Unidas (OACNUDH 2008. Vincent 2010).

El antecedente y punto de inflexión más importante en la evolución normativa reciente de este sistema se generó a partir de la Segunda Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, realizada en Viena en 1993. Como resultado de la Conferencia, 171 Estados acordaron y firmaron la Declaración y Programa de Acción de Viena, que contiene una serie de puntos relevantes para mi investigación. Primero, los Estados acentúan el carácter universal, integral e indivisible del conjunto de derechos humanos, por lo que afirman categóricamente que “el carácter universal de esos derechos y libertades no admite duda”. Segundo, plantean explícitamente la relación estructural entre democracia, derechos humanos y desarrollo. Tercero, reafirman e incluyen explícitamente el derecho al desarrollo como parte integral del conjunto de los derechos humanos y en este sentido 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

⁴³ En el capítulo 1 derivé teóricamente y especificué estos conceptos en relación con el problema de regulación y cumplimiento de los derechos humanos.

derechos humanos y hacen que se sigan violando los derechos humanos en todo el mundo” (ONU 1993: párrafos 5, 1, 66-77, 10, 25, 4, preámbulo). Estos principios se establecieron con el objetivo de renovar el acuerdo internacional en torno a los derechos humanos y establecen el punto de partida formal del proceso de convergencia entre las agendas de derechos humanos y desarrollo a nivel internacional.

A partir de la Declaración de Viena, 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 (PNADH-DIH). El objetivo de este instrumento es determinar “las medidas necesarias para que ese Estado mejore la promoción y protección de los derechos humanos” (ONU 1993: par., 71), es decir, el Plan definiría en su conjunto la política de Estado en materia de derechos humanos. La importancia de este punto de acuerdo es que genera un instrumento internacional de coordinación normativa para la formulación y monitoreo de la política pública de DH-DIH en todo el mundo (OHCHR 2002. ONU 1993: par., 69). Se esperaba que esto permitiera integrar los procesos de regulación, monitoreo, sanción y evaluación del cumplimiento de los derechos humanos del nivel doméstico con los procesos internacionales propios del SIDH-ONU.

Otro resultado importante de la Conferencia de Viena en la dimensión institucional, es la creación de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (OACNUDH), vinculada directamente a la Secretaría General de Naciones Unidas. Entre sus funciones, la OACNUDH debía hacer la secretaría de la antigua Comisión de Derechos Humanos de la ONU y coordinar todo el Programa y el sistema internacional de derechos humanos de las Naciones Unidas⁴⁴. En relación con los Estados, la función central de la OACNUDH es vigilar que la normatividad interna de los Estados se ajuste a los estándares internacionales de derechos humanos. En este sentido su función es ayudar "a los Estados partes a desarrollar su capacidad para cumplir las obligaciones contraídas en virtud de tratados y [...], a este respecto, [prestar] servicios de asesoramiento, asistencia técnica y creación de capacidad [...] en consulta con el Estado de que se trate y con su consentimiento" (ONU 2014: num., 17).

⁴⁴ Después de la reforma del SIDH-ONU en el 2006 (abajo), la OACNUDH conservó estas funciones.

En la medida en que el PNADH-DIH se puede concebir como un instrumento internacional de coordinación normativa y en la medida en que el monitoreo del ajuste normativo entre el nivel nacional y el internacional es la función central de la OACNUDH, el PNADH-DIH se convierte en uno de los instrumentos centrales con los que la OACNUDH busca cumplir con sus responsabilidades institucionales. Esto llevará a que insistentemente esta Oficina recomiende a los Estados que aún no lo han hecho que formulen su PNADH-DIH. Incluso la OACNUDH formuló en el año 2002 un manual para apoyar este proceso de formulación en el plano técnico. Este manual se puede entender como un esfuerzo por generar un estándar internacional en materia de formulación de los PNADH-DIH, lo que refuerza el carácter de estos Planes como instrumentos de coordinación internacional de la política de derechos humanos (OHCHR 2002).

Cambios normativos e institucionales en el período 2000 - 2014

En el período 2000 - 2014, se dan una serie de cambios normativos e institucionales dentro del SIDH-ONU que generaron nuevos requerimientos para la regulación y cumplimiento efectivo de los derechos humanos a nivel doméstico. A continuación abordo el análisis de estos cambios en tres momentos. Primero, analizo algunos cambios normativos de importancia para mi investigación en el período 2000 - 2006, luego me concentro en la reforma institucional del SIDH-ONU en el año 2006 y, por último, analizo la evolución normativa e institucional posterior de este sistema en el período 2006-2014. Este último período recoge los cambios anteriores y corresponde al período de cambio a nivel doméstico en el modelo de regulación de la problemática de los derechos humanos en Colombia, que investigo detalladamente más adelante⁴⁵. Por tanto, el análisis de estos cambios me permite establecer el marco internacional del que se desprenden un conjunto de requerimientos en materia de regulación que determinarán el proceso de cambio en el modelo de regulación a nivel doméstico.

Cambios 2000 - 2006

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

⁴⁵ Capítulos 3, 4 y 5.

(tercera generación), así como por los protocolos facultativos de estos tratados. Para el año 2006, el marco normativo de los derechos humanos estaba definido por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los Instrumentos Legales Internacionales de Derechos Humanos, la Declaración y Programa de Acción de Viena, la Declaración del Milenio y el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 (Bob 2009. OACNUDH 2002 y 2007. OHCHR 2010. ONU 1948, ONU 1993 y 2005b. UN 2000)⁴⁶.

Por su importancia para mi análisis me concentro enseguida en dos desarrollos normativos que van a ser fuente de nuevos requerimientos de regulación y cumplimiento: el principio de intersectorialidad y el principio de convergencia entre derechos humanos y desarrollo derivado del concepto ampliado de libertad propuesto por Kofi Annan en el 2005.

En los primeros años 2000 se acentúa el debate normativo sobre la participación de agentes no estatales en el sistema de las Naciones Unidas, lo que va a tener efectos sobre la forma como se concibe y se define la participación de estos agentes en los procesos de regulación relacionados directamente con la agenda de derechos humanos. El desarrollo de este debate va a generar el principio de intersectorialidad como un principio directriz de los procesos de regulación.

En el año 2002, Kofi Annan presentó una serie de propuestas de reforma al sistema de Naciones Unidas (SNU), entre las cuales se incluía la de fortalecer la relación del SNU con la sociedad civil (ONU 2002b). Con base en esto, se creó un grupo de trabajo dirigido por el ex – presidente Fernando Henrique Cardoso que tuvo como misión evaluar los mecanismos de participación de la sociedad civil en la ONU y generar recomendaciones para mejorar estos mecanismos. El resultado se conoce como el Informe Cardoso (UN 2004a).

El informe empieza reconociendo el papel que juega la sociedad en el nuevo esquema de gobernanza global orientado a la regulación de riesgos globales: “la gobernanza global ya no es dominio exclusivo de los gobiernos [...] Las organizaciones civiles son también los

⁴⁶ También: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/>.

principales promotores de algunas de las iniciativas más innovadoras para hacer frente a las nuevas amenazas globales” (UN 2004a: 3).

Es interesante analizar en esta propuesta de reforma la forma como se percibe el alcance que debería tener la participación de la sociedad civil en el SNU, así como el alcance de esta participación en el plano nacional y su efecto potencial sobre la función de gobierno y la soberanía interna del Estado en la escala nacional.

El punto de partida que toma el panel es la crítica al mecanismo del estatus consultivo. Este fue el mecanismo que se diseñó inicialmente en los años sesenta para permitir la participación de la sociedad civil en el marco de las Naciones Unidas. La formulación original restringía esta participación sólo a ONGs internacionales y, a partir de una reforma adelantada por el Consejo Económico y Social en el año 1996, esta participación se amplió a organizaciones sociales de todos los niveles que cumplieran con una serie de requisitos (bastante exigentes) y mostraran las capacidades adecuadas para participar adecuadamente en los procesos de Naciones Unidas (ECOSOC 1968, 1996, 2000a y 2011).

Respecto al alcance político de las reformas propuestas a nivel internacional resultado de esta crítica, vale la pena resaltar algunos puntos. Aunque el conjunto de recomendaciones está orientado a fortalecer la participación de la sociedad civil en el SNU, se delimita cuidadosamente el alcance político de esta participación. La participación de la sociedad civil tendría sentido en los procesos deliberativos pero no en los procesos formales de negociación de acuerdos. De esta forma, se reafirma el carácter intergubernamental de las Naciones Unidas y se insiste en que en última instancia las decisiones las toman los Estados miembro. En otras palabras, a nivel internacional, acentuar la necesidad de fortalecer la participación de la sociedad civil en los procesos del SNU no altera fundamentalmente la estructura de gobernanza de este sistema (UN 2004a: par., 24. Willetts 2000 y 2006). En este sentido, es sugerente la respuesta de Kofi Annan al informe, en la cual afirma que “en principio, es importante acentuar que las Naciones Unidas es y seguirá siendo una organización intergubernamental en la que las decisiones son tomadas por sus Estados Miembro” (UN 2004b: par., 3). Como resultado, aunque el punto de partida es una crítica al mecanismo de estatus consultivo, este enfoque de participación a nivel internacional es consecuente precisamente con la forma como se

delimitó originalmente el alcance político de ese mecanismo de relación ONU - sociedad civil⁴⁷.

En contraste con el punto anterior, el alcance político de la reforma propuesta implica efectos importantes sobre la función de gobierno a nivel nacional. Una de las cuatro propuestas que presenta el Panel para fortalecer los vínculos entre el SNU y la sociedad civil se refiere a la necesidad de generar estructuras de gobernanza y procesos de coordinación intersectorial a nivel doméstico con el fin de abrir canales de participación de la sociedad civil en los procesos de regulación de riesgos globales a través de la formulación de políticas públicas. Haciendo referencia a la recién formulada agenda de Objetivos de Desarrollo del Milenio⁴⁸, esta propuesta critica la división entre la formulación de políticas a nivel global y su implementación a nivel local y plantea “conectar lo global con lo local”⁴⁹. El objetivo sería entonces, primero, que los agentes del sistema de Naciones Unidas se involucren “en todos los aspectos de su trabajo” de modo más activo a nivel local con otros actores y, por derivación, en los procesos políticos nacionales. El segundo objetivo sería que “las Naciones Unidas, los gobiernos, la sociedad civil y otros [agentes] trabajen juntos para planear e implementar estrategias efectivas para traducir las políticas globales en programas relevantes para los contextos nacionales y para asegurar que esos procesos [políticos] nacionales informen realmente la agenda deliberativa global” (UN 2004a: pars., 35 y 36).

En su respuesta al Informe, Kofi Annan acoge con gusto este punto: “Lograr los Objetivos del Milenio va a depender de un enfoque colaborativo que surge de la asociación con los gobiernos y las ONGs en el terreno. El enfocar la atención en los Objetivos también genera una oportunidad para que las realidades locales a nivel país impacten las deliberaciones globales” (UN 2004b: par., 5). En otras palabras, cuando se trata del nivel nacional, este enfoque de gobernanza y coordinación intersectorial se plantea en términos políticos, es decir, asignándole un rol de incidencia política a las OSCs y agentes empresariales del nivel doméstico y a otros agentes no estatales de carácter

⁴⁷ Para un análisis de las tensiones que enfrenta la participación de la sociedad civil en este tipo de foros multilaterales, se puede consultar Steffek and Ferretti 2009. En un sentido similar McKeon y Kalafatic 2010 y NGLS 2005 y 2007. Aquí resulta de utilidad analítica el enfoque de la “estructura trídica de la comunicación”, que critica la posibilidad de la separación tajante entre negociación y deliberación (Risse and Kleine 2010).

⁴⁸ Acordados en el año 2000.

⁴⁹ Este punto evoca el análisis desarrollado por Sassen (2010).

internacional, con el potencial de alterar la estructura de gobierno a nivel doméstico. Esto genera el requerimiento de coordinación intersectorial multiagente (agentes estatales y agentes no estatales) en los procesos de regulación de riesgos sociales a nivel doméstico, incluida la problemática de derechos humanos.

Otro desarrollo normativo importante en los primeros años dos mil es el "enfoque ampliado de la libertad". El efecto estructural más importante que tiene este enfoque es que dinamiza y acelera el proceso de convergencia normativa e institucional entre las agendas de derechos humanos y desarrollo. Este proceso se consolida en los primeros años dos mil cuando distintos agentes del SIDH-ONU y del sistema de cooperación internacional para el desarrollo (SCID) asumen explícitamente la relación entre derechos humanos y desarrollo planteada en la Declaración de Viena en sus agendas institucionales (OACNUDH 2004a, 2006a y 2006b. OECD 2006. PNUD 2000, 2005 y 2010)⁵⁰.

En la perspectiva del sistema de derechos humanos, el proceso de convergencia se sintetizó en el concepto ampliado de libertad, que se basó precisamente en el carácter integral e interdependiente de los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo, y que recogió la relación estructural que se había planteado entre democracia, derechos humanos y desarrollo en la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993 (ONU 2005a. También OACNUDH 2006a y 2006b. ONU 2011a).

Lo que me interesa explorar aquí es el tipo de requerimientos en materia de regulación y cumplimiento de los derechos humanos que se generan en este espacio de convergencia entre derechos humanos y desarrollo. Con este propósito en mente, parece pertinente retomar la trayectoria completa de este proceso.

En el año 1986, la Asamblea General de Naciones Unidas acordó una Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (ONU 1986), la cual se reafirmó posteriormente en la Conferencia Mundial de Viena, en la que se acordó incluir por primera vez este derecho como parte integral de los derechos humanos (ONU 1993: par., 10). En la medida en que la Declaración y Programa de Acción de Viena es un esfuerzo por renovar el acuerdo

⁵⁰ En Kapoor 2010 se puede consultar un estudio de caso en la India en el que se analiza minuciosamente cómo se estructura y funciona esta "interface" entre derechos humanos y desarrollo.

normativo internacional en torno a los derechos humanos, se puede decir que el principal rasgo del marco que resulta de este acuerdo es la convergencia entre principios normativos del SIDH-ONU y el SCID.

En este sentido, vale la pena resaltar que el texto de la Declaración y Programa de Acción de Viena tiene una sección completa dedicada a la relación entre cooperación internacional, desarrollo y derechos humanos (ONU 1993: pars., 66-77). Por una parte, "la Conferencia [...] afirma que la pobreza extrema y la exclusión social constituyen un atentado contra la dignidad humana y que urge tomar medidas para comprender mejor la pobreza extrema y sus causas, en particular las relacionadas con el problema del desarrollo, a fin de promover los derechos humanos de los más pobres, poner fin a la pobreza extrema y a la exclusión social y favorecer el goce de los frutos del progreso social", por lo que se "reafirma que el derecho universal e inalienable al desarrollo, según se establece en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, debe ser realidad y llevarse a la práctica", integrando un enfoque de sostenibilidad, ya que "el derecho al desarrollo debe realizarse de manera que satisfaga equitativamente las necesidades en materia de desarrollo y medio ambiente de las generaciones actuales y futuras" (ONU 1993, pars., 25, 72 y 11).

Esto genera algunas normas específicas tanto para los Estados como para la comunidad internacional. Por una parte, los "Estados deben cooperar mutuamente para lograr el desarrollo y eliminar los obstáculos al desarrollo", mientras que "la comunidad internacional debe propiciar una cooperación internacional eficaz para la realización del derecho al desarrollo y la eliminación de los obstáculos al desarrollo" (ONU 1993: par., 10). En este mismo sentido, "quienes participan en la cooperación para el desarrollo deben tener presentes las relaciones mutuamente complementarias entre el desarrollo, la democracia y los derechos humanos" (ONU 1993: par., 74).

En la perspectiva del SCID, aunque desde mediados de la década de los ochenta se había empezado a integrar el tema de los derechos humanos como un punto de agenda "legítimo" en la política exterior de los donantes de recursos de ayuda oficial al desarrollo (Cakmak 2004), es sólo a partir del Primer Informe de Desarrollo Humano de 1990 que empieza un proceso de integración explícita de la agenda de derechos humanos como parte de una agenda amplia de desarrollo internacional (UNDP 1990). A partir de la

Conferencia de Viena de 1993, se acentúa el proceso de convergencia y se integra el componente de derechos humanos como parte de la agenda de desarrollo internacional como resultado de una serie de Cumbres y Declaraciones internacionales que configuran el actual marco normativo del sistema de cooperación para el desarrollo⁵¹.

Varios puntos refuerzan este proceso de convergencia. Por una parte, en la perspectiva del SCID, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) establecen explícitamente la relación entre desarrollo y derechos humanos (OECD 2006. ONU 2011a. PNUD 2000). Por la otra, la Declaración del Milenio del año 2000 es considerada como parte del conjunto de instrumentos internacionales del régimen de derechos humanos, a lo que se suma que el proceso de convergencia es reconocido y reafirmado en el Documento Final de la Cumbre Mundial del año 2005 (ONU 2005a).

Uno de los resultados más importantes de este proceso de convergencia es sobre el enfoque de regulación de la problemática de derechos humanos. Teniendo como referente el informe producido por la Comisión para la Gobernanza Global (CGG 1996), el proceso de convergencia implicó que la problemática de derechos humanos se integrara como parte de una agenda de riesgos globales y problemáticas complejas cuya regulación exigía fortalecer o establecer nuevos canales de cooperación entre los Estados, así como entre el Estado y los agentes no estatales del orden nacional e internacional.

La definición de los derechos humanos como riesgo social depende de una tensión fundamental en este discurso, que se podría definir como la paradoja del regulador. Por una parte, los derechos humanos buscan proteger al individuo del ejercicio totalitario del poder por parte del Estado. Por la otra, es el Estado quien tiene prioritariamente la responsabilidad de garantizar, proteger y promover estos derechos, pero a la vez es quien en definitiva puede violarlos, por acción o por omisión (juez y parte). Por tanto, la racionalidad y el comportamiento práctico del Estado, es decir, del gobierno de turno y los

⁵¹ Cumbre de Copenhague (ONU 1995), Declaración del Milenio (UN 2000), Conferencia de Monterrey (ONU 2002a), Cumbre de Johannesburgo (UN 2002), Declaración de Roma (CAD 2003), Declaración de París (DAC 2005) y Foros de Alto Nivel para el seguimiento a la Declaración de París (OCDE 2009 y 2011).

agentes estatales, respecto a los derechos humanos genera un potencial de riesgo para los individuos en una sociedad determinada.

La dinámica de estos riesgos se asoció a las dinámicas de la globalización, lo que implicaba que, en ausencia de una autoridad supranacional, se tuviera que recurrir al enfoque de gobernanza como esquema de regulación. La regulación de este tipo de problemáticas públicas implica un tipo especial de gobernanza cuyo rasgo central es que está centrada en relaciones de negociación-concertación intersectorial (gobiernos, sociedad civil, empresa privada, actores internacionales), es decir, son formas de gobernanza colaborativa multi-agente (Ansell and Gash 2008)⁵². Esto constituye el principal requerimiento que se genera en materia de regulación de los derechos humanos en esta perspectiva de convergencia.

Reforma del SIDH-ONU 2006

Dimensión institucional

El desarrollo institucional de la agenda de derechos humanos dentro del SNU es responsabilidad de un conjunto de agentes directamente vinculados a esta agenda⁵³, que se pueden categorizar como organizaciones internacionales de derechos humanos. A esto se suma el conjunto de reglas y procesos institucionales de agentes que aunque no están vinculados directamente a esta agenda, integran un componente de derechos humanos como eje transversal en sus dinámicas organizacionales. Por ejemplo, la OACNUDH es un agente vinculado directamente a la agenda de derechos humanos, mientras que el PNUD es un agente vinculado a la agenda de desarrollo, pero que integra un componente de derechos humanos en su agenda institucional.

Dentro del SNU, los órganos responsables de la formulación de la política de protección y promoción de los derechos humanos son la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y la Comisión de Derechos Humanos, la cual fue reemplazada por el Consejo de Derechos Humanos a partir de la reforma del 2006. La OACNUDH tiene la función central de coordinar toda la agenda de derechos humanos dentro del SNU y brindar asesoría

⁵² Capítulo 1.

⁵³ Anexo 2. Modelo de agentes del sistema de derechos humanos de Naciones Unidas.

técnica a las distintas agencias en este sistema para que integren en sus agendas de trabajo un componente de derechos humanos (OACNUDH 2008).

La Comisión de Derechos Humanos fue creada en el año de 1946 e integrada funcionalmente al Consejo Económico y Social (ECOSOC)⁵⁴. 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 parte y recibir demandas sobre violaciones a los derechos humanos (OHCHR 2012). La agenda general de trabajo de la Comisión estaba enmarcada en los procesos institucionales del ECOSOC. Esta dependencia funcional institucional determinaba el estatus normativo de los derechos humanos dentro del SNU, es decir, la norma de derechos humanos estaba subordinada a las normas de desarrollo, seguridad y paz.

Otros agentes del SIDH-ONU son los Órganos de Tratados y los Procedimientos Especiales. 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" (OACNUDH 2008: 31). Estos Comités "monitorean la implementación de las disposiciones de los tratados fundamentales de derechos humanos por los Estados parte" (OHCHR 2010: 15). El otro desarrollo institucional asociado a las normas de derechos humanos son los Procedimientos Especiales, compuestos por los grupos de trabajo y los relatores especiales. Por "Procedimientos especiales" se entiende los mecanismos que originalmente estableció la antigua Comisión y que asumió el actual Consejo de Derechos Humanos, a fin de examinar, vigilar, asesorar e informar públicamente acerca de las situaciones de violaciones de los derechos humanos en un país determinado o territorio (mandatos por país), o sobre un fenómeno importante relativo a las violaciones de los derechos humanos en todo el mundo (mandatos temáticos) (OACNUDH 2008: 82s. O'Donnell 2004. OHCHR 2010. Rudolf 2000).

En el año 2006 se reformó el SIDH-ONU, se eliminó la Comisión y se creó el Consejo de Derechos Humanos, que asumió las principales instancias, reglas y procedimientos de la

⁵⁴ Siglas en inglés.

antigua Comisión (ONU 2006 y 2007). Los Órganos de Tratados (incluidos los grupos de trabajo y los relatores de informe de país) y los Procedimientos Especiales (mandatos por país o mandato temático) hacen parte del Consejo de Derechos Humanos.

Con la reforma del año 2006 también se crearon otros Órganos vinculados al Consejo como 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 Durban⁵⁵. Por su parte, la OACNUDH conservó sus antiguas funciones, ahora en relación con el Consejo de Derechos Humanos (OACNUDH 2008: viii).

Uno de los cambios institucionales más importantes que produjo la reforma del 2006 fue que aparte de los procedimientos de monitoreo del cumplimiento a nivel nacional propios de los Órganos de Tratados y de los Procedimientos Especiales, se creó el Examen Periódico Universal. Este es el nuevo mecanismo de monitoreo y rendición de cuentas de los Estados parte de las Naciones Unidas ante la Asamblea General sobre la situación de los derechos humanos en sus espacios nacionales (ONU 2007).

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 el Consejo de Derechos Humanos a través de sus representaciones diplomáticas. El otro es la participación a través de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, que son entidades de carácter público como las Comisiones de Derechos Humanos o las Defensorías del Pueblo (ombudsman). Estas Instituciones fueron creadas a partir de la Conferencia de Viena de 1993 y tienen a cargo el tema de derechos humanos a nivel nacional. También constituyen uno de los principales puntos de comunicación institucional entre el SIDH-ONU y el sistema político doméstico (ONU 1993 y 2011c. UNDP and OHCHR 2011: vi).

Por último, este desarrollo institucional se complementa con el conjunto de agentes de la sociedad civil que participan en el sistema de derechos humanos de Naciones Unidas. Aparte de las reglas generales que definen la relación entre las Naciones Unidas y la

⁵⁵ Resultado de la Conferencia Mundial contra el Racismo realizada el año 2001.

sociedad civil, la mayoría de las organizaciones e instancias institucionales que conforman el SIDH-ONU incluyen reglas específicas que definen los mecanismos y procedimientos de participación de las organizaciones sociales en los procesos internacionales de monitoreo y regulación de los derechos humanos (González-Chavarría 2017). Este punto queda claramente establecido más adelante cuando veamos los efectos institucionales del Informe Cardoso en el período 2006-2014.

Dimensión normativa

El principal resultado normativo de la reforma institucional del SIDH-ONU del 2006 fue un cambio en el estatus de la norma de derechos humanos dentro del SNU una vez se eliminó la dependencia funcional del ECOSOC y el Consejo de Derechos Humanos pasó a ser un Órgano subsidiario directamente de la Asamblea General. El cambio en el estatus normativo de los derechos humanos está indicado, principalmente, por dos factores. Por una parte, la incorporación explícita del tema de derechos humanos como eje transversal en la agenda de trabajo de las distintas instancias de la ONU, resaltando el fortalecimiento de su integración en el trabajo del Consejo de Seguridad. Por la otra, el fortalecimiento del papel de la OACNUDH como instancia de coordinación del Programa de derechos humanos de todo el sistema de Naciones Unidas. En otras palabras, "la elevación del Consejo de Derechos Humanos evidencia que los derechos humanos son uno de los tres pilares fundamentales de las Naciones Unidas, junto con el desarrollo, la paz y la seguridad" (OACNUDH 2008: 78).

El cambio en el estatus de la norma de derechos humanos a partir de la reforma del 2006 genera un referente normativo internacional importante para evaluar el problema de la "competencia entre normas" a nivel doméstico (Jetschke and Liese 2009), es decir, la forma como se establece la relación y la jerarquía entre las normas de derechos humanos, desarrollo y seguridad, especialmente en la formulación del plan de gobierno. Esto define el PPG a nivel doméstico en materia de regulación de los derechos humanos. Este es el enfoque de análisis que uso para comparar los efectos del PPG sobre el modelo de regulación de los derechos humanos en Colombia entre la administración Uribe y la administración Santos, lo cual va asociado al grado de aceptación del principio

de intersectorialidad como guía normativa para el diseño institucional del modelo de regulación⁵⁶.

Desarrollos normativos e institucionales 2006-2014

Dimensión normativa

Proceso de convergencia 2006-2014

Tres eventos marcan la evolución del proceso de convergencia normativa entre las agendas de derechos humanos y desarrollo en el período 2006-2014. Primero, la creación misma del Grupo de Trabajo sobre el Derecho al Desarrollo como parte de la reforma institucional del SIDH-ONU en el 2006. Segundo, la directriz de las Naciones Unidas sobre la relación empresa y derechos humanos del año 2011. Por último, la integración de los derechos humanos como componente transversal de la nueva agenda de desarrollo internacional post-15.

Respecto a lo primero, el Grupo de Trabajo sobre el Derecho al Desarrollo se encarga de monitorear el proceso de integración entre las agendas de desarrollo y derechos humanos dentro del SIDH-ONU. Respecto a lo segundo, en este período se define explícitamente en términos normativos la relación empresa y derechos humanos (OCDE 2011. UN 2011). Este desarrollo normativo indica varios puntos de interés respecto al problema de la regulación de la problemática de derechos humanos a nivel doméstico. Primero, indica que la teorización sobre "nuevos" agentes sociales con responsabilidades en materia tanto de violación como de cumplimiento de los derechos humanos empieza a expresarse en términos normativos e institucionales. Esto quiere decir que no es sólo el Estado quien tiene responsabilidades en esta materia sino también otros agentes, incluidas las empresas (Risse and Börzel 2012). Segundo, indica que, desde el punto de vista de los agentes empresariales, el problema de la regulación de los posibles riesgos sociales derivados de sus operaciones no es sólo una cuestión de autorregulación en términos de responsabilidad social empresarial sino que, más allá, estos riesgos se incluyen como parte de una problemática general de posible violación a los derechos humanos y, por

⁵⁶ Capítulo 1, marco de análisis e hipótesis.

tanto, su regulación se enmarca igualmente en los mecanismos de regulación propios de este régimen internacional. Tercero, indica que la acción empresarial queda sujeta a mecanismos de monitoreo y regulación políticos a los que pueden acceder directamente las personas a título individual. Por último, indica que el modelo de regulación de los derechos humanos a nivel doméstico debe contar con la participación de estos agentes económicos.

Para cerrar este apartado, el proceso de convergencia se consolida definitivamente con la integración explícita de los derechos humanos como uno de los dos nuevos componentes normativos de lo que será la agenda de desarrollo internacional post 2015 (ADI-p15). Esta es la agenda que se ha concertado en la Asamblea General de las Naciones Unidas como continuación de la agenda de Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para el período 2014-2030 (ONU 2013).

En el proceso de discusión y concertación de esta agenda a nivel mundial, una de las debilidades que se identificaron en relación con la anterior agenda de ODM es que no se integró explícitamente un componente de derechos humanos ni un componente de gobernanza. Por tanto, el Panel encargado de la formulación de la propuesta de ADI-p15 integra estos dos nuevos componentes (ONU 2013). En lo que toca a los derechos humanos, se puede esperar que al vincular explícitamente esta norma con la norma de desarrollo aumente el compromiso político respecto al cumplimiento de los derechos humanos a través de la política de desarrollo y, de paso, se refuerce en términos de gobernanza la capacidad de movilización e incidencia política de distintos agentes no estatales en función de la exigencia y realización de estos principios normativos. En lo que toca al desarrollo, se puede esperar que la realización de estos principios genere las bases materiales requeridas para el goce efectivo de los derechos humanos⁵⁷.

Dimensión institucional

A partir del año 2009 la OACNUDH empezó un proceso de consulta para reformar algunos métodos de trabajo y mejorar la efectividad de los Órganos de Tratados (OTs), especialmente en lo que se refiere al mecanismo de comunicación entre los Órganos y los Estados a través de los informes país. Como resultado de este proceso se publicó en el

⁵⁷ El tema de la gobernanza lo retomo en la perspectiva institucional.

2012 un informe de diagnóstico de las principales necesidades de reforma (OHCHR 2012) y en abril del 2014 la Asamblea General aprobó la resolución 68-268 en la que se establecen los principales puntos de reforma para mejorar el sistema de presentación de informes. Estos puntos se refieren en lo fundamental a la asignación del presupuesto requerido para el adecuado funcionamiento de los OTs, la simplificación y estandarización del formato para la presentación de informes por los Estados parte a los OTs, la simplificación del informe de los OTs, evitando redundancias con otros documentos ya publicados, la mejora de la metodología de diálogo y comunicación entre los Estados parte y los OTs, el establecimiento de directrices comunes a todos los OTs para la generación de sus recomendaciones finales y la sistematización de buenas prácticas de los OTs en materia de aplicación de reglamentos y métodos de trabajo, entre otras (ONU 2014).

Lo que me interesa resaltar aquí es que en buena medida este conjunto de recomendaciones señala problemas de integración multiescalar entre los procesos de regulación y monitoreo del nivel nacional, responsabilidad centrada prioritariamente en los Estados, y los procesos de protección y monitoreo del nivel internacional centrados prioritariamente en los OTs. El mecanismo general que establece este vínculo entre los procesos de regulación del nivel internacional y los del nivel nacional es la comunicación entre los Estados parte y los OTs a través de la presentación de informes periódicos. Sin embargo, es necesario acentuar que el contenido específico de esta comunicación y de estos informes se refiere a temas normativos, institucionales y técnicos, es decir, que el problema de integración multiescalar es en definitiva un problema de integración en estas tres dimensiones. En este mismo sentido se puede definir el funcionamiento del Examen Periódico Universal, sólo que esta vez el escenario de comunicación es entre el Estado parte y la Asamblea General de la ONU (ONU 2011b y 2014).

Por otra parte, en seguimiento al informe Cardoso, el Servicio de Enlace de las Naciones Unidas con las ONGs informó que “se pidió a los Coordinadores Residente^{58s} de las Naciones Unidas que nombrasen coordinadores de la sociedad civil [...] y que estableciesen comités consultivos de la sociedad civil [...]. En una primera etapa, estos comités eran proclives a consultarse entre sí y a estar dominados por las ONG, pero se están llevando a cabo las actividades necesarias para que evolucionen hacia espacios

⁵⁸ El jefe general de todo el sistema de Naciones Unidas a nivel nacional.

abiertos de diálogo con más participación de los movimientos populares" (McKeon y Kalafatic 2010). Aquí resalta la importancia de los Coordinadores Residentes y Humanitarios en la promoción de estos procesos intersectoriales y de gobernanza política a nivel nacional, mecanismo que también veremos operar en el desarrollo del caso de estudio en Colombia.

En términos institucionales, en la actualidad operan varias organizaciones encargadas de coordinar las relaciones entre el sistema de Naciones Unidas y la sociedad civil. El Servicio de Enlace entre la ONU y las ONGs⁵⁹ presta servicios de asesoría generales para las OSCs. El Comité de ONGs de la ONU, vinculado al ECOSOC y con carácter permanente, administra el procedimiento de acreditación para el estatus consultivo⁶⁰. Por último, existe una Conferencia de ONGs con Estatus Consultivo⁶¹ que funciona como foro de intercambio de información entre estas organizaciones.

En lo que toca específicamente al tema de derechos humanos, la OACNUDH creó una Unidad de la Sociedad Civil, que constituye "el principal punto de entrada para los actores de la sociedad civil que desean ponerse en contacto con la OACNUDH [...] suministra información y asesoramiento acerca de múltiples cuestiones, asesora sobre políticas y estrategias en pro de una mejor cooperación y elabora instrumentos para ayudar a la sociedad civil a relacionarse con los órganos y los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas". Por su parte, la División de Procedimientos Especiales de esta misma Oficina "posibilita la colaboración y la concertación de reuniones entre los titulares de mandatos [de los Procedimientos Especiales] y las partes interesadas, incluida la sociedad civil" (OACNUDH 2008: 13). La OACNUDH también ofrece un "taller de formación sobre el seguimiento de las recomendaciones de los órganos establecidos en virtud de tratados [que] está dirigido a actores de la sociedad civil y tiene por objeto el fortalecimiento de su capacidad para relacionarse con los órganos de tratados" (OACNUDH 2008: 23).

En definitiva, la OACNUDH considera que "hoy en día, las opiniones y conocimientos prácticos de la sociedad civil son vitales por parte del movimiento de derechos humanos

⁵⁹ <http://www.un-ngls.org>

⁶⁰ <http://csonet.org/>

⁶¹ www.ngocongo.org

en la búsqueda de la justicia e igualdad para todas las personas. De hecho, la colaboración [...] con la sociedad civil continúa siendo una prioridad estratégica, pues reafirma los objetivos que tenemos en común, ayuda a abocarnos a las preocupaciones mutuas y apoya la misión y las iniciativas de la Oficina, tanto en la sede como en el terreno. La contribución que realizan los actores de la sociedad civil ha enriquecido también la labor de los expertos independientes de otros mecanismos de los derechos humanos instituidos desde hace mucho, como los órganos establecidos en virtud de tratados y los procedimientos especiales. De forma crucial, la influencia y los conocimientos de los mismos han contribuido asimismo a las operaciones del Consejo de Derechos Humanos" (OACNUDH 2008: iii).

De igual forma, en la creación del actual Consejo de Derechos Humanos, la Asamblea General reconoció que "las organizaciones no gubernamentales desempeñan una función importante en la promoción y protección de los derechos humanos en los planos nacional, regional e internacional" (ONU 2006: 2).

Uno de los efectos más importantes en el plano institucional que tiene el proceso de convergencia normativa entre derechos humanos y desarrollo es sobre los procesos de monitoreo. Tal como se ha venido argumentando en los últimos años, esta convergencia plantea el requerimiento técnico de integrar los sistemas de indicadores para el monitoreo de estas dinámicas. En lo que toca a los derechos humanos, esto quiere decir que el monitoreo del cumplimiento y goce efectivo de estos derechos debería integrarse con el monitoreo del cumplimiento de las responsabilidades estatales en materia de desarrollo (OACNUDH 2012 y 2013. PNUD 2000). El problema se vuelve aún más complejo cuando se considera la necesidad de integrar estos sistemas de monitoreo en una perspectiva multiescalar, es decir, integrando los sistemas de indicadores de derechos humanos y desarrollo del nivel nacional con los sistemas internacionales. La complejidad de este punto está ejemplificada por el debate sobre integración multiescalar de indicadores de monitoreo y evaluación del futuro proceso de implementación de la ADI-p15 (ONU 2013).

Síntesis: Generación de nuevos requerimientos de regulación de la problemática de derechos humanos en el plano internacional

El objetivo en esta sección es sintetizar los nuevos requerimientos de regulación de la problemática de derechos humanos a nivel doméstico que se derivan del proceso de cambio del SIDH-ONU en la dimensión normativa e institucional. Con base en la revisión hecha hasta este punto, voy a argumentar que este conjunto de requerimientos se refiere a tres elementos centrales. Primero, el requerimiento de coordinación multiagente. Segundo el requerimiento de integración multiescalar de los procesos de regulación entre el nivel internacional y el nivel nacional en las dimensiones normativa, institucional y técnica. Por último, el requerimiento de innovación institucional e implementación de un sistema de gobernanza política multiescalar - multiagente (sistema de GME-MA) a nivel doméstico como modelo de regulación de la problemática de derechos humanos que responda a estos requerimientos funcionales. La especificación del proceso de generación de estos requerimientos nos permitirá entender cómo se define cada uno de ellos.

La generación del requerimiento de coordinación multiagente depende básicamente del principio de intersectorialidad y el desarrollo normativo de la relación empresa - derechos humanos. El principio de intersectorialidad se expresa en el plano institucional a través de un conjunto de reglas que permiten la participación de agentes no estatales, especialmente de la sociedad civil tanto doméstica como internacional, en el conjunto de procesos de regulación propios del SIDH-ONU. Por ejemplo, el estatus consultivo es la regla general que define el mecanismo de participación de estos agentes en los procesos generales del SNU. Sumado a esto, cada uno de los OTs y los Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos tienen reglas específicas que definen esta participación en los procesos específicos de regulación y monitoreo internacional de los derechos humanos.

Un punto interesante aquí es que cuando estos organismos internacionales del SIDH-ONU operan a nivel nacional, también generan un conjunto de reglas que permiten la relación con agentes no estatales del nivel doméstico para desarrollar sus funciones en el terreno. Un ejemplo paradigmático en este punto es el hecho que cuando la OACNUDH establece una oficina nacional en algún país en el que se presenta una situación de violación, lleva consigo sus propias reglas institucionales internas que estructuran

mecanismos de relación y coordinación con agentes no estatales en el plano doméstico⁶². Por tanto, la coordinación multiagente se refiere a los requerimientos de coordinación del conjunto de agentes, tanto estatales como no estatales, que participan en el proceso de regulación de los derechos humanos en distintas escalas de interacción (internacional, nacional, subnacional).

El requerimiento de integración multiescalar se genera con base en el diseño mismo del proceso de regulación y monitoreo internacional de los derechos humanos. Una de las principales funciones de los OTs es vigilar que los Estados que hacen parte del tratado en cuestión cumplan efectivamente con esta normatividad a nivel doméstico. Esto implica un monitoreo del nivel internacional hacia el nivel doméstico. De otra parte, los Estados que aceptan voluntariamente su participación en alguno de estos instrumentos internacionales deben ajustar su normatividad interna y sus procesos institucionales a nivel doméstico para cumplir efectivamente con las normas de derechos humanos a las que se hayan comprometido. Esto requiere la integración normativa entre estas escalas, función central de los PNADH-DIH, y vincula los procesos institucionales de regulación y monitoreo del nivel doméstico con los procesos internacionales. Por tanto, la regulación de los derechos humanos es una función distribuida por escalas que debe tener como resultado integrar los contenidos normativos y los procesos institucionales de regulación del nivel internacional con los del nivel nacional. Esto se define entonces como requerimientos de integración multiescalar.

De paso es necesario señalar que los resultados del debate en torno al monitoreo internacional implican que la integración también se debe dar en la dimensión técnica, específicamente en lo que se refiere a los sistemas de indicadores diseñados y usados para monitorear y evaluar los procesos y resultados en materia de regulación y cumplimiento efectivo de los derechos humanos. Este requerimiento se hará aún más exigente teniendo en cuenta los resultados del proceso de convergencia normativa entre las agendas de derechos humanos y desarrollo ya que implica la integración multiescalar de los sistemas de indicadores tanto de derechos humanos como de desarrollo. Junto a lo anterior, es relevante señalar que si complementamos este análisis con los resultados del análisis de la generación del requerimiento de coordinación multiagente, entonces la

⁶² Este punto queda más claro al analizar cómo se da el proceso de transferencia de este conjunto de requerimientos al nivel nacional (ver más adelante).

regulación de la problemática de derechos humanos se define como una función distribuida por escalas y por agentes.

Por último, el requerimiento de innovación institucional en términos de implementación a nivel nacional de un sistema de GME-MA se deriva precisamente de la necesidad de resolver en un mismo modelo de regulación los requerimientos analizados antes en materia de coordinación multiagente e integración multiescalar. Este punto es mucho más claro cuando se explora la evolución normativa del principio de intersectorialidad y se plantea que estos procesos de participación y negociación intersectorial entre agentes estatales y agentes no estatales se resuelva a nivel nacional en términos de gobernanza. El punto central aquí es que aunque los Estados tienen una responsabilidad de presentar informes sobre la situación de derechos humanos a nivel doméstico ante los órganos competentes del SIDH-ONU y ante la Asamblea General con cierta periodicidad, la regulación y el cumplimiento efectivo de los derechos humanos es algo que acontece en el día a día a nivel nacional. Por tanto, responder a los requerimientos de coordinación e integración es algo que se debe resolver a nivel nacional a través de algún tipo de innovación institucional en el modelo de regulación. Esto es lo que define el requerimiento de los sistema de GME-MA como los modelos de regulación que se ajustan a nivel nacional a estos nuevos requerimientos generados en el plano internacional.

Generación de requerimientos en el espacio de convergencia entre derechos humanos y desarrollo

El conjunto de requerimientos generado a partir de la dinámica interna de cambio del SIDH-ONU se complementa y complejiza a raíz del proceso de convergencia normativa entre las agendas de derechos humanos y desarrollo. Para analizar la generación de requerimientos en este espacio de convergencia retomo los resultados del proceso de formulación de la nueva ADI-p15 ya que constituye el caso más reciente y la síntesis de todo el proceso de convergencia que he venido analizando hasta este punto.

En su informe de 2013, el Panel de Alto Nivel de Personas Eminentes encargado de formular esta agenda, señaló que, una vez que la ADI-p15 fuera acordada, el principal problema práctico a resolver sería coordinar el proceso de implementación a nivel mundial. En este sentido, el HLPEP señaló que "vemos una oportunidad en la agenda

post 15 para incluir nuevos jugadores en alianzas en todos los niveles; para introducir nuevas formas de trabajo a través de una agenda que va más allá de la ayuda [oficial al desarrollo]; y de introducir un nuevo espíritu de multilateralismo y cooperación internacional " (ONU 2013: 21). Vale la pena comentar estos elementos.

En primer lugar, se hace referencia a "nuevos jugadores", que pueden especificarse en términos del conjunto de agentes estatales y no estatales que tienen un papel y una responsabilidad en el proceso de implementación de esta agenda. Un problema central aquí es cómo generar mecanismos de coordinación intersectorial para que se promueva la cooperación y las asociaciones entre estos agentes, dado su carácter plural. Esto genera el requerimiento de coordinación multiagente en este espacio de convergencia.

En segundo lugar, se hace referencia a "todos los niveles". Esto se puede especificar como los niveles en los que estos agentes interactúan y, por lo tanto, las escalas (internacional, nacional, sub - nacional y local) en las que el proceso de implementación de esta agenda tiene lugar efectivamente. Un problema central aquí es cómo integrar y armonizar en términos normativos e institucionales el proceso de implementación de esta agenda entre estas escalas, dada una norma de soberanía que puede crear tensiones significativas especialmente entre la escala nacional y la escala internacional. Esto genera el requerimiento de integración multiescalar en este espacio de convergencia.

En tercer lugar, se hace referencia al "nuevo espíritu de multilateralismo y de la cooperación internacional". Esto se puede especificar como los requisitos de control político y social del proceso general de implementación de esta agenda y sus resultados a nivel nacional integrando los procesos de regulación y monitoreo del nivel doméstico con los procesos del nivel internacional. En este punto, un problema central es cómo generar innovaciones institucionales a nivel doméstico en términos de modelos de regulación que permitan resolver estos problemas de coordinación multiagente e integración multiescalar. Esto refuerza el requerimiento de implementación a nivel doméstico de un sistema de gobernanza política multiagente y multiescalar (sistema de GME-MA) en este espacio de convergencia.

Tal como planteé antes, los dos aspectos novedosos en el diseño de la ADI-p15 son la inclusión explícita de los temas de derechos humanos y gobernanza como ejes centrales

que la estructuran. El problema de la institucionalización a nivel doméstico de un sistema de GME-MA se acentúa con la integración del componente de gobernanza en este debate. En este sentido, es sugerente que como antecedente de este resultado, en su informe mundial y regional para América Latina del año 2010, el PNUD integra el problema de derechos humanos y gobernanza como parte de las determinantes estructurales del desarrollo (PNUD 2010).

En síntesis, resulta notorio el hecho que los requerimientos generados en este espacio de convergencia correspondan en términos generales a los requerimientos generados como resultado del proceso de cambio normativo e institucional reciente del SIDH-ONU.

MECANISMO DE TRANSFERENCIA DE REQUERIMIENTOS Y EL PROBLEMA DEL *ENFORCEMENT*

Una vez generados estos requerimientos de regulación y cumplimiento de los derechos humanos en el plano internacional, el siguiente problema es cómo se transfieren al plano doméstico.

En la dimensión normativa del SIDH-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. Estos son procesos que se desarrollan no sólo a escala internacional sino, principalmente, a escala nacional. Por tanto, implícitamente se reconoce la legitimidad de que la comunidad internacional incida en los procesos políticos vinculados a la promoción y protección de los derechos humanos a escala doméstica. Sin embargo, esto entra en contradicción con el principio de soberanía en tanto norma que establece que la legitimidad de la relación entre los Estados y entre éstos y otros agentes de carácter internacional depende del respeto de la autonomía de los Estados⁶³.

De aquí se genera la necesidad de generar una interface entre el sistema de derechos humanos de Naciones Unidas y el sistema político doméstico que permita resolver esta

⁶³ Capítulo 1.

tensión⁶⁴. Esta interface se configura a través de distintos procesos. Primero, la firma y ratificación de los instrumentos legales internacionales de derechos humanos. Segundo, la firma de convenios de cooperación técnica que permiten la operación de agentes del SIDH-ONU en el territorio nacional (Krasner 2001. Krasner y Weinstein 2014). Tercero, la firma de acuerdos y declaraciones internacionales en materia de derechos humanos y desarrollo. Cuarto, a través del seguimiento a las recomendaciones de los Órganos de Tratados y de otros agentes del SIDH-ONU. Por último, a través de los esquemas de financiamiento para el desarrollo con cooperantes internacionales que integran un componente de derechos humanos en sus agendas (convergencia).

Este conjunto de instrumentos internacionales genera procesos de regulación y comunicación política que estructuran un mecanismo de transferencia de los requerimientos identificados antes del nivel internacional al plano doméstico. La constante en este conjunto de instrumentos es que implican el consentimiento del Estado y la aceptación explícita de los compromisos normativos e institucionales que se desprenden de cada uno de ellos. La diferencia fundamental, relevante para mi investigación, es que tienen distinta fuerza vinculante, están asociados a distintos mecanismos de monitoreo y sanción e incluyen de modo distinto a los agentes no estatales.

Como anoté en el capítulo 1, una ventaja del enfoque de gobernanza es que permite considerar simultáneamente la dimensión estructural (firma y ratificación de tratados) y la dimensión de procesos (procesos de regulación y mecanismo de comunicación política). Particularmente, el enfoque en la dimensión de procesos, es decir, en la práctica de los derechos humanos, permite identificar su efecto potencial sobre la función de gobierno (incidencia política). Es en este sentido en el que supongo que la ratificación es un momento necesario pero no suficiente para analizar los resultados en términos de regulación de los derechos humanos a nivel doméstico⁶⁵.

Un primer patrón general de transferencia de requerimientos de regulación aparece a través de la firma y ratificación de tratados internacionales de derechos humanos. Cuando el Estado firma o ratifica un tratado internacional y se vuelve parte del Órgano

⁶⁴ 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 internacional para el desarrollo.

⁶⁵ Capítulo 1, modelo de análisis.

correspondiente, aceptando explícitamente tanto el mandato como el conjunto de reglas y procesos institucionales de este agente, acepta los compromisos y responsabilidades en materia de integración normativa e institucional del modelo de regulación a nivel doméstico con estos estándares internacionales. Este patrón de transferencia incluye el conjunto de reglas institucionales, incluido el estatus consultivo pero no limitadas a éste, que le permiten a las OSCs domésticas pasar directamente del plano nacional al plano internacional. El punto importante para mi argumentación aquí es que la ratificación no sólo se refiere a los contenidos normativos que pasan a ser parte de los elementos estructurales del Estado (e.g. en el marco constitucional), sino también a las reglas institucionales de cada uno de los agentes que materializan ese contenido normativo en procesos prácticos y complejos de regulación.

En lo que toca a los convenios de cooperación, consideremos el ejemplo de la OACNUDH. La operación de esta Oficina a nivel nacional sólo es posible "a petición del Estado interesado" (ONU 1993: par. 4,d). Sin embargo, una vez firmado el convenio de cooperación técnica entre el Estado interesado y las Naciones Unidas, la OACNUDH tiene la "responsabilidad" a nivel nacional de "jugar un papel activo en la remoción de los obstáculos vigentes y en superar los retos para la realización plena de los derechos humanos y en la prevención de la continuación de la violación de los derechos humanos, [tal] como se refleja en la Declaración y Programa de Acción de Viena" (ONU 1993: par. 4,f.). En este sentido, la presencia de la Oficina a nivel nacional implica que el gobierno doméstico acepta sin reservas su mandato y este rol activo.

Una de las principales labores que desarrolla la 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 a nivel nacional, es decir, se genera un mecanismo de monitoreo que permite la participación política de este agente internacional en la regulación de la problemática a nivel nacional, una vez la Oficina localiza sus operaciones en la escala doméstica (Sassen 2010).

Como se desprende de análisis anteriores, el mandato de la OACNUDH también genera canales de participación para las OSCs domésticas. En la medida en que esta Oficina

también se creó atendiendo a un principio de intersectorialidad, el agente social puede participar en los trabajos de construcción de informes sobre la situación de derechos humanos en el país, o puede aportar información pertinente a esta Oficina que probablemente se use para construir los informes anuales y las recomendaciones del Presidente del Consejo de Derechos Humanos al Estado sobre el cual se presenta el informe. Por tanto, el mecanismo de transferencia también genera un canal de comunicación política para las OSCs domésticas que les da acceso directo al SIDH-ONU. Este acceso opera en la medida en que sus aportes se pueden reflejar en contenidos que la OACNUDH presentará ante el Consejo y ante la Asamblea de Naciones Unidas. En este sentido, "la sociedad civil es socio fundamental de todas las actividades que la OACNUDH desempeña en el terreno" (OACNUDH 2008: 8).

Ahora consideremos el caso de la firma de Declaraciones internacionales en materia de derechos humanos y desarrollo (convergencia) como parte de los procesos que configuran el mecanismo de transferencia de requerimientos de regulación. Aunque estos instrumentos internacionales no comportan un elemento de sanción legal como los tratados, cuando un Estado firma una Declaración se compromete, es decir, se obliga normativamente, con los principios de ese acuerdo. Estos principios normativos y los compromisos que generan entran a formar parte de un mecanismo de monitoreo del comportamiento práctico del Estado por parte de los agentes no-estatales. El caso de la Declaración y Programa de Acción de Viena, es un ejemplo evidente en este punto. En este mismo sentido, cuando los convenios de cooperación para el desarrollo incluyen un componente de derechos humanos también configuran un proceso de transferencia de requerimientos y mecanismos de sanción entre regímenes y entre niveles. El ejemplo más notorio de esto es lo analizado antes en relación con la ADI-p15.

En resumen, la firma o ratificación de tratados, la firma de convenios de cooperación técnica, la firma de Declaraciones y la firma de convenios de cooperación para el desarrollo, entre otros, generan una interface entre el sistema político doméstico y el sistema de derechos humanos (incluido el ámbito de convergencia). El conjunto de principios normativos y aspectos institucionales (reglas, procesos y agentes) que configuran esta interface permiten la transferencia de requerimientos de regulación y cumplimiento de los derechos humanos del nivel internacional al nivel nacional.

El problema del *enforcement*

Sin duda, el problema práctico central asociado a los procesos de difusión internacional de los derechos humanos es cómo sancionar y obligar su cumplimiento. Este es el problema del *enforcement*. Este problema se puede plantear en términos del componente de sanción implícito en los distintos procesos de transferencia de requerimientos de regulación.

Por una parte, sólo la ratificación de tratados internacionales comporta un componente de sanción legal y, en este sentido, genera un compromiso vinculante en términos legales (Cole 2009). Por otra parte, el proceso de convergencia genera un componente de sanción económica en la medida en que la asignación de recursos de ayuda oficial al desarrollo se condicione al cumplimiento de estándares internacionales de derechos humanos (Risse and Sikkin 1999). Contrario a la crítica de Krasner al enfoque de gobernanza como “estructuras para la toma de decisiones carentes de autoridad” (Krasner 2001: 64), es importante resaltar que, en la medida en que el enfoque de gobernanza política depende y se enmarca en estos procesos de generación y transferencia de requerimientos de regulación, este tipo de sistemas de regulación incluye estos dos componentes de obligación-sanción. Y añade un tercero: El componente de sanción política que se desprende de la existencia de un marco normativo de referencia común y reglas institucionales que expone al Estado a procesos complejos de regulación distribuidos por escalas y por agentes.

Es en este sentido en el que las normas importan. En la medida en que las normas que toma en cuenta un agente para orientar su comportamiento práctico hacen parte de un marco común compartido por todos los agentes que interactúan en un sistema de acción dado (e.g. el régimen internacional de los derechos humanos), 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 ese contexto de interacción. De nuevo, vale la pena una breve referencia a la firma de Declaraciones y Acuerdos internacionales en materia de derechos humanos. Esto constituye compromisos que, aunque no tienen la fuerza vinculante de los tratados y no cuentan con mecanismos legales de sanción, hacen parte de los recursos políticos que los Estados y los gobiernos movilizan en su esfuerzo por pertenecer y hacer parte de la comunidad internacional. Sin embargo, esto a la vez

constituye recursos políticos que los agentes no-estatales señalan y movilizan con el objetivo de modificar o determinar el comportamiento práctico de los agentes estatales. Este es básicamente el proceso de "atrapamiento retórico" que se indica en el modelo en espiral (Risse and Sikkin 1999. Risse and Kleine 2010).

Veamos dos ejemplos que ilustran este punto. El Sub-Comité para la Prevención de la Tortura establece como "requisitos para los Estados Partes: Los Estados Partes están obligados a establecer, designar o mantener, a nivel nacional, uno o varios órganos de visitas, que pueden ser Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, defensores del pueblo, comisiones parlamentarias u ONGs, para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Los Estados Partes permitirán las visitas de los Subcomités y de los propios órganos de visitas a cualquier lugar bajo su jurisdicción y control donde se encuentren o pudieran encontrarse personas privadas de su libertad. Estas visitas se llevarán a cabo con el fin de fortalecer, si fuera necesario, la protección de estas personas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes" (OACNUDH 2008: 67).

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" (ONU 2006: 1).

En síntesis, la transferencia de requerimientos de regulación permite la integración de procesos sistémicos de regulación de la problemática de derechos humanos del nivel internacional con procesos del nivel nacional. También genera a nivel doméstico un marco de referencia para definir las condiciones institucionales que permiten establecer procesos de regulación en términos de GME-MA, que ofrezcan soluciones adecuadas a los requerimientos de coordinación intersectorial, integración multiescalar, monitoreo y obligación-sanción. Quisiera insistir en que desde una perspectiva de análisis multiagente, esto implica que los agentes y sus interacciones son determinantes para explicar cómo se

integran estos niveles de regulación⁶⁶. El análisis del proceso de cambio en el modelo de regulación de la problemática de derechos humanos en Colombia en el período 2006 - 2014 nos permitirá ver específicamente cómo operan estos aspectos en la escala doméstica.

⁶⁶ En este sentido, la importancia de la perspectiva de análisis planteada por Hafner-Burton (2012). Ver capítulo 1.

CAPITULO 4: CAMBIOS EN EL MODELO DE REGULACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA EN EL PERIODO 2006 - 2010⁶⁷

El argumento central en este capítulo es que al analizar el efecto del PPG sobre el modelo de regulación de la problemática de derechos humanos durante la segunda administración Uribe (2006-2010), los resultados no corresponden a lo esperado teóricamente y son más bien resultados empíricos paradójicos. Por una parte, a raíz de un proceso previo de negociación de la Primera Estrategia de Cooperación Internacional del Estado Colombiano conocido como el Proceso Londres – Cartagena – Bogotá (PLCB), para el año 2006 se institucionalizó en Colombia un modelo de regulación de los derechos humanos que tenía rasgos de GME-MA, el cual permitía resolver problemas de coordinación multiagente e integración multiescalar. Este sistema incluía como punto de agenda prioritario la formulación intersectorial del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Derechos Internacional Humanitario (PNADH-DIH) como política de derechos humanos del Estado colombiano. Si definimos el PPG Uribe como "autoritarismo competitivo" (Levitsky and Way 2002. PCDHDD 2003 y 2004), este resultado en materia de regulación fue inesperado. Por otra parte, a pesar de la institucionalización de este sistema de gobernanza, que por sí mismo indicaba una innovación institucional en el modelo de regulación, el proceso de concertación intersectorial del Plan fracasó y al terminar el segundo mandato de Uribe aún no se había formulado esta política pública. Este segundo resultado también fue inesperado, dado que el diseño institucional del nuevo modelo de regulación hacía pensar que por fin era posible la concertación del Plan en un esquema intersectorial entre el Estado colombiano y otros agentes no estatales.

Para analizar estos resultados y empezar a profundizar en la relación entre "PPG" y regulación y cumplimiento de los derechos humanos en Colombia, voy a empezar revisando de modo general la coyuntura política interna en relación con la cual Uribe definió en su plan de gobierno la relación entre las normas de derechos humanos,

⁶⁷ Este capítulo está basado en una investigación previa que realicé profundizando en el análisis del período 2002 – 2006 (González – Chavarría 2017).

seguridad y desarrollo. Luego presento específicamente esta jerarquía entre normas que define el perfil político de esta administración y su relación con estos primeros resultados en materia de regulación y cumplimiento de los derechos humanos.

Institucionalización de los derechos humanos en el sistema político colombiano⁶⁸

Retomando la lógica práctica del mecanismo de transferencia⁶⁹, es necesario insistir en que, aparte de los efectos legales, hay un conjunto de efectos normativos e institucionales que se desprenden de la firma o ratificación de un tratado internacional, así como de la firma de Declaraciones Internacionales y convenios de cooperación. Por una parte, el Estado colombiano acepta los mandatos así como el conjunto de reglas y procedimientos institucionales del Consejo de Derechos Humanos, de los Órganos de tratados, de los Procedimientos Especiales y de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Por la otra, se compromete a informar periódicamente al Consejo sobre la situación general de los derechos humanos en el país a través del Examen Periódico Universal (EPU) y al Comité correspondiente sobre la situación de derechos específicos 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, la participación del Estado colombiano en el SIDH-ONU genera compromisos y responsabilidades en materia de regulación y cumplimiento que deben ser recogidas y resueltas a través del diseño del modelo de regulación de la problemática de derechos humanos a nivel doméstico. Sin embargo, dado el PPG y el comportamiento práctico de los agentes estatales, los resultados en términos de cumplimiento efectivo no son lineales ni, por tanto, fácilmente predecibles (Hafner-Burton 2012).

La Constitución Política de Colombia incluye como parte del bloque de constitucionalidad el conjunto de principios relativos a los derechos humanos (ANCC 1991: Art. 11-40). Expresamente, el artículo 93 indica que “los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su

⁶⁸ Ver también capítulo 2, sección: proceso de institucionalización.

⁶⁹ Capítulo 3.

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" (ANCC 1991: Art. 93).

Para el año 2006, el Estado colombiano había firmado y ratificado la mayoría de tratados internacionales de derechos humanos y se habían integrado como parte del *corpus* constitucional. Junto a esto, el 17 marzo del año 2003 se extendió invitación permanente a los Procedimientos Especiales de los Órganos de Tratados de la antigua 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"⁷⁰.

En cuanto a la firma de declaraciones internacionales y convenios de operación de organizaciones internacionales de derechos humanos en el territorio nacional cabe destacar dos eventos. Primero, el Estado colombiano firmó la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993⁷¹. Junto al compromiso general en materia de respeto a derechos humanos, adquirió el compromiso de formular e implementar el 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" (ONU 1993: par. 71). Segundo, el 29 de noviembre de 1996, el Estado colombiano firmó el primer convenio de cooperación técnica con las Naciones Unidas para establecer una sede de la OACNUDH en el territorio nacional, acuerdo renovable cada cuatro años. Esta Oficina empezó a operar en Colombia el 6 de abril de 1997 (OACNUDH-C 1997).

El punto central de este proceso de institucionalización de instrumentos internacionales es que genera la interface entre el sistema político colombiano y el SIDH-ONU. Esto implica, por una parte, el requerimiento de integración normativa del sistema político colombiano con desarrollos normativos internacionales y, por la otra, el requerimiento de integración de los procesos institucionales del Estado colombiano con reglas y procesos

⁷⁰ <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/chr/special/invitations.htm>

⁷¹ Capítulo 2.

institucionales de los agentes que se desempeñan en el SIDH-ONU. De esta forma, este proceso de institucionalización complementa el mecanismo de transferencia de requerimientos de regulación de los derechos humanos del nivel internacional al nivel doméstico en Colombia y genera el marco normativo que enmarca y determina el comportamiento de los agentes estatales y los agentes no estatales en materia de regulación y cumplimiento efectivo de los derechos humanos.

Perfil político de la administración Uribe

Para analizar adecuadamente el efecto del perfil político de la administración Uribe sobre la regulación y cumplimiento de los derechos humanos en el período 2006 - 2010, es necesario presentar con detalle su Política de Seguridad Democrática (PSD). La razón es que alrededor de la implementación de esta Política se generó una tensión fundamental entre la norma de seguridad y la norma de derechos humanos en este período de gobierno. La forma como la administración Uribe definió normativamente la relación entre estas dos normas en el marco general de su plan de desarrollo, así como el comportamiento práctico que asumió en relación con esa orientación normativa, permite caracterizar el perfil político de este gobierno.

En la coyuntura de seguridad nacional descrita antes⁷², llega Uribe a la presidencia de la República en agosto del 2002. La trayectoria política de Alvaro Uribe estaba marcada por su preferencia por la salida militar al conflicto armado. Siendo gobernador del departamento de Antioquia (Colombia) a mediados de los noventa, “defendió con ahínco” (CRS 2002: 3) la formación de grupos privados de autodefensa que, en la opinión de importantes analistas políticos, fortaleció el fenómeno del paramilitarismo que se venía configurando en Colombia a partir del año 1983⁷³. Luego, llegó a la presidencia de la República de Colombia en un momento en el que la opinión pública estaba cansada y decepcionada de la forma como la guerrilla de las FARC-EP (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo) había asumido el proceso de paz con la administración Pastrana y con la incapacidad de esta administración para controlar las

⁷² Capítulo 2, secciones: contexto y seguridad.

⁷³ Estos grupos de autodefensa se conocieron como las Convivir (Cepeda y Rojas 2008. Human Rights Watch (citado en CRS 2002: 3). Movice 2010. Romero 2003 y 2007. El Tiempo 1997.07.17. Colectivo de Abogados 2002.09.09). La posición general de Uribe frente a estas acusaciones se puede ver en Uribe 2007-04-19.

acciones delictivas de este grupo en la zona de distensión del Cagúan durante los diálogos de paz. Cuando en la campaña presidencial para el período 2002-2006 Uribe propuso mano dura y derrota militar de las guerrillas colombianas, captó la simpatía de este electorado y, después de empezar con un 1% de aceptación, resultó ganador en primera ronda con 53% de los votos (Pardo 2002-05-27. Tickner y Pardo 2003)⁷⁴.

La forma como Uribe definió la problemática de seguridad interna priorizando la norma de seguridad por encima de las normas de derechos humanos y desarrollo tuvo efectos importantes en el modelo de regulación de la problemática de derechos humanos en Colombia. Sin embargo, estos efectos no fueron los esperados, dada precisamente la jerarquía entre normas que había establecido Uribe en el diseño e implementación de su Política de Seguridad Democrática (PSD).

Como sustento enseguida, el principal resultado en materia de regulación de los derechos humanos fue la experimentación, aunque no la institucionalización, a nivel doméstico de un sistema de GME-MA que, según los agentes estatales y no estatales que participaron en la generación de este sistema, era una innovación institucional en materia de regulación de esta problemática⁷⁵.

Este fue un efecto inesperado que se explica por la dependencia de la administración Uribe de recursos de cooperación internacional para el desarrollo para complementar el esquema de financiamiento de su PSD, gestionados a través del Proceso Londres – Cartagena – Bogotá (PLCB). Esta dependencia lo expuso a los condicionamientos que pusieron los cooperantes internacionales para aportar estos recursos, particularmente los cooperantes europeos, condiciones que llevaron a la emergencia de este nuevo modelo de regulación.

Para sustentar este punto y resaltar su carácter paradójico, empiezo caracterizando la PSD de la administración Uribe, lo que define el perfil político de esta administración. Luego, presento brevemente el proceso de gestión de recursos de ayuda (PLCB) que llevó a este cambio en el modelo de regulación. Por último, caracterizo el modelo de

⁷⁴ Después de la reforma a la Constitución colombiana de 1991 y hasta el momento, Uribe ha sido el único candidato en ganar la presidencia en primera vuelta.

⁷⁵ Entrevistas realizadas para la investigación (Anexo 1)

regulación resultante en la dimensión normativa y en la dimensión institucional para definirlo entonces como un sistema de GME-MA.

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). Para Uribe, la seguridad era una norma jerárquicamente superior a la norma de derechos humanos y desarrollo. De la primera dependían funcionalmente las dos últimas. En la presentación de su PSD en junio del 2003, Uribe plantea que "la seguridad no será la única preocupación del gobierno nacional, pero sí la primera" (PRC y MDNC 2003: 22.). En este sentido, la seguridad democrática se refiere al problema de cómo debe el Estado cumplir su responsabilidad de ofrecer seguridad a sus ciudadanos en un marco de respeto a los derechos humanos, al Estado de derecho y al ordenamiento democrático-republicano del poder político (REF tSOC, p89, refs: PRC y MDNC 2003: 22).

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-EP de la administración Pastrana y después de una campaña electoral en la que centró su estrategia discursiva en la promesa de "mano dura y corazón grande", Uribe privilegió la confrontación militar con estos grupos "terroristas" como vía para recuperar la seguridad y promover la reactivación económica. La Política de Seguridad Democrática estaba diseñada con base en este enfoque de salida militar al conflicto armado interno colombiano (PRC y DNP 2003).

Formalmente, Uribe definió normativamente su política de seguridad y su concepto de Estado en términos del "respeto efectivo por los Derechos Humanos, el pluralismo político, la tolerancia y la participación ciudadana. El Estado Comunitario apunta a fortalecer al mismo tiempo al Estado Social de Derecho y a la Sociedad Civil, en el entendido de que no puede existir el uno sin la otra" (PRC y DNP 2003: 4. PRC y MDNC 2003). En este mismo plano formal, 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" (PRC y MDNC 2003: 5, 13).

En este propósito, resaltó que su política de seguridad se desmarcaba de ejercicios autoritarios del poder o de la doctrina de "Seguridad Nacional" impulsada por Estados Unidos en América Latina como parte de su estrategia de contención en el marco de la Guerra Fría (ver primer período). Según él, su concepto de seguridad se enmarcaba formalmente en los principios de la democracia, el respeto del Estado de derecho, de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario: "La Seguridad Democrática se diferencia claramente de otras concepciones de seguridad, profesadas por regímenes autoritarios que buscaban la hegemonía ideológica y la exclusión política. Se distancia también de una concepción elitista. La Seguridad Democrática tiene como esencia ser instrumento combatible (sic.), compatible con los derechos y libertades fundamentales del ser humano y ve en ellos su fin justificador [...] Nuestro proyecto de seguridad lo hemos denominado democrático para diferenciarlo de algunas escuelas de seguridad que recorrieron el Continente y para proyectar el futuro de la sociedad colombiana. Para diferenciarlo de la doctrina de la seguridad nacional durante la cual se invocó el concepto de seguridad para perseguir al disidente, para anular al contrario. Nuestro concepto de Seguridad Democrática es para cimentar el pluralismo, para eliminar la violencia, pero estimular la creatividad en el pensamiento [...] Seguridad Democrática: protección para todos los colombianos. Seguridad Democrática: seguridad con libertades, seguridad sin restricciones a la libertad de prensa, seguridad sin legislación marcial, seguridad con todo el respeto a las garantías individuales, a los derechos civiles, a los derechos políticos. Seguridad que tiene que reposar en un Estado de opinión, en credibilidad".

De aquí se desprenden los principios fundamentales de este marco de seguridad: Seguridad democrática, que corresponde a la definición normativa de la PSD presentada antes; democracia y derechos humanos. Entre estos principios se establece una relación entendida como la necesidad de fortalecer el Estado y su función de regulación (sistema de justicia y sistema de seguridad y defensa) como pre-condición para el goce de derechos; control territorial y acción coordinada del Estado; cooperación y solidaridad, entendidos estos principios como la obligación 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; políticas nacionales y respuestas locales, entendido esto como la integración del nivel nacional y el nivel local en la implementación de la PSD, pero con enfoque centralizado; defensa nacional en

relación con las fronteras; multilateralidad y corresponsabilidad, es decir, el papel que le corresponde a la comunidad internacional en este marco de seguridad; seguridad y desarrollo, definida esta relación como el impacto esperado en el crecimiento económico y desarrollo social de la política de seguridad; 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, que dio origen al proceso de desmovilización del paramilitarismo a partir del año 2005 (PRC y MDNC 2003: 12-23).

Aunque la US-GAO⁷⁶ considera que la PSD "amplió el componente de seguridad del Plan Colombia" (GAO 2008: 12), es posible argumentar que, al contrario, el diseño de la PSD en realidad absorbió conceptualmente al Plan Colombia y generó un nuevo marco de política para su implementación. Esto quiere decir que la política de seguridad de Uribe marcó un punto de inflexión y de ruptura en la política de seguridad interna en Colombia. Aunque en términos prácticos el financiamiento del componente militar de la política de seguridad incluía los recursos del Plan Colombia, el modelo conceptual y cognitivo, es decir, la teoría en el que se enmarcó el diseño 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 ilegales⁷⁷.

Este giro en la política de seguridad tuvo dos efectos prácticos de importancia, uno a nivel interno, el otro a nivel internacional. En lo interno, este giro permitía reconceptualizar más de cincuenta años de conflicto armado interno como una amenaza narcoterrorista a la cabeza de grupos armados ilegales, vinculados al tráfico de narcóticos, sin ideología política, criminales inmorales, que sólo buscaban el propio lucro personal a costa de los "males" causados a la sociedad y a las instituciones colombianas (Borda 2007. Uribe 2005-04-26).

Esto permitía atacar el problema del tráfico de drogas y el problema del conflicto armado interno como un sólo problema, es decir, como un problema centrado en los grupos narcoterroristas. En este sentido, Uribe declaró que "quiero decir, desde Alemania a la Comunidad Internacional, que, en Colombia no hay un conflicto. En Colombia no hay una

⁷⁶ United States Government Accountability Office.

⁷⁷ Ver capítulo 2, sección: seguridad.

guerra. En Colombia tenemos un desafío del terrorismo a una comunidad democrática, a un Estado de leyes, a un sistema pluralista" (Uribe 2004-02-12. También Pardo 2001). Es importante anotar en este punto que en la coyuntura política en el período 2002-2010, incluida la participación de agentes internacionales en esta coyuntura, sólo Uribe se refería a la problemática colombiana como una amenaza narcoterrorista. En este sentido, en el Informe de Desarrollo Humano para Colombia del año 2003, se resaltan los factores que habían llevado al aislamiento internacional de las FARC y se hace referencia al término "narcoterrorismo" simplemente como un "motete" (PNUD 2003a: 399)⁷⁸.

El segundo efecto práctico tiene que ver con el gobierno de Estados Unidos. Teniendo en cuenta que el Plan Colombia se había diseñado para atacar el problema del narcotráfico y que la legislación interna de los Estados Unidos exige que los recursos se usen exclusivamente para los objetivos para los que fueron apropiados fiscalmente (Title 31, US Code, Section 1301, citado en USAID 2009: 3), 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. O también se podría argumentar que Uribe reconceptualizó la problemática colombiana para "internacionalizarla" e integrarla en la guerra global contra el terror declarada por la administración Bush.

Independientemente de esto, el resultado en la dimensión institucional es el mismo. Aunque los grupos guerrilleros (FARC-EP y ELN) habían entrado a la lista de grupos terroristas del Departamento de Estado desde el año 1997, y las Autodefensas Unidas de Colombia desde el año 2001 (CRS 2005)⁷⁹, es sólo hasta agosto del 2002 que el Congreso de Estados Unidos, después de los atentados del 11 de septiembre y "reconociendo que los insurgentes y las actividades ilícitas relacionadas con la droga están inextricablemente relacionados", autorizó el uso de los recursos del Plan Colombia para el combate de grupos terroristas, vinculados al tráfico de drogas. El apoyo

⁷⁸ Otros términos usados con frecuencia por Uribe para capturar la relación entre grupos armados ilegales y narcotráfico son narcoguerrilla y narcoparamilitarismo.

⁷⁹ La Unión Europea incluyó en su lista de organizaciones terroristas a los paramilitares de las AUC en mayo de 2002, a las guerrillas de las FARC en junio de 2002 y al ELN en abril de 2004 (CE 2007: 12. np 10).

estratégico para las operaciones de contra guerrilla empezó después del 2003 (GAO 2008: 9, np 17. FOR 2010: 3s).

En breve, este diagnóstico de la situación le permitió a Uribe integrar en el mismo marco discursivo de seguridad democrática el problema de los grupos armados ilegales, el problema del narcotráfico, un concepto de Estado comunitario y un concepto especial de sociedad civil como colaboradora del ejército en operaciones militares. De este modelo cognitivo se desprendía un enfoque de regulación que le daba centralidad a la salida militar, involucrando a la sociedad civil en el conflicto y supeditando los derechos humanos y el desarrollo a los resultados en materia de seguridad. En este esquema, 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 cuantitativa y rigurosa de los demás componentes, se hace una referencia vaga, sin datos, a resultados en materia de derechos humanos (DNP 2006b: 41).

El diseño institucional de la PSD incluyó tres fases, una de recuperación, otra de estabilización y una última de consolidación. La fase de recuperación buscaba recuperar el control y la presencia militar del Estado colombiano en territorios que habían caído bajo el control de los grupos armados ilegales. La fase de estabilización buscaba llevar las otras autoridades estatales a los territorios recuperados militarmente para empezar un proceso de transición de la autoridad de los militares hacia las autoridades civiles y policivas. La fase de consolidación buscaba consolidar el funcionamiento democrático y del Estado social de derecho en las zonas recuperadas (PRC y MDNC 2003: 42s. GAO 2008: 13)⁸⁰.

Buena parte del éxito militar de la PSD se explica por el uso que se le dio a los recursos del Plan Colombia para hacer un proceso de reingeniería institucional de las Fuerzas Militares. Este proceso, con la asesoría de militares estadounidenses, llevó a una rápida profesionalización de las Fuerzas, su tecnificación, especialmente en lo que toca a la capacidad aérea y para realizar operaciones nocturnas, y a la coordinación entre los distintos estamentos militares. Este último punto es de una relevancia especial ya que le permitió a las Fuerzas Militares realizar operaciones en contextos geográficos

⁸⁰ Esta concepción en fases de la PSD es central para entender la posterior disputa entre Uribe y Santos (ver capítulo 5).

especialmente difíciles en los que las guerrillas, especialmente las FARC mantenían sus zonas de retaguardia. Ejemplo de esto es la creación de la Fuerza de Tarea Omega el año 2003 y, posteriormente, la creación del Comando Conjunto de Operaciones Especiales de las Fuerzas Militares. Distintos analistas establecen los factores mencionados como lo que explica que en definitiva las Fuerzas Militares hayan logrado derrotar militarmente a las FARC para obligarlas a sentarse a negociar posteriormente en la Habana con la administración Santos (REFs FAC-1 Andrés).

El Centro Nacional de Memoria Histórica reconoce que en el marco de la PSD el Ejército y la Policía lograron recuperar el control de algunas zonas que habían estado bajo el control de las guerrillas desde los años ochenta y noventa, así como debilitar sus zonas de retaguardia (GMH 2013). Otro punto muy importante que reconoce este Centro es el esfuerzo institucional de la Policía en el marco del Plan Colombia: "Según García-Villegas, Rodríguez y Uprimny, basados en el informe del Comité de Operaciones Gubernamentales del Congreso estadounidense, a pesar de que la Policía había efectuado más del 80% de la acción de antinarcóticos, solo recibía el 16% de esa ayuda [Plan Colombia]. El resto se destinaba a las Fuerzas Militares, que, según sus propias declaraciones, lo utilizaron en buena medida para la lucha contra la guerrilla en áreas donde no producían cocaína" (García-Villegas, Rodríguez y Uprimny, referenciado GMH 2013: 226, nota a pie 72).

- ref en González 18 (cap 1, bk-POL)

Como resultado: "Los informes gubernamentales señalan una mejoría en los principales indicadores de violencia en Colombia entre 1999 y 2005, entre los que figuran: la disminución del 33,3% en la tasa nacional de homicidios; la reducción del número de secuestros extorsivos en un 85,4% y la caída del número de masacres en un 71,4%" (DNP 2006:20). En este punto es importante resaltar que, según cifras oficiales, para el año 2003 en el que inicia la implementación de la PSD, el 94% del territorio colombiano se consideraba bajo disputa con los GAI. Para el año 2006, esta cifra se invierte y ya sólo el 6% del territorio nacional se considera en disputa, mientras que el restante 94% se considera bajo el control del Estado colombiano. En este punto se asume que se cierra la fase de recuperación militar de la PSD y se da paso a las otras fases (REF MDN 2003).

Cambios en el modelo de regulación de los derechos humanos 2006 - 2010

Para analizar la relación entre el perfil político de la administración Uribe y los cambios en el modelo de regulación de la problemática de derechos humanos en Colombia en el período 2006-2010 es necesario hacer una breve referencia al proceso previo de negociación intersectorial de la Primera Estrategia de Cooperación Internacional del Estado colombiano (González-Chavarría 2017). Este proceso se conoce como el Proceso Londres – Cartagena - Bogotá (PLCB), que es el proceso que inició la administración Uribe para gestionar recursos de ayuda oficial al desarrollo para complementar el financiamiento de su PSD. Empezó en julio del año 2003 con la realización de la Primera Conferencia Internacional sobre Colombia, realizada en Londres. Cerró su primera etapa en febrero de 2005 con la realización de la Segunda Conferencia Internacional sobre Colombia en Cartagena, Colombia, en la que se presentó oficialmente la Estrategia de Cooperación. Los resultados de este proceso redefinirían el modelo de regulación de los derechos humanos en Colombia en su componente normativo (agenda política y principio de participación) y en su diseño institucional.

Para el año 2003, cuando inicia el Proceso Londres - Cartagena, Estados Unidos sólo tenía programado desembolsar 1300 millones de dólares, incluidos recursos de ayuda para Ecuador, Bolivia y Perú como parte de su programa de financiamiento de la Iniciativa Regional Andina. Por tanto, la administración Uribe enfrentaba un nivel importante de incertidumbre frente al financiamiento del Plan Colombia, en particular, y de su Política de Seguridad Democrática, en general, lo que lo obligaba a buscar recursos de cooperación con distintas fuentes, particularmente con la cooperación europea. Por esta razón, el objetivo central y la agenda de negociación de la administración Uribe al entrar al PLC se definió en torno a dos grandes ejes. Primero, gestionar recursos de cooperación internacional para financiar el componente social de su política de seguridad. Segundo, legitimar esta política de seguridad con los donantes internacionales, dadas las críticas que habían planteado distintos sectores nacionales e internacionales sobre el carácter violatorio de los derechos humanos de algunos componentes de la misma. 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 internacional para el desarrollo como del SIDH-ONU.

En este proceso participaron tanto agentes estatales (administración Uribe) como agentes no estatales. Entre estos últimos se contaban organizaciones de la sociedad civil colombiana, ONGs internacionales, agencias de cooperación que se organizaron en un grupo que llamaron el G-24 (grupo de 24 países cooperantes con Colombia), la oficina del PNUD en Colombia, incluido el Coordinador Residente y Humanitario del Sistema de Naciones Unidas en Colombia y, por último, la OACNUDH con sede en Colombia (OACNUDH-C). El diseño institucional del PLC incluyó 6 mesas de trabajo por cada uno de los componentes que había propuesto el gobierno para estructurar la Estrategia de cooperación que se estaba negociando. Para los intereses de esta investigación me interesa destacar el proceso de concertación del componente de derechos humanos. Esta mesa se reunió en tres ocasiones en el año 2004 y los resultados de la concertación de este componente tendrían un efecto normativo importante en la definición de la agenda de regulación de los derechos humanos en Colombia en el período 2006-2010.

Concertación del componente de derechos humanos

El gobierno llegó a la primera mesa de derechos humanos con una propuesta de agenda para definir el componente de derechos humanos que había sido consultada previamente 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” (Acción Social 2004a: 2).

Como parte de los consensos que resultaron del proceso de consultas bilaterales, el G-24 le había pedido al gobierno que usara, como parte del mecanismo de coordinación, un criterio de focalización y concurrencia para priorizar los proyectos que requerían financiamiento internacional. El director del Programa para los Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República le recordó este compromiso a la mesa: “desde la cooperación internacional se planteó una necesidad: establecer prioridades. Para ello es necesario contar con una metodología de priorización [que defina] cuales son las necesidades de financiación y con qué financiación se cuenta; dicho de otra manera, cual

es la contrapartida del gobierno y cuales las áreas de financiación adicional con recursos de cooperación" (Acción Social 2004a: 5).

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 PNADH-DIH⁸¹. 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 del 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." (Acción Social 2004a: 7).

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" (Acción Social 2004a: 4, 6)⁸². Uno de los compromisos más importantes que quedó planteado fue iniciar la elaboración de una metodología para el proceso de concertación del Plan. Como veremos más adelante, la definición de esta metodología constituye uno de los aspectos más importantes de cambio institucional en el modelo de regulación resultado del Proceso Londres-Cartagena.

El gobierno "reiteró" que el "[El Plan] debía responder a necesidades de políticas estables y de largo plazo" (Acción Social 2004a: 6). Esta concepción del Plan como política de Estado sería ratificada en diferentes ocasiones. En este sentido, el Programa Presidencial para los Derechos Humanos en su informe de gestión del año 2009 decía: "El Programa Presidencial de Derechos Humanos, como agencia focal del proceso, ha impulsado la elaboración del Plan Nacional de Acción, el cual debe ser de carácter estatal, tener en cuenta la integralidad de los derechos, incluir el enfoque de género y debe ser

⁸¹ Ver capítulo 3.

⁸² La concertación intersectorial de los Planes de Acción en realidad era un criterio acordado en la Declaración y Programa de Acción de Viena (ONU 1993).

ampliamente concertado con la sociedad civil. Además, se propone como una política de Estado que trasciende el período de gobierno y establece los derroteros que en el corto, mediano y largo plazo orientarán las acciones del Estado en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario" (PPDHC 2009: 21).

La priorización de la concertación intersectorial del Plan constituye el principal resultado en materia normativa 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" (Acción Social 2004a: 5. También Moro 2010). Junto a esto, otro resultado normativo de suma importancia es que se posiciona institucionalmente a los agentes no-estatales, especialmente a las OSCs colombianas, como interlocutores válidos para discutir la política estatal de derechos humanos en este esquema intersectorial.

Una vez terminado el proceso de negociación de los componentes de la Estrategia de cooperación, particularmente la negociación del componente de derechos humanos, se crea la Comisión de Seguimiento del PLC a finales del año 2004, que constituye el principal resultado en materia de cambio institucional del modelo de regulación de los derechos humanos en Colombia.

Comisión de Seguimiento

Diseño institucional

En la perspectiva institucional, el primer evento que indica la sistematización de los aprendizajes que había dejado el PLC en materia de coordinación multiagente (intersectorial) es la creación de la Comisión de Seguimiento al Proceso Londres-Cartagena. El segundo evento es el diseño de la metodología y el esquema de concertación intersectorial del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos. Empiezo con el análisis de la Comisión de Seguimiento y más adelante abordo el tema del proceso de concertación intersectorial del Plan.

La creación de la Comisión de Seguimiento se puede ver como la emergencia de un nuevo modelo de regulación con características de un sistema de GME-MA. Tres razones justifican esta aproximación. Primero, la creación de la Comisión indica un esfuerzo por sistematizar e institucionalizar nuevas de reglas de coordinación intersectorial entre los distintos agentes (coordinación multiagente). Segundo, indica un esfuerzo por integrar los procesos de regulación del nivel doméstico en Colombia con los procesos internacionales de regulación, especialmente los procesos del SIDH-ONU (integración multiescalar). Tercero, indica un esfuerzo por hacer converger los procesos de regulación y monitoreo de la agenda de derechos humanos y la agenda de desarrollo en un mismo arreglo institucional, lo que correspondía en ese momento con tendencias de convergencia entre estas agendas a nivel internacional, proceso que continúa hasta este momento.

La Ministra de Relaciones Exteriores de Colombia declaró en su momento que la Comisión de Seguimiento surgió como una propuesta de las OSCs, a la cual el gobierno colombiano respondió promoviendo su creación (Pensar 2005: 13) 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 Londres⁸³” (Acción Social 2007: 3). En este sentido, la Comisión surgió como una síntesis e institucionalización de los aprendizajes en materia de coordinación intersectorial y diálogo político que había producido hasta ese momento el Proceso Londres – Cartagena, es decir, “la iniciativa permitió comprender mejor la naturaleza y alcance del proceso de diálogo y coordinación emprendido en julio de 2003” (Pensar 2005: 2). En la Comisión participaban el gobierno colombiano, las OSCs colombianas y los internacionales, particularmente el G-24, algunas agencias de Naciones Unidas y dos plataformas de ONGs internacionales.

La Comisión se diseñó para realizar 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 [de la Estrategia de cooperación] 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" (PNUD 2004).

⁸³ La Declaración con la que inicia el PLC.

Las reglas institucionales de la Comisión configuran el mecanismo de coordinación intersectorial que se institucionalizó: “1. El Gobierno de Colombia ejercerá la coordinación de la Comisión de Seguimiento. 2. La ONU ejercerá la Secretaría Técnica de la Comisión. 3. Se sesionará sobre la base de reuniones mensuales sin perjuicio de reuniones extraordinarias determinadas por las necesidades. 4. Las posiciones se adoptarán por consenso. 5. Cada una de las organizaciones participantes estará representada por un titular y un suplente, designados a título institucional. Ambos podrán concurrir a las reuniones, teniendo derecho a voz solamente el titular o, en su ausencia, el suplente. Para asegurar la continuidad del proceso se intentará evitar la alternancia de la representación. 6. Para conformar quórum deberán estar representados los tres sectores: Gobierno, Comunidad Internacional y Sociedad Civil [...]. 7. Periódicamente se realizarán reuniones con participación de los coordinadores de los Bloques Temáticos, con el objeto de optimizar la coordinación y circulación de información sobre el avance del proceso. 8. Los procesos de participación y consulta regionales incorporarán a las autoridades respectivas y a los actores sociales más representativos del lugar, intentando cubrir la mayor parte del territorio nacional. 9. La Comisión presentará un informe de trabajo mensual de no más de tres páginas [...]. 10. La Comisión podrá invitar a actores regionales, gubernamentales y no gubernamentales a sus sesiones ordinarias y extraordinarias” (PNUD 2004).

La convergencia institucional de los procesos de regulación y monitoreo de los derechos humanos y el desarrollo queda establecida a través de la definición concertada de la agenda de trabajo de la Comisión: “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” (PNUD 2007b: 3). La agenda se empezó a concertar anualmente. Desde la primera agenda, los dos temas de trabajo centrales fueron derechos humanos y cooperación internacional. Esto no sólo define el objeto de regulación de esta estructura emergente de gobernanza sino que genera a nivel nacional un mecanismo institucionalizado (informal) de convergencia de estas agendas.

Específicamente, en la Comisión de Seguimiento deliberaban en modo cerrado la sociedad civil nacional e internacional, Acción Social⁸⁴, la Cancillería, la Vicepresidencia, el Departamento Nacional de Planeación, la troika del G24, la Secretaría Técnica y la oficina del ACNUDH en Colombia. Participaban en modo abierto: la sociedad civil nacional e internacional, el gobierno colombiano, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, el G24 y el SNU (PNUD 2004).

La Secretaría Técnica del Proceso Londres – Cartagena 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 (PNUD 2004).

El principal mecanismo para la resolución de conflictos se estableció a través de la Comisión de Enlace que fue “creada como resultado del aprendizaje en la gestión del Proceso [Londres – Cartagena]” (PNUD 2007b: 8). Esta era una sub-comisión que se desprendía de la Comisión de Seguimiento. El objetivo de la Comisión de Enlace era generar un espacio de coordinación orientado a la resolución de conflictos en que se redujera el número de representantes de los sectores para mejorar las posibilidades de comunicación. De esta forma, en la Comisión de Enlace sólo participan con voz 3 representantes de la sociedad civil, 3 representantes del gobierno, la troika del G24, la Secretaría Técnica del Proceso Londres - Cartagena y, como observadores, las ONGI. Las funciones explícitas de la Comisión de Enlace eran preparar la agenda anual del Proceso Londres - Cartagena, preparar la agenda de la Comisión de Seguimiento, preparar los eventos en los pilares temáticos del proceso (cooperación internacional, derechos humanos y seguimiento a temas de importancia y a declaraciones oficiales⁸⁵) y ejecutar las decisiones de la Comisión de Seguimiento (PNUD 2004).

La asignación del rol de coordinador de la Comisión de Seguimiento al gobierno colombiano indica el reconocimiento de la soberanía y autonomía del gobierno en este

⁸⁴ La agencia de cooperación internacional del gobierno colombiano creada por la administración Uribe.

⁸⁵ En el diseño de la Comisión de Enlace se incluyó un tercer eje temático.

modelo de gobernanza política. Un punto interesante aquí es que el rol de coordinador no implicaba que el gobierno pudiera controlar o eliminar la capacidad de incidencia de los agentes no estatales en los procesos de regulación. Sin embargo, como veremos enseguida, el gobierno usó este rol para tratar de limitar específicamente los alcances de la participación de las OSCs colombianas.

En diciembre de 2004, se hace una reunión entre el gobierno colombiano, los internacionales y la sociedad civil, que hasta ese momento estaba representada básicamente por sectores con los que Uribe mantenía una relación de conflicto político abierto, especialmente la Alianza de OSCs. En esa reunión, el gobierno colombiano decide invitar a otros sectores de sociedad civil que no habían estado antes en el Proceso y que eran más afines a su gobierno. Esto, sin embargo, llevó a uno de los resultados políticos más interesantes y más sorprendentes en la perspectiva de la sociedad civil: la creación del Consenso de Organizaciones Sociales, que continuaría participando en el Proceso una vez se cierra la primera fase con la Conferencia de Cartagena.

Es ilustrativa la apreciación de este evento por parte de uno de sus protagonistas: “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 [del G-24] valoraron mal y consideraron que nosotros habíamos sido impertinentes, por decir lo menos, si no groseros, cuando en realidad el grosero fue Uribe, pero ellos le dieron todo el beneficio de la duda a Uribe. Después de eso, estaba a la vista la Conferencia en Cartagena a principios de febrero de 2005 [...] Nosotros organizamos una reunión en enero [...] e invitamos a esos otros sectores, invitamos a establecer un consenso con unos mínimos que discutimos mucho. Y logramos en el mes de enero [...] ponernos de acuerdo en unos mínimos.

[...] La Conferencia de Cartagena fue un éxito desde ese punto de vista porque pudimos presentar una posición común. Y a pesar de que los otros sectores eran en su mayoría favorables al gobierno, sin embargo, participaron en algunas críticas y observaciones de fondo muy importantes sobre el asunto. Y esa presentación de unidad [...] fue supremamente bien recibida por quiénes estuvieron en Cartagena. Algunos sectores [sociales] que no estuvieron en allá 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”⁸⁶.

A partir del año 2004, el proceso de concertación intersectorial del Plan tomó fuerza por sí mismo y generó resultados que es necesario considerar como parte integral del modelo emergente de regulación de la problemática de derechos humanos en el período 2006-2010.

La elaboración del Plan era responsabilidad de la Comisión Intersectorial Permanente para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, que era una instancia de carácter estatal creada en el año 2002 en Colombia. Una vez se prioriza la elaboración del Plan y se establece el criterio de “concertación intersectorial” como resultado de la mesa de derechos humanos, se “invita” a las OSCs a que hagan parte de esta Comisión (Acción Social 2004b). Esta invitación era la expresión institucional, práctica, del criterio de concertación intersectorial y es un indicador del posicionamiento político que habían logrado las OSCs en el modelo de regulación que se iba configurando. Aunque el proceso de elaboración del Plan era un proceso bajo la responsabilidad de la Comisión Intersectorial, cuya coordinación estaba a cargo de la Vicepresidencia de la República, los agentes que hacían parte de la Comisión en lo fundamental eran los mismos agentes que participaban en la concertación intersectorial del Plan.

⁸⁶ Entrevista con Gustavo Gallón.

Uno de los resultados más importantes en esta etapa fue la elaboración de una metodología concertada y el diseño de una Instancia de Coordinación para la elaboración del Plan.

El gobierno convocó una serie de reuniones entre noviembre de 2004 y mayo del 2005 con tres plataformas de derechos humanos que venían participando en Londres – Cartagena⁸⁷, con el fin de empezar a discutir el proceso de elaboración del Plan (PPDHC 2012): “Unas ocho organizaciones estuvimos reunidas un tiempo con el gobierno en el año 2004. No llegamos muy lejos y esas conversaciones se suspendieron. El gobierno no volvió a mostrar intención de reanudar esas conversaciones. Y duraron congeladas durante un año. En el año 2005, a mediados de año, los gobiernos de Suecia y de España, como parte del G-24, pero también como gobiernos interesados en el asunto, nos convocaron, al gobierno colombiano y algunas de las organizaciones que habíamos hecho parte de esas conversaciones anteriores, para invitarnos a que retomáramos el proceso. Nosotros aceptamos la invitación, pero no solamente la aceptamos sino que hicimos una propuesta que el gobierno no esperaba, y fue la propuesta que diseñáramos conjuntamente una metodología para la concertación del Plan. Nosotros nos adelantamos a proponer que se definieran sectores sociales diversos para que hubiera una amplia representación de la sociedad civil colombiana en la concertación del Plan.

[...] Con el apoyo de los gobiernos de Suecia y de España, avanzamos en la definición de esa metodología, que yo diría que es una propuesta bastante desarrollada [...] Se identificaron 16 sectores de sociedad civil y se definieron unos mecanismos de convocatoria de esos sectores sociales. Hubo unas instancias o unos momentos de discusión regional y luego su traducción en propuestas a nivel nacional. Se diseñó una instancia de coordinación, que fue donde se discutió todo esto, con la advertencia clara que ese espacio llamado ‘instancia de coordinación’ (de manera deliberada el nombre) quería señalar que no era un espacio para la toma de decisiones sustanciales sino, precisamente, un espacio de definición de las reglas del juego y de seguimiento de esas reglas del juego”⁸⁸.

⁸⁷ La Alianza, la Coordinación Colombia – Europa – Estados Unidos y la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. Esta participación de las OSCs se ampliaría posteriormente.

⁸⁸ Entrevista con Gustavo Gallón.

La instancia de coordinación tenía como función “promover y procurar las garantías necesarias para el desarrollo del proceso de concertación entre el Estado y amplios sectores de la sociedad civil conducente a la adopción de un Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. En ese sentido, animará la deliberación y definirá la metodología que haga posible ese propósito [...] En ella participan instituciones de gobierno y de Estado así como de la sociedad civil. La Instancia está conformada por delegados de gobierno, organismos de investigación y/o de control, por las organizaciones del Consenso Londres- Cartagena, ONGs internacionales y 16 representantes de sectores sociales, con el acompañamiento de la oficina del ACNUDH, las embajadas de Suecia y España y del PNUD que ejerce la Secretaría Técnica.” (PPDH 2012: 1).

La metodología concertada incluía siete criterios: “garantizar la participación ciudadana; construir confianza a partir del respeto a las reglas de juego acordadas; definir un proceso metodológico orientado a resultados; generar una voluntad política, compromiso y responsabilidad del gobierno, el Estado y la sociedad civil; reconocer la diversidad y la pluralidad, a través de la discusión en torno a los ámbitos: territorial, temático, poblacional y sectorial; partir de los acumulados: procesos y propuestas existentes; establecer un carácter público del proceso” (PPDH 2006).

[Sistema de GME-MA](#)

Las principales dinámicas de regulación de la problemática de derechos humanos en el período 2006 - 2010 convergieron con los procesos internos de la Comisión de Seguimiento: monitoreo del cumplimiento de las recomendación de la OACNUDH-C, proceso de concertación intersectorial del PNADH-DIH para Colombia y el proceso de convergencia entre agenda de derechos humanos y desarrollo, todo dentro de la coyuntura política de implementación de la PSD.

Para el año 2010, esto completaba el panorama del cambio en el modelo de regulación de derechos humanos en Colombia. Por una parte, se generó un mecanismo de coordinación intersectorial entre agentes estatales y no estatales interesados en participar en la regulación de esta problemática. Por la otra, se generó una interface institucional que integraba los procesos de gobierno orientados a la formulación de la política pública de

derechos humanos con los procesos de monitoreo y regulación propios del SIDH-ONU, a través de la participación de la OACNUDH-C en la Comisión de Seguimiento. Por último, este diseño permitió la convergencia institucional entre los procesos de regulación y monitoreo de la agenda de derechos humanos y la agenda de desarrollo.

En síntesis, este conjunto de características normativas e institucionales permiten caracterizar el modelo emergente de regulación de los derechos humanos en Colombia en el período 2006-2010 como un sistema de GME-MA.

Análisis de resultados no esperados

Como señalé antes, dado el PPG Uribe, hubo dos resultados paradójicos relacionados con el cambio del modelo de regulación de los derechos humanos en Colombia en el período 2006 - 2010. Primero, la creación misma de la Comisión de Seguimiento. Segundo, el fracaso en la concertación intersectorial del PNADH-DIH-C.

Respecto a lo primero, en un contexto de autoritarismo competitivo, como se caracterizó el gobierno de Uribe (PCDHDD 2003), no es de esperar que se dé una innovación institucional en materia de regulación de los derechos humanos como la que representó la creación de la Comisión de Seguimiento (Jetschke and Liese 2009). Respecto a lo segundo, dada esta innovación institucional en ese contexto político, lo esperado era que se concertara el Plan cumpliendo estándares internacionales en materia de concertación intersectorial y armonización de la política interna de derechos humanos con estándares internacionales (OHCHR 2002), aún más, generando mecanismos que permitieran la convergencia normativa e institucional de las agendas de derechos humanos y desarrollo, ajustándose de esta forma a tendencias del SIDH-ONU. Sin embargo, la concertación intersectorial del Plan fracasó en este período. A continuación analizo en detalle estas paradojas.

En el contexto de la implementación de la PSD, la creación de la Comisión de Seguimiento es un resultado paradójico tanto en el plano normativo como en el plano institucional. En la dimensión normativa varios puntos indican esto. Primero, se generó un contrapeso al perfil político del gobierno Uribe, el cual, como resalté antes, le daba mayor jerarquía a la norma de seguridad sobre la norma de derechos humanos. Segundo, se

legitimó la participación de agentes no-estatales, con fines de incidencia política, en la regulación de la problemática de derechos humanos, especialmente en lo que toca a la participación política de las OSCs colombianas. Tercero, esta partición 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 que tenía la Comisión de Seguimiento y, por derivación, el conjunto de agentes que hacían parte de ella, sobre el conjunto de políticas públicas en materia de derechos humanos y cooperación internacional del Estado colombiano. Por último, y en estrecha relación con lo anterior, la definición de la agenda de la Comisión institucionalizó el proceso de convergencia entre las agendas de derechos humanos y cooperación internacional.

El cambio en la dimensión normativa se reflejó concretamente en cambios institucionales. A pesar de las preferencias personales de Uribe y otros altos funcionarios frente al tema de los derechos humanos y contraria a la posibilidad de la participación de los agentes no-estatales en la regulación de esta problemática, se generó un mecanismo institucionalizado de coordinación multiagente que permitió la participación legítima de estos agentes y su incidencia directa en estos procesos de gobierno.

El principal efecto que tienen estos cambios normativos e institucionales es sobre la distribución de la función de regulación, la cual ya no queda asignada estrictamente al gobierno central sino que se distribuye intersectorialmente. Ahora la regulación incluye procesos institucionales complejos, nacionales e internacionales, de monitoreo de la problemática y del comportamiento del gobierno, así como procesos de elaboración de política pública de derechos humanos con participación de las OSCs colombianas y otros agentes no estatales. En otras palabras, tanto las OSCs colombianas como sectores internacionales podían participar legítimamente en la regulación de esta problemática a nivel nacional y, por tanto, determinar parcialmente los resultados de estos procesos de gobierno.

Veamos ahora el tema del fracaso en la concertación del Plan. En su balance de gestión en el primer período de la seguridad democrática (2002-2006), el gobierno presenta un cumplimiento de metas de más del 95%. Entre las metas que no se cumplieron, está la formulación del Plan: "En el objetivo de Seguridad Democrática el impulso dado a la elaboración concertada del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Derechos

Internacional Humanitario no alcanzó las expectativas previstas. Debido a la necesidad de adelantar un proceso concertado con las organizaciones de la sociedad civil, a fin de dar cumplimiento a los compromisos internacionales, se generó un retraso en la implementación del Plan y se alcanzó tan solo un 54% de las acciones previstas para su puesta en marcha" (DNP 2006a: 27).

Parece desafortunado que el gobierno sugiera que el fracaso del proceso de concertación del Plan haya dependido de la condición de tener que concertarlo intersectorialmente. Aunque el Plan se empezó a concertar en el 2006, hubo varios eventos que llevaron a que se interrumpiera el proceso. Un dato especialmente relevante aquí es el aumento en las agresiones a defensores de derechos humanos a partir del año 2007 que llevó a que las OSCs que participaban en la concertación del Plan "detuvieran" el proceso hasta que el gobierno ofreciera garantías para los defensores, especialmente en las regiones y a nivel local. Como respuesta, el gobierno tuvo que iniciar un Proceso de Garantías⁸⁹ que se diseñó para abordar específicamente este problema de seguridad como pre-condición para avanzar en el proceso de concertación. Este Proceso de Garantías se integró como el tercer punto de la agenda de la Comisión de Seguimiento y se priorizó a partir del año 2008.

Es probable que la "institucionalización parcial" (Alianza 2010) del Proceso de Garantías a través de la Comisión de Seguimiento haya sido una respuesta estatal a la presión y exigencias de los defensores de derechos humanos en el país, que fueron canalizadas, entre otros, a través de la participación de este sector en la Comisión de Seguimiento. Este evento no sólo indica la capacidad de incidencia política que habían logrado las OSCs como parte de los cambios en el modelo de regulación sino, además, muestra que el gobierno reconocía la legitimidad de esta posición.

Otro punto fundamental en el que es necesario insistir es que el sistema de monitoreo intersectorial constituyó uno de los mecanismos institucionalizados más relevantes que permitió que se cuestionara y se le hiciera seguimiento sistemático a los efectos de la PSD sobre la situación de derechos humanos, especialmente a través del seguimiento a las recomendaciones de la OACNUDH-C.

⁸⁹ Mesa Nacional de Garantías.

Como lo muestra el diseño institucional de este nuevo modelo de regulación, este modelo de gobernanza política contaba con mecanismos y recursos importantes que permitían ejercer presión sobre el comportamiento del gobierno a nivel nacional e internacional. Frente a una política de seguridad y frente a un Plan Colombia que implicaban un diseño institucional complejo en el que participó la tecnocracia especializada en temas de seguridad de Estados Unidos y de Colombia, se contrapuso un mecanismo de monitoreo igualmente complejo en el que convergieron distintos agentes, niveles, procesos y recursos de monitoreo y regulación. Es razonable asumir que este mecanismo generó un contrapeso importante al enfoque militarista de la política gubernamental, poniendo en la agenda política nacional e internacional la problemática de derechos humanos en Colombia, alterando el balance en la jerarquía entre normas que había planteado Uribe.

El balance que hace la Alianza de su participación en el Proceso en el período 2003-2010 indica por lo menos tres puntos que sustentan este argumento. Primero, la participación de las OSCs pasó de una relación de confrontación y oposición política al Estado a una relación de cooperación estratégica que buscaba el "diálogo político como eje de la incidencia". Segundo, la Comisión de Seguimiento ofreció un espacio institucionalizado que permitió canalizar las distintas posiciones políticas y los distintos trabajos de monitoreo sobre la situación de derechos humanos en un contexto de seguridad en el que "los espacios de participación ciudadana [...] fueron prácticamente anulados". Por último, a pesar de la existencia de un ambiente político hostil y una situación de riesgo para las OSCs críticas del gobierno, "el mismo Ejecutivo mantuvo durante los ocho años, en buena medida por la presión internacional, una actitud de apertura a la interlocución nacional y regional con la sociedad civil, que permitió avanzar en la institucionalización parcial de procesos como los de Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos, [Proceso de] Garantías y Recomendaciones del Sistema de Naciones Unidas en su conjunto" (Alianza 2010: 2, 3, 6).

En síntesis, mi argumento en este punto es que se dio un cambio fundamental en lo que toca a los procesos institucionales de regulación de la problemática de derechos humanos, aunque haya fracasado en este período el proceso de concertación intersectorial del PNADH-DIH.

CAPITULO 5: CAMBIO EN EL PERFIL POLITICO DEL GOBIERNO

INTRODUCCION

Una vez Juan Manuel Santos llegó a la Presidencia de Colombia el 7 de agosto de 2010 y empezó a implementar su programa de gobierno, Alvaro Uribe, presidente saliente que Santos había derrotado en las elecciones, se declara el mayor opositor a su gobierno. Este fue un giro inesperado en la relación entre estos dos políticos, dado que Santos había sido Ministro de Defensa en la administración Uribe y, según diferentes analistas, ganó las elecciones precisamente por presentarse ante el electorado como quién iba a continuar en lo fundamental con la Política de Seguridad Democrática (PSD) de Uribe. Esta relación conflictiva es producto de un cambio en la orientación política del gobierno de Santos que Uribe vio como una traición a su legado de seguridad.

En este capítulo, me interesa profundizar en el cambio en el perfil político del gobierno (PPG) y analizar su efecto sobre el modelo de regulación de la problemática de derechos humanos en Colombia. Asumo que la variable PPG se puede operacionalizar al analizar cómo se definen normativamente y se implementan institucionalmente tres componentes que configuran el Plan de gobierno: seguridad, desarrollo y derechos humanos⁹⁰. El argumento central aquí es que el efecto del PPG sobre el modelo de regulación está mediado por la forma como el mandatario de turno define en su plan de gobierno la relación jerárquica entre estas tres normas. El resultado es un marco normativo que determina los procesos prácticos, institucionales y técnicos de regulación de los derechos humanos, así como su cumplimiento efectivo a nivel doméstico.

Santos fue electo Presidente de la República en segunda vuelta con el 69% de los votos el 20 de junio del 2010. Siendo Ministro de Defensa durante la segunda administración Uribe, estuvo directamente involucrado en la implementación de la PSD. La efectividad de su gestión así como las relaciones cordiales con el entonces presidente Uribe, hacían pensar que Santos, una vez elegido, continuaría con el enfoque de seguridad de Uribe y

⁹⁰ Ver capítulo 1, sección: modelo de análisis.

con lo que esto implicaba en términos de regulación y cumplimiento de los derechos humanos.

Si el perfil político de la administración Uribe se puede definir en términos de “autoritarismo competitivo”⁹¹, ¿cómo definir el perfil político de la administración Santos? A pesar de la expectativa de continuismo por parte tanto del electorado colombiano como del gobierno de los Estados Unidos (TIME 2010-06-21), varias decisiones de gobierno así como el diseño de su Plan Nacional de Desarrollo (PND) indicaron que la administración Santos sería continuista en algunos aspectos y en otros no.

Para empezar, son ilustrativos los puntos que resaltó la OACNUDH-C en su análisis del primer semestre de la administración Santos precisamente porque indican los aspectos centrales que definen su perfil político, que son los puntos en los que esta administración se desmarca y asume un estilo de gobierno opuesto al de la administración Uribe: "El Presidente Santos expresó su compromiso con los derechos humanos, enfatizó la importancia de los derechos económicos y sociales y anunció una ambiciosa política de restitución de tierras, comprometiéndose a mantener como base de su actuación el diálogo social y la búsqueda de consensos políticos⁹². Entre las primeras medidas positivas adoptadas se resaltan la sanción de una ley de homenaje a las víctimas de desaparición forzada y del nuevo Código Penal Militar que excluye las violaciones de derechos humanos de la jurisdicción militar; la iniciativa sobre una ley de víctimas que incluye un proceso de restitución de tierras usurpadas; y la mejora de las relaciones del Ejecutivo con la sociedad civil y la rama judicial" (OACNUDH-C 2011: 3).

En general, para establecer directamente el perfil político que Santos le dio a su administración basta resaltar, en sus propias palabras, que "el objetivo es establecer un gobierno de Tercera Vía que se resume en un principio fundamental: el mercado hasta donde sea posible y el Estado hasta donde sea necesario. Un gobierno que prioriza las políticas que maximizan el impacto social, independientemente de su origen ideológico. Políticas que conducen a una mayor cohesión social a través de la generación de empleo, la educación y la igualdad de oportunidades, y que también promueven la participación ciudadana y la responsabilidad social." (DNP 2011a: 1s, resumen PND).

⁹¹ Ver capítulo 3.

⁹² Estos son elementos tomados del discurso de posesión de Santos.

Como se definió acertadamente desde cierta perspectiva crítica, el cambio en el PPG se puede definir como un giro "de la seguridad a la prosperidad democrática en medio del conflicto" (CODHES 2011). Exploremos en detalle este perfil.

PERFIL POLITICO DE LA ADMINISTRACION SANTOS

El problema central en el que se enfoca el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 de Santos (PND 10-14) es el del desarrollo. Sin embargo, vale la pena especificar cómo define normativamente esta problemática y que visión de desarrollo plantea, específicamente en relación con las normas de seguridad y derechos humanos. Por una parte, plantea que "los objetivos últimos del Gobierno [...] es (*sic.*) la prosperidad de todos los colombianos. Esto significa lograr una sociedad con más empleo, menos pobreza y más seguridad. La visión de sociedad que queremos es la de una sociedad con igualdad de oportunidades y con movilidad social, en que nacer en condiciones desventajosas no signifique perpetuar dichas condiciones a lo largo de la vida, sino en que el Estado acude eficazmente para garantizar que cada colombiano tenga acceso a las herramientas fundamentales que le permitirán labrar su propio destino, independientemente de su género, etnia, posición social, orientación sexual o lugar de origen" (DNP 2011a: 18).

El desarrollo se define entonces como una problemática determinada por factores de crecimiento económico, seguridad, desigualdad social, sostenibilidad ambiental y otras cuestiones transversales. Con base en esto, el PND 10-14 se diseña teniendo como gran objetivo lograr la "prosperidad democrática", para lo cual se establecieron 5 líneas de acción estratégica y sus respectivos componentes de política: Crecimiento sostenible y competitividad, igualdad de oportunidades, consolidación de la paz, sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo y otros temas transversales.

Respecto al primer eje estratégico, se definieron los siguientes planes y políticas: innovación para la prosperidad, competitividad y crecimiento de la productividad y locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo. Respecto al segundo eje: política integral de desarrollo y protección social, promoción social y políticas diferenciales para la inclusión social. En el tercer eje: seguridad, justicia, política criminal y penitenciaria, así como derechos humanos y derecho internacional humanitario y, por

último, justicia transicional. Para el cuarto eje: gestión ambiental integrada y compartida, gestión del riesgo de desastres y canasta y eficiencia energética. Por último, respecto a las líneas estratégicas transversales, se definieron los siguientes planes: buen gobierno, participación ciudadana y lucha contra la corrupción, relevancia internacional y apoyos transversales al desarrollo regional (DNP 2011a y DNP 2011b).

Dados mis objetivos de análisis, a continuación me concentro específicamente en los componentes de desarrollo, seguridad y derechos humanos del PND 2010-2014, analizando cuál es el enfoque normativo hacia estos temas, su desarrollo institucional, los resultados alcanzados hasta el año 2012 y cómo se relacionan estas normas en la visión de desarrollo de la administración de Santos. Esto me permitirá establecer con claridad el perfil político de esta administración y su relación con la problemática de derechos humanos en Colombia.

Desarrollo

En la dimensión económica, el modelo de desarrollo de Santos se centra en la línea estratégica de crecimiento sostenible y competitividad. Esta dimensión se puede caracterizar a través de sus "locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo", que se orientaron a nuevos sectores basados en la innovación, sector agropecuario y rural, infraestructura de transporte, desarrollo minero y expansión energética y, por último, vivienda y ciudades amables (DNP 2011a).

En la dimensión social del modelo de desarrollo, el diseño de la política se enmarca en tendencias de funcionamiento del Estado de Bienestar en la región latinoamericana (CEPAL 2013. Quenan et Velut 2011) y recoge desarrollos institucionales domésticos que venían de administraciones anteriores. La política social se diseña con un criterio de focalización y enfoque diferencial, atendiendo a poblaciones en situación especial de vulnerabilidad como niños, niñas, adolescentes; adultos mayores; personas en situación de discapacidad; personas que pertenecen a algún grupo étnico; e integrando un enfoque transversal de género. En este sentido, desde el Departamento Nacional de Planeación se afirma que "sin una adecuada y pertinente priorización, focalización y orientación de la inversión, los resultados en materia de equidad y de mejoras en

competitividad, no se reflejarán en la reducción de las desigualdades sociales y en mayor convergencia regional" (DNP 2012: 16).

Específicamente, la política social se estructura en torno a tres ejes: política integral de desarrollo y protección social; promoción social y; políticas diferenciales para la inclusión social. El primero de estos ejes incluye temas de empleo, pobreza, educación, salud y promoción de la cultura. El segundo los programas para atención a población en situación de pobreza extrema y víctimas del conflicto armado interno. El tercero incluye las políticas diferenciales atendiendo a condición étnica, género y discapacidad (DNP 2013: 57-92).

Resultados en materia de desarrollo

La tabla 5.1 muestra la evolución de los principales indicadores de desarrollo económico y social. En cuanto a los indicadores económicos es de anotar que el crecimiento de la inversión extranjera directa (IED) se dio principalmente en el sector minero - energético. También es de resaltar que aunque la tasa promedio anual de desempleo pasó del 11.8% en el 2010 al 10.8% en el 2012, los niveles de informalidad del empleo son bastante altos en este período, lo que indica que aunque más personas encontraron ingresos suficientes para salir de la pobreza, en una gran proporción estas fuentes de ingreso fueron informales.

Aunque a nivel nacional hubo una reducción en la pobreza y la pobreza extrema, siendo los niveles más bajos alcanzados en la última década (32.7% y 10.4% respectivamente), la brecha de desigualdad urbano - rural aumentó. Esta tendencia se observa igualmente para el índice de pobreza multidimensional⁹³, que para el año 2012 estaba en 27% a nivel nacional, distribuyéndose con una diferencia de 28 puntos entre la cabecera y el resto municipal (20.6% y 48.3% respectivamente). En esta misma área, a través de su política de gasto focalizado, el Estado atendió a 1.404.847 familias en condición de pobreza extrema a través de la Red Unidos y a 2.083.315 familias en condición de pobreza a través de su programa de Familias en Acción⁹⁴. Para el 2012, se amplió el programa de

⁹³ El índice de pobreza multidimensional mide no sólo la carencia de ingreso sino además carencias en otras dimensiones sociales (Alkire and Foster 2007 y 2011).

⁹⁴ Este es el programa a través del que se focaliza la política social en Colombia.

Familias en Acción llegando a una cobertura de 2.336.994 familias en condición de pobreza en el país (DNP 2013: 57s, 61 y 68).

Respecto a la desigualdad, el índice de Gini pasó de 0.560 en el año 2010 a 0.539 en el 2012, ubicando a Colombia en el séptimo puesto entre los países de la región. En materia de educación, vale la pena resaltar que en el año 2012 se implementó la gratuidad universal del grado 0 al grado 11, beneficiando a cerca de 8.6 millones de personas. Por último, en materia de salud, se mejoró el acceso a beneficios para las personas afiliadas al Régimen Subsidiado de Salud que en total suman 22.6 millones de personas (DNP 2013: 58, 59).

Tabla 5.1. Indicadores de desarrollo

INDICADORES ECONOMICOS	2009	2010	2011	2012
PIB (% crecimiento)*	1,2	3,9	5,7	5,4
IED (millones USD)	7,137	6,758	13,438	15,823
Flujos IED en el sector minero - energético (millones USD)	4,476	4,584	7,897	8,47
Desempleo (%)	14	11,8	11,8	10,8
Informalidad (%)	68,6	68,55	68,2	67,32

fuelle: DNP 2013 y PRC 2013

*año base: 2005

INDICADORES DESARROLLO SOCIAL	2009	2010	2011	2012
Pobreza (% de la población)	40,3	37,2	34,1	32,7
Pobreza extrema (% de la población)	14,4	12,3	10,6	10,4
Pobreza multidimensional (% de la población)		30,4	29,4	27
Gini	0,557	0,56	0,548	0,539

fuelle: DNP 2013 y PRC 2013

Seguridad

Al inicio del mandato de Santos, la problemática de seguridad y orden público consistía básicamente en actividad guerrillera, narcotráfico, nuevo paramilitarismo (BACRIM) y la

violación de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario (CINEP-PPP 2012: 3). Los siguientes indicadores muestran el estado general de esta problemática en agosto del 2010: cultivos de coca (68.025 Ha), municipios sin influencia de las BACRIM (83%), desmovilizaciones individuales (2446), atentados contra la infraestructura energética (26), atentados contra la infraestructura vial (23), piratería terrestre (112) (DNP 2011a: 516). En materia de seguridad y convivencia ciudadana, para el año 2010 la tasa de homicidios era de 34 por cada 100 mil habitantes, se habían hecho 52.772 denuncias de lesiones personales, la tasa de hurto común era de 201 y se habían hecho 1352 denuncias de extorsión y microextorsión (DNP 2011a: 517).

El principal aspecto de continuidad entre la administración Uribe y la administración Santos es en el tema de seguridad. La política de seguridad de la administración Santos hace parte de la línea estratégica de "Consolidación de la Paz" de su PND 2010-2014. La política de seguridad se divide a su vez en la política de orden público o Política Integral de Seguridad Democrática para la Prosperidad (PISDP), que está basada en el Plan Nacional de Consolidación Territorial (PNCT), y la Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PSCC) integrada a la PISDP.

El diseño de la PISDP parte del reconocimiento de los resultados de la implementación de la PSD en el período 2002-2008: "Durante los últimos ocho años, el país alcanzó avances notables en seguridad que debilitaron la capacidad destructiva de los grupos armados al margen de la ley u organizaciones narcoterroristas. Este avance fue el resultado del fortalecimiento de la Fuerza Pública⁹⁵ en aspectos tales como pie de fuerza, inteligencia, comandos conjuntos y movilidad, y a la positiva conjugación entre la Política de Seguridad Democrática, la cooperación internacional, la voluntad política y el apoyo popular [...] La PISDP ha sido concebida a partir del reconocimiento de que si bien las condiciones de seguridad del país han mejorado dramáticamente durante los últimos 10 años, la tarea aún no está concluida. La transformación de las amenazas y su adaptación a nuevos escenarios hicieron que migraran del ámbito nacional a otro principalmente regional" (MDN 2011: 25).

Desde el punto de vista del orden público, para el año 2010 el territorio nacional se dividía en zonas de seguridad ciudadana, zonas en consolidación y zonas de desarticulación.

⁹⁵ Buena parte de estos resultados son producto de la gestión de Santos como Ministro de Defensa.

Esta clasificación se hizo en función de los resultados alcanzados hasta ese momento en materia de recuperación del control militar y la presencia del Estado en el territorio colombiano producto de la PSD (2002-2006) y la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD, 2006-2010)⁹⁶. En la primera categoría se clasificaba el 69% del territorio y el 25% en la segunda. El 6% del territorio se clasificaba como zonas rojas en las que el Estado aún disputaba el poder militar y político del territorio con competidores armados como grupos armados al margen de la ley (GAML) y el crimen organizado, incluidas las bandas criminales heredadas del paramilitarismo (MDN 2011: 16).

Tomando estas condiciones iniciales como punto de partida, el diseño de la PISPD se planteó de manera diferencial de acuerdo a las características de cada uno de estos escenarios de seguridad. En el escenario de las zonas de desarticulación, se definió el derecho internacional humanitario como marco normativo orientador⁹⁷ para lograr el objetivo de "acabar con la violencia", habiéndose identificado a los grupos guerrilleros, las BACRIM y el crimen organizado como el principal enemigo. El rol principal en este escenario de seguridad se le asignó al ejército nacional. Para el escenario de zonas de consolidación se definió un marco normativo convergente entre derechos humanos y derecho internacional humanitario para orientar la acción militar, policial e institucional y lograr "crear condiciones suficientes para la gobernabilidad democrática", siendo el principal enemigo identificado el narcotráfico, las redes criminales y las milicias de los grupos guerrilleros. Por último, respecto al escenario de seguridad ciudadana, se definió prioritariamente los derechos humanos como marco normativo para orientar la acción requerida para "crear condiciones óptimas de seguridad para la prosperidad", responsabilidad asignada principalmente a la policía y a la ciudadanía en general, siendo el principal enemigo identificado en este escenario la delincuencia común, el terrorismo y el narcotráfico (MDN 2011: 27).

Este esquema de seguridad corresponde al esquema de la PSD⁹⁸. En este sentido, "la PISDP direcciona -en el marco del DIH- la atención de las zonas críticas de seguridad a

⁹⁶ La Política de Consolidación de la Seguridad Democrática constituye la segunda fase de implementación de la PSD.

⁹⁷ Ver capítulo 2, sección: proceso de institucionalización, caso de estudio: Fuerzas Militares y derechos humanos.

⁹⁸ ver capítulo 3.

través de una acción militar sostenida y focalizada, con miras a alcanzar niveles aceptables de control territorial y protección estratégica de la población, para el ingreso paulatino de la fuerza policial. Una vez converja el conjunto de la Fuerza Pública en dichas áreas, el resto del Estado robustecerá los procesos de construcción de tejido social y apoyará el fortalecimiento de la legitimidad tanto de las organizaciones civiles como militares y policiales. Esta etapa intermedia se supera con niveles apropiados de seguridad, para que la Policía Nacional asuma el reto de brindar al país condiciones de seguridad de clase mundial, en las que el Estado en general juega un rol preponderante" (MDN 2011: 28).

Específicamente, la PISDP está compuesta por 4 líneas estratégicas integradas jerárquicamente entre sí para pasar de un escenario de desarticulación a un escenario de seguridad ciudadana. Estas líneas son: llevar a un mínimo histórico la producción nacional de narcóticos, que incluye la desarticulación de las BACRIM; desarticular los GAML y crear condiciones suficientes de seguridad para la consolidación; crear condiciones de seguridad para la convivencia ciudadana, que incluye el fortalecimiento del control policial sobre el territorio; avanzar hacia un sistema de capacidades disuasivas creíble, integrado e interoperable (MDN 2011: 32-39).

Este mecanismo de continuidad lo refuerza la inclusión del Plan Nacional de Consolidación Territorial (PNCT) como parte de la PISDP, que se define como "un instrumento de coordinación interinstitucional que busca asegurar, de manera gradual e irreversible, la construcción de condiciones de seguridad y paz y el fortalecimiento de las instituciones democráticas en el territorio nacional para garantizar el libre ejercicio de los derechos ciudadanos y el desarrollo humano" (DNP 2011b: 734).

El concepto administrativo central la PNCT es el de "zonas de consolidación", es decir, zonas rurales prioritarias donde "han convergido históricamente una serie de factores desestabilizantes, que además han tenido un fuerte impacto sobre el desarrollo de regiones aledañas y del país en general: una débil presencia histórica del Estado, cultivos ilícitos, grupos al margen de la ley que pretenden controlar esas economías ilegales, altos índices de desplazamiento y victimización y, con frecuencia, una importante destrucción del medio ambiente" (DNP 2011b: 734). Las líneas estratégicas del PNCT son: seguridad para la consolidación, acceso a la justicia, desarrollo social y económico, erradicación de

cultivos ilícitos y desarrollo alternativo, infraestructura y conectividad, Ordenamiento territorial y derechos de propiedad, gobernabilidad con base en el fortalecimiento institucional y capital social y, por último, sistema de seguimiento y evaluación (DNP 2011b: 740s).

El PNCT básicamente estableció las etapas para que el Estado colombiano recuperara el control e hiciera presencia en zonas en las que otros actores armados, guerrillas, paramilitares y narcotraficantes, habían implantado su presencia y establecido el control militar y político sobre su población. Así, "el PNCT es el producto de un largo esfuerzo institucional. Su desarrollo ha permitido llegar al consenso interinstitucional de que la acción de la Fuerza Pública, más allá de garantizar los derechos básicos a la vida y la integridad personal, crea el marco básico de seguridad que permite la presencia integral de la institucionalidad estatal y la participación ciudadana en los asuntos públicos. Y, a su vez, la presencia integral del Estado en esos territorios es condición para la irreversibilidad y sostenibilidad de la seguridad y la creación de condiciones para la Prosperidad Democrática". (DNP 2011b: 737).

Para complementar el componente de seguridad de la línea estratégica de "Consolidación de la paz", se proyectó el diseño de una Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana que estaría integrada y sería uno de los pilares fundamentales de la PISDP. Los principales retos a los que debía responder la PSCC fueron: "(1) fortalecer el Estado de derecho garantizando el imperio de la ley y la promoción de la cultura ciudadana; (2) combatir la delincuencia organizada y prevenir la aparición de nuevos actores dedicados al crimen organizado; (3) proteger los derechos individuales y colectivos; (4) combatir y desarticular mercados de economía ilegal sobre los cuales se constituyen, articulan y consolidan estructuras criminales; (5) responder de manera efectiva a las conductas que pongan en riesgo o atenten contra la seguridad individual y colectiva; y (6) promover la convivencia ciudadana" (DNP 2011a: 509).

Resultados en materia de seguridad

Aparentemente, la administración Santos dio un giro en la política de seguridad de un enfoque militarista a un enfoque más político enmarcado en el respeto a los derechos

humanos⁹⁹. Vale la pena matizar algunos puntos relacionados con este tema, para acentuar de paso la relación entre enfoque de seguridad y derechos humanos en el Plan de gobierno de Santos.

Para empezar, es importante resaltar el hecho que Santos volvió a definir el problema de seguridad interna en Colombia como un conflicto armado interno y no simplemente como una amenaza "narcoterrorista" (El Espectador 2011-05-05). El punto es importante porque este giro normativo abrió la posibilidad de generar los procesos legislativos e institucionales adecuados para establecer el proceso de paz con las FARC-EP. Se puede negociar la salida política del conflicto con "rebeldes políticos" pero no con narcoterroristas. Por tanto, Santos empezó a implementar una agenda de paz que llevó al proceso de negociación en la Habana pero, simultáneamente, continuó con el enfrentamiento militar de las guerrillas en el marco de la PISDP, especialmente en las zonas definidas como "escenarios de desarticulación".

En este punto, es importante recordar que el diseño institucional de la PSD consistía en tres fases, una fase de recuperación militar del control territorial por parte del Estado, una segunda fase de estabilización de las zonas recuperadas y una tercera de consolidación. La relación entre acción militar y acción civil es inversamente proporcional entre estas tres fases, es decir, en la primera fase la estrategia está centrada en el componente militar mientras que en la última está centrada en el papel de las autoridades civiles y policiales. La implementación de la PISDP en lo corrido de la administración de Santos ha correspondido en lo fundamental a la fase de consolidación, dado que al inicio de su mandato se consideraba que en el 69% del territorio nacional ya se había recuperado el control militar y se había estabilizado la presencia del Estado. Esto favorece la percepción del manejo político del problema de la seguridad durante la administración Santos. Sin embargo, las cifras de fortalecimiento institucional de las fuerzas armados muestran que el tema de seguridad en su componente militar es tan importante y central en la visión de desarrollo de Santos como lo fue para la administración Uribe (CINEP-PPP 2012:8). La tabla 5.2 muestra la evolución del indicador de "pie de fuerza", así como la de los indicadores generales de seguridad pública.

⁹⁹ Ver más abajo sección: derechos humanos

Para puntualizar la relación entre seguridad y derechos humanos, hay que recordar que la fase de consolidación está enmarcada por la norma de derechos humanos y busca, según la propuesta de política, fortalecer la presencia institucional (ya no sólo militar) del Estado en el territorio nacional. Lo anterior vinculado al objetivo de gobernabilidad y desarrollo de las zonas recuperadas. En este sentido, es interesante ver cómo se plantea esta relación en el diseño mismo de la PISDP: "En lo que concierne a la seguridad interna específicamente, el Ministerio de Defensa Nacional reconoce que el esfuerzo operativo debe ser de carácter diferencial. Esto significa que aún existen zonas [desarticuladas] donde las estrategias de control territorial y desarticulación de grupos armados al margen de la ley, implementadas en el marco de la Política de Seguridad Democrática, son necesarias para acabar con la violencia. Asimismo, también se reconoce que en otras zonas [...] o bien recuperadas de la violencia o bien carentes de adecuada presencia estatal, las estrategias deben converger en el propósito estatal de la consolidación de la seguridad, siendo el uso de fuerzas de control, la cooperación internacional y la acción integral del Estado los elementos fundamentales para lograr el éxito. Finalmente, el MDN [Ministerio de Defensa Nacional] empezará a sentar las bases de la seguridad para la prosperidad -fuerza policial, inteligencia y tecnología- en zonas consolidadas [...], caracterizadas por niveles adecuados de institucionalidad, inversión y gobernabilidad. Para el sector defensa y seguridad, la eliminación de zonas [...] o territorios donde haya necesidad de desarrollar operaciones de desarticulación es una apuesta fundamental [...]" (MDN 2011: 26).

En la sección sobre derechos humanos específico aún más esta relación analizando la forma como se integra el problema de la seguridad y las fuerzas armadas en la agenda de regulación de la problemática de derechos humanos.

Tabla 5.2. Indicadores de seguridad

SEGURIDAD PUBLICA	2009	2010	2011	2012
Actos de terrorismo	489	471	571	819
Actos de terrorismo contra la infraestructura	153	113	196	266
ATCI_ Oleoductos	32	31	84	151
ATCI_ Torres de energía	77	39	73	47

ATCI_ Vías	43	42	38	63
ATCI_ Puentes	1	1	1	5
Acciones de GAML	161	128	152	159
Desmovilizados individuales	2638	2446	1527	1140
Miembros de GAML capturados	2252	1785	1938	3133
Miembros de GAML muertos en combate	584	507	510	419
Miembros de BACRIM capturados	2935	3440	3749	4497
Miembros de BACRIM muertos en combate	51	48	51	42
Miembros fuerza pública muertos en servicio	468	488	482	377
Víctimas MAP	746	606	549	494
Pie de fuerza	438, 136	426, 014	444,77 5	439, 167
Gasto militar (% del PIB)*	3,9	3,6	3,1	3,3

Fuente: MDN 2013

*Banco Mundial

SEGURIDAD CIUDADANA	2009	2010	2010	2011
Homicidio común (tasa por 100,000 hab)	35,2	34	35	32,28
Secuestro	213	282	305	305
Extorsión	1373	1352	1805	2330

fuentes: MDN 2013

Derechos Humanos

El punto central en que varía el perfil político de la administración Santos en comparación con la administración Uribe es en lo que toca a su enfoque normativo y práctico respecto a la regulación de la problemática de derechos humanos en Colombia.

Para definir la situación inicial de la problemática de derechos humanos en Colombia que encuentra Santos al inicio de su mandato es necesario resaltar tanto los resultados

positivos de la implementación de la PSD como los principales puntos críticos y resultados negativos.

Respecto a lo primero, el diagnóstico para el año 2010 indica que se habían logrado avances importantes en lo que toca a temas de seguridad ciudadana en el período 2003-2009 (tabla 5.2). Los homicidios se habían reducido en un 32.76%, el secuestro extorsivo en un 89.96%, las víctimas de masacres en un 70.83% (DNP 2011a: 528).

Es importante resaltar que estos resultados generales en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario son reconocidos tanto por sectores afines a la PSD como por sectores críticos. En este sentido, en su balance de las dos administraciones de Uribe, el Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) señala que "algunos indicadores sobre el conflicto, los derechos humanos y la violencia muestran resultados importantes, sobre todo si se compara la actual situación con la que se vivía en el 2002. Hay consenso sobre la disminución de la intensidad del conflicto y la baja tanto de los homicidios en general como de los indicadores más directamente asociados al conflicto armado. Las violaciones a los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (DIH) disminuyeron en un 48% y las acciones bélicas en un 81% [...] al igual que los homicidios que pasaron de 28.897 en el 2002 a 16.296 en el 2009 (43% menos). Además, los homicidios políticos se redujeron en un 69% y los muertos en combate en un 75%. Se puede afirmar que se logró un cambio estratégico importante favorable al Estado en la correlación militar con las guerrillas" (CINEP-PPP 2010a: 4).

Por otra parte, para el año 2009 se contaba un número acumulado de 4.3 millones de personas víctimas de desplazamiento, lo que ubicaba a Colombia en el segundo lugar entre los países con desplazamiento interno en el mundo (El Espectador 2009-05-01). En un sentido similar, aunque en su informe para el año 2009 la OACNUDH-C reconoce los avances, señala que aún quedan pendientes temas muy importantes en materia de regulación y cumplimiento ya que aún continuaban las violaciones a los derechos humanos y las infracciones al derecho internacional humanitario (DNP 2011a: 528). Tal vez el fracaso más importante de la PSD en materia de derechos humanos es el caso de los falsos positivos, es decir, el asesinato de jóvenes humildes a manos del ejército para presentarlos como guerrilleros dados de baja en combate e inflar los indicadores de resultado en materia de seguridad. Tal como lo resalta Human Rights Watch, "miembros

del Ejército asesinaron a civiles y luego informaron que se trataba de combatientes muertos en enfrentamientos, aparentemente como respuesta a las presiones que recibieron de sus superiores para demostrar resultados" (HRW 2014).

Desde su discurso de posesión, Santos le dio un lugar relevante a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario como principios orientadores de su gobierno. Santos presentó los derechos humanos como el eje articulador, transversal, de toda su política de desarrollo y seguridad, para lo cual se propuso como principal objetivo "el diseño y la implementación de la Política Nacional Integral de DD.HH y DIH" (DNP 2011a: 529). En su Plan de Desarrollo, los derechos humanos y el derecho internacional humanitario hacen parte de la línea estratégica de Consolidación de la Paz, en la que también se incluyen los temas de seguridad (considerado antes) y justicia.

En términos normativos, Santos "reafirma que la dignidad humana es el centro de las acciones y políticas del Estado en los diferentes sectores; por lo tanto, se reconoce a los seres humanos como sujetos de derechos y agentes del desarrollo, garantizando la participación ciudadana sin discriminación alguna, mediante un diálogo constructivo y democrático, respetuoso del disenso y de las diferencias" (DNP 2011a: 529). En el plano institucional, esto se traduce en dos programas estratégicos y sus respectivos componentes de política pública. Primero, una línea estratégica de acción en derechos humanos y derecho internacional humanitario. Segundo, una línea de acción en justicia transicional.

Este fue uno de los puntos que resaltó favorablemente la OACNUDH-C en su informe para el año 2010, considerado antes. Junto a la percepción de la OACNUDH-C, también es importante señalar el cambio de percepción de ciertos sectores del movimiento de derechos humanos en Colombia sobre lo que podría significar el cambio del perfil político de gobierno en materia de regulación y cumplimiento de los derechos humanos. En general, Santos fue percibido como una persona más afín a este tema y con la disposición de tomar decisiones y generar medidas de política y procesos institucionales consecuentes con este discurso¹⁰⁰. Esta posición fue compartida por diferentes sectores del movimiento de derechos humanos en Colombia: "No obstante haber sido elegido como la continuidad del 'Uribismo', queda claro en las declaraciones que [Santos] ha

¹⁰⁰ ver más adelante: agenda derechos humanos.

hecho y en los nombramientos que ha anunciado que su gobierno implicará un cambio de estilo y perspectiva con relación a la era Uribe que acaba esta semana" (CINEP-PPP 2010b: 4). Esta apreciación fue compartida por las personas entrevistadas para esta investigación de la OACNUDH-C y de la sociedad civil colombiana.

Un indicador de este giro normativo de Santos respecto a los derechos humanos fue su cambio de actitud ante a los sectores sociales, OSCs, ONGs y activistas de derechos humanos. Mientras la administración Uribe había descalificado a cualquiera que no estuviera de acuerdo con su PSD como enemigo de su régimen y colaborador de los grupos "narcoguerrilleros", Santos aceptó la relevancia de la participación de este conjunto amplio de agentes no estatales (nacionales e internacionales) como agentes activos en el proceso de regulación y cumplimiento de los derechos humanos. Este cambio de actitud fue tan importante que fue uno de los puntos que resaltó la OANUDH-C en su informe sobre la situación de los derechos humanos en el 2010: " A partir de agosto [2010], se observó un cambio de actitud favorable de las autoridades gubernamentales frente a las organizaciones de derechos humanos que el Gobierno ha denominado 'el desarme de la palabra'. Una manifestación concreta de este nuevo clima es la firma, bajo el liderazgo del Vicepresidente, de la Declaración conjunta entre Gobierno, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, otras entidades del Estado, sociedad civil y comunidad internacional: hacia una política integral de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario" (OACNUDH-C 2011: 5). Esta Declaración marcaría la reactivación del proceso de concertación intersectorial del PNADH-DIH, definido en este contexto como la Política Integral de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (PIDH-DIH).

En el plano práctico, Santos definió una agenda de gobierno en materia de derechos humanos que sugería un cambio profundo en el modelo de regulación de esta problemática, tanto en sus aspectos normativos como en sus aspectos institucionales.

En la dimensión normativa, la agenda de derechos humanos se centró en el diseño de la PNIDH-DIH. Los principios propuestos para orientar el diseño de esta política fueron el enfoque diferencial y regional y orientación al goce efectivo de derechos. Se definieron 8 componentes que estructurarían esta política: "(1) Plan Nacional de Acción de DD. HH. y DIH, (2) Prevención de violaciones a los DD. HH. e infracciones al DIH, (3) Educación y

cultura en DD. HH., (4) Protección, (5) Política Integral de DD. HH. y DIH del Ministerio de Defensa Nacional, (6) Acceso a la justicia y lucha contra la impunidad, (7) Escenario internacional, (8) Igualdad y no discriminación - Enfoque diferencial" (DNP 2011a: 530).

Vale la pena resaltar algunos compromisos políticos que se desprenden de esta estructura de la PNIDH-DIH.

Primero, el compromiso que asumió Santos respecto a terminar el proceso de formulación del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (PNADH-DIH)¹⁰¹ que había iniciado el año 2007 durante la administración Uribe, pero que se había suspendido dada la situación de violación de derechos humanos en el país en ese momento¹⁰². El PNADH-DIH se formularía entonces "con el apoyo del Ministerio Público y de acuerdo con los estándares internacionales, lo adoptará, iniciará la implementación de las estrategias de corto, mediano y largo plazo, y estará conformado como mínimo por los siguientes ejes temáticos: (1) cultura y ciudadanía en DD. HH.; (2) derechos a la vida, libertad e integridad personal;(3) lucha contra la discriminación y respeto de las identidades; (4) derechos económicos sociales y culturales; y (5) acceso a la justicia y lucha contra la impunidad" (DNP 2011a: 531). Incluir el tema del Plan Nacional de Acción indicaba un compromiso de la administración Santos con un proceso de concertación intersectorial de la política de derechos humanos.

En segundo lugar, los componentes de Protección y Política Integral de DD.HH. y DIH del Ministerio de Defensa permiten integrar normativamente y, posteriormente, institucionalmente, la política de derechos humanos con la agenda de seguridad, todo como parte de la línea estratégica de "Construcción de Paz" del PND. Por último, el componente de "Escenario Internacional" del Plan permite integrar la agenda de derechos humanos con uno de los componentes estratégicos transversales del PND, el de "Relevancia internacional" y, de paso, abordar el problema de cómo integrar los procesos de regulación y cumplimiento de los derechos humanos del nivel doméstico con los requerimientos, compromisos y procesos del nivel internacional.

¹⁰¹ En el capítulo 6 desarrollo el análisis detallado del proceso de concertación intersectorial de este Plan.

¹⁰² Ver capítulo 4.

En este sentido, "el Gobierno nacional continuará con el cumplimiento y seguimiento de los compromisos y obligaciones internacionales en materia de DD. HH. y DIH, y seguirá con la disposición a la observancia por parte de las instancias internacionales en materia de DD. HH. y DIH dentro del marco de la autonomía y soberanía del Estado. Igualmente se gestionará la cooperación internacional para el fortalecimiento institucional en materia de DD. HH. y DIH en concordancia con los lineamientos establecidos para la cooperación internacional en el cuatrienio." (DNP 2011a: 534)

En materia de desarrollo institucional de los derechos humanos, se planteó la creación del Sistema Nacional de Derechos Humanos (SNDH-DIH)¹⁰³ "integrado por las entidades del Estado del orden nacional y territorial con competencia en dicha materia; y por los principios y criterios orientadores, políticas, planes, programas, proyectos, procesos, procedimientos, mecanismos de coordinación nación-territorio, sistema de información y mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación. Este sistema permitirá diseñar, complementar y consolidar las políticas públicas sectoriales con enfoque de derechos y enfoque diferencial" (DNP 2011a: 530). El SNDH-DIH significaría un esfuerzo prolongado e institucionalizado del Estado colombiano por organizar sus procesos de regulación de la problemática de derechos humanos, incluida la coordinación de toda la oferta institucional estatal en esta materia, esfuerzo orientado a garantizar el cumplimiento y el goce efectivo de derechos. Este era sin duda un punto de la agenda de gobierno en materia de derechos humanos novedoso y necesario.

Respecto a la agenda internacional en materia de derechos humanos, es necesario resaltar un punto crítico. La política de inserción internacional de Santos está centrada en los problemas económicos y comerciales y se le da poca relevancia al tema de los derechos humanos y la participación del Estado colombiano en el SIDH-ONU. Esto es especialmente problemático si se tiene en cuenta el proceso de convergencia internacional entre las agendas de derechos humanos y desarrollo o el papel determinante que tienen los derechos humanos en los procesos de inserción económica internacional.

A modo de ejemplo, vale la pena recordar que uno de los objetivos centrales de la administración Santos en materia de inserción internacional era lograr el acceso del

¹⁰³ En el capítulo 7 desarrollo el análisis detallado de este sistema.

Estado colombiano a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), lo cual, como se ha visto en el desarrollo de ese proceso, depende fuertemente de la regulación y cumplimiento de los derechos humanos a nivel nacional.

En este sentido, en la presentación de la hoja de ruta, su Secretario General dijo que "la OCDE reúne a los gobiernos comprometidos con la democracia y la economía de mercado con el fin de compartir experiencias para diseñar mejores políticas para vidas mejores y encontrar respuestas a desafíos comunes" (OCDE 2013-09-19). Y, consecuentemente, se estableció de forma explícita en la hoja de ruta el conjunto de condicionamientos para el acceso de Colombia a esta organización: "El Consejo reafirma que la pertenencia a la OCDE implica el compromiso con valores fundamentales que se espera que los países candidatos compartan. Estos valores fundamentales sirven como base de una mentalidad común de los Miembros de la OCDE y se han expresado en diversos comunicados ministeriales de la OCDE. La confirmación de la adhesión a estos valores, así como aceptar el cuerpo establecido de instrumentos y estándares [...] de la OCDE, es un requisito para ser miembro [...] Estos valores fundamentales incluyen un compromiso con la democracia pluralista basada en el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos, la adhesión a los principios de una economía de mercado abierta y transparente y a un objetivo común de desarrollo sostenible" (OCDE 2013).

Como indicador del efecto de estos condicionamientos normativos sobre el comportamiento del gobierno, basta señalar que la administración Santos, previo a la formulación de la hoja de ruta, ya había empezado a implementar estos "instrumentos y estándares" de cooperación. Uno de ellos fue el conjunto de "reglas de responsabilidad en las cadenas de aprovisionamientos de minerales en áreas de conflicto y de alto riesgo [que buscan] que las compañías del sector minero respeten los derechos humanos, apoyen la paz y el desarrollo y fomenten la cooperación a gran escala con las comunidades locales en las zonas donde trabajan." (Portafolio 2012-05-23)¹⁰⁴.

Resultados en materia de derechos humanos

¹⁰⁴ En este mismo sentido, vale la pena anotar que la negociación del TLC con EE.UU durante la administración Uribe fracasó en parte por los problemas de derechos humanos en el país.

Resultados normativos e institucionales

En lo que toca a la implementación de la agenda de gobierno en materia de derechos humanos, en el período 2010 - 2014 se habían logrado resultados importantes en materia de regulación, especialmente en lo que toca al desarrollo normativo e institucional de esta agenda. Sin embargo, en materia de cumplimiento efectivo aún persistía una situación de violación a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario que opacaban estos resultados institucionales.

A continuación específico los avances de la administración Santos en materia de regulación de la problemática de derechos humanos en Colombia en la dimensión normativa y en la dimensión institucional.

En lo que toca a la regulación en el plano normativo, hay tres resultados positivos que vale la pena resaltar.

Primero, en materia de justicia transicional, se aprobó la Ley 1448 de 2011 como nuevo marco normativo del proceso de justicia transicional en Colombia: "La norma reconoce por primera vez en la historia del Estado colombiano, y de forma explícita, el [...] conflicto armado interno y las víctimas generadas desde siempre" (SRC 2011-06-10). Con esta Ley se buscó corregir los errores y los defectos del anterior marco normativo diseñado e implementado durante la administración Uribe (Ley 975 del 2005) que había llevado a una situación de injusticia para las víctimas del paramilitarismo (Semana 2014-03-04). Precisamente, los resultados en materia de protección de los derechos de las víctimas es uno de los puntos positivos que resalta la OACNUDH-C en su informe para el año 2013 (OACNUDH-C 2014). Con la Ley también se dio inicio al proceso de restitución de tierras que se reconoce desde distintos sectores como uno de los avances más notable de la administración Santos en materia de restitución de los derechos de las víctimas del conflicto armado (CINEP-PPP 2012: 9).

Segundo, desde la Vicepresidencia de la República se impulsó el proceso de concertación intersectorial de la PNDIDH-DIH, que empezó con una Declaración Conjunta intersectorial (Estado - comunidad internacional - sociedad civil) en noviembre de 2010 y llevó, en diciembre de 2013, a la formulación de una propuesta de política del Estado colombiano

para el período 2014-2034 en un esquema intersectorial novedoso en la historia de formulación de política pública en el país (CNDH-DIH 2013). Esta propuesta fue adoptada formalmente por Santos en diciembre de 2013 como la agenda política que se integraría en el funcionamiento del SNDH-DIH (PPDHC 2013-12-10 y 2013-12-18).

Tercero, Santos mantuvo su compromiso público con el tema de los derechos humanos (Tiempo 2010-08-29) y, en este sentido, a mediados de su mandato "actualizó" la agenda de gobierno en esta materia, identificando cinco puntos estratégicos de acción: enfoque de corresponsabilidad entre el gobierno central y los gobiernos regionales y locales en materia de regulación y cumplimiento de los derechos humanos; consolidación institucional a través del SNDH-DIH con el objetivo de fortalecer "la institucionalidad de los derechos humanos [...] garantizar la incorporación de las inquietudes y aportes de los colombianos" presentadas en el proceso de concertación intersectorial de la Política de derechos humanos; y, por último, el compromiso del gobierno con "la promoción de un enfoque de derechos y un enfoque diferencial en las políticas públicas sectoriales, y [su apertura] a la cooperación y el trabajo conjunto con la comunidad y las organizaciones internacionales". En este sentido, Santos afirma que "parte del trabajo por los derechos humanos implica un ejercicio permanente de transparencia -uno de los principios del Buen Gobierno- y a ello nos ayuda la presencia y el aporte, que valoramos, de las organizaciones de la sociedad civil y de la comunidad internacional expertas en la materia" (PPDHC 2012-01-18).

Dos resultados de la regulación en la dimensión normativa generaron reacciones críticas desde distintos sectores tanto nacionales como internacionales.

Primero, la propuesta de reforma constitucional al fuero penal militar. Esta propuesta no sólo generó el rechazo de distintos sectores sociales (CNDH 2013: 22), sino además generó contradicciones serias con el marco normativo internacional de los derechos humanos. En palabras de la OANUDH-C, "si bien por lo general el Estado aborda con seriedad la cuestión de garantizar la conformidad de su legislación con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, no fue así en el caso de la reforma constitucional para ampliar la jurisdicción penal militar. En octubre [2013], la Corte Constitucional declaró que la reforma era inconstitucional por motivos de procedimiento. La Alta Comisionada y 11 titulares de mandatos de los

procedimientos especiales habían indicado que la reforma era incompatible con decenios de avances jurídicos a nivel nacional e internacional. Las reacciones de algunos funcionarios del Gobierno a la decisión de la Corte mostraron en ocasiones una falta de respeto a la separación de poderes. El Ministro de Defensa Nacional anunció la decisión del Gobierno de emprender nuevas reformas en 2014" (OACNUDH-C 2014: 12).

Segundo, el Marco Jurídico para la Paz, legislación que sancionó la administración Santos el 25 de julio del año 2012 como marco de justicia transicional para el proceso de paz que se empezó con las FARC-EP a finales de ese mismo año. En opinión de Human Rights Watch, este marco es violatorio de tratados internacionales en la medida en que "abre la puerta a la impunidad generalizada por atrocidades cometidas por guerrilleros, paramilitares y militares en caso de que se alcance un acuerdo de paz con las FARC. La reforma autoriza al Congreso a limitar el juzgamiento de atrocidades a quienes se identifiquen como sus "máximos responsables", y ofrecer inmunidad legal a todos los demás que hayan participado en la planificación, la ejecución y el encubrimiento de esos mismos delitos pero no se consideran los "máximos responsables", una categoría que no se definió en la reforma" (HRW 2014). Otros puntos que señala el informe como críticos de este Marco es la posibilidad de que crímenes atroces queden sin ser investigados o que las penas ya emitidas por estos crímenes sean suspendidas, incluidos los crímenes cometidos por aquellos miembros de estos grupos identificados como "máximos responsables". Aunque la Corte Constitucional declaró constitucional este marco en agosto de 2013, también "corrigió un error fundamental de la reforma al prohibir la plena suspensión de las penas para los "máximos responsables" de atrocidades" (HRW 2014).

En términos institucionales, uno de los resultados más importantes es la creación del SNDH-DIH del Estado colombiano en noviembre del 2011 (PRC 2011). Como resalté antes, esto es un avance muy importante en el proceso de institucionalización de los derechos humanos a nivel doméstico en Colombia y aborda un problema importante de coordinación intersistitucional de la oferta del Estado colombiano en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario. Se espera que esta coordinación ayude a mejorar los niveles de cumplimiento de estas normas. Esta parte institucional quedó reforzada con la integración de la PIDH, producto del proceso intersectorial mencionado antes, como agenda política del sistema en estas materias.

En este punto es importante mencionar cómo se aborda el problema del monitoreo de los derechos humanos en Colombia en el marco del PND 2010-2014. Para el seguimiento al PND se diseñaron tres conjuntos de indicadores con una relación jerárquica entre sí: indicadores estratégicos, de programa y de gestión. Los indicadores estratégicos se diseñaron para medir los avances en las 4 líneas estratégicas. Aunque se incluyó el tema de los derechos humanos, los indicadores de este componente se homologaron a los indicadores del componente de seguridad de la línea estratégica "Consolidación de la paz". Esto quiere decir que, desde la perspectiva estratégica del Alto Gobierno, la evolución de la situación de los derechos humanos en Colombia se observa a través de la evolución de la tasa de homicidios, del número de desmovilizados individualmente, la cantidad de insumos químicos inmovilizados y la evolución de la tasa de hurto (DNP 2011b).

En cuanto al monitoreo internacional, el Estado colombiano, en tanto miembro activo del SIDH-ONU, ha asumido el compromiso voluntario de informar periódicamente a la comunidad internacional sobre la situación de los derechos humanos a nivel doméstico en el país a través del Examen Periódico Universal (EPU)¹⁰⁵. En abril del año 2013 la administración Santos presentó el segundo EPU del Estado colombiano: "En él, se felicitó a Colombia por su avance hacia el fin del conflicto armado y sus progresos en la aplicación de la Ley de víctimas y restitución de tierras, así como por su voluntad permanente de trabajar con la Oficina del Alto Comisionado. Al mismo tiempo, los miembros del Consejo expresaron su preocupación por la justicia militar, la impunidad y la situación de los defensores y defensoras de los derechos humanos" (OACNUD-C 2014: 4).

Vale la pena presentar dos puntos más relacionados con el tema del monitoreo internacional. Primero, en lo que toca al sistema interamericano de derechos humanos, uno de los resultados más importantes de la administración Santos fue lograr que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sacara a Colombia de la lista negra de su informe sobre la situación de los derechos humanos para el año 2013, después de 14 años de haber estado en esta lista (El Tiempo 2014-04-23). En su informe sobre la situación del año 2009, este organismo internacional consideraba preocupante la situación de violación de derechos humanos en el país y aunque para abril del año 2012

¹⁰⁵ Capítulo 3.

aún mantenía al país en su lista, junto a otros Estados de la región como Cuba y Venezuela, para diciembre de ese mismo año se anunció la decisión de sacar a Colombia de esa lista (Semana 2014-12-14). El "Presidente [de esa organización] explicó que el retiro se da porque el país aceptó una visita 'in situ' de la Comisión, que servirá para el informe del 2014, [aplaudiendo] el paso de la confrontación a la cooperación" (Semana 2012-07-12).

Segundo, este logró contrasta con el informe del Departamento de Estado de EE.UU que "rajó" al país en materia de derechos humanos dada la situación de "impunidad, ineficiencia judicial, corrupción y discriminación a las minorías" (Semana 2014-02-28). En un sentido similar, fueron preocupantes los resultados del capítulo Colombia del informe mundial de Human Rights Watch para el año 2014, cuyos puntos centrales ya he presentado (HRW 2014).

En síntesis, en lo que toca al monitoreo internacional, en sus recomendaciones finales del informe del año 2013, la OACNUDH-C "reconoce los esfuerzos desplegados por el Gobierno para aplicar sus recomendaciones anteriores y las del sistema internacional de derechos humanos en su conjunto, y lo insta a mantenerlos y redoblarlos" (OACNUDH-C 2014: 20). En julio del 2013, Santos, en nombre del Estado colombiano, renovó el convenio de cooperación de 1996 que permite la presencia de esta Oficina en el país hasta el 31 de octubre del 2014 (OACNUDH-C 2014: 4).

Por último, es importante resaltar el nivel de financiamiento de la política de derechos humanos en Colombia. Según la OACNUDH-C, "la Defensoría del Pueblo tiene un presupuesto anual de 167 millones de dólares de los Estados Unidos y una plantilla de 1.220 empleados y empleadas; la Procuraduría General de la Nación, 242 millones de dólares y una plantilla de 3.800 personas; la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 770 millones de dólares y casi 1.800 empleados y empleadas; la Fiscalía General de la Nación, poco más de 1.000 millones de dólares y más de 25.000 personas en su nómina; la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema, adscrita al Departamento para la Prosperidad Social, poco más de 1.200 millones de dólares y más de 1.200 personas empleadas; y las fuerzas de seguridad, 15.400 millones de dólares, de los que 3.900 millones se destinan a la policía. Las fuerzas militares tienen aproximadamente 398.000 empleados y empleadas, y la

policía, 167.000. El fin de las hostilidades brindará la oportunidad de volver a dar prioridad a los derechos humanos, la paz y el desarrollo en la agenda y el presupuesto nacionales" (OACNUDH-C 2014: 6).

Cumplimiento

Revisemos ahora la situación fáctica de cumplimiento de los derechos humanos en Colombia una vez se había avanzado en la implementación de estas medidas de regulación normativa e institucional.

En la perspectiva gubernamental, el balance de resultados en materia de derechos humanos para el año 2011 presenta mejoras en relación con el año 2009 en dos indicadores: homicidios (15.817 - 14.712)¹⁰⁶ y homicidio de sindicalistas (13 - 12). Sin embargo, el grueso de indicadores se deterioran: masacres (29 - 37), víctimas de masacres (147 - 171), homicidio de docentes sindicalizados (15 - 17), secuestro (213 - 305), entre otros (PPDHC 2013).

En su informe sobre la situación para el año 2013, la OACNUDH-C reconoce los avances del gobierno en materia normativa e institucional, especialmente en lo que se refiere a los derechos de las víctimas (justicia transicional), pero señala falencias importantes en materia de cumplimiento. Resalta el asesinato de 39 defensores de derechos humanos, entre los cuales había "reclamantes de tierras, dirigentes de comunidades rurales, autoridades indígenas y militantes contra proyectos de minería e industria a gran escala" (OACNUDH-C 2014: 15), es decir, violaciones relacionadas con el proceso de justicia transicional y con uno de los componentes de la política de desarrollo económico de la administración Santos, la minería.

Respecto al desplazamiento, para finales del año 2013, el acumulado de personas desplazadas en Colombia llegó a los 5.7 millones, ubicando al país en el segundo lugar a nivel mundial después de Siria (NRC-IDMC 2014). En el período que va del primero de enero de 1984 al 30 de junio del 2011 el número acumulado de personas desplazadas a raíz del conflicto armado interno era alrededor de 5.281.360. Esta cifra contrasta con la cifra oficial del gobierno colombiano, que cuenta el número de desplazados entre las

¹⁰⁶ El primer dato corresponde al año 2009.

fechas 1º de enero de 1997 y el 30 de junio de 2011 en 3.692.783 (CODHES 2011: 23s). La OACNUDH-C señala que la cifra oficial de desplazamiento acumulado para el año 2013 era 5.155.406 personas (OACNUDH-C 2014).

Aunque la ejecuciones extrajudiciales responsabilidad del ejército disminuyeron a partir del año 2009, en el 2011 se presentaron 18 casos que dejaron 57 víctimas (CINEP-PPP 2012: 8). Entre el 2012 y el 2013 se presentaron algunos casos y "hasta junio de 2013, se había asignado a la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía la investigación de 2.278 casos [...] que afectaban a casi 4.000 víctimas, y ésta había obtenido condenas en 189 casos [...] Más de 40 coroneles y tenientes coroneles del Ejército estaban siendo investigados, pero solamente cuatro habían sido condenados al momento en que se redactó [el] informe [en 2014]" (HRW 2014: 4). Otra fuente indica que aunque las ejecuciones extrajudiciales efectivamente disminuyeron a partir del 2009, otras acciones de las Fuerzas Armadas como detenciones arbitrarias o heridas causadas a civiles " tienden a ser presentadas como resultado de operaciones en contra de los grupos insurgentes y violan los derechos de la población" (CINEP-PPP 2012: 8).

Por último, la protección ofrecida por el Estado colombiano a defensores de los derechos humanos se redujo en un 22.8% entre el año 2012 y el 2013, pasando de 3500 a 2700 personas protegidas. Específicamente, aunque "el número de víctimas del conflicto armado que recibieron protección, incluidos reclamantes de tierras, activistas y grupos étnicos, aumentó, el número de sindicalistas, periodistas y miembros de organizaciones no gubernamentales protegidos disminuyó" (OACNUDH-C 2014: 16).

En materia de justicia transicional, los principales resultados prácticos apuntan a la creación de 20 Comités Departamentales de Atención y Reparación Integral a Víctimas en el año 2012, llegando a un total de 32 centros creados hasta el 2014. En esta misma línea, se crearon 726 Comités Municipales de Atención y Reparación Integral a Víctimas. El primer semestre del 2012 se elaboró y aprobó el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas mediante el documento CONPES 3726 y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas asumió la coordinación del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. También se habían elaborado 8 planes de reparación colectiva. En materia de restitución de tierras, se abrieron 21 oficinas en zonas seleccionadas, las cuales habían recibido hasta diciembre del 2012 31.318

solicitudes de ingreso al registro de tierras despojadas, que corresponden a 2.3 millones de hectáreas de tierra reclamadas. De estas solicitudes se empezaron a tramitar 1.105 demandas a través de jueces especializados. Para el 2012 se habían indemnizado 157.014 víctimas, pagos que ascendieron a los 913.521 millones COP (DNP 2013: 109 y 86ss).

En lo que toca al proceso de reintegración de combatientes desmovilizados de los GAOI, "durante la vigencia 2012 se hizo un énfasis especial en favorecer la generación de ingresos de las personas desmovilizadas en proceso de reintegración mediante la vinculación de empresas y entidades del sector público y privado, logrando que al finalizar el año 915 empresas abrieran oportunidades de empleo [...] a 731 personas. Así mismo, al cierre del año se logró que 850 participantes culminaran su ruta de reintegración, logrando un avance de 93,82% sobre la meta del año" (DNP 2013: 109).

Uno de las principales coyunturas críticas que enfrenta la administración Santos al cierre de su mandato es la posibilidad de que un número importante de paramilitares que se desmovilizaron en el marco de la Ley 975 de 2005 salgan en libertad sin haber sido apropiadamente sentenciados por sus crímenes: "El 15 de agosto de 2014 va a ser una fecha difícil de olvidar en Colombia: ese día está previsto que salgan de la cárcel más de 200 paramilitares, muchos de los cuales se cuentan entre los mayores criminales de la historia del país. Entre ellos hay 46 comandantes y mandos medios que, junto a sus subordinados, son responsables de más de 30.000 víctimas de homicidio, desaparición forzosa, desplazamiento, violencia sexual y reclutamiento de niños, entre otros crímenes [...] Por otra parte, el Estado enfrenta una pequeña avalancha de excombatientes curtidos en las más degradadas formas de violencia y deberá ingeniárselas para que no retornen a la guerra y no se vinculen al crimen organizado. Por cuatro años estarán en un régimen de libertad condicional. Pero no es claro que el Estado esté listo a recibirlos con una política ágil para reintegrarlos a la vida civil, en especial para los mandos medios, muchos de los cuales se ha comprobado que migraron directo de las autodefensas a las BACRIM" (Semana 2014-01-25).

Por último, vale la pena hacer referencia al cumplimiento de derechos humanos y normas de DIH por parte de la fuerza pública. En este tema, "se puede decir que el accionar de la Fuerza Pública ha mejorado a partir de 2006 y que en 2011 presentó una disminución de

casi el 25% en relación con el año anterior. Tanto así que las infracciones se encuentran por debajo de las cometidas por las FARC en 2011. Empero, el nivel que mantiene es preocupante ya que está por encima del nivel que mostraron entre 1990 y 1998 [...], cuando se estaba escalando el nivel del conflicto armado" (CINEP-PPP 2012: 8).

JERARQUIA ENTRE NORMAS

El análisis precedente de las orientaciones normativas e institucionales, prácticas, de la administración Santos en cada una de las tres dimensiones seleccionadas para especificar el perfil político de su gobierno (desarrollo, seguridad, derechos humanos) permite especificar cómo se define el marco normativo que determina los procesos institucionales de regulación de la problemática de derechos humanos en Colombia y, por tanto, los cambios en la situación cotidiana de cumplimiento efectivo. El punto que me interesa acentuar es cómo la relación que establece Santos entre estas tres dimensiones en el plano normativo e institucional determina el modelo de regulación de los derechos humanos en Colombia durante su mandato.

El análisis desarrollado hasta el momento muestra que en lo que se refiere a enfoque de desarrollo y enfoque de seguridad, la administración Santos y la administración Uribe son bastante parecidas. La diferencia fundamental se presenta en la forma como se aborda el problema de regulación y cumplimiento de los derechos humanos. Y esta diferencia consiste no sólo en el enfoque normativo e institucional de regulación que adoptó la administración Santos sino, además, el cambio en el estatus normativo de los derechos humanos en relación con el desarrollo y la seguridad.

En términos de desarrollo, el componente de crecimiento está centrado en el sector primario extractivo y agrícola, complementado con líneas de política en el tema de innovación y competitividad. En la dimensión social, la visión normativa e institucional de la administración Santos para regular problemas como pobreza, exclusión y desigualdad social recoge buena parte de los programas que se venían implementando desde administraciones anteriores, siendo especialmente indicativo de esto la continuación del programa de Familias en Acción, creado en el año 2002 por la administración Pastrana, y

el programa de superación de la pobreza extrema a través de la Red Juntos, producto de la primera administración Uribe.

En términos de seguridad, la administración Santos se concentró en la tercera fase de implementación de lo que fue el diseño original de la PSD en la primera administración Uribe (2002-2006). Esta etapa está centrada en los problemas de consolidación de la presencia del Estado colombiano en los territorios recuperados en la primera fase (militarista) del control de los competidores armados del Estado (grupos armados ilegales, paramilitares, crimen organizado). Dada esta condición, la administración Santos puede ser analizada en esta dimensión de seguridad como una administración más proclive a abordar los problemas de gobernabilidad a nivel municipal en zonas de conflicto armado. Sin embargo, al analizar los resultados en términos de seguridad, es claro que la administración Santos continuo implementando los principales componentes militares de la PSD en lo que toca a la recuperación militar del territorio, regulación de problemas de orden público relacionados con el narcotráfico el conflicto armado interno y la operación de las BACRIM y fortalecimiento de las fuerzas armados, entre otros.

La diferencia fundamental se presenta en el componente de derechos humanos. Ya he planteado que el principal cambio normativo se da con la propuesta de formulación de una Política Integral de Derechos Humanos basada en la concertación intersectorial del PNADH-DIH y que, en el plano institucional, el principal cambio se da con la propuesta de creación del SNDH-DIH del Estado colombiano. Lo importante en este punto es que estos cambios llevan a que la norma de derechos humanos adquiera a un nuevo estatus dentro del plan de gobierno de Santos. Los derechos humanos y los compromisos internacionales del Estado colombiano en esta materia se plantearon formalmente como el marco normativo que determinaba el diseño y la implementación de la política de desarrollo y la política de seguridad, así como la política de paz. Esto da como resultado que el diseño de las políticas de desarrollo y de seguridad se enmarquen formalmente en términos de derechos humanos.

Este cambio doméstico en el estatus de la norma de derechos humanos puso la agenda nacional de derechos humanos a la par con la tendencia internacional reseñada dentro

del SIDH-ONU¹⁰⁷. En los siguientes dos capítulos analizo los efectos prácticos de este cambio en el PPG sobre el modelo de regulación de los derechos humanos en Colombia.

¹⁰⁷ En el capítulo 2 resalté el cambio en el estatus normativo de la agenda de derechos humanos a raíz de la reforma del SIDH-ONU en el año 2006.

CAPITULO 6: CAMBIO DEL MODELO DE REGULACION COLOMBIANO 2010-2014. SEGUNDA FASE DEL PROCESO DE CONCERTACION DEL PLAN NACIONAL DE ACCION DE DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA

INTRODUCCION

En noviembre del año 2010 se presentó a la opinión pública colombiana la Declaración Conjunta sobre Derechos Humanos (Declaración Conjunta 2010), que marcó el inicio del proceso de concertación intersectorial de la política pública de derechos humanos y DIH, orientado a la realización de la Conferencia Nacional de Derechos Humanos (PNUD 2011a). Esto marcó el inicio de la segunda fase de concertación intersectorial y formulación del Plan Nacional de Acción en derechos humanos y derecho internacional humanitario (PNADH-DIH)¹⁰⁸, compromiso internacional adquirido por el Estado colombiano desde su participación en la Segunda Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos en Viena, Austria, el año de 1993 (PNUD 2013a)¹⁰⁹. El proceso de construcción participativa "tripartita" o concertación intersectorial del PNADH-DIH llevó a la formulación de la propuesta Política Integral de derechos humanos (PIDH) que era, en la dimensión normativa, el principal punto de la agenda de derechos humanos del plan de gobierno de Santos¹¹⁰. Este proceso finalizó en diciembre del 2013 con la realización de la Conferencia Nacional de Derechos Humanos (CNDH), en la que se presentó oficialmente el documento: "De la violencia a la sociedad de los derechos. Propuesta de Política Integral de Derechos Humanos 2014-2034" (CNDH-DIH 2013a).

El proceso de concertación intersectorial buscaba como gran resultado la formulación de lo que se esperaba fuera la política de Estado de largo plazo en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario. El problema central que se buscó atacar con este proceso fue el alto grado de incumplimiento de la normatividad de derechos humanos por parte del Estado colombiano o, de modo específico, por parte de los

¹⁰⁸ La primera fase se desarrolló en el período 2006-2008 (capítulo 3).

¹⁰⁹ Capítulo 3.

¹¹⁰ Capítulo 5.

agentes estatales. Por tanto, la formulación de la Política debía aportar los contenidos específicos que permitieran abordar el problema del cumplimiento habitual de la norma de derechos humanos por parte de estos agentes, particularmente en una perspectiva de goce efectivo de derechos (GED) (CNDH-DIH 2013a: 18. Risse and Sikkink 1999).

Teniendo en cuenta lo anterior, los resultados de esta segunda fase de concertación indican un primer conjunto de efectos del “perfil político del gobierno” (PPG) sobre el modelo de regulación de la problemática de derechos humanos en Colombia que determinan la forma como se integran los nuevos requerimientos de regulación derivados de los procesos tanto nacionales como internacionales¹¹¹ en el modelo de regulación doméstico.

El argumento central que desarrollo en este capítulo es que en lo que toca a los contenidos de la propuesta de PIDH, los resultados siguen teniendo un fuerte contenido normativo, sin que se aborden explícitamente cuestiones institucionales y técnicas centrales en lo que toca al problema de regulación y cumplimiento efectivo de los derechos humanos en Colombia. Sin embargo, para matizar este punto asumo que el proceso completo de concertación intersectorial dejó aprendizajes en materia de regulación y cumplimiento de los derechos humanos que incluyen pero no se restringen a los contenidos normativos propiamente dichos de la propuesta de PIDH. Particularmente, el diseño mismo del proceso de consulta y construcción de la Política permite extraer valiosas lecciones en lo que toca a la dimensión institucional de este problema. En lo que toca a la dimensión técnica, este componente se puede rastrear a través de algunos contenidos de la propuesta misma de Política, así como a través del documento metodológico de soporte de la propuesta (CNDH-DIH 2013b).

Para desarrollar el argumento propuesto, empiezo identificando los principales antecedentes y requerimientos en materia de regulación y cumplimiento de los derechos humanos en Colombia que se abordaron en este proceso. Luego modelo¹¹² el proceso de concertación intersectorial de la PIDH en sus aspectos estructurales, dinámicos (procesos) y de resultados. Cierro el análisis puntualizando el grado en que estos resultados satisfacen los requerimientos de regulación puntualizados antes (coordinación

¹¹¹ Capítulo 2 y 3.

¹¹² Introducción, diseño metodológico.

multiagente, integración multiescalar e institucionalización a nivel doméstico de un sistema de GME-MA).

ANTECEDENTES Y REQUERIMIENTOS

Aunque no fue el primer intento de construir una Política integral de Estado en materia de derechos humanos, éste fue el único proceso que resultó exitoso: "Han sido variados los esfuerzos por contar con una política concertada de Derechos Humanos en Colombia. Entre ellos se destacan los avances poblacionales, (con los indígenas en la Mesa de Concertación, con los afros en las Consultivas, con los lineamientos de Política Pública para las mujeres, para poner algunos ejemplos), los avances relacionados con las víctimas del conflicto armado interno, (las leyes 387, 975, y 1448), y el esfuerzo de los años 2006 y 2008¹¹³, que tuvo logros significativos, entre los cuales es importante mencionar la metodología y el establecimiento de reglas claras para la concertación del Plan, que permitieron avanzar en lo que había sido parte de los planes nacionales de desarrollo durante más de 10 años" (CNDH-DIH 2013a: 13).

En términos del modelo de regulación, la Conferencia Nacional de Derechos Humanos indicó en relación con estos antecedentes que la PIDH "es un documento muy singular frente a procesos previos de construcción conjunta de política en materia de Derechos Humanos; así como en el caso de iniciativas de gobierno o de la sociedad civil que en algunos casos se movieron por caminos distintos, y en otros casos estuvieron signados más por el desencuentro que por el logro de acuerdos" (CNDH-DIH 2013a: 26). Esta apreciación es importante porque implícitamente hace referencia a los dos tipos fundamentales de modelos de regulación con los que se había experimentado previamente. Por una parte, un modelo gobierno - oposición en el que no existen o son muy débiles los canales de comunicación, negociación, concertación o coordinación entre agentes estatales y agentes no estatales. Por otra parte, el modelo de gobernanza colaborativa con el que se había experimentado por primera vez en el país con la Comisión de Seguimiento en el año 2004 en el que se institucionalizaron mecanismos de comunicación, negociación, concertación y coordinación intersectorial entre estos

¹¹³ Primera fase de concertación del PNADH-DIH (capítulo 3).

agentes¹¹⁴. Incluso, al finalizar el proceso de concertación, el PNUD proponía que los resultados se vieran como "un referente único para las relaciones entre el Estado y la ciudadanía, que [permitieran] una transformación efectiva de esas relaciones hoy signadas por la **desconfianza** (resaltado mío)" (CNDH-DIH 2013b).

La importancia de la primera fase de concertación del PNADH-DIH es que dejó aprendizajes muy importantes en materia de coordinación intersectorial multiagente que se recogieron para el diseño del proceso de concertación del PIDH en el período 2010-2013. Esto está sustentado en el hecho que el diseño institucional para la concertación de la PIDHH corresponde en lo fundamental al diseño institucional de la Comisión de Seguimiento en la primera fase de formulación del PNADH-DIH para Colombia. De igual forma, en esta segunda fase se plantea con un enfoque de concertación intersectorial y participan, en general, los mismos agentes estatales y no estatales que habían participado en la primera fase. Antes de especificar estos aspectos, es necesario revisar de modo sucinto el tipo de requerimientos que orientaron el desarrollo del proceso de formulación de la PIDH.

Los requerimientos o problemas fundamentales que buscó abordar el proceso de concertación de la PIDH están indicados por las preguntas centrales que lo orientaron y que le dieron sentido: "¿Cuál será la situación de realización y goce efectivo de los Derechos Humanos en Colombia como objetivo para lograr el bien común? ¿Cuál es el camino que deberá seguirse para trazar resultados, con impacto real, en el enfrentamiento de las causas estructurales de la violencia y de las violaciones a los Derechos Humanos? ¿Cómo hacer de nuestros derechos y deberes el principal aliado para pedir rendición de cuentas al Estado, sobre los compromisos asumidos en esta política pública? ¿Hasta dónde podemos asumir que el país está dispuesto a una transición de la violencia a una cultura de paz? ¿Cuál es el camino para lograrlo?" (CNDH-DIH 2013a: 8).

Este conjunto de preguntas se refuerza con el diagnóstico de las percepciones de los colombianos sobre los problemas asociados a los derechos humanos. En este diagnóstico se resaltaron los siguientes puntos: falta de presencia integral y permanente del Estado; idea generalizada de que quien garantiza los Derechos Humanos es el Estado, pero

¹¹⁴ Capítulo 3.

solamente en el nivel central; los gobiernos locales, no son percibidos, en general, como garantes de derechos; necesidad de participación de la ciudadanía en el diseño, la formulación, la implementación y la evaluación y el monitoreo de las políticas públicas; necesidad del enfoque diferencial en las políticas públicas y de atacar las asimetrías; bajos niveles de cultura y educación en Derechos Humanos existentes; conflicto armado interno, como fuente directa de muchas de las violaciones a los Derechos Humanos y de los obstáculos a la vigencia de los mismos; acceso a la justicia; la poca relevancia que los derechos económicos, sociales, culturales y al ambiente (DESCA) han tenido en una lógica de guerra y desigualdad; déficit democrático, entre otros (CNDH-DIH 2013a: 19).

A lo anterior, el diagnóstico previo sumó un conjunto de vacíos, barreras, tensiones y dilemas relacionados con el problema del cumplimiento efectivo de los derechos humanos.

En cuanto a los vacíos y barreras se hace referencia al desconocimiento por parte de amplios sectores institucionales y sociales del contenido, sentido, alcance, pertinencia, aplicación y utilidad de los DDHH y el DIH; desconocimiento de la oferta nacional, territorial y sectorial de políticas dirigidas a la realización de los DDHH y la observancia del DIH; desarticulación, descoordinación, duplicidad y paralelismos de acciones institucionales en materia de DDHH y DIH; barreras frente al acceso a la Justicia en materia de corrupción, impunidad, normas excluyentes y restrictivas; impunidad y corrupción; existencia de acciones o iniciativas restrictivas, excluyentes o regresivas en materia de DDHH y DIH; ausencia e inaplicación de legislación para la protección de grupos particularmente discriminados; amenazas y atentados contra liderazgos sociales y personas que trabajan en la defensa de los Derechos Humanos; ausencia de reglamentación del derecho a la consulta previa, libre e informada.

En cuanto a las tensiones y dilemas se resaltan las tensiones entre política de paz, desarrollo y DDHH vs intereses de sectores violentos con estrategias legales e ilegales de acumulación de capital y de ejercicio arbitrario del poder político; modelo de desarrollo vs propuestas de desarrollo alternativo y necesidades regionales y locales diferenciadas; diversidad y pluralidad de formas de vida y visiones societales vs modelos hegemónicos de familia, comunidad, sociedad y Estado; creciente demanda social de exigibilidad y justiciabilidad (sic.) de los DDHH vs modelo de justicia existente; política de DDHH y

política de paz vs políticas tradicionales de seguridad; cultura política patrimonialista y clientelista vs pleno ejercicio de la democracia; realidad Sociopolítica vs percepción social de la situación de DDHH (CNDH-DIH 2013a: 45).

Estas preguntas, percepciones, vacíos y dilemas se pueden resumir en un problema central: la regulación de la problemática de derechos humanos y el cumplimiento efectivo de esta normativa en perspectiva de goce efectivo de derechos (GED), entendiendo esto último como "la eficacia material de los derechos [y] el objetivo superior de las respuestas institucionales y sociales" (CNDH-DIH 2013b: 11). Lo anterior condicionado y enmarcado en el cumplimiento de obligaciones internacionales en materia de derechos humanos por parte del Estado colombiano. En este sentido, el diagnóstico preliminar indicó que el Estado colombiano tiene "una de las estructuras normativas más garantistas del mundo y una de las más refinadas arquitecturas institucionales para responder a las problemáticas de DDHH", esto es, el nivel de institucionalización de los derechos humanos a nivel doméstico es avanzado¹¹⁵. Sin embargo, el cumplimiento de esta normatividad es "muy muy bajo" (CNDH-DIH 2013a: 40).

El proceso de formulación de la propuesta de PIDH-DIH empezó en noviembre de 2010 y finalizó en diciembre de 2013. Tuvo como eventos principales la Declaración Conjunta sobre Derechos Humanos, la concertación de una metodología de trabajo general, la realización de foros regionales y departamentales y, por último, la realización de una Conferencia Nacional de Derechos Humanos en la que se presentaron los resultados del proceso.

En la Declaración se establecieron los principios normativos que orientarían el proceso y los ejes temáticos provisionales de la agenda de derechos humanos que se iba a discutir. El principal acuerdo normativo que se estableció y que se reiteraría frecuentemente en otros momentos de desarrollo del proceso fue el de la participación y coordinación intersectorial, lo cual resulta importante en la medida en que recoge el criterio que había planteado la OACNUDH años atrás en su manual para la formulación de los PNA (OHCHR 2002), así como la experiencia generada en la primera fase de concertación con

¹¹⁵ Como acentué antes, en el caso colombiano el problema central no es la participación del Estado en el SIDH-ONU, sino la regulación y el cumplimiento efectivo, dada esta participación. Ver capítulo 1, sección: ubicación del caso de estudio.

la creación de la Comisión de Seguimiento. Por esta razón, el proceso se definió como un "proceso tripartito¹¹⁶ de Construcción Participativa de la Política Pública de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario" (CNDH-DIH 2013: 7).

Esto se tradujo en una serie de criterios que determinaron el diseño institucional del proceso: "La prevalencia de lo público sobre lo privado. Participación sin distinción de región ni diferencia de género, social, cultural y educativa. Deliberación y construcción colectiva. Entrega de información oportuna y adecuada para que se pueda incentivar la participación y conocer a tiempo el resultado del proceso. Diseño de dispositivos pedagógicos para que el país entienda los temas, el alcance de la política y los mecanismos de participación. Recuperación de los avances hechos en el tema de DDHH en Colombia [para] incluirlos en la discusión [y] aprovechar los aprendizajes. Fortalecer las redes de comunicación y de trabajo de la comunidad de los DD.HH. Promover la participación de otros actores que no están organizados." (PNUD 2011b). Esto se complementa con una serie de criterios referidos específicamente al problema de la participación y concertación intersectorial: Amplio proceso participativo radicado en las regiones; participación del gobierno, y otras instituciones del Estado (incluyendo legislativo, judicial y órganos de control) y sociedad civil; participación de la población en situación de vulnerabilidad (víctimas, pueblos indígenas, afrodescendientes) e incorporación del enfoque poblacional; participación de las mujeres y enfoque de género; acompañamiento de la comunidad internacional; articulación con otros procesos en materia de derechos humanos (CNDH-DIH 2011).

ASPECTOS ESTRUCTURALES Y DESARROLLO DEL PROCESO DE CONCERTACION INTERSECTORIAL

El proceso se diseñó entonces de tal forma que se le diera cabida tanto a representantes del gobierno nacional y del Estado colombiano (agentes estatales) como a diferentes sectores y organizaciones sociales y también a un conjunto variado de agencias de

¹¹⁶ Prefiero el término intersectorial frente a otros términos como "tripartita" o "multi-parte" y que el enfoque intersectorial permite acentuar el hecho que el gobierno interactúa con agentes externos al sistema político, que se desempeñan en otros "sectores" o sistemas de acción de social. Los términos tripartita o multi-parte, usados, por ejemplo, en análisis de negociaciones, indican simplemente que se trata de más de dos partes sin matizar el carácter político o sociológico de estas partes.

cooperación para el desarrollo, ONGs internacionales y agencias del SNU en Colombia (agentes no estatales). Específicamente, en la Declaración Conjunta se afirma que "el Gobierno, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, otras Entidades del Estado, diversos sectores de la Sociedad Civil, la Comunidad Internacional representada por el G24, el Sistema de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos, hemos acordado acompañar y apoyar un proceso de construcción e implementación de una política nacional, departamental y local en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, con el fin de fortalecer la política del Estado en materia de derechos humanos, bajo el liderazgo y responsabilidad del Gobierno y el Estado colombiano." (Declaración Conjunta 2010: 1). De nuevo, cabe resaltar que en lo fundamental este es el mismo conjunto de agentes que participó en la primera fase de concertación, con los cambios consecuentes en la representación del Estado dado el cambio en el PPG.

La agenda acordada en la Declaración incluyó 5 ejes temáticos y 26 componentes asociados a estos ejes: Derechos humanos y derecho internacional humanitario, con 9 componentes; justicia y reparación, con 4 componentes; lucha contra la impunidad, la corrupción y por la pronta justicia, con 5 componentes; promoción de una cultura de paz y el desarme de la palabra, con 5 componentes y; promoción de una política de Estado en derechos humanos, con 3 componentes (Declaración Conjunta 2010).

En lo que toca al diseño institucional, éste incluyó varias instancias integradas entre sí para la coordinación entre los agentes estatales y no estatales (coordinación multiagente).

La mesa de firmantes, definida propiamente como "el espacio tripartito del proceso", encargada de la coordinación general del proceso y de la toma de decisiones: "La Mesa está presidida por el Vicepresidente de la República y cuenta con la participación de todos los firmantes de la Declaración Conjunta. Recibe información de la Comisión Metodológica, analiza los avances y orienta el proceso." (PPDHC 2013: 3).

Un *petit* comité, definido como un grupo tripartito más reducido con funciones operativas y de soporte a la Comisión metodológica.

La secretaría técnica a cargo del PNUD, con funciones de apoyo y facilitación del proceso y en constante interacción con la Vicepresidencia y la OACNUDH en Colombia: "Encabezada por el Coordinador Residente y Humanitario [CRH] del Sistema de Naciones Unidas y el PNUD, cumple un rol de facilitación entre las partes y de moderación en los distintos espacios garantizando el funcionamiento del proceso. Se encarga de hacer operativas las decisiones de la Mesa de Firmantes y de la Comisión Metodológica, hace seguimiento a los compromisos acordados y administra parte de los recursos que se han movilizado para el proceso" (PPDHC 2013: 4). A través de la secretaría técnica y especialmente a través del rol asignado al CRH, se genera un mecanismo para la facilitación, la resolución de conflictos y garantía de los acuerdos entre las partes. Este es el mismo mecanismo que se usó en el diseño institucional de la Comisión de Seguimiento.

La comisión metodológica de implementación de la Declaración, definida como un grupo de nivel técnico, de composición intersectorial, incluida la participación de la secretaría técnica, cuya coordinación estuvo a cargo del Programa Presidencial para los Derechos Humanos (PPDDHH) de la Vicepresidencia de la República. Sus funciones fueron básicamente operativas, encargada de planear actividades relacionadas con la implementación del proceso, la implementación de las decisiones de la Mesa de Firmantes y el seguimiento al proceso. Una función muy importante de la comisión metodológica fue la de enlace o coordinación entre el nivel central y el nivel territorial (regional y local) del proceso, que corresponde al mecanismo de coordinación nación – territorio en este diseño institucional¹¹⁷.

A nivel territorial, se crearon los comités territoriales de impulso, concebidos como espacios conformados en cada uno de los Departamentos en donde participan representantes de las OSC de diversos sectores, la institucionalidad a nivel local (Gobernaciones, Alcaldías, Órganos de control) y agencias de cooperación internacional del Sistema de las Naciones Unidas y ONG internacionales, con presencia en los 32 departamentos. Todas ellas con el acompañamiento desde el nivel nacional de la Vicepresidencia de la República y el PPDHDIH, La Alianza y el PNUD. Estos fueron posiblemente los contextos institucionales más importantes del proceso ya que fue en estos contextos en los que efectivamente se encontraron, debatieron y acordaron los distintos agentes a nivel territorial en el proceso de concertación intersectorial.

¹¹⁷ Capítulo 1, sección: gobernanza multinivel.

En este sentido, son sugerentes las funciones asignadas a los Comités territoriales: Definir la forma en que se va a asumir la ruta metodológica del proceso en la región. Liderar la implementación de la ruta metodológica en la región. Identificar los actores que van a ser convocados para el Foro Regional/Proceso, en coordinación con la secretaría técnica del PNUD. Difundir los documentos insumos a todos los departamentos. Establecer mecanismos de comunicación con las autoridades municipales y departamentales frente a los avances del Foro Regional/Proceso. Preparar la realización del taller preparatorio para el Foro Regional [...] A través de la dinamización de estos comités fue posible impulsar la convocatoria, la adhesión al proceso y organizar la celebración de los Foros Departamentales (PPDHC 2013: 4).

Por último, vale la pena resaltar que desde el inicio del proceso se concibió la participación de los internacionales como una participación activa, no simplemente de acompañamiento o veeduría internacional del proceso. En este sentido, se reconoce que el papel de los internacionales "no se limitó a la veeduría, sino que también buscó que las deliberaciones y el proceso respondieran a compromisos internacionales de Colombia y a estándares internacionales en estas materias. También contribuyeron al apoyo y fortalecimiento de organizaciones locales." (CNDH-DIH 2013a: 14). Este punto es importante porque dados los antecedentes en la regulación de la problemática de derechos humanos en Colombia en un esquema de gobierno - oposición, esta implicación [permitió] el reconocimiento y respaldo a nivel internacional, [así como] el incremento de la confianza en la construcción del diálogo entre el Gobierno y las OSC durante el desarrollo de los Foros Departamentales y la Conferencia Nacional. (PNUD 2013a: 5). Es necesario complementar este punto señalando que la participación de los internacionales no sólo se dio a escala nacional sino, además y fundamentalmente, a escala regional y local a través de sus oficinas o dependencias en las regiones y departamentos en los que se desarrollaron los foros territoriales.

Como complemento del diseño institucional del proceso, se concertó una "propuesta técnico-metodológica para la formulación participativa de la política pública de derechos humanos en Colombia" (PNUD 2011a). Esta metodología básicamente recogió los principios normativos que se habían acordado para orientar el desarrollo del proceso y definió la realización de foros regionales y departamentales como parte del proceso de

consulta intersectorial en estos niveles territoriales. La metodología general recogió los puntos de agenda acordados en la Declaración Conjunta como contenido temático para la deliberación y concertación. Los foros regionales y departamentales contaron con sus propias metodologías, que replicaron en lo fundamental las orientaciones metodológicas generales. En este punto, el diseño del proceso tomó en cuenta las escalas de operación de los agentes y, por tanto, se acordó que los foros regionales y departamentales contarían con la participación de los representantes de los agentes estatales y no estatales en la escala regional, departamental y municipal.

Los foros regionales y departamentales sirvieron entonces como espacios institucionalizados transitorios en el que estos agentes se encontraron, debatieron y generaron recomendaciones respecto a cada uno de los ejes temáticos y componentes de la agenda de derechos humanos. En este sentido, "el proceso en los departamentos es el pilar fundamental en este camino de construcción colectiva [...] De estos espacios de trabajo se esperan los siguientes resultados: participación amplia de todos los actores relevantes (de nivel local y nacional); análisis de los problemas planteados, de los compromisos asumidos; seguimiento a la implementación de los compromisos asumidos y sistematización de insumos y propuestas para la Conferencia Nacional." (CNDH-DIH 2011: 2)

Una vez acordado los aspectos estructurales del proceso (agentes participantes, agenda, diseño institucional y metodología), se desarrolló el proceso de concertación intersectorial de la PIDH-DIH. A partir de noviembre del 2010, cuando inicia el Proceso, se dan una serie de eventos de negociación, deliberación y concertación entre los agentes en la escala nacional, regional y local que llevan a la presentación oficial de la propuesta de PIDH-DIH en diciembre de 2013.

Para empezar, la firma de la Declaración Conjunta permitió establecer formalmente la intención tanto del gobierno colombiano como de los internaciones y la sociedad civil colombiana de iniciar el proceso de concertación de la Política¹¹⁸. En junio del año 2011 se realizó una reunión oficial para establecer la Mesa de Firmantes de la Declaración de DDHH-DIH y se dejó abierta la oportunidad para que posteriormente otros agentes

¹¹⁸ Las OSCs realizaron una consulta interna sobre la conveniencia política de entrar en este proceso y se sumaron a la Declaración en enero del año 2011.

interesados se sumaran al proceso. Son ilustrativas la palabras del Vicepresidente de la República en este evento: “Aquí se trata de hacer un frente común - Estado, sociedad civil y comunidad internacional- para que Colombia avance integralmente en una Política de promoción y respeto a los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, bajo el principio de que los Derechos Humanos es el derecho legítimo de todos los colombianos y colombianas a vivir mejor y a vivir en paz” (PPDHC 2010-11-22).

A partir de ese momento se empezó la organización de los foros regionales, que se realizaron entre junio y diciembre del 2011. A partir de enero del 2012 y hasta diciembre de ese mismo año se realizaron los foros departamentales y, paralelamente, se empezó un proceso de consulta electrónica a la ciudadanía en general. Con los insumos generados del proceso de concertación intersectorial a nivel regional y departamental se realizó la Conferencia Nacional de Derechos Humanos del 11 al 13 de diciembre del año 2012. La Conferencia permitió establecer los acuerdos básicos para la formulación de la Política; propiciar el diálogo sobre los distintos puntos de la agenda de DDHH-DIH; y examinar experiencias internacionales, nacionales, regionales y locales sobre respeto y cumplimiento de los derechos humanos (PPDHC 2013).

Se creó entonces una Comisión Redactora que recibió los insumos del proceso de consulta y concertación en el nivel territorial con el propósito de empezar la sistematización de esta información y la redacción del documento final de propuesta de PIDH-DIH para el Estado colombiano. A mediados del 2013 se presentaron avances en la sistematización del proceso y se realizó un seminario internacional para revisar experiencias internacionales de procesos de formulación de política pública de derechos humanos, particularmente de los PNADH-DIH. En diciembre del año 2013 se presentó la PIDH producto del proceso intersectorial y en marzo del año 2014 el Presidente Santos declaró públicamente que esta propuesta se acogería como la política de Estado en materia de regulación de los derechos humanos en Colombia para el período 2014 - 2034 (PPDHC 2013).

RESULTADOS

Resultados generales

En relación con el problema fundamental de regulación y cumplimiento de los derechos humanos en Colombia en una perspectiva de GED, es necesario analizar los resultados de este proceso en términos de requerimientos normativos, institucionales, técnicos y de innovación institucional en el modelo de regulación de esta problemática a nivel doméstico. El objetivo es especificar el modelo de regulación que se puede derivar de este proceso, acentuando sus ventajas y requerimientos de ajuste en relación con estos nuevos requerimientos de regulación.

En lo normativo, el resultado central y más importante fue la concertación intersectorial de la propuesta de PIDH-DIH. En lo institucional, el diseño del proceso mismo mostró en qué grado es posible la coordinación multiagente cuando se trata de la regulación de los derechos humanos en Colombia. Sin embargo, dos aspectos importantes quedan abiertos al debate una vez formulada la PIDH. Primero, el tema de los requerimientos técnicos asociados a esta problemática. Segundo, el tema de la institucionalización a nivel doméstico de las innovaciones institucionales requeridas para responder a los retos de regulación y cumplimiento de los derechos humanos en Colombia. Según muestra la revisión del estado del arte, en la medida en que en el plano institucional la regulación de esta problemática se define como un proceso distribuido entre diferentes agentes (multiagente) y distintas escalas (multiescalar), el conjunto de innovaciones institucionales requeridas se puede definir como un sistema de gobernanza política multiescalar y multiagente (sistema de GME-MA)¹¹⁹.

Resultados en la dimensión normativa

Principios normativos

La PIDH-DIH se define como una política pública de Estado para el período 2014-2034, basada en resultados de GED, integral y participativa (CNDH-DIH 2013a). En términos normativos, los resultados están determinados por la integración de tres principios orientadores (GED, libertad ampliada y convergencia entre derechos humanos, desarrollo

¹¹⁹ Capítulo 1.

y paz) que subyacen a la formulación de los contenidos específicos de la Política. A continuación desarrollo estos puntos.

En la presentación de la Política, se plantea que el proceso de concertación llevó a un cambio cualitativo en la forma como se concibe la problemática de derechos humanos en el país y permitió asumir un enfoque integral, que incluye temas como derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, lo que permite superar así el acento exclusivo en el tema de la violación de derechos (PPDHC 2013). Tal como lo indicó en su momento el CRH en Colombia, este era el enfoque normativo que se había asumido desde el inicio del proceso: "Todos los actores más significativos del país –el Gobierno, el Estado y representantes de la sociedad- firman un documento [la Declaración Conjunta] que elimina toda ambigüedad sobre la importancia que tienen los derechos humanos para construir paz y superar la pobreza. Es también un mensaje para todas las fuerzas que se oponen a estos cambios" (PNUD 2010-11-22).

Esta orientación normativa de la PIDH-DIH depende de dos principios fundamentales: el concepto ampliado de libertad y la convergencia entre las agendas de derechos humanos y desarrollo, lo cual la integra normativamente con tendencias internacionales de cambio en el régimen internacional de los derechos humanos¹²⁰. Teóricamente, la realización integral de estos dos principios permitirá avanzar en el "objetivo superior de la Política [que] consiste en alcanzar el Goce efectivo de los Derechos Humanos en Colombia para todas las personas, en condiciones de igualdad y sin ningún tipo de discriminación" (CNDH-DIH 2013a: 61).

Normativamente, en esta Política se relacionan y se integran los temas de derechos humanos, paz y desarrollo de tal forma que los derechos humanos se concibe como una norma jerárquicamente superior que enmarca y determina las otras áreas de política: "Esta política pública representa una sombrilla de articulación y coordinación de todos los programas y planes estatales existentes, junto con otras políticas que igualmente se están definiendo para las garantías de defensa de los Derechos Humanos" (CNDH-DIH 2013a: 8). En este punto, es sugerente que este sea un resultado similar al que se logró con la reforma del SIDH-ONU en el año 2006, que llevó a que la agenda de derechos humanos tuviera el mismo estatus normativo que la agenda de desarrollo y la agenda de seguridad

¹²⁰ Capítulo 2.

y paz dentro de este sistema¹²¹. En este sentido, la realización práctica del objetivo "superior" de la PIDH-DIH implica "hacer de los derechos humanos un enfoque aplicable a todas las políticas públicas en el Estado colombiano" (PPDHC 2013: 9), es decir, integrar como eje transversal los derechos humanos en la formulación de todo el conjunto de políticas públicas en el país. En este sentido, el principal resultado normativo es que "esta agenda [...] relaciona paz, Derechos Humanos y desarrollo" (CNDH-DIH 2013a: 38).

Lo que justifica la transversalidad de los derechos humanos es básicamente lo que Koffi Annan definió como "un concepto ampliado de la libertad", que se tomó como principio orientador del diseño de la PIDH. Vale la pena retomar¹²² en extenso este concepto, tal como se usó en el proceso de concertación: "Aunque pueda votar para elegir a sus dirigentes, un joven con SIDA que no sabe leer ni escribir y vive amenazado por el hambre no es verdaderamente libre. Del mismo modo, aunque gane suficiente para vivir, una mujer que vive bajo el peligro de la violencia cotidiana y que no tiene voz contra la forma en que se gobierna su país no es verdaderamente libre [...] El concepto más **amplio de la libertad** supone que los hombres y mujeres de todas partes del mundo tienen derecho a ser gobernados por su propio consentimiento, al amparo de la ley, en una sociedad en que todas las personas, sin temor a la discriminación ni a las represalias, gocen de libertad de opinión, de culto y de asociación [...] También deben estar libres de la miseria, de manera que se levanten para todos las sentencias de muerte que imponen la pobreza extrema y las enfermedades infecciosas, y libres del temor, de manera que la violencia y la guerra no destruyan su existencia y sus medios de vida." (ONU 2005).

Como complemento de lo anterior y tomando como referencia algunos planteamientos de Mary Kaldor, se postuló explícitamente la necesidad de hacer converger las agendas de derechos humanos y de desarrollo como principio orientador del diseño de la PIDH-DIH: "uno de los propósitos centrales de los Derechos Humanos en el marco de la formulación de políticas públicas es el de liberar del miedo y la necesidad: liberar del miedo como principio de la seguridad pública, y liberar de la necesidad como fin del desarrollo humano¹²³. Liberar del miedo a la agresión, a la violencia masiva, selectiva o indiscriminada, a los atentados contra la dignidad, la libertad y

¹²¹ Capítulo 2.

¹²² Capítulo 1.

¹²³ Mary Kaldor (citada). Por una seguridad humana. Centre for the Study of Global Governance. En: Courrier de la Planète, <http://www.courrierdelaplanete.org/74ES/article5.html>.

la integridad física y psicológica, del miedo a un futuro incierto, liberar del hambre, la enfermedad, y la indigencia. La formulación de planes de desarrollo como instrumento maestro de las políticas públicas nacionales, departamentales y locales incluyen este propósito central en la agenda gubernamental y ciudadana" (CNDH-DIH 2013b: 7).

A estos principios se suman el conjunto de principios derivados directamente del régimen internacional de derechos humanos, que tienen que ver con: principios universales de derechos humanos; principios universales de lucha contra la exclusión, la discriminación, la desigualdad y la inequidad; principios globales en materia de derechos humanos, normas laborales, medio ambiente y lucha contra la corrupción; principios constitucionales de gestión pública en el marco de la coordinación nación-territorio y en el marco de la transparencia y lucha contra la corrupción (CNDH-DIH 2013a: 52).

Agenda

Estos principios normativos llevan a la definición de los contenidos específicos de la PIDH 2014-2034. La propuesta está conformada por cinco (5) ejes, cuatro (4) componentes, once (11) estrategias y la aplicación de derechos transversales de ocho (8) grupos y sectores discriminados.

Los ejes son: ciudadanía, cultura y educación en derechos humanos y paz; igualdad, no discriminación y respeto por las identidades; derechos de las víctimas; acceso a la justicia y lucha contra la impunidad; gestión pública transparente y lucha contra la corrupción. Los componentes son: derechos civiles y políticos; derecho internacional humanitario; derechos económicos, sociales, culturales y ambientales; agenda de transición y construcción de paz. Los grupos y sectores son: mujeres; niños, niñas, adolescentes y jóvenes; pueblos étnicos; población sexualmente diversa; población en situación de discapacidad; adultos mayores y; defensores de los derechos humanos. Las once estrategias transversales a todos los ejes y componentes son: articulación nación-territorio; ajuste normativo e institucional; transversalización en las políticas públicas del enfoque basado en derechos humanos; prevención y protección; reparación integral y garantías de no repetición; fortalecimiento de capacidades sociales e institucionales; efectiva participación (veeduría ciudadana, control social y político); vigilancia y

fiscalización institucional; gestión de información y conocimiento; monitoreo y evaluación; comunicación para el cambio estratégico. (CNDH-DIH 2013a).

Resultados en la dimensión institucional

Para el desarrollo del proceso, entre el año 2011 y 2012 se crearon 29 Comités de Impulso Departamentales, se realizaron 7 mesas temáticas trabajadas en cada uno de los 26 Foros Departamentales, que corresponde a una cobertura del 78% del territorio nacional, con la participación de 11906 personas y la representación de cerca de 9000 OSCs. En la Conferencia Nacional de Derechos Humanos, realizada en diciembre de 2012, participaron 2179 personas, entre las que estaban representantes de los Comités de Impulso (41% de los asistentes), 653 funcionarios del Estado colombiano, el Presidente de la República, el Vicepresidente, el Ministro del Interior y el Alcalde de Bogotá. En la Conferencia también participaron "los embajadores de Alemania, Canadá, España, Francia, Holanda, Noruega y Suiza y del representante de la MAPP-OEA¹²⁴. El Sistema de las Naciones Unidas estuvo representado por el Coordinador Residente y Humanitario, en ejercicio de la Secretaría Técnica del proceso; por un enviado de la OANUDH que traía un mensaje de apoyo de la propia Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Navy Pillay; y representantes de varias agencias [de cooperación internacional]" (PPDHC 2013: 14-16).

En el balance final se destaca el carácter intersectorial del proceso de concertación, que ejemplifica "un **verdadero trabajo conjunto tripartito por los derechos humanos**" (PPDHC 2013: 12, resaltado en original), así como la legitimidad política que se desprende de este enfoque de construcción de la política de derechos humanos en el país. Los agentes que participaron en el proceso lo calificaron como un proceso único en el país de construcción concertada de política pública, que incluso tenía el potencial para constituirse en referente para otros procesos similares a nivel internacional. Afirman que este fue "un proceso sin precedentes en la historia del país [...] Hasta el momento, sólo existe el precedente de Brasil en la región latinoamericana de un proceso tan amplio e inclusivo de construcción participativa de Política Pública en DDHH. Se puede afirmar que en el país nunca se había desarrollado un proceso de esta naturaleza, que se constituye como importante precedente en materia de participación ciudadana en la construcción de

¹²⁴ Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de Estados Americanos.

políticas públicas [...] Nunca antes el país había sido testigo de un ejercicio político de este tipo, hecho que constituye un logro en sí mismo, un aporte tripartito a la construcción democrática y ciudadana." (PPDHC 2013: 7).

Esta apreciación se justifica teniendo en cuenta las características institucionales (estructurales y procesos) de este ejercicio intersectorial. Este conjunto de características definen y configuran un sistema de gobernanza política. En lo que sigue reviso tres conjuntos de resultados que son importantes para analizar los aportes del proceso de concertación intersectorial de la PIDH-DIH al problema de regulación y cumplimiento de los derechos humanos en Colombia en una perspectiva de GED. Estos son resultados en materia de coordinación multiagente, integración multiescalar e institucionalización de un sistema de GME-MA como modelo de regulación y cumplimiento.

Coordinación multiagente

En materia de coordinación, el resultado más importante es la implementación de un mecanismo de coordinación multiagente. Un conjunto de agentes tanto estatales como no estatales, operando en distintas escalas (local, regional, nacional e internacional) lograron generar un mecanismo de coordinación basado en el diseño institucional del proceso que fue efectivo y permitió el debate político, la expresión de disensos, el trámite de conflictos, la negociación entre posiciones encontradas y, al final, la construcción de un gran acuerdo nacional sobre la futura política de derechos humanos del Estado colombiano.

El diseño de este mecanismo de coordinación multiagente incluye una distribución de roles y responsabilidades que genera una estructura horizontal de relaciones entre los agentes. Vale la pena resaltar algunas características de la solución implementada en este proceso al problema de coordinación.

En la dimensión política, aunque el Estado colombiano lideró y tuvo la responsabilidad política fundamental sobre el proceso, a la cabeza de la Vicepresidencia de la República, tanto la sociedad civil doméstica colombiana como la comunidad internacional también tuvieron un rol político activo. Al inicio del proceso, las OSCs se tomaron un tiempo prudente para realizar una consulta interna y decidir si participaban o no en este proceso político. El resultado de esta consulta fue que varias plataformas sociales decidieron

firmar la Declaración Conjunta y participar en el esquema intersectorial de concertación de la Política de derechos humanos. Una vez definida esta participación, todo el proceso de toma de decisiones se desarrolló de manera tripartita, intersectorial, a través de la Mesa de Firmantes. Esto quiere decir que la orientación política del proceso dependió de la negociación y concertación entre los agentes estatales y los agentes no estatales en ese espacio institucional. En relación con esto, es sugerente que los agentes que participaron en el proceso reconozcan que "este proceso da cuenta de una nueva dinámica del Estado colombiano como interlocutor en materia de DDHH, hecho que se evidencia en un diálogo activo con la comunidad internacional, proyectándose ya no como un destinatario de cooperación, sino como un actor constructivo y capaz de generar alternativas políticas que a la postre puedan ser una experiencia internacional replicable en contextos con similares desafíos [...] Esta implicación ha permitido el reconocimiento y respaldo a nivel internacional, el incremento de la confianza en la construcción del diálogo entre el Gobierno y las OSC defensoras de DDHH y, por ende, ha contribuido a la construcción de la paz y la reconciliación nacional y a la alineación de la ayuda oficial al desarrollo con las prioridades del país" (PPDHC 2013: 5).

Por otra parte, dada la pluralidad de estos agentes, así como los antecedentes de relación de las OSCs colombianas con el Estado colombiano en términos de oposición o confrontación política, fue muy importante la definición de un rol de mediador y garante de los acuerdos, que se le asignó al CRH del SNU en Colombia, como parte del mecanismo de resolución de conflictos. Este esquema de resolución de conflictos, coordinación y toma de decisiones se reforzó con la creación de un *pétit comité*, con la participación de un número de miembros reducido pero igualmente de composición intersectorial, que permitió discutir y acordar sobre cuestiones fundamentales para el desarrollo del proceso.

En la dimensión económica, vale la pena analizar la distribución del rol de financiador. Aunque el apoyo financiero de varias agencias de cooperación internacional con Colombia fue muy importante, tanto el Estado como las OSCs también hicieron esfuerzos ajustados a sus capacidades para aportar financieramente al proceso. En este sentido, se destacan las acciones y recursos [aportados por] La Alianza y la Asamblea por la Paz¹²⁵, la Vicepresidencia y el Programa Presidencial de DDHH y DIH, AECID, OACNUDH, la

¹²⁵ Estas dos son OSCs colombianas.

Embajada Suiza y en diferente grado toda una gran diversidad de instituciones del estado, las OSC y organismos internacionales (PPDHC 2013: 16).

Teóricamente¹²⁶, se espera que en un proceso de negociación el agente que controla los recursos financieros de los que depende el proceso tenga una capacidad desproporcionada de intervención o control sobre el proceso. En estos escenarios, los otros agentes, particularmente los agentes estatales pueden ceder "voluntariamente" a esta intervención dada su dependencia de estos recursos financieros. Este es el mecanismo que se ha teorizado como "violación acordada de la soberanía", lo cual es una de las críticas frecuentes en la literatura especializada en lo que toca a la participación de cooperantes internacionales en procesos domésticos de gobierno. Esta distribución del rol de financiador en el proceso de concertación de la PIDH posiblemente haya servido para abordar este problema de forma práctica, permitiendo a la vez la participación activa de los internacionales en este proceso.

Integración multiescalar

Un segundo conjunto de resultados centrales que es necesario analizar en relación con el problema que nos ocupa es respecto a la integración multiescalar en las dimensiones normativa, institucional y técnica.

En lo normativo, el principal resultado que se logró fue diseñar una propuesta de PIDH ajustada a estándares internacionales, integrando un enfoque actualizado de goce efectivo de derechos. Para lograr este resultado fue muy importante el apoyo que brindó el PNUD y la OACNUDH en Colombia para la revisión de instrumentos normativos existentes en el país en materia de DDHH-DIH, así como la revisión de compromisos internacionales del Estado colombiano. Esto permitió establecer el marco normativo general de referencia para la definición del contenido normativo y formulación de la propuesta PIDH-DIH (PNUD 2013b). En este sentido, se afirma que "estas y otras iniciativas esenciales, como lo son: la política de género; la política de Derechos Humanos y empresa; la política para los derechos de las personas y grupos discriminados, sumadas a la agenda de trabajo permanente que realizan las instituciones en la puesta en marcha del Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho

¹²⁶ Capítulo 1.

Internacional Humanitario, son clara expresión de la voluntad de cumplir obligaciones internacionales y nacionales en Derechos Humanos y DIH" (CNDH-DIH 2013a: 9).

En términos normativos, el diseño y desarrollo del proceso mismo también permitió implementar un principio de participación política de los agentes no estatales definido en términos de posibilidad de incidencia efectiva sobre ese proceso de gobierno. El balance del proceso indica que este es el aspecto fundamental que define no sólo el carácter político novedoso de este proceso en lo que toca a la construcción de política pública en el país sino, además, la legitimidad de sus resultados. En este sentido, "las metodologías construidas para posibilitar la expresión de puntos de vista diferentes, que incluyen también el reconocimiento de los disensos, y el método de sistematización, que recoge no solamente aquellos elementos de consenso o expresados por mayorías, sino todos y cada uno de los puntos de vista, se constituyen también en elementos que aportan a la legitimidad del ejercicio [...] Esto le otorga importante legitimidad a este proceso; una legitimidad con la que difícilmente ha contado otra política pública construida de manera participativa en el nivel nacional o internacional" (CNDH-DIH 2013a: 13).

En el plano institucional, el diseño del proceso de concertación de la PIDH logró integrar los procesos del nivel nacional con los procesos territoriales en el nivel regional y departamental. Las Comisiones Regionales permitieron estructurar un mecanismo efectivo de participación y consulta cuyos resultados se sistematizaron y se presentaron como insumos para la realización de la Conferencia Nacional. Una vez realizada la Conferencia, estos insumos fueron la materia prima con la que trabajó la Comisión Redactora para generar el documento final de propuesta de PIDH.

El proceso también logró recoger experiencias anteriores y tomó en cuenta procesos paralelos en materia de regulación de derechos humanos en Colombia: "Existen diferentes procesos, (Mesas de Garantías y audiencias regionales de garantías, diálogos sociales regionales de Vicepresidencia, seguimiento a recomendaciones internacionales al Estado colombiano en materia de DD.HH, ruta metodológica del Plan¹²⁷, etc.), que en la medida de lo posible y sin forzar ni sustituir los espacios propios de la construcción participativa de la política pública en DD.HH, podrán ser articulados a este proceso o recogidas sus aproximaciones metodológicas." (PNUD 2011a: 1).

¹²⁷ Capítulo 3.

En cuanto a la integración técnica multiescalar, por la naturaleza misma del proceso de concertación, este no fue un problema importante que se tuviera que abordar. Sin embargo, este sí es un problema fundamental en las otras etapas del ciclo de la PIDH. En los contenidos de la Política, este problema se integra como una de las estrategias transversales, la que se refiere al monitoreo y evaluación. Es importante resaltar que los contenidos de este componente están ajustados al debate actual sobre la necesidad de monitorear y evaluar el cumplimiento de los derechos humanos a través de indicadores de GED, que deben permitir monitorear y evaluar aspectos estructurales, de proceso y resultado de la regulación de los derechos humanos (OACNUDH 2012). Consecuente con esto, también se incluye como contenido de este componente la "consolidación de sistemas de información integrados para el monitoreo y evaluación de del goce efectivo de los Derechos Humanos" (CNDH-DIH 2013a: 85).

Institucionalización de un sistema de GME-MA como modelo de regulación

Un tercer conjunto de resultados es respecto al modelo de regulación. El proceso mostró que es posible la implementación de un sistema de GME-MA como modelo de regulación de la problemática de derechos humanos en Colombia. Este sistema se diseñó y se implementó teniendo como objetivo central la formulación de la PIDH-DIH, lo cual establece los límites del proceso y las lecciones que se pueden extraer de él.

Es necesario empezar discutiendo la tensión entre la concepción y la propuesta de implementación práctica del principio de participación y concertación intersectorial en relación con la problemática de regulación y cumplimiento de los derechos humanos en perspectiva de GED.

El principal resultado del proceso, es decir, la PIDH, parece abordar prioritariamente aspectos normativos relacionados con lo que el Estado debe hacer para cumplir sus responsabilidades en distintas áreas de los derechos humanos y el DIH. Aunque la Conferencia misma se planteó el problema de su continuidad una vez se llegó a este resultado en diciembre del 2013, el punto crítico que queda planteado aquí es que la participación y la concertación intersectorial como principio integral del modelo de regulación y cumplimiento de los derechos humanos en Colombia parece reducirse al

momento inicial de la formulación de la Política, no se incluye como un principio transversal al ciclo completo de la Política, el cual incluye no sólo la etapa de la formulación sino, además, su implementación, monitoreo y evaluación.

No es que no se reconozca la necesidad de dar un giro en la forma como se concibe y se implementa el principio de participación: "los procesos de diseño y formulación de Políticas públicas suelen realizarse desde una óptica técnica e institucional, que en la mayoría de ocasiones atienden los intereses de grupos políticos y económicos específicos, los cuales cuentan con capacidad de incidencia en el Gobierno nacional. Entre tanto el enfoque basado en Derechos Humanos [EBDH] fundamenta el proceso de desarrollo en obligaciones, estándares y principios internacionales de Derechos Humanos, reconoce a los seres humanos como titulares de derechos y establece una agenda concreta de cumplimiento para los portadores de obligaciones [...] Transformar positivamente las ideas, creencias, valores, discursos y prácticas sobre cómo lograr ciclos integrales de políticas públicas es uno de los objetivos del EBDH" (PPDHC 2013: 13s).

Incluso, esta posición respecto a la participación que orienta el proceso va más allá para plantear explícitamente un enfoque de gobernanza. El argumento central se base en la posibilidad teórica que tienen las personas, familias, grupos y sectores que conforman una comunidad, una ciudad o un país para incidir políticamente en las decisiones que les afectan positiva o negativamente. Esto se presenta como uno de los principales indicadores del grado de realización de la democracia participativa en tanto expresión de los intereses de los agentes concernidos en la definición de asuntos públicos. La eficacia material de las instancias y espacios de participación en asuntos de interés público está directamente relacionada con las condiciones, garantías y oportunidades de las que disponen sectores sociales, organizaciones, agremiaciones, grupos e individuos para hacer parte de la formulación, toma de decisiones, vigilancia y ajuste de las Políticas públicas que les conciernen (CNDH-DIH 2013b: 11)

El problema es más bien en el plano práctico, institucional. En esta perspectiva, aunque una de las preguntas que se formularon y que orientaron el proceso de concertación fue "¿cómo hacer de nuestros derechos y deberes el principal aliado para pedir rendición de cuentas al Estado, sobre los compromisos asumidos en esta política pública?" (CNDH-DIH 2013a: 8), esta formulación indica una concepción de la participación de los agentes

no estatales en el proceso de regulación, una vez agotada la etapa de formulación, limitada en términos de veeduría y rendición de cuentas.

El punto de debate aquí es que la participación de los agentes no estatales no se concibe como una participación con posibilidad efectiva de incidencia política en el ciclo completo de formulación, implementación, monitoreo y evaluación de la PIDH. Con el diseño del proceso de consulta, se permitió efectivamente la participación de estos agentes en la primera fase de este ciclo, es decir, en la etapa de formulación. El resultado de esta participación se ha valorado de manera muy positiva precisamente porque permitió esta incidencia política. Por supuesto, sigue siendo un punto de debate si cuando se le permite a los internacionales este grado de incidencia se viola el principio de soberanía. Sin embargo, en términos prácticos en este proceso estos agentes incidieron políticamente, al igual que las OSCs domésticas. Pero la participación de los agentes no estatales en las otras etapas del ciclo de la PIDH se reduce a una función convencional de veeduría y monitoreo.

En lo que toca a los contenidos de la PIDH, no se integra un punto de agenda que señale explícitamente la necesidad de integrar los procesos institucionales de regulación del nivel nacional y subnacional (regional y local) con los procesos institucionales de regulación del nivel internacional. La carencia de este punto de agenda es especialmente problemática porque restringe la posibilidad de recoger aprendizajes e institucionalizar de manera permanente los espacios institucionales transitorios de concertación intersectorial que se generaron a nivel subnacional para formular la propuesta de PIDH. Dado que los internacionales participaron en estos contextos de negociación, esta institucionalización significaría un avance para integrar efectivamente procesos de regulación del nivel doméstico con procesos del nivel internacional, mantener el monitoreo internacional en el terreno y avanzar en el cumplimiento de esta normatividad.

En este mismo sentido, el conjunto de medidas recomendadas para abordar las otras etapas del ciclo de esta Política no le dan un peso suficiente a este requerimiento de intersectorialidad. En términos generales se asume que la materialización de esta propuesta [requiere] el monitoreo y evaluación de la gestión e impacto de las estrategias implementadas; sin dejar de lado los siempre presentes e insubstituíbles procesos de efectiva participación social y veeduría ciudadana; la necesaria vigilancia institucional de

organismos de control y los indispensables procesos de rendición de cuentas. Sin embargo, la revisión cuidadosa de las once estrategias transversales de la PIDH indica que la participación política de los agentes no estatales en el ciclo completo de la PIDH se reduce a mecanismos tradicionales sin plantear mecanismos de innovación institucional que respondan a las necesidades de regulación multiagente y multiescalar que he venido discutiendo.

Específicamente, de las once estrategias transversales cuatro tienen que ver directamente con el problema de la participación política de los agentes no estatales en el ciclo de la PIDH: Fortalecimiento de capacidades sociales e institucionales; efectiva participación; veeduría ciudadana, control social y político; monitoreo y evaluación (CNDH-DIH 2013a). El fortalecimiento de capacidades se especifica en términos de formación e intercambio de experiencias en materia de derechos humanos. La "efectiva" participación, es decir, la incidencia política en el proceso de gobierno orientado a la regulación y cumplimiento de los derechos humanos, se especifica en términos de la "inclusión de las propuestas de personas, organizaciones y sectores en instancias nacionales y territoriales de toma de decisiones sobre políticas en materia de Derechos Humanos y DIH [...] Mejoramiento de la eficacia de los mecanismos constitucionales y legales de participación [...] Rendición de cuentas sobre la efectiva participación en instancias y espacios de definición nacionales y territoriales de políticas de Derechos Humanos" (CNDH-DIH 2013a: 62). La veeduría ciudadana y el control social y político se especifica en términos de mejoramiento y capacitación sobre estos mecanismos de participación¹²⁸.

Este conjunto de mecanismos es en verdad muy sugerente, especialmente los que tienen que ver con la participación efectiva. Sin embargo, tal como están planteados responden a una visión ya convencional de participación de los agentes no estatales en los procesos de gobierno que plantea que efectivamente los agentes estatales deben tomar en cuenta los intereses y propuestas de sus representados a través de consultas sistemáticas, etc., pero no están obligados a implementar mecanismos de coordinación intersectorial con estos agentes sociales y económicos como parte de contextos institucionalizados, habituales, de encuentro para la deliberación, negociación y coordinación en la regulación de la problemática de derechos humanos. Aún más, es notorio que en la especificación

¹²⁸ La especificación de la estrategia de monitoreo y evaluación la traté arriba.

del componente de capacidades institucionales, se pierda la oportunidad de incluir puntos de agenda orientados precisamente a la institucionalización de estos mecanismos de coordinación y los sistemas de gobernanza vinculados a ellos, dada la experiencia misma de concertación intersectorial de la propuesta de PIDH. El resultado, es que el control social y político sobre el proceso de regulación y cumplimiento de los derechos humanos, que debería resolverse en términos de participación e incidencia política efectiva en el proceso completo de regulación (ciclo completo de política pública), se reduce al mecanismo de veeduría, que es externo al proceso de gobierno vinculado a la regulación (función de gobierno).

Esto contrasta con el enfoque normativo que se plantea en relación con el problema del monitoreo, que es concebido acertadamente como un proceso no sólo técnico sino, además, profundamente político: "El diseño, aplicación, vigilancia, evaluación y ajuste de las políticas desde un enfoque de derechos supera la lógica de medición de la gestión y exige resultados verificables de avance significativo, duradero y sostenible en el GED de la población sujeto de la política. [Por tanto] la construcción de los indicadores de GED así como los indicadores complementarios que permiten medir avances, retrocesos o estancamientos en la solución de la problemática en cuestión, exigen la participación efectiva de todos los agentes concernidos (obligados, afectados e interesados)" (CNDH-DIH 2013b: 11)

En síntesis, en esta propuesta de Política no existe un componente que permita la institucionalización a nivel nacional de un mecanismo de coordinación intersectorial entre agentes estatales y agentes no estatales que habilite la participación e incidencia política de estos últimos en el ciclo completo de la política de derechos humanos y, por tanto, en el ciclo completo de regulación, monitoreo, evaluación y cumplimiento de los derechos humanos en Colombia. Por otra parte, también se pierde la oportunidad de institucionalizar los contextos adecuados de negociación y concertación entre los agentes interesados de tal forma que se integren los procesos institucionales de regulación del nivel doméstico con los del nivel internacional. Antes he definido el modelo de regulación que satisface estos requerimientos como un sistema de GME-MA.

¿Qué justifica la necesidad de institucionalizar un sistema de GME-MA a nivel doméstico en Colombia? Para abordar esta cuestión, es interesante notar que entre los mitos o las

percepciones sesgadas sobre el tema de los derechos humanos que se resaltan en el diagnóstico de la problemática previo al desarrollo del proceso, no se mencione como mito asumir que el único que tiene una función de regulación es el Estado. Por supuesto, la responsabilidad fundamental de garantizar, proteger y promover los derechos humanos recae en el Estado, pero precisamente la evolución normativa e institucional reciente de este régimen internacional indica que la regulación es en sí mismo un proceso complejo distribuido entre múltiples agentes y distintas escalas¹²⁹.

Algo que me puede ayudar a aclarar este punto son los desarrollos del debate sobre la violación de los derechos humanos. Es sugerente el hecho que ya no se conciba que la violación sea sólo responsabilidad del Estado sino que otros agentes no estatales, tanto del nivel nacional como del nivel internacional, pueden igualmente tener responsabilidad en la violación de estas normas (Risse and Börzel 2012). Vinculado a este cambio cognitivo, se generan nuevos marcos y orientaciones normativas a nivel internacional que buscan generar pautas de acción apropiadas, por ejemplo, en lo que toca a la relación entre empresas y derechos humanos (UN 2011).

De igual forma, es necesario avanzar en un cambio cognitivo que permita establecer que la regulación de la problemática de derechos humanos y el cumplimiento efectivo no es una responsabilidad centrada exclusivamente, aunque sí prioritariamente, en el Estado. Al hacer esto podemos concebir la regulación, monitoreo y cumplimiento de los derechos humanos como una tarea compartida o distribuida entre agentes estatales y agentes no estatales y, por tanto, incluir en el análisis de este problema las responsabilidades de este conjunto de agentes e integrar un principio de participación y coordinación intersectorial como parte integral del modelo de regulación a nivel doméstico. En esta perspectiva, si el proceso de regulación de la problemática de derechos humanos en Colombia se concibe como un proceso complejo en el que distintos agentes pueden tener distintos roles y responsabilidades en las distintas etapas del ciclo de la Política, entonces avanzar hacia el gran objetivo de cumplimiento y goce efectivo de los derechos humanos requiere la coordinación constante entre agentes estatales y agentes no estatales en el desarrollo del proceso de regulación.

¹²⁹ Capítulo 3.

El principio de participación y concertación intersectorial no se puede restringir sólo a la etapa de formulación. Satisfacer este requerimiento de regulación intersectorial de la problemática de derechos humanos requiere la institucionalización a nivel doméstico de un mecanismo adecuado de coordinación intersectorial multiagente que permita avanzar en el objetivo de cumplimiento habitual y de paso fortalecer la capacidad institucional del Estado para cumplir sus responsabilidades en lo que toca a esta normatividad. El proceso de concertación intersectorial de la PIDH-DIH indica que la generación de este mecanismo de coordinación y de las innovaciones institucionales requeridas para su implementación práctica son posibles. Esta es una forma posible y viable de abordar específicamente el problema general de cómo lograr llegar a la meta de cumplimiento y GED, que se planteó como una de las preguntas centrales que guiaron el proceso de concertación. Por supuesto, considerando los retos y puntos críticos que quedan abiertos para avanzar en estos procesos de regulación en perspectiva de gobernanza.

CAPITULO 7: CAMBIO DEL MODELO DE REGULACION COLOMBIANO 2010-2014. EL SISTEMA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS COLOMBIANO

INTRODUCCION

Una vez posesionado en agosto de 2010, Santos empezó el proceso de diseño de lo que sería el nuevo sistema nacional de derechos humanos y derecho internacional humanitario del Estado colombiano (SNDH-DIHC), el cual se creó por decreto el 2 de noviembre del 2011. En su séptimo informe de seguimiento a la implementación de recomendaciones y compromisos voluntarios del primer Examen Periódico Universal en el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en enero de 2013, el gobierno colombiano presentó la creación de este sistema ante la comunidad internacional como un resultado que correspondía al cumplimiento de su compromiso con la concertación intersectorial y formulación del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Derechos Internacional Humanitario (PNADH-DIH).

Entre tanto, en el período 2010 - 2013 se reactivó y se desarrolló de forma paralela el proceso de concertación intersectorial del PNADH-DIH, un compromiso internacional que había adquirido el Estado colombiano al firmar la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993. Este proceso fue liderado por la Vicepresidencia de la República y contó con la participación de representantes de la sociedad civil doméstica y de la comunidad internacional, tanto sectores oficiales como ONGs internacionales. A finales del año 2013, se realizó la Conferencia Nacional de Derechos Humanos en la que se presentó la propuesta borrador de Política Integral de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (PIDH-DIH) como principal resultado del proceso.

Estos dos procesos (SNDH-DIHC y PNADH-DIH) junto con sus principales resultados configuran el estado actual del modelo de regulación de derechos humanos en Colombia. En el capítulo anterior analicé en detalle el proceso de concertación intersectorial del Plan. En este capítulo me concentro en el diseño del SNDH-DIHC, que refleja fundamentalmente la visión del gobierno sobre la problemática de regulación y

cumplimiento de los derechos humanos y, por tanto, el efecto del perfil político del gobierno sobre el modelo de regulación. Tal como lo refleja el diseño del SNDH-DIHC, esta visión gubernamental integra una perspectiva de coordinación interinstitucional e incluso una perspectiva de coordinación nación – territorio en el marco de los procesos de regulación centrados en el Estado, pero en lo fundamental no integra una perspectiva de regulación intersectorial multi-agente.

El problema que me interesa abordar en este capítulo es en qué medida el diseño institucional del SNDH responde a los requerimientos normativos, institucionales y técnicos que se deben satisfacer para avanzar en la regulación y cumplimiento efectivo de los derechos humanos en Colombia.

El argumento central es que, dadas las tendencias de cambio en la agenda y en los procesos institucionales y técnicos del sistema internacional de derechos humanos centrado en la ONU (SIDH-ONU)¹³⁰, la regulación y el cumplimiento efectivo de la normatividad de DDHH-DIH en Colombia depende de la implementación institucional de un sistema de regulación estructurado en términos de gobernanza política. Este sistema debe permitir satisfacer requerimientos de coordinación multiagente y de integración multiescalar en las dimensiones normativa, institucional y técnica del proceso mismo de regulación. Este sistema se define teóricamente como un sistema de gobernanza política multiescalar - multiagente (sistema de GME-MA).

Sin embargo, el análisis del SNDH-DIHC muestra que, aunque el perfil político de la administración Santos fue afín al tema de los derechos humanos, lo cual quedó demostrado por el impulso que se le dio desde la Vicepresidencia de la República al proceso de concertación intersectorial de la Política Integral de derechos humanos¹³¹, el modelo de regulación resultante fue un modelo centrado en el Estado orientado a resolver un problema de coordinación interinstitucional (horizontal) y coordinación Nación - territorio¹³² (vertical), sin mecanismos institucionalizados de coordinación intersectorial orientados a permitir la concertación con y la incidencia política de los agentes no estatales en el proceso de regulación.

¹³⁰ Capítulo 2.

¹³¹ Capítulo 5.

¹³² Esto corresponde al tipo I de modelos de gobernanza multinivel (Capítulo 1).

Para sustentar este argumento, voy a retomar de manera esquemática los principales resultados de la investigación empírica sobre el problema de la regulación y cumplimiento de los derechos humanos a nivel doméstico¹³³. Punto seguido, retomo los elementos identificados en el plano nacional e internacional que configuran el conjunto de requerimientos normativos que enmarcaron explícita o implícitamente el proceso de diseño del SNDH-DIHC¹³⁴. Luego voy a identificar los principales requerimientos institucionales y técnicos que se derivan de este conjunto de requerimientos normativos. Por último, sintetizo y modelo estos componentes teóricos e institucionales para generar un modelo de regulación de la problemática de derechos humanos a nivel doméstico que defino como un sistema de GME-MA.

Una vez generado este modelo de referencia, asumo que esto establece el conjunto de requerimientos que debe satisfacer el diseño y funcionamiento del SNDH-DIHC, en tanto modelo de regulación de la problemática de derechos humanos en Colombia. Por tanto, comparo el diseño efectivo del SNDH-DIHC en Colombia con el modelo de referencia que resulta de la revisión de la literatura y del análisis normativo e institucional del régimen internacional de derechos humanos en los planos nacional e internacional.

Reviso luego los puntos de evaluación sobre el desempeño del SNDH-DIHC y presento algunas conclusiones generales sobre el problema de regulación efectiva y cumplimiento de la normatividad de DDHH-DIH en la perspectiva de GME-MA.

MARCO NORMATIVO DEL DISEÑO DEL SNDH-DIHC

El conjunto de requerimientos normativos que enmarca de modo general el diseño y funcionamiento del SNDH-DIHC en Colombia se puede especificar tomando en cuenta referentes del nivel internacional y del nivel nacional directamente relacionados con el problema de la regulación y cumplimiento.

¹³³ Capítulo 1.

¹³⁴ Capítulos 2 y 3.

En cuanto a los referentes internacionales, retomo brevemente el análisis de los requerimientos que se generan por la participación del Estado colombiano en la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993; los requerimientos que se generan por la participación del Estado colombiano en el SIDH-ONU; así como los requerimientos que se generan a partir de la convergencia entre las agendas de derechos humanos y desarrollo en el proceso de construcción de la futura Agenda de Desarrollo Internacional post-2015. En cuanto a los referentes nacionales específico el conjunto de requerimientos normativos que enmarcan el SNDH-DIHC en Colombia en relación con el Plan Nacional de Desarrollo, el conjunto de recomendaciones de la OACNUDH-C y la propuesta de PIDH resultado del proceso de concertación intersectorial del PNADH-DIH¹³⁵.

Este conjunto de referentes normativos corresponde precisamente a los referentes que enmarcaron el proceso de diseño del SNDH-DIHC y que tomaron en cuenta los agentes que participaron en este proceso, así como al conjunto de referentes normativos que tomaron en cuenta los agentes que participaron en el proceso paralelo de concertación intersectorial y formulación de la propuesta de PIDH.

Referentes del nivel internacional

La Declaración y Programa de Acción de Viena fue producto de la Segunda Conferencia Mundial de Derechos Humanos realizada en Viena, Austria, en julio de 1993. En esta Declaración se estableció el compromiso para la concertación intersectorial y formulación de los PNADH-DIH en tanto instrumento institucional para la coordinación internacional de los procesos de formulación de la política pública de derechos humanos a nivel doméstico, integrada y ajustada a estándares internacionales. El Estado colombiano firmó esta Declaración y asumió compromisos respecto a la concertación intersectorial y formulación del PNADH-DIH en Colombia. El hecho que mucho después el Estado homologara la creación del SNDH-DIHC con el cumplimiento de este compromiso indica su importancia para la política exterior de la administración Santos.

Otra fuente de compromisos normativos se estructura con base en la participación del Estado colombiano en el SIDH-ONU. Como resultado de la reforma de este sistema en el año 2006, a nivel internacional la norma y la agenda de derechos humanos adquirió un

¹³⁵ Capítulo 5.

nuevo estatus y se elevó al mismo nivel de importancia que las agendas de desarrollo y seguridad y paz, que en conjunto constituyen las tres normas internacionales en las que se enfoca el trabajo del Sistema de las Naciones Unidas. Producto de esta reforma, se creó el Consejo de Derechos Humanos como instancia institucional central encargada de la regulación y monitoreo de la problemática de derechos humanos a nivel mundial. Para cumplir con esta labor, el Consejo cuenta con tres mecanismos fundamentales: el Examen Periódico Universal (EPU), las recomendaciones de los Órganos de tratado y las recomendaciones de los Procedimientos Especiales.

El Examen Periódico Universal (EPU) se instituyó como el principal mecanismo de monitoreo internacional de la situación de derechos humanos desde el nivel internacional hacia el nivel doméstico. Junto a este instrumento, los Órganos de Tratados le hacen recomendaciones específicas a los distintos Estados una vez éstos presentan sus informes temáticos sobre la situación doméstica de los derechos humanos en un área o componente determinado. De igual forma, los Procedimientos Especiales hacen recomendaciones a los Estados parte que son producto de investigaciones y visitas en terreno para monitorear la situación de los derechos humanos en relación con algún tema específico. La participación del Estado colombiano en el SIDH-ONU implica la aceptación explícita de este conjunto de mecanismos de monitoreo internacional y rendición de cuentas ante la comunidad internacional.

Esto genera requerimientos específicos que debe satisfacer el diseño del SNDH-DIHC. En este punto es ilustrativo que la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en Colombia (OACNUDH-C) indique en su informe para el año 2012 que "[u]na de las funciones del Sistema [Nacional de Derechos Humanos] es vigilar y facilitar la aplicación de los compromisos y obligaciones internacionales, mediante, entre otras cosas, un establecimiento racional de prioridades entre las más de 700 recomendaciones formuladas por los órganos de tratados y los procedimientos especiales de las Naciones Unidas, el examen periódico universal, el sistema interamericano y la Alta Comisionada para los Derechos Humanos." (OACNUDH-C 2012: 8). Específicamente, como resultado de los dos ciclos de revisión del EPU a los que se ha sometido el Estado colombiano, la comunidad internacional le había hecho recomendaciones en materia de regulación y cumplimiento de los derechos humanos, siendo de particular importancia para esta

investigación la recomendación de concertación intersectorial y formulación del PNADH-DIH (ONU-CDH 2009).

En este sentido, en la Declaración de Marrakesch del año 2010 se ratifica este compromiso: "Los participantes en la reunión reafirmaron que creen fuertemente que los órganos de tratados de derechos humanos, en su calidad de pilares importantes del sistema de los derechos humanos de las Naciones Unidas, tienen un papel fundamental que jugar en la promoción y protección de los derechos humanos debido a la naturaleza jurídica de sus mandatos. Los participantes recordaron que, mediante decisiones voluntarias y soberanas, los Estados se comprometen a aplicar y respetar las obligaciones legales previstas en cada tratado internacional clave de derechos humanos y en este sentido, reiteraron que las recomendaciones de los órganos de tratado deben aplicarse dado que derivan de obligaciones legales en el campo de los derechos humanos" (ONU 2010: 1).

En lo que toca al proceso de Convergencia, vale la pena resaltar que el actual proceso de formulación de lo que será la nueva agenda de desarrollo internacional 2015-2030, se busca integrar explícitamente las normas de derechos humanos y desarrollo, tratando de solventar una falla diagnosticada en la formulación original de la agenda de Objetivos de Desarrollo del Milenio. Este punto es muy importante ya que indica los esfuerzos que a nivel nacional habrá que hacer para integrar estos dos conjuntos de normas con los consecuentes requerimientos institucionales en materia de regulación y cumplimiento, incluidos los requerimientos técnicos en materia de monitoreo y evaluación de resultados.

Referentes del nivel nacional

A nivel nacional, la administración Santos incluyó el tema de los derechos humanos como parte de su política integral de paz¹³⁶. Específicamente, definió la línea estratégica de DDHH-DIH en relación con dos componentes. Primero, la creación del SNDH-DIHC, cuya función principal sería la definición, implementación y evaluación de la PIDH. Segundo, la PIDH, la cual, a su vez, quedó definida por los siguientes componentes: "(1) Plan Nacional de Acción de DD. HH. y DIH, (2) prevención de violaciones a los DD. HH. e infracciones al DIH, (3) Educación y cultura en DD. HH., (4) Protección, (5) Política Integral de

¹³⁶ Capítulo 5.

DD. HH. y DIH del Ministerio de Defensa Nacional, (6) Acceso a la justicia y lucha contra la impunidad, (7) Escenario internacional, (8) Igualdad y no discriminación - Enfoque diferencial." (DNP 2011a: 530). Curiosamente el PNADH-DIH quedó definido como un componente de la PIDH.

Una vez desarrollado el proceso de concertación intersectorial de la propuesta de PIDH¹³⁷, se genera la agenda normativa específica que debe recoger el SNDH en su funcionamiento para el período 2014-2034. En el diagnóstico previo a la formulación de la propuesta, de PIDH uno de los puntos críticos que se identificaron es que aunque el grado de institucionalización de esta norma como parte del sistema político colombiano es avanzado, el problema fundamental radica en el desconocimiento sistemático de esta normatividad en la práctica cotidiana. Lo que quiere decir que una vez establecido el marco general de la PIDH, el SNDH debería satisfacer requerimientos específicos vinculados al desarrollo normativo e institucional de este marco, así como los requerimientos específicos de cumplimiento en perspectiva de GED.

Por último, otra fuente de requerimientos normativos que debía satisfacer el SNDH son las recomendaciones de la OACNUDH-C. Esta Oficina tiene como función principal asesorar técnicamente al gobierno colombiano para que las políticas públicas que se diseñen a nivel interno estén armonizadas con estándares internacionales de derechos humanos. Como parte del cumplimiento de esta función, la Oficina monitorea el tema de los derechos humanos a nivel doméstico en Colombia y produce anualmente un reporte en el que, entre otras cosas, presenta una serie de recomendaciones al Estado colombiano en materia de regulación y cumplimiento de los derechos humanos. De especial relevancia para esta investigación es la recomendación que esta Oficina le ha hecho constantemente al Estado colombiano desde su primer informe de 1998 respecto a la concertación intersectorial y formulación del PNADH-DIH, aparte de las recomendaciones específicas en cada uno de los componentes de los derechos humanos en los que se detectan fallas y problemas de cumplimiento.

En síntesis, estos referentes nacionales e internacionales generan el siguiente conjunto de requerimientos normativos que enmarcan el SNDH-DIHC en Colombia: Concertación intersectorial y formulación del PNADH-DIH (Declaración de Viena); Cumplimiento de

¹³⁷ Capítulo 6.

recomendaciones y compromisos voluntarios producto de la participación del Estado colombiano en el SIDH-ONU (EPU, Órganos de Tratados y Procedimientos Especiales del SIDH-ONU); Integración normativa entre derechos humanos y desarrollo (ADI-p15)¹³⁸; Cumplimiento de recomendaciones de la OACNUDH-C (OACNUDH-C); Integración de recomendaciones de la Conferencia Nacional de Derechos Humanos en materia de PIDH (propuesta de PIDH-DIH).

REQUERIMIENTOS INSTITUCIONALES

El conjunto de requerimientos en el plano normativo o de agenda política indica un conjunto de requerimientos que hay que satisfacer en el plano de mecanismos y procesos institucionales para implementar estos puntos de agenda política. Para especificar estos requerimientos institucionales, me voy a concentrar en los problemas específicos de coordinación multiagente e integración multiescalar que se desprenden del conjunto de requerimientos normativos.

Coordinación multiagente

En términos prácticos, el conjunto de agentes que participan en el proceso complejo de regulación de la problemática de derechos humanos permite especificar los requerimientos de coordinación que se deben satisfacer. Si tenemos en cuenta que el proceso de regulación integra procesos del nivel internacional con procesos del nivel nacional y que este panorama se vuelve aún más complicado como resultado del proceso de convergencia entre las agendas internacionales de derechos humanos y desarrollo, tenemos entonces un buen punto de partida para especificar el conjunto de agentes que toman parte de este proceso de regulación distribuido por escalas y en relación con estos dos ámbitos de acción.

En el proceso de regulación de la problemática de derechos humanos en Colombia toman parte agentes tanto estatales como no estatales. Los agentes estatales básicamente son los representantes del Estado o del gobierno de turno que tienen como responsabilidad la regulación de la problemática de derechos humanos. Los agentes no estatales pueden

¹³⁸ Agenda de desarrollo internacional post 2015.

ser de carácter oficial, empresariales o de la sociedad civil. El conjunto de agentes no estatales puede operar habitualmente en el nivel internacional o en el plano doméstico (nacional, regional o local). Como ejemplo de lo anterior tenemos agentes de carácter oficial internacionales como la OACNUDH-C, agentes empresariales del nivel doméstico o internacionales (empresas multinacionales) y agentes de la sociedad civil doméstica o de la sociedad civil global, especialmente ONGs internacionales. Por último, dado el proceso de convergencia, estos agentes pueden desempeñarse habitualmente en el SIDH-ONU o en el sistema de cooperación internacional para el desarrollo. Esto está ejemplificado por el conjunto de agentes que participaron en el proceso de concertación de la PIDH¹³⁹.

Esto genera un escenario de interacción en el que los agentes deben resolver simultáneamente por lo menos tres aspectos del problema de coordinación. Primero, cada agente debe coordinarse internamente para participar de forma efectiva en el proceso de regulación de los derechos humanos, es decir, debe resolver un problema de coordinación intrasectorial. Esto es especialmente importante si se considera que cada vez es más compleja la composición interna de los agentes que participan en estos procesos de gobierno en Colombia, por ejemplo, el G-24, la Alianza e incluso el mismo Estado colombiano¹⁴⁰.

Segundo, el Estado debe generar mecanismos de coordinación específicos para organizar sus interacciones con los otros agentes de carácter oficial del nivel internacional, es decir, estos agentes deben resolver un problema de coordinación intergubernamental. Esto es especialmente importante dados los procesos de convergencia entre derechos humanos y desarrollo, lo que implica que el Estado colombiano debe coordinar sus interacciones simultáneamente con los agentes que se desempeñan habitualmente en el SIDH-ONU y en el SCID.

Por último, dados los mecanismos que permiten la participación de agentes no estatales en los procesos de regulación de la problemática de derechos humanos, mecanismos y reglas que se transfieren al plano nacional en Colombia¹⁴¹, se debe resolver un problema de coordinación intersectorial, es decir, el Estado debe establecer mecanismos

¹³⁹ Capítulo 6.

¹⁴⁰ Capítulo 3 y 5.

¹⁴¹ Capítulo 2.

específicos de relación con este conjunto de agentes no estatales. El requerimiento de coordinación multiagente se refiere específicamente a la forma como se resuelven los problemas de coordinación intersectorial¹⁴².

Los resultados del análisis de requerimientos en la dimensión normativa permiten sustentar este requerimiento de coordinación multiagente en la dimensión institucional. Por una parte, el Estado colombiano se obligó a implementar el principio de concertación intersectorial en la formulación del PNADH-DIH. Esto genera un mecanismo de incidencia política de los agentes no estatales sobre los procesos de gobierno que deberían llevar a la formulación del Plan. Por otra parte, a raíz de su participación en el SIDH-ONU, el Estado colombiano se ve sometido al conjunto de mecanismos y procesos de monitoreo y regulación internacionales que son responsabilidad de agentes internacionales de carácter oficial, esto es el Consejo de Derechos Humanos, los Órganos de Tratados, los Procedimientos Especiales y la OACNUDH.

En este nivel internacional, el Estado colombiano también se ve sometido a los procesos de monitoreo que desarrollan ONGs internacionales de derechos humanos. Estos requerimientos de coordinación multiagente en el proceso de regulación de los derechos humanos se vuelven más complejos producto de la convergencia entre las agendas de derechos humanos y desarrollo. El conjunto de agentes no estatales con los que se tiene que coordinar el Estado colombiano se multiplican. Por ejemplo, no es extraño que en un proceso de negociación de asignación de recursos de ayuda oficial al desarrollo entre el Estado y agentes del SCID tome parte la OACNUDH, que hace parte del SIDH-ONU, para monitorear que en estas negociaciones se incluya la agenda de derechos humanos y que los resultados en materia de planeación del desarrollo estén armonizados con estos estándares internacionales. Para el caso colombiano esto corresponde tanto a la primera como a la segunda fase de concertación intersectorial del PNADH-DIH¹⁴³.

Integración multiescalar

El otro requerimiento institucional fundamental que se desprende de la dimensión normativa es respecto a la integración multiescalar. Este requerimiento indica

¹⁴² Capítulo 1.

¹⁴³ Capítulos 3 y 5.

básicamente la dependencia entre los procesos de regulación del nivel doméstico y los procesos de regulación del nivel internacional. La regulación de la problemática de derechos humanos a nivel doméstico depende del tipo de política pública que se diseñe y del conjunto de mecanismos y procesos institucionales a través de los que se implementa esta política para cumplir efectivamente con la norma de derechos humanos, así como del tipo de sistema de información que se diseñe para monitorear y evaluar los resultados en materia de regulación y cumplimiento. El requerimiento de integración multiescalar se genera precisamente por la dependencia funcional de estos procesos del nivel nacional con los procesos del nivel internacional. En el plano normativo, el Estado colombiano tiene que integrar su política doméstica con los estándares internacionales de derechos humanos y tomar en cuenta el conjunto de recomendaciones de los agentes internacionales en el diseño o ajuste de esta política pública. En el plano institucional, los mecanismos y procesos de regulación deben estar alineados con los mecanismos y procesos de regulación del nivel internacional, particularmente del SIDH-ONU. En el plano técnico, el diseño del sistema de información debe permitir el monitoreo y evaluación de los resultados en materia de cumplimiento según estándares internacionales, por ejemplo, en relación con indicadores de goce efectivo de derechos (OHCHR 2002) o indicadores que permitan la medición de la integración entre derechos humanos y desarrollo (UNDP 2006 y 2007).

Innovación institucional

Por último, los requerimientos relativos a coordinación multiagente e integración multiescalar se complementan con el requerimiento de institucionalización a nivel doméstico de sistemas de regulación estructurados en términos de GME-MA (sistema de GME-MA)¹⁴⁴. Lo que se espera teóricamente, es que este tipo de sistemas de gobernanza permita satisfacer los nuevos requerimientos normativos, institucionales y técnicos asociados a la regulación y cumplimiento efectivo de los derechos humanos a nivel doméstico.

En lo que sigue, analizo el diseño institucional práctico del SNDH-DIHC para comparar posteriormente el diseño de este sistema con el modelo teórico de referencia de sistema

¹⁴⁴ Capítulo 1, modelo de análisis.

de GME-MA, y puntualizar en qué grado se cumplen los requerimientos de regulación planteados hasta este punto.

SISTEMA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

El requerimiento central que debe resolver el SNDH-DIHC es permitir la regulación efectiva y el cumplimiento de los derechos humanos en una perspectiva de goce efectivo de derechos (DNP 2011a: 537ss. PRC 2011). En este sentido, en su diagnóstico sobre la situación de derechos humanos en Colombia, la Conferencia Nacional de Derechos Humanos indicó que aunque el grado de institucionalización de esta normatividad era avanzado, su cumplimiento efectivo en el terreno aún era una tarea por realizar (CNDH-DIH 2013a). De igual forma, la OACANUDH-C resaltó la creación del SNDH-DIHC ya que indicaba un avance institucional en materia de regulación en la medida en que, en su opinión, "la falta de coordinación entre [las] instituciones [del Estado] y su escasa voluntad para asumir la responsabilidad por las violaciones de los derechos humanos impide el logro de nuevos avances en materia de derechos humanos" (OANUDH-C 2013: 5).

El SNDH-DIHC se define entonces como "el conjunto de principios, normas, políticas, programas, instancias e instituciones públicas del orden nacional y territorial, con competencia en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la Política Integral de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y en la promoción de un enfoque de derechos y un enfoque diferencial en las políticas públicas sectoriales." (PRC 2011: art 2). Se crea para cumplir 6 objetivos centrales relacionados con la regulación y cumplimiento de la normatividad de DDHH-DIH: fortalecer la capacidad institucional del Estado, organizar la institucionalidad pública en el orden nacional y territorial, estructurar la Política Integral de DDHH y DIH, incorporar un enfoque de derechos y diferencial en las políticas sectoriales, cumplir y hacer seguimiento de compromisos y obligaciones internacionales y, por último, contar con un sistema de información nacional en materia de DDHH-DIH (PRC 2011: art 5). El objetivo central del SNDH-DIHC es diseñar, implementar, monitorear y evaluar los resultados de la PIDH-DIH (PRC 2011: art 1).

En el plano institucional, el problema de coordinación se abordó definiendo precisamente la Política Integral como un mecanismo de coordinación interinstitucional entre las 73 instituciones y 118 oficinas o dependencias a nivel estatal con responsabilidades en el tema de DDHH-DIH (PRC 2011)¹⁴⁵. Específicamente, el mecanismo de coordinación interinstitucional se configuró definiendo una instancia general de coordinación de todo el SNDH-DIHC a cargo de la Comisión Intersectorial¹⁴⁶. Se definió una secretaría técnica a cargo del Programa Presidencial para los Derechos Humanos, seis subsistemas y un grupo técnico por cada subsistema. Junto a esto, se integró en el diseño del SNDH-DIHC un mecanismo de coordinación nación - territorio con el objetivo de coordinar los procesos del nivel central con los procesos del nivel regional y local, especialmente en lo que se refiere a la formulación de política pública en perspectiva de goce efectivo de derechos. Para esto se definieron las Instancias Territoriales como los puntos focales para armonizar estos procesos nación - territorio (PRC 2011, art 18).

Respecto al problema de coordinación intersectorial multiagente, el SNDH-DIHC se proyectó inicialmente como un espacio institucional para posibilitar la interlocución y participación de la sociedad civil en el diseño, implementación y evaluación de las políticas de derechos humanos] (DNP 2011a: 531). En el diseño institucional del SNDH-DIHC se integraron dos mecanismos para implementar este canal de participación. Por una parte, se permite la participación de agentes no estatales previa invitación en las sesiones de la Comisión Intersectorial y de los grupos de trabajo (PRC 2011: art 8, num. 4 y art 12, num. 2). Por la otra, se le asignó a la Secretaría Técnica la tarea de recomendar la adopción de estrategias para posibilitar la interlocución y participación de la sociedad civil en el diseño y evaluación de la PIDH (PRC 2011: art 13, num. 7).

Otro aspecto importante a considerar en el diseño institucional del SNDH-DIHC es cómo se abordan los requerimientos de integración multiescalar en la dimensión normativa, institucional y técnica.

La integración normativa multiescalar se aborda en principio asignando a la Comisión Intersectorial la función de promover acciones e impulsar iniciativas para que el

¹⁴⁵ Los datos específicos están tomados de la web del Programa Presidencial para los Derechos Humanos (www.derechos.humanos.gov.co).

¹⁴⁶ La administración Santos usó el término intersectorial en un sentido que teóricamente corresponde más bien al término interinstitucional (capítulo 1, sección: gobernanza multinivel).

ordenamiento jurídico interno incorpore los estándares internacionales de derechos humanos y derecho internacional humanitario, así como la función de impulsar el cumplimiento y seguimiento de los compromisos y obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario (PRC 2011: art 5 y art 6). Específicamente, se define un eje transversal de "asuntos internacionales" en el funcionamiento de todo el sistema. Este eje es responsabilidad del Ministerio de Relaciones Exteriores y tiene como objetivo fundamental monitorear que el proceso de diseño e implementación de la PIDH responda a los compromisos internacionales adquiridos por el Estado colombiano dada su participación en el SIDH y en el Sistema Interamericano, así como los compromisos generados en el marco de la firma del Tratado de Libre Comercio (PPDHC 2011: 5).

Un punto complementario que vale la pena resaltar es cómo se aborda el proceso de convergencia entre agendas. En este sentido, en su séptima reunión, "la Comisión Intersectorial acogió la ruta a seguir en 2014 para la incorporación de los lineamientos de la Política Integral de Derechos Humanos, en tres frentes: Trabajo conjunto entre el Sistema Nacional de Derechos Humanos y DIH y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) para incluir los lineamientos en el Plan Nacional de Desarrollo, y en todas las políticas públicas; y la elaboración de un CONPES maestro que incluya todos los ejes y componentes del documento de Política de Derechos Humanos." (PPDHC 2014-02-24). A nivel- doméstico la integración normativa entre el nivel nacional y los niveles subnacionales- regional y local se lograría a través de la articulación de los procesos de planeación y formulación de política sectorial en estos niveles con la PIDH-DIH.

En este punto, es necesario señalar dos aspectos más sobre la integración normativa. Primero, se esperaba que el proceso de concertación intersectorial del PNADH-DIH llevara a la formulación de lo que sería la Política estatal de derechos humanos. Sin embargo, al momento de la creación del SNDH-DIHC en noviembre del 2011, este Plan no se había concertado aún. Es en este escenario en el que el gobierno homologa la creación del SNDH-DIHC al cumplimiento del compromiso internacional respecto a la formulación del Plan (CTIA séptimo informe EPU). Una vez terminó el proceso de concertación intersectorial y se propuso un borrador de Política Integral en diciembre de 2013, la administración Santos adquirió el compromiso con la sociedad colombiana de

implementar este resultado como la política de estado en materia de DDHH-DIH para el período 2014-2034. En este sentido, "en cumplimiento del mandato del Presidente de la República [...] el pasado 10 de diciembre, quien estableció que los lineamientos contenidos en el documento "De la Violencia a la Sociedad de los Derechos. Propuesta de Política Integral de DDHH 2014-2034" serían una "apuesta de Estado" y "no un esfuerzo aislado y pasajero" y que se incluirían dentro del plan de desarrollo, la séptima Comisión Intersectorial acogió la ruta a seguir para la implementación de los lineamientos de la política de Derechos Humanos [...] Fabrizio Hochschild, Coordinador Residente y Humanitario de Naciones Unidas en Colombia, destacó el carácter único de la propuesta de política pública, el trabajo logrado de manera tripartita y saludó el compromiso de establecer la implementación de los lineamientos como un proyecto de todo el Estado colombiano." (PPDH 2014-02-24. También DNP 2011a: 531).

Segundo, la agenda del SNDH-DIHC conecta en general con la agenda de reparación a víctimas en el marco del proceso transicional en Colombia, vínculo que se definió explícitamente en los propósitos generales del SNDH-DIHC: "el Gobierno Nacional, en el marco del Sistema Nacional de Derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario, procura la articulación de los lineamientos sobre medidas de prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno" (PRC 2011, considerandos). Lo mismo ocurre con las funciones asignadas a la Comisión Intersectorial, entre las que se cuenta "orientar las acciones de coordinación y articulación con el Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas." (PRC 2011, art. 9, num. 7).

Respecto a la integración multiescalar institucional, la OACNUDH-C señala que una de las funciones del Sistema es vigilar y facilitar la aplicación de los compromisos y obligaciones internacionales, mediante, entre otras cosas, un establecimiento racional de prioridades entre las más de 700 recomendaciones formuladas por los órganos de tratados y los procedimientos especiales de las Naciones Unidas, el examen periódico universal, el sistema interamericano y la Alta Comisionada para los Derechos Humanos. (OANUDH-C 2012: 8).

Respecto a la integración multiescalar en la dimensión técnica, el diseño del SNDH-DIHC integró un sistema nacional de información de derechos humanos y derecho internacional

humanitario, cuyo diseño y operación quedó a cargo de la Secretaría Técnica, es decir, a cargo del Programa Presidencial para los Derechos Humanos. En este punto, el requerimiento fundamental es operacionalizar el principio normativo de "goce efectivo de derechos" en términos de los indicadores apropiados que permitan monitorear y evaluar los resultados en materia de regulación y cumplimiento. El sistema de información tiene como funciones el procesamiento y análisis de la información; el seguimiento y evaluación de la política pública integral en DDHH y DIH; la generación de insumos a los subsistemas del SNDH-DIHC; la identificación de las acciones que en materia de DDHH y DIH deban priorizarse por parte del Estado; la articulación de los observatorios de DDHH y DIH a nivel nacional y regional; y, por último, el suministro de información oficial en materia de DDHH y DIH a cualquier entidad nacional o internacional que lo requiera (PPDHC 2013: 20).

Un último punto que es necesario analizar para los propósitos de esta investigación es, en síntesis, cómo se abordan los requerimientos de gobernanza. Para el Programa Presidencial para los Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República, el SNDH-DIHC integra una instancia de gobernanza que corresponde a la misma Comisión Intersectorial. Esto quiere decir que en la forma como lo ve el gobierno, los requerimientos de gobernanza en materia de coordinación multiagente e integración multiescalar quedarían cubiertos a través de la definición funcional de la Comisión Intersectorial, según los puntos que he presentado antes. Esta sería la solución planteada en el diseño del SNDH-DIHC para abordar los requerimientos de regulación y cumplimiento de los derechos humanos en perspectiva de GME-MA.

ANÁLISIS COMPARATIVO¹⁴⁷

Mi objetivo en esta sección es comparar el modelo teórico del sistema de GME-MA con los resultados de cambio en el modelo de regulación de los derechos humanos en Colombia, es decir, el diseño del SNDH-DIHC del Estado colombiano, en función del conjunto de requerimientos de coordinación multiagente e integración multiescalar para analizar si este diseño satisface las necesidades de innovación institucional del modelo de regulación de los derechos humanos en Colombia.

¹⁴⁷ Ver anexo 10.

En el plano institucional, el diseño del SNDH-DIHC aborda explícitamente el problema de la coordinación interinstitucional y la coordinación nación - territorio. Sin embargo, aunque la instancia central de coordinación del sistema se denominó Comisión "Intersectorial", no es claro que en el diseño del sistema se le haya prestado suficiente atención a los requerimientos de coordinación intersectorial, multiagente. La participación de los agentes no estatales se da por invitación, ya sea a las sesiones de la Comisión Intersectorial o a las sesiones de los Grupos Técnicos. Esto implica que no se institucionaliza un canal de participación para estos agentes, sino que su participación en los procesos de regulación y monitoreo es esporádica. Esto contradice las tendencias internacionales en las que se ha establecido la necesidad y la conveniencia de la participación de los agentes no estatales en el proceso complejo de regulación, distribuido por escalas y, precisamente, por agentes. Esto es especialmente problemático si se tiene en cuenta que la coordinación multiagente institucionalizada puede aumentar la capacidad institucional del Estado colombiano para regular y cumplir efectivamente con sus compromisos en materia de DDHH-DIH y que la armonización de los procesos domésticos de regulación con los procesos internacionales implica que los agentes del Estado colombiano mantengan un diálogo regular, institucionalizado, con instancias como la OACNUDH-C.

Respecto a los requerimientos de integración multiescalar, en el diseño del SNDH-DIHC se integra como componente normativo la PIDH y se presta bastante atención a que esta Política esté armonizada con los estándares internacionales de derechos humanos. Un punto interesante aquí es que inicialmente se esperaba que el PNADH-DIH supliera este requerimiento normativo. Sin embargo, una vez creado el SNDH-DIHC, el Plan se definió simplemente como un insumo para el sistema y se incluyó como uno de los componentes de la PIDH-DIH. Este punto es problemático porque la concertación intersectorial del Plan y su formulación como política de estado era un compromiso internacional del Estado colombiano. Posiblemente, esta forma de concebir el Plan correspondía al momento práctico en el que se encontraba el modelo de regulación de los derechos humanos en Colombia. Ya se había diseñado el SNDH-DIHC y la función central de este sistema era coordinar todas las acciones del Estado colombiano en materia de regulación de derechos humanos. El principal instrumento para lograr esto era la PIDH-DIH. Sin la formulación del Plan, el SNDH-DIHC no podía quedar sin contenido normativo, sin agenda y sin su principal instrumento de coordinación. El resultado final indica que efectivamente el Plan

mantuvo su estatus normativo. Una vez se presentó la propuesta borrador en diciembre de 2013, es decir, dos años después de haberse creado el SNDH-DIHC, la administración Santos ratificó que ésta iba a ser la política de Estado en materia de DDHH-DIH en el período 2015-2034.

Respecto al requerimiento relacionado con el proceso de convergencia, en el diseño inicial del SNDH-DIHC se consideró que el problema de cumplimiento de los derechos humanos se debía abordar en una perspectiva de goce efectivo de derechos, lo que implica que los derechos humanos se integren como eje transversal en el diseño de todas las políticas sectoriales, incluida evidentemente la política de desarrollo.

En la dimensión técnica de la integración multiescalar, el sistema de información debe permitir el cumplimiento, monitoreo, seguimiento y evaluación de los derechos humanos (PRC 2011). Sin embargo, uno de los objetivos generales que se plantea para el SNDH-DIHC es generar las condiciones que garanticen el GED. En términos técnicos, esto introduce el debate sobre indicadores de GED, especialmente en el contexto de conflicto y posible post-conflicto colombiano. Una tarea pendiente en este punto es definir cómo se van a integrar estos indicadores en el diseño del sistema de información nacional de derechos humanos. Es en estos términos amplios en los que se debe evaluar el impacto de la Política Integral.

La institucionalización a nivel doméstico de un sistema de GME-MA como modelo de regulación de la problemática de derechos humanos en Colombia fue un punto propuesto explícitamente en noviembre del 2010 cuando se reactivó el proceso de concertación intersectorial del PNADH-DIH. En ese momento los sectores que participaban en el proceso declararon que "para el desarrollo de este propósito¹⁴⁸, además de las acciones permanentes del Estado para la promoción y garantía de los DD.HH, a partir de la agenda que a continuación se describe, se convocará una Conferencia Nacional de DD.HH. en el mes de diciembre de 2011, la cual concluirá con la definición de una agenda común y con la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que contará con la participación del Gobierno Nacional, de otras Entidades del Estado, de la Sociedad Civil y el acompañamiento de la Comunidad Internacional." (Declaración Conjunta 2010: 1). Ya en relación con el diseño del SNDH-DIHC, el Programa

¹⁴⁸ Es decir, la concertación intersectorial del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos.

Presidencial para los Derechos Humanos presenta como un resultado importante la "consolidación de una instancia de gobernanza para el Sistema Nacional de DDHH y DIH" (PPDHC 2011-12-01) que corresponde a la Comisión Intersectorial. Sin embargo, en esta Comisión sólo tienen asiento permanente algunos ministerios del Estado colombiano, por lo que resulta más apropiado definirla como una instancia de coordinación interinstitucional entre agentes estatales.

En síntesis, el diseño institucional del SNDH-DIHC permite abordar requerimientos de integración multiescalar pero no permite abordar directamente, de manera institucionalizada, el problema de coordinación multiagente. El debate que queda abierto en este punto es si es necesario pasar de este modelo de regulación centrado en el Estado a un modelo intersectorial como el que se planteó normativamente en la Declaración Conjunta del 2010. Curiosamente, este modelo corresponde a la experiencia ganada en materia de coordinación intersectorial a partir de la primera y la segunda fase de concertación del PNADH-DIH¹⁴⁹. La perspectiva entonces es la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos para Colombia como este espacio de negociación y concertación intersectorial.

¹⁴⁹ Capítulos 4 y 6.

CONCLUSIONES

El problema que abordé en esta investigación fue el grado en el que los resultados del proceso de cambio en el modelo de regulación de los derechos humanos en Colombia en el período 2006 - 2014 satisface nuevos requerimientos de regulación generados en la dimensión internacional a partir de la evolución reciente del sistema internacional de derechos humanos centrado en las Naciones Unidas (SIDH-ONU).

Para abordar este problema propuse un mecanismo explicativo que integra procesos del nivel internacional con los procesos de cambio del nivel doméstico en Colombia. Argumenté que, a nivel nacional, se generan nuevos requerimientos de regulación en función de la generación y evolución de la problemática de derechos humanos en relación con la dinámica del conflicto armado colombiano, la política de seguridad nacional, el proceso de institucionalización de estas normas como parte del sistema político doméstico y la movilización de agentes no estatales con pretensión de incidir políticamente en la regulación de la problemática en términos prácticos. En relación con estos factores, la problemática de derechos humanos adquiere, entonces, un carácter complejo.

A nivel internacional, argumenté, los cambios normativos, institucionales y técnicos en el SIDH-ONU en el período 2000 -2014 generaron nuevos requerimientos de regulación de los derechos humanos que se transfieren al sistema político nacional y generan requerimientos de innovación institucional en el diseño del modelo de regulación a nivel doméstico.

Estos requerimientos se pueden definir como requerimientos de coordinación intersectorial multiagente e integración multiescalar del proceso de regulación en términos normativos, institucionales y técnicos entre la escala internacional y la escala nacional. El requerimiento de coordinación multiagente surge precisamente a raíz de la revisión de los mecanismos de participación de la sociedad civil en los procesos internos del sistema de Naciones Unidas, realizada a principios de los años dos mil, así como a partir de los procesos prácticos de los agentes no estatales a nivel nacional que buscan incidir políticamente en el campo de los derechos humanos. El requerimiento de integración

multiescalar se define en función de la necesidad de armonizar la política doméstica de derechos humanos con los estándares internacionales, teniendo en cuenta el proceso de convergencia a nivel internacional entre la agenda de derechos humanos y la agenda de desarrollo, proceso que se aceleró con la introducción del concepto ampliado de libertad propuesto por Kofi Annan a principios de los años dos mil y que termina en la integración de los componentes de derechos humanos, desarrollo y gobernanza en la nueva agenda de desarrollo internacional 2014 - 2034.

Los requerimientos generados a nivel internacional se transfieren al nivel nacional a través de mecanismos habituales de las relaciones internacionales como la firma de tratados internacionales en materia de derechos humanos, la firma de acuerdos internacionales no vinculantes, la firma de convenios de cooperación que permiten la operación a nivel doméstico de agentes internacionales directamente vinculados a la agenda de derechos humanos y la firma de convenios de cooperación con agentes internacionales que aunque no están directamente vinculados a la agenda de derechos humanos, integran este componente normativo como parte importante de sus agendas institucionales. Como resultado, a nivel doméstico se genera la necesidad de implementar innovaciones institucionales en el diseño del modelo de regulación que permitan integrar y cumplir con estos nuevos requerimientos de regulación.

En este punto, trabajé con base en los resultados más importantes de la investigación empírica sobre la problemática general de regulación de los derechos humanos y argumenté que este requerimiento de innovación institucional se refería a un diseño institucional del modelo de regulación en términos de un sistema de gobernanza política multiescalar - multiagente (sistema de GME-MA) que permitiera resolver problemas específicos de coordinación intersectorial multiagente, es decir, coordinación entre agentes estatales y agentes no estatales del nivel nacional y del nivel internacional, que buscan participar e incidir políticamente en los procesos domésticos de gobierno orientados a la regulación de la problemática de derechos humanos. Este tipo de modelos de regulación también permiten resolver los requerimientos de integración multiescalar del proceso de regulación, definido como un proceso complejo distribuido por agentes y por escalas, en las dimensiones normativa, institucional y técnica.

A nivel doméstico, la situación política doméstica en el período de estudio se define en términos de la existencia de conflicto armado interno, con una situación de violación sistemática y sostenida de los derechos humanos, a pesar del funcionamiento formal del sistema político en términos democráticos y una alta institucionalización de los derechos humanos como base de este sistema político.

En este contexto doméstico, a finales del año 2006 se había generado un modelo de regulación que tenía rasgos de un sistema de GME-MA, que se conoció como la Comisión de Seguimiento al Proceso Londres - Cartagena. Esto marca en términos institucionales la condición inicial del proceso de cambio en el modelo de regulación de los derechos humanos en Colombia en el período 2006 - 2014. El punto más sobresaliente de esta condición inicial es que indicaba una innovación institucional que se había dado en un contexto político en el que el PPG (PPG)¹⁵⁰ se podía definir como de autoritarismo competitivo, es decir, en el marco de un gobierno que había privilegiado la norma de seguridad por encima de la norma de derechos humanos, tensionando y llevando casi al punto de la paradoja el funcionamiento de las instituciones democráticas (la democracia contra sí misma). Dado este perfil político, no se esperaba que se implementara un modelo de regulación que le daba cabida a la participación de agentes no estatales con capacidad de incidencia directa en los procesos de gobierno orientados a la regulación de la problemática de derechos humanos (coordinación intersectorial multiagente). Tampoco se esperaba que como parte de la agenda interna de este sistema, se priorizara el tema de los derechos humanos y se empezara el proceso de concertación intersectorial del PNADH-DIH en tanto instrumento de integración multiescalar de la agenda de derechos humanos.

El PNADH-DIH se empezó a concertar a finales del año 2006 como parte de la agenda y los procesos internos de la Comisión de Seguimiento. Sin embargo, se dio otro resultado inesperado en esta primera fase de cambio en el modelo de regulación (2006 - 2010) ya que la concertación intersectorial del Plan falló. Lo inesperado de este resultado radica en que precisamente se asumía que estaban dadas las condiciones institucionales para que el gobierno (administración Uribe) y un conjunto de agentes no estatales interesados en esta problemática concertarán en un esquema intersectorial el diseño del PNADH-DIH,

¹⁵⁰ Segunda administración Uribe 2006 – 2010.

tarea que tenía pendiente el Estado colombiano desde hacía muchos años y que la OACNUDHC le recordaba anualmente desde su primer informe en 1998.

Por tanto, se debe acentuar que en esta primera fase de cambio del modelo de regulación el efecto del PPG sobre este modelo es inesperado, permitiendo la implementación de un sistema de GME-MA, así como también son inesperados los resultados en materia de regulación de este modelo.

En agosto del 2010 se da cambio de gobierno en Colombia y aunque hay continuidad en los puntos fundamentales en materia de seguridad y desarrollo, la nueva administración Santos plantea una política de paz y derechos humanos diametralmente opuesta a la de su antecesor. Este cambio en el PPG permitió que se reactivara el proceso de concertación intersectorial del Plan, que en el marco del Plan Nacional de Desarrollo se definió como la PIDH-DIH del Estado colombiano. También permitió que se diseñara el primer SNDH del Estado colombiano. Esto constituye los dos principales resultados de la segunda fase de cambio del modelo de regulación de los derechos humanos en Colombia en el período 2010 - 2014.

El análisis mostró que el giro social-demócrata de la administración Santos permitió que cambiara nuevamente la jerarquía entre normas y que los derechos humanos se definieran con el mismo estatus normativo que las normas de seguridad y desarrollo. En lo que toca a la PIDH-DIH, esto llevó a que, tal como lo reconocen todos los agentes que participaron en el proceso, por primera vez en el país una política pública estatal se diseñara en un esquema intersectorial con la participación de representantes del Estado y agentes no estatales del nivel nacional y del nivel internacional (sociedad civil doméstica, empresa doméstica, agencias de cooperación para el desarrollo bilaterales y multilaterales, la OACNUDHC y ONGs internacionales).

Sin embargo, este proceso se dio al margen del funcionamiento del SNDH, cuyo diseño no incluyó mecanismos institucionalizados de participación permanente, con capacidad de incidencia política, de agentes no estatales (coordinación multiagente). Esto quiere decir que como resultado del diseño del SNDH, la función de regulación se volvió a concentrar exclusivamente en el Estado. Sin embargo, una vez integrada la PIDH-DIH como su

marco normativo central, el SNDH incluyó un mecanismo de integración multiescalar, por lo menos de los aspectos normativos de la agenda de derechos humanos.

El estado actual del modelo de regulación se puede definir entonces como un SNDH que aborda problemas de integración multiescalar del componente normativo de los derechos humanos en Colombia y que concentra la función de regulación en el Estado colombiano, sin incluir un mecanismo de coordinación multi-agente. Este resultado general es relevante en términos teóricos en la medida en que el cambio en el PPG hacía pensar que se iban a aprovechar los aprendizajes que habían quedado de la primera fase de cambio del modelo de regulación, especialmente en lo que toca a los aspectos institucionales de regulación y coordinación multiagente. Con base en esto, se esperaba también que la participación del conjunto de agentes no estatales no se iba a restringir al momento de formulación de la PIDH-DIH sino que, más bien, se iba a ampliar a todo el ciclo de política (formulación, implementación, monitoreo, evaluación y rendición de cuentas) con posibilidades de incidencia política en la regulación de la problemática de derechos humanos a nivel doméstico.

DISCUSION TEÓRICA

El proceso de cambio del modelo de regulación de los derechos humanos en Colombia permite sustentar varios puntos de interés teórico.

Primero, tanto la condición inicial como los resultados de la primera fase de cambio del modelo muestran que efectivamente los requerimientos generados a nivel nacional e internacional en materia de coordinación multiagente e integración multiescalar en la dimensión normativa, institucional y técnica generan requerimientos de innovación institucional que se transfieren y determinan la evolución del modelo de regulación a nivel doméstico.

Segundo, el cambio en el PPG entre la administración Uribe y la administración Santos muestra que efectivamente este es un factor central para explicar el efecto final que tienen los nuevos requerimientos de regulación sobre el modelo resultante. Esto quiere decir que las agendas internacionales no determinan directamente los procesos de cambio o ajuste institucional del Estado, y que es determinante la trayectoria histórica del contexto, es

decir, la SPD, para entender los resultados de interés. Sin embargo, un punto muy interesante que surge del caso de estudio es que este efecto de mediación que tiene el PPG en esta relación entre requerimientos internacionales y modelo doméstico puede ser inesperado e incluso paradójico, lo cual no corresponde con una imagen teórica lineal que supone que un perfil semi-autoritario será menos proclive a innovaciones institucionales y que un perfil más democrático será más proclive a estas innovaciones.

Tercero, el caso colombiano muestra que dada la existencia de conflicto armado interno, los resultados en materia de cumplimiento y goce efectivo de derechos también dependen de la participación de otros agentes en la violación de derechos humanos (guerrillas, paramilitares, empresas), tema que aún no está suficientemente desarrollado en la literatura. En este punto, el caso colombiano es aún más interesante si se tiene en cuenta que estas complicaciones en el análisis de la regulación y cumplimiento de los derechos humanos aparecen en un contexto político definido formalmente como una democracia y con altos niveles de institucionalización de los derechos humanos como normas rectoras del funcionamiento constitucional y político doméstico.

Por último y a modo de síntesis, el proceso de cambio del modelo de regulación en el período 2006 - 2014 muestra el conjunto de procesos y mecanismos que configuran un sistema de GME-MA como alternativa de regulación de los derechos humanos, definida como una problemática pública compleja, así como los factores centrales que determinan su implementación y funcionamiento a nivel doméstico.

Este conjunto de resultados teóricos configuran un marco de análisis desde el que se puede sustentar que los sistemas de GME-MA constituyen innovaciones institucionales, es decir, tecnológicas, adecuadas para abordar el problema teórico general de regulación de problemáticas públicas complejas, como los derechos humanos. En términos metodológicos, este marco de análisis permite abordar el análisis y modelado de procesos complejos de regulación que integran distintas escalas, en los que participan múltiples agentes y en los que la dimensión normativa puede ser igualmente compleja (e.g. convergencia entre agendas de derechos humanos, desarrollo y seguridad) con los efectos consecuentes en el nivel de datos (e.g. necesidad de integrar indicadores de derechos humanos, desarrollo y seguridad).

En relación con este último punto, la evolución reciente del proceso de convergencia internacional de las agendas de derechos humanos y desarrollo, tal como queda plasmado en el diseño de la nueva agenda de desarrollo internacional post-15, indica que para el Estado colombiano será inevitable abordar los requerimientos de innovación institucional en el diseño del SNDHC que permitan integrar efectivamente en términos multiescalares los procesos institucionales y técnicos de regulación, monitoreo y evaluación tanto de la agenda de derechos humanos como de los puntos de convergencia entre esta agenda y la agenda de desarrollo.

Por otra parte, en materia de coordinación multiagente, posiblemente otro aspecto de ajuste e innovación institucional que se tenga que abordar en el diseño del SNDHC es cómo permitir la participación de agentes no estatales en el proceso de regulación y en el ciclo completo de política. Este aspecto es de por sí relevante dado que varios de estos agentes, especialmente los de carácter internacional, participan activamente en foros internacionales en los que se discuten desarrollos normativos, institucionales y técnicos de los derechos humanos. Pero es aún más importante si se tiene en cuenta que en un posible escenario de post-acuerdo o post-conflicto será de suma importancia generar espacios de negociación y concertación intersectorial para acordar medidas de regulación y cumplimiento de los derechos humanos, discutiendo de paso su relación con el modelo de desarrollo y la agenda de seguridad.

Para terminar, quisiera hacer referencia a un aspecto que señaló el presidente Santos al recibir formalmente el borrador de la PIDH-DIH en diciembre del 2013: "La labor detrás de estas páginas es de una magnitud que no alcanzamos a dimensionar. Ojalá pudiéramos medir la cantidad de energía, ideas, trabajo y coordinación que se invirtieron en crear esta obra, donde 'cada pensamiento cuenta'" (PPDHC 2013-12-10). Con esta investigación espero haber contribuido a este propósito, es decir, al reconocimiento del esfuerzo de muchos sectores sociales y políticos, nacionales e internacionales, interesados en pensar alternativas de solución a una de las problemáticas más dolorosas que nos aqueja como sociedad.

RÉFÉRENCES UTILISÉS DANS LE TEXTE

Références académiques

- Aguirre, Orlando. (2010). Hannah Arendt y Carlos Marx: un debate acerca de los derechos humanos y el discurso de los derechos. *Opinión Jurídica*, 9(17), 35-54.
- Alkire, Sabina and Foster, James. (2011). Counting and multidimensional poverty measurement. *Journal of Public Economics*, 95(7-8), 476-487.
- Anaya, Alejandro. (2010). Internalización de las normas internacionales de derechos humanos en México: El papel del Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2010. *Documentos de trabajo del CIDE*(Número 199), 1-20.
- (2011). Explaining high levels of transnational pressure over Mexico: the case of the disappearances and killings of women in Ciudad Juárez. *The International Journal of Human Rights*, 15(3), 339–358.
- Ansell, Chris and Alison Gash. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- Aoki, Masahiko. (2001). *Toward a comparative institutional analysis*. Cambridge: MIT Press.
- Archila, Mauricio. (2001). Vida, pasión y...de los movimientos sociales en Colombia. In M. A. y. M. Pardo (Ed.), *Movimientos sociales, Estado y democracia en Colombia*. Bogotá: CES (Unal) - ICANH.
- (Ed.). (2004). *25 años de luchas sociales en Colombia: 1975-2000*. Bogotá: CINEP.
- Arp, Robert, Barry Smith, and Andrew D. Spear (2015). *Building Ontologies with Basic Formal Ontology*. Cambridge, Mass.: MIT.
- Bache, Ian and Flinders, Matthew. (2004). *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford UP.

- Bagley, Bruce. (2000). Narcotráfico, violencia política y política exterior de Estados Unidos hacia Colombia en los noventa. *Colombia Internacional*, 49-50, 5-38.
- Baiocchi, Gianpaolo. (2002). Synergizing civil society: State - civil society regimes in Porto Alegre. *Political power and social theory*, 15(1), 3-52.
- (2003). Emergent public spheres: Talking politics in participatory governance. *American Sociological Review*, 68(1), 52-74.
- Baylis, John and Smith, Steve (Ed.). (1997). *The globalization of world politics. An introduction to international relations*. New York: Oxford UP.
- Beck, Ulrich. (2008). *La sociedad del riesgo mundial: En busca de la seguridad perdida*. Barcelona: Paidós.
- Beisheim, Marianne , Sabine Campe and Marco Schäferhoff. (2010). Global governance through public- private partnerships. In S. W. a. M. Z. Henrik Enderlein (Ed.), *Handbook on Multi-level Governance*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Benhabib, Seyla. (2009). Claiming rights across borders: International human rights and democratic sovereignty. *American Political Science Review*, 103(No. 4. Nov.), 691-704.
- Betancur, Soledad. (2006). Del Estatuto de Seguridad al Estado Comunitario. Veinticinco años de criminalización de la protesta social en Colombia. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal19/22Betanc.pdf>
- Bevir, Mark. (2010). Rethinking governmentality: Towards genealogies of governance. *European Journal of Social Theory*, 13(4), 423–441.
- Bevir, Mark (Ed.). (2007). *Encyclopedia of governance (2. Vols.)*. Thousand Oaks: Sage.
- Bitar, Sebastián. (2007). *Los primeros pasos de los derechos humanos en Colombia: la adaptación estratégica del gobierno de Julio César Turbay* Bogotá: Uniandes.
- Bob, Clifford. (2009). New Human rights issues: Understanding Their Contentious Rise. *Colombia Internacional*, 69(ene - jun), 14 - 35.

- Bolívar, Simón. (1813). Oficio al Presidente Antonio Nariño. Gaceta Ministerial de Cundinamarca: Tomo 2, No. 1134, 13 de junio.
- Borda, Sandra. (2007). La internacionalización del conflicto armado después del 11 de Septiembre: ¿la ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable? *Colombia Internacional*, 65(en-jun), 66-89.
- Borras, Susana and Ejrnæs, Anders. (2011). The legitimacy of new modes of governance in the EU: Studying national stakeholders' support. *European Union Politics*, 0(0), 1-20.
- Borras, Susana and Jacobsson, Kerstin. (2004). The open method of coordination and the new governance patterns in the E.U. *Journal of European Public Policy*, 11(2), 185-120.
- Brysk, Alison. (2009). Communicative action and human rights in Colombia: When words fail *Colombia Internacional*, 69(enero-junio), 36-49.
- Byrne, David. (1998). *Complexity theory and the social sciences : an introduction*. New York: Routledge.
- Cacua, Antonio. (2008). *Yo soy Nariño*. Bogotá: Ed. Guadalupe.
- Cakmak, Cenap. (2004). The role of non-governmental organizations (NGOs) in the norm creation process in the field of human rights. *Alternatives: Turkish Journal of International Relations*, 3(1), 100-122.
- Carrigan, Christopher and Cary Coglianese. (2011). The Politics of regulation: from new Institutionalism to new governance. *Annual Review of Political Science*, 2011(14), 107–129.
- Cepeda, Iván y Rojas, Jorge. (2008). *A las puertas de El Ubérrimo*. Bogotá: Debate.
- Cifuentes, Eduardo. (2002). Los Estados de Excepción Constitucional en Colombia. *Ius et Praxis*, 8(1), 117-146.
- Cioffi-Revilla, Claudio. (2014). *Introduction to Computational Social Science. Principles and Applications*. London: Springer.
- CNDH-DIH (Conferencia Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario). (2013). *De la violencia a la sociedad de los Derechos*.

- Propuesta de Política Integral de Derechos Humanos 2014-2034*. Bogotá: AECID, PNUD.
- CNMH, (Centro Nacional de Memoria Histórica). (2013a). *¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*. Bogotá: CNMH y DPS (Departamento para la Prosperidad Social, Presidencia de la República).
- . (2013b). *Guerrilla y población civil: Trayectoria de las FARC 1949 - 2013*. Bogotá: CNMH.
- . (2015). *Limpieza social. Una violencia mal nombrada*. Bogotá: CNMH-IEPRI.
- . (2016). *El derecho a la justicia como garantía de no repetición. Volumen 2. Las víctimas y las antesalas de la justicia. Conclusiones y recomendaciones*. Bogotá: CNMH.
- Cole, Wade. (2005). Sovereignty Relinquished? Explaining Commitment to the International Human Rights Covenants. *American Sociological Review*, 70, 472–495.
- . (2009). Hard and Soft Commitments to Human Rights Treaties, 1966–2000. *Sociological Forum*, 24(3), 563-588.
- Coleman, James. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University.
- Collier, Paul (Ed.). (2005). *El desafío global de los conflictos locales*. Bogotá: Alfaomega, Banco Mundial.
- Cristobo, Matias. (2014). La crítica de Marx a los derechos humanos desde el pensamiento de lo político. *Andamios. Revista de Investigación Social*, Volumen 11(25), |315-339.
- Cubides, Fernando. (1999). Los paramilitares y su estrategia. In M. D. y. M. V. Llorente (Ed.), *Reconocer la guerra para construir la paz*. Bogotá: Norma.
- Demeulenaere, Pierre (Ed.). (2011). *Analytical Sociology and Social Mechanisms*. New York: Cambridge UP.
- DeShazo, Peter; Primiani, Tanya and McLean, Phillip. (2007). *Back from the Brink: Evaluating Progress in Colombia, 1999–2007. A report of the Americas*

Program Center for Strategic and International Studies. Washington D.C: CSIS.

- Di John, Jonathan. (2010). Conceptualización de las causas y consecuencias de los Estados fallidos: Una reseña crítica de la literatura. *Revista de Estudios Sociales*, 37, 46-86.
- Donnelly, Jack. (2007). La soberanía de los Estados y los derechos humanos. In A. C. y. D. Ortega (Ed.), *La protección internacional de los derechos humanos : un reto en el siglo XXI*. México, D.F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.
- Echandía, Camilo. (2006). *Dos décadas de escalamiento del conflicto armado en Colombia, 1986-2006*. Bogotá: Externado.
- Elster, Jon. (1998). A plea for mechanisms. In P. H. a. R. Swedberg (Ed.), *Social Mechanisms: An analytical approach to social theory*. Cambridge: Cambridge UP.
- (2007). *Explaining social behavior. More nuts and bolts for the social sciences*. New York: Cambridge UP.
- Enderlein, Henrik, Sonja Wälti and Michael Zürn (Ed.). (2010). *Handbook on Multi-level Governance*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Galindo, José. (2010). *La llama de la independencia: Bicentenario y constitucionalismo*. Bogotá: Ed. Cangrejo.
- García-Durán, Mauricio. (2006). *Movimiento por la Paz en Colombia 1978-2003*. Bogotá: CINEP.
- Garza, Jaqueline. (2017). Actores y redes del movimiento por los derechos humanos en América Latina. *Boletín de Antropología Universidad de Antioquia*, 32(53), 158-179.
- Gibson, Edward. (2006). Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos. *Desafíos*, 14(primer semestre), 204-237.
- Giddens, Anthony. (1999). Runaway world. The Reith Lectures revisited: Risk. 17 November, 20. <http://www.bbc.co.uk/radio4/reith1999/lecture2.shtml>

- Giraldo, Javier. (2015). Aportes sobre el origen del conflicto armado en Colombia, su persistencia y sus impactos. In C. h. d. c. y. s. v. CHCV (Ed.), *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Habana: Mesa de conversaciones.
- Goldspink, Chris. (2000). Modelling social systems as complex: Towards a social simulation meta-model. *Journal of Artificial Societies and Social Simulation*, 3(2).
- González, Fernán S.J. et al. (2002). *Violencia política en Colombia: De la nación fragmentada a la construcción del Estado*. Bogotá: CINEP.
- González-Chavarría, Alexander. (2008). 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.
- (2010). Justicia transicional y reparación a las víctimas en Colombia. *Revista Mexicana de Sociología*, 72(4 [octubre-diciembre, 2010]), 629-658.
- (2012). Multi-scalar globalization and political governance: Lessons from negotiations over Colombia's Poverty and Inequality Reduction Strategy, 2006-2015. *International Sociology*, 27(1), 94 - 108.
- (2014). Análisis institucional multiagente: El problema de estructuración y agencia en la explicación de la emergencia de estructuras de gobernanza. *Revista de Estudios Sociales*, 49(mayo-agosto), 190-204.
- (2016). The noble peace prize to Santos. *Korea Times Online*. Retrieved from http://www.koreatimes.co.kr/www/opinion/2017/08/162_217034.html
- (2017). *Derechos humanos y gobernanza política en Colombia*. México: El Colegio de México.
- González-Chavarría, Alexander; Dávila, Andrés y Salazar, Gustavo (Eds.) (Ed.). (2016). *El conflicto en contexto. Un análisis en cinco regiones colombianas, 1998-2014*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- (2017). *El conflicto en contexto: Un análisis de las regiones sur-oriental y sur-occidental colombianas, 1998-2016*. Bogotá: Javeriana.

- González-Jácome, Jorge. (2016). Derechos humanos y pensamiento de izquierda en Colombia (1974-1978): una relectura de “El libro negro de la represión”. *Universitas*, 133(junio), 105-138.
- Goodliffe, Jay and Hawkins, Darren. (2009). A funny thing happened on the way to Rome: Explaining International Criminal Court negotiations. *The Journal of Politics*, 71(3), 977-997.
- Goodman, Ryan and Derek, Jinks. (2005). International Law and State Socialization: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges. *Duke Law Journal*, 54(4), 983-998.
- Goodman, Ryan and Derek Jinks. (2003). Measuring the effects of human rights treaties. *European Journal of International Law*, 14(1), 171-183.
- Gutiérrez, Francisco. (2015). ¿Una historia simple?”. In C. h. d. c. y. s. v. CHCV (Ed.), *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Habana: Mesa de conversaciones.
- Hadzic, Maja, Pornpit Wongthongtham, Tharam Dillon, and Elizabeth Chang. (2009). *Ontology-Based Multi-Agent Systems*. New York: Springer.
- Hafner-Burton, Emilie. (2012). International regimes for human rights. *Annual Review of Political Science*, 15(1-22).
- Hafner-Burton, Emilie and Ron, James. (2007). Human Rights Institutions: Rhetoric and Efficacy. Introduction. *Journal of Peace Research - Special Issue on Protecting Human Rights*, 44(4), 379-383.
- Hafner-Burton, Emilie and Tsutsui, Kiyoteru. (2007). Justice lost! The failure of international human rights law to matter where needed most. *Journal of Peace Research*, 44(4, special Issue on protecting Human Rights, July), 407-425.
- Hartley III, Dean S. (2018). *An Ontology for Unconventional Conflict*. New York: Springer.
- Hathaway, Oona. (2002). Do Human Rights Treaties Make a Difference? *Yale Law Journal*, 112, 19-35.
- (2007). Why Do Countries Commit to Human Rights Treaties? *The Journal of Conflict Resolution*, 51(4), 588-621.

- Hedstrom, Peter, Marc Keuschnigg and Niclas Lovsjo. (2018). Analytical sociology and computational social science. *Journal of computational social science*, 1, 1-14.
- Hedström, Peter and Petri Ylikoski. (2010). Causal Mechanisms in the Social Sciences. *Annual Review of Sociology*, 2010(36), 49–67.
- Hedström, Peter and Richard Swedberg. (1998). *Social Mechanisms: An analytical approach to social theory*. Cambridge: Cambridge UP.
- Held, David. (1997). *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Barcelona: Paidós.
- Henisz, Witold and Zelner, Bennet. (2004). Explicating political hazards and safeguards: a transaction cost politics approach. *Industrial and Corporate Change*, 13(6), 901–915.
- Heritier, Adrienne. (2002). New modes of governance in europe: Policy making without legislating? . Vienna: Institute for Advanced Studies, WP 81.
- Hooghe, Liesbet and Marks, Gary. (2010). Types of multi- level governance. In H. E. , Sonja Wälti and Michael Zürn (Ed.), *Handbook on Multi-level Governance*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Idema, Timo and Kelemen, Daniel. (2006). New modes of governance, the open method of co-ordination and other fashionable red herring. *Perspectives on European Politics and Society*, 7(1), 108-123.
- Ignatieff, Michael. (2003). State failure and nation-building. In J. L. H. a. R. Keohane (Ed.), *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas*. New York: Cambridge.
- Jetschke, Anja and Andrea Liese (2009). The Spiral Model: How Does It Score After Ten Years? (Paper presented for the Workshop: The Power of Human Rights – Ten Years After. Workshop at the University of Wyoming Conference Center, Laramie WY, August 27-29) http://faculty.maxwell.syr.edu/hpschmitz/Human_Rights_2009/JetschkeLiese_Spiral%20Model_Review.pdf

- Jiménez, Catalina. (2009). Aplicación e instrumentalización de la doctrina de seguridad nacional en Colombia (1978- 1982). Efectos en los derechos humanos. *Colección*, 20, 75-105.
- Jörg, Ton. (2011). *New Thinking in Complexity for the Social Sciences and Humanities. A Generative, Transdisciplinary Approach*. Berlin: Springer.
- Kaldor, Mary. (2001). *Las nuevas guerras. La violencia organizada en la era global*. Barcelona: Tusquets.
- Kapoor, Vinet. (2010). Human Rights Based Approach to Development and People's Empowerment through Participatory Governance: A Critical Examination of Panchayati Raj Institutions in India <http://www2.lse.ac.uk/humanRights/articlesAndTranscripts/kapoorAug2010.pdf>
- Karns, Margaret and Mingst, Karen. (2004). *International organizations: The politics and processes of global governance*. London: Lynne Rienner.
- Keck, Margaret and Kathryn Sikkink (1998). *Activists beyond borders : advocacy networks in international politics*. Ithaca, N. J. : Cornell University
- Kooiman, Jan. (1999). Social-Political Governance. *Public Management Review*, 1(1), 67-92.
- Krasner, Stephen. (2001). *Soberanía: Hipocresía organizada*. Barcelona: Paidós.
- Krasner, Stephen and Weinstein, Jeremy. (2014). Improving governance from the outside in. *Annual Review of Political Science*, 17(2014), 123-145.
- Launay, Stephen. (2008). La Colombie, les FARC et la France. *Histoire et Liberté (Les Cahiers d'histoire sociale)*, 36(Automne), 85-98.
- (2008). Penser la guerre : le cas colombien. *Cosmopolis, A Review of Cosmopolitics / Revue de cosmopolitique, En ligne* : <http://agora.qc.ca/cosmopolis>.
- (2010). *Chávez-Uribe, deux voies pour l'Amérique latine ?* Paris: Buchet-Chastel.
- Leal, Francisco. (1994). *El oficio de la Guerra. La Seguridad Nacional en Colombia*. Bogotá: IEPRI y Tercer Mundo.

- (2006). La política de seguridad democrática 2002-2005. *Análisis Político*, 57(mayo-agosto), 3-30.
- (2011). Una visión de la seguridad en Colombia. *Análisis Político*, 73(septiembre), 3 - 36.
- Lebovic, James and Voeten, Erik. (2006). The politics of shame: the condemnation of country human rights practices in the UNCHR. *International Studies Quarterly*, 50, 861–888.
- Levitsky, Steven and Lucan Way. (2002). The rise of competitive authoritarianism. *Journal of Democracy*, 13(2), 51-65.
- Lim, Alwyn and Tsutsui, Kiyoteru. (2012). Globalization and commitment in corporate social responsibility : Cross-national analyses of institutional and political- economy effects. *American Sociological Review*, 77(1), 69–98.
- Little, Daniel. (2012). Explanatory Autonomy and Coleman’s Boat. *Theoria*, 74, 137-151.
- López, Jairo, Hincapié Jiménez y Sandra. (2017). Derechos humanos y activismo legal transnacional. Estrategias de las ong en México y Colombia. *Perfiles Latinoamericanos*, 49(enero), 7-34.
- Manzo, Gianluca. (2005). Variables, mécanismes et simulations: Une sythèse des trois méthodes est-elle possible? Une analyse critique de la littérature. *Revue Français de Sociologie*, 46(1), 37-74.
- March, James and Olsen, Johan. (1989). *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*. New York: NY-Free Press.
- Mayntz, Renate. (1998). 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>
- McAdam, Doug; Tarrow, Sidney and Tilly, Charles. (2004). *Dynamics of contention*. Cambridge: Cambridge UP.
- McKeon, Nora y Kalafatic, Carol. (2010). *Fortalecer el diálogo: La experiencia de las Naciones Unidas con las organizaciones de pequeños agricultores y con los pueblos indígenas*. New York: Naciones Unidas - NGLS.

- Merton, Robert K. (1936). The unanticipated consequences of purposive social action. *American Sociological Review*, 1, 894-904.
- Nee, Victor and Opper, Sonja. (2010). Political Capital in a Market Economy. *Social Forces*, 88(5), 2105-2132.
- Neumayer, Eric. (2005). Do International Human Rights Treaties Improve Respect for Human Rights? *The Journal of Conflict Resolution*, 49(6 (Dec.)), 925-953.
- Newell, Peter; Pattberg, Philipp and Schroeder, Heike. (2012). Multiactor governance and the environment. *Annual Review of Environmental Resources*, 37, 365–387.
- O'Donnell, Daniel. (2004). *Derecho internacional de los derechos humanos: Normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano*. Bogotá: OACDH.
- Ostrom, Elinor. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge UP.
- (2000). El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva. México: FCE (Fondo de Cultura Económica).
- (2005). *Understanding institutional diversity*. Princeton, NJ: Princeton UP.
- Palacios, Marco. (2003). *Entre la legitimidad y la violencia. Colombia 1875-1994*. Bogotá: Norma.
- Pardo, Rodrigo. (2001). Relaciones internacionales y procesos de paz: Proyecciones sobre escenarios. *Colombia Internacional*, 51(enero-abril), 29-50.
- Pécaut, Daniel. (2001). *Guerra contra la sociedad*. Bogotá: Espasa.
- (2015). Un conflicto armado al servicio del status quo social y político. In C. h. d. c. y. s. v. CHCV (Ed.), *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Habana: Mesa de conversaciones.
- Pensar, PNUD, El Tiempo, FESCOL. (2005). *Londres - Cartagena: Agenda en marcha*. Bogotá: Pensar, PNUD, El Tiempo, FESCOL.

- Perea, Jaime. (1991). *Antonio Nariño, Padre de mi país*. Bogotá: Ed. Carbel.
- Pizarro, Eduardo. (2002). Colombia ¿Guerra civil, guerra contra la sociedad, guerra antiterrorista o guerra ambigua? *Análisis Político*, 45(mayo-agosto), 164-180.
- . (2006). Las FARC-EP: ¿Repliegue estratégico, debilitamiento o punto de inflexión? In Francisco Gutiérrez Gonzalo Sánchez Gómez y María Emma Wills (Coords.) (Ed.), *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia* (pp. 171-208). Bogotá: Universidad Nacional - IEPRI - Grupo editorial Norma.
- . (2011). *Las Farc (1949-2011): De Guerrilla Campesina A Máquina De Guerra*. Bogotá: Norma.
- . (2018). *De la guerra a la paz. La fuerzas militares entre 1996 y 2018*. Bogotá: Planeta.
- Porter, Doug and Michael Watts. (2017). *Multi-Scalar Governance and Institutions: Intentional Development and the Conditions of Possibility in the Extractive Sector (Background Paper for World Development Report 2017)*. New York: World Bank.
- Quenan, Carlos et Velut, Sébastien. (2011). *Les enjeux du développement en Amérique Latine: Dynamiques socioéconomiques et politiques publiques*. Paris: Institut des Amériques et AFD.
- Ramírez, Renso y León Marín. (2015). Seguridad e Ideología en Colombia, 1978-1982: Análisis crítico del discurso de Julio César Turbay Ayala. *Anuario de Historia Regional y de las Fronteras*, 20(2), 241-269.
- Reff Pedersen, Ann, Sehested Karina and Sørensen Eva. (2011). Emerging Theoretical Understanding of Pluricentric Coordination in Public Governance. *The American Review of Public Administration*, 41, 375-394.
- Regent, Sabrina. (2003). The open method of coordination: A new supra-national form of governance? *European Law Journal*, 9(2), 190-214.
- Restrepo, Jorge, SPAGAT Michael y VARGAS Juan. (2006). El conflicto en Colombia: ¿Quién hizo qué a quién? Un enfoque cuantitativo (1988-2003). In F. G. G. S. G. y. M. E. W. (Coords.) (Ed.), *Nuestra guerra sin nombre*.

- Transformaciones del conflicto en Colombia* (pp. 505-542). Bogotá: Universidad Nacional - IEPRI - Grupo editorial Norma.
- Restrepo, Luis. (2011). *Proceso histórico de los derechos humanos en Colombia*. Medellín: Unaula.
- Rettberg, Angelika; Philippe De Lombaerde; Liliana Lizarazo-Rodríguez; and Juan Felipe Ortiz-Riomalo. (2014). Rettberg et al 14 Rights, Free Trade, and Politics - The Strategic Use of a Rights Discourse in the Negotiation of Free Trade Agreements (FTAs). *Colombia Internacional*(81), 129-165.
- Riley, Kevin Jack. (1994). *The implications of Colombian drug industry and death squad political violence for U.S. counternarcotics policy*. Santa Monica: RAND.
- Risse, Thomas. (2004). Global Governance and Communicative Action. *Government and opposition*, 39(2), 288–313.
- Risse, Thomas and Börzel, Tanja. (2012). Human Rights, the new agenda: Transworld, Working Paper 7.
- Risse, Thomas and Kleine, Mereike. (2010). Deliberation in negotiations. *Journal of European Public Policy*, 17(5), 708–726.
- Risse, Thomas and Sikkink, Kathryn. (1999). The socialization of international human rights norms into domestic practices: Introduction. In T. R. , Stephen Ropp and Kathryn Sikkink (Ed.), *The power of human rights. International norms and domestic change*. Cambridge: Cambridge UP.
- Risse, Thomas; Ropp, Stephen and Sikkink, Kathryn (Eds.). (1999). *The power of human rights. International norms and domestic change*. Cambridge: Cambridge UP.
- Romero, Mauricio. (2003). *Paramilitares y autodefensas 1982-2003*. Bogotá: IEPRI-Planeta.
- Romero, Mauricio (Ed.). (2007a). *Parapolítica: La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. Bogotá: Intermedio.
- Rosanvallon, Pierre. (2012). *La société des égaux*. Paris: Éditions du Seuil.
- Rosenau, James. (1990). *Turbulence in world politics: A theory of change and continuity*. Princeton N.J.: Princeton UP.

- Rosenau, James and Czempiel, Ernst-Otto (Ed.). (1992). *Governance without government: Order and change in world politics*. Cambridge: Cambridge UP.
- Rudolf, Beate. (2000). The Thematic Rapporteurs and Working Groups of the United Nations Commission on Human Rights. http://www.mpil.de/shared/data/pdf/pdfmpunyb/rudolf_4.pdf
- Ruggie, John Gerard. (1998). *Constructing the world polity: Essays on international institutionalization (The new international relations)*. London: Routledge.
- (2004). Reconstituting the Global Public Domain – Issues, Actors and Practices. *European Journal of International Relations*, 10(4), 499-531.
- (2014). Global Governance and “New Governance Theory”: Lessons from Business and Human Rights. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 20(1), 5-17.
- Santos Molano, Enrique. (1999). *Antonio Nariño, filósofo revolucionario*. Bogotá: Planeta.
- Sassen, Saskia. (2005). When national territory is home to the global: Old borders to novel borderings. *New Political Economy*, 10(4), 523-541.
- (2010). The global inside the national. A research agenda for sociology. <http://www.sagepub.net/isa/resources/pdf/GlobalInsideTheNational.pdf>
- Schäfer, Armin. (2006). A new form of governance? Comparing the open method of coordination to multilateral surveillance by the IMF and the OECD. *Journal of European Public Policy*, 13, 70-88.
- Schlenker, Juana y Manuel Iturralde. (2006). Uso del discurso de los derechos humanos por parte de los actores armados en Colombia: Humanización del conflicto o estrategia de guerra? *Análisis Político*, 56(enero), 29-50.
- Simmons, Beth. (2009). *Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics*. Cambridge: Cambridge UP.
- (2010). Treaty compliance and violation. *Annual Review of Political Science*, 13, 273–296.
- Smith, Robert. (2011). *Multilevel modeling of social problems. A causal perspective*. New York: Springer.

- Stammers, Neil. (2009). *Human Rights and Social Movements*. London: Pluto Press.
- Steffek, Jens and Ferretti, Maria Paola. (2009). Accountability or "Good Decisions"? The Competing Goals of Civil Society Participation in International Governance. *Global Society*, 23(1).
- Sterman, John. (2000). *Business dynamics. Systems thinking and modeling for a complex world* New York: McGraw-Hill.
- . (2001). System Dynamics Modeling: Tools for Learning in a Complex World. *California Management Review*, 43(4), 8-25.
- Strange, Susan. (2003). *La retirada del Estado. La difusión del poder en la economía mundial*. Barcelona: Icaria-Intermón Oxfam.
- Suárez, Jesús. (2017). *Nariño el Contador, el Precursor-Libertador de la ilustración y la Independencia*. Bogotá: ESMIC.
- Suárez, Jesús Aníbal (Ed.). (2010). *Derechos Humanos en Colombia. Veinticinco años. Itinerario de una historia*. Bogotá: Comité permanente para los derechos humanos.
- Sweig, Julia. (2002). What Kind of War for Colombia? *Foreign Affairs*, 81(5), 122-141.
- Tate, Winifred. (2009). U.S. Human Rights Activism and Plan Colombia. *Colombia Internacional*, 69(ene-jun), 50-69.
- Tickner, Arlene. (2000). Tensiones y consecuencias indeseables de la política exterior estadounidense en Colombia. *Colombia Internacional*, 49-50(mayo - diciembre), 39-61.
- Tickner, Arlene y Pardo, Rodrigo. (2003). En busca de aliados para la "seguridad democrática": La política exterior del primer año de la administración Uribe. *Colombia Internacional*, Septiembre de 2002 - Junio de 2003(56-57), 64-81.
- Tilly, Charles. (1990). *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990*. Cambridge, Mass.: Blackwell.
- . (2001). Mechanisms in political processes. *Annual Review of Political Science*, 4(annual), 21-41.

- (2010). *Los movimientos sociales 1768-2008: Desde sus orígenes a facebook*. Barcelona: Critica.
- Tolk, Andreas (Ed.). (2013). *Ontology, Epistemology, and Teleology for Modeling and Simulation. Philosophical Foundations for Intelligent M&S Applications*. New York: Springer.
- Valdés, Francisco. (2008). Gobernanza e instituciones. Propuestas para una agenda de investigación. *Perfiles Latinoamericanos*, 31(enero-junio), 95-119.
- Vallespín, Fernando. (2000). *El futuro de la política*. Madrid: Taurus.
- Vega, Renán. (2015). Injerencia de los Estados Unidos, contrainsurgencia y terrorismo de Estado. In C. h. d. c. y. s. v. CHCV (Ed.), *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Habana: Mesa de conversaciones.
- Vejarano, Jorge. (1972). *Nariño: Su vida, sus infortunios, su talla histórica*. Bogotá: Caja Agraria.
- Vincent, Andrew. (2010). *The politics of human rights*. New York: Oxford UP.
- Welna, Christopher and Gustavo Gallón (Ed.). (2007). *Peace, Democracy, and Human Rights in Colombia*. Notre Dame: Notre Dame UP.
- Willetts, Peter. (2000). From "consultative arrangements" to "partnership": The changing status of NGOs in diplomacy at the UN. *Global Governance*, 6(2).
- (2006). The Cardoso Report on the UN and Civil Society: Functionalism, Global Corporatism, or Global Democracy? *Global Governance*, 12, 305-324.
- Williamson, Oliver. (1996). *The mechanisms of governance*. New York: Oxford UP.
- Wills, María Emma. (2015). Los tres nudos de la guerra colombiana. In C. h. d. c. y. s. v. CHCV (Ed.), *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Habana: Mesa de conversaciones.
- Wimsatt, William C. (1994). The ontology of complex systems. Levels of Organization, Perspectives, and Causal Thickets. *Canadian Journal of Philosophy*, 20, 207-274.

- Wooldridge, Michael. (2002). *An introduction to multiagent systems*. West Sussex: John Wiley and Sons.
- Youngers, Coletta. (1998). *Waging War: U.S. Policy Toward Colombia*. <http://lasa.international.pitt.edu/LASA98/Youngers.pdf>
- Zurbruggen, Cristina. (2011). *Gobernanza: una mirada desde América Latina*. *Perfiles Latinoamericanos*, 38(julio-diciembre), 39-64.

Références institutionnelles

- Acción Social (Alta Consejería para la Acción Social de Colombia). (2004a). Memoria de la mesa de derechos humanos I - marzo 12 de 2004. <http://www.accionsocial.gov.co/documentos/cartagena/Estado%20de%20Derecho/Actas/ACCI%20Memoria%20DH%20Mesas%20Bogot%E1%20I%20II%20III..doc>
- . (2004b). Memoria de la mesa de derechos humanos II - abril 26 de 2004. <http://www.accionsocial.gov.co/documentos/cartagena/Estado%20de%20Derecho/Actas/ACCI%20Memoria%20DH%20Mesas%20Bogot%E1%20I%20II%20III..doc>
- . (2007). *Orientación de la cooperación internacional hacia la Estrategia de Cooperación de Colombia 2003 - 2006 (Balance)*. Bogotá: Acción Social - Dirección de cooperación.
- AI (Amnesty International). (1980). *Informe Colombia. Tortura, Militarismo y Derechos Humanos*. Tolima: CCP.
- . (2007). *Informe 2007. El estado de los derechos humanos en el mundo*. Madrid: EDal.
- Alianza (Alianza de Organizaciones Sociales y Afines por una Cooperación Internacional para la Paz y la Democracia en Colombia). (2010). *Balance y perspectivas de la Alianza. Pretexto sobre siete años de trabajo*. <http://www.laalianza.org.co/observatorio/docs/Balance%20y%20Perpsectivas%20La%20Alianza.%20Asamblea%202010..pdf>

- ANC (Asamblea Nacional Constituyente de Colombia). (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Gaceta Constitucional.
- CAD, (Comité de Asistencia para el Desarrollo). (2003). Declaración de Roma sobre la armonización. http://www.ayudaeficaz.es/Admin/Public/Download.aspx?file=/Files/Filer/PDF/Eficacia%20de%20la%20ayuda/Declaracin%20de%20Pars/ESRome_Declaration.pdf
- CCC (Corte Constitucional de Colombia). (2003). Sentencia C-067/03 Bloque de constitucionalidad - concepto. <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-067-03.htm>
- (2004). *Sentencia C-816/04. Declaratoria de inconstitucionalidad del Estatuto Antiterrorista* Bogotá: Corte Constitucional.
- CE (Comisión Europea). (2007). Colombia: Documento de estrategia país 2007-2013. http://eeas.europa.eu/colombia/csp/07_13_es.pdf
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (2013). *Panorama Social de América Latina 2013*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL, (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (2012). *Los países de renta media: Un nuevo enfoque basado en brechas estructurales*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Cepeda, Manuel. (2006). Genocidio político: El caso de la Unión Patriótica en Colombia. En línea: <http://www.desaparecidos.org/colombia/fmcepeda/genocidio-up/cepeda.html>
- CGG (Commission on Global Governance). (1995). *Our global neighbourhood*. New York: Oxford UP.
- CINEP (Centro de Investigación y Educación Popular) y PPP (Programa por la Paz). (2010a). *El legado de las políticas de Uribe: Retos para el gobierno de Santos. Informe especial – agosto de 2010* Bogotá: CINEP-PPP.
- (2010b). Balance gobierno Uribe 2002-2010 (Cien días vistos por CINEP/PPP. No 70) http://www.cinep.org.co/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=129&Itemid=126&lang=es

----- (2012). *Informe especial: Conflicto armado en Colombia durante 2011*. Bogotá: CINEP-PPP.

CNDH-DIH (Conferencia Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario). (2011). *Hacia la construcción participativa de la política pública de DDHH y DIH*. http://www.laalianza.org.co/docs/Estructura_del_proceso_Conferencia.pdf

----- (2013). *De la violencia a la sociedad de los Derechos. Propuesta de Política Integral de Derechos Humanos 2014-2034*. Bogotá: AECID, PNUD.

CNRR, (Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación). (2006). *Fundamentos filosóficos y operativos: Definiciones estratégicas de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación*. Bogotá: CNRR.

CODHES (Consejería para los Derechos Humanos y el desplazamiento forzado). (2011). *De la seguridad a la prosperidad democrática en medio del conflicto*. Bogotá: CODHES.

Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR). (2006). *Fundamentos filosóficos y operativos: Definiciones estratégicas de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación*. http://www.cnrr.org.co/cd/pdf/Definiciones_estrategicas.pdf

CRC (Congreso de la República de Colombia). (2003). *Acto legislativo 2 de 2003, por medio del cual se modifican los artículos 15, 24, 28 y 250 de la Constitución Política de Colombia para enfrentar el terrorismo*. Bogotá: Diario Oficial No. 45,406.

CRS (Congressional Research Services). (2002). *Colombia: The Uribe Administration and Congressional Concerns*. <http://www.iwar.org.uk/news-archive/crs/11563.pdf>

----- (2005). *Plan Colombia: A Progress Report*. <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL32774.pdf>

----- (2011). *Colombia: Issues for Congress*. <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL32250.pdf>

- . (2000). Participación de las organizaciones no gubernamentales en las actividades del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (E/C.12/2000/6).
[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/79b3595b0ab945afc125693d0047a504/\\$FILE/G0043093.pdf](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/79b3595b0ab945afc125693d0047a504/$FILE/G0043093.pdf)
- . (2011). Working with ECOSOC: An NGOs guide to consultative status.
<http://csonet.org/content/documents/Brochure.pdf>
- Espectador, El. (2011-05-05). ¿Conflicto armado o amenaza terrorista? .
<http://www.elespectador.com/opinion/editorial/conflicto-armado-o-amenaza-terrorista-articulo-267622>
- FOR (Fellowship for Reconciliation). (2010). *Military assistance and human rights*. New York: Fellowship for Reconciliation.
- GAO (U.S. Government Accountability Office). (2008). Plan Colombia. Drug Reduction Goals Were Not Fully Met, but Security Has Improved; U.S. Agencies Need More Detailed Plans for Reducing Assistance
<http://www.gao.gov/new.items/d0971.pdf>
- GC-GEEUU (Gobierno de Colombia y Gobierno de los Estados Unidos). (2003-09-17). Texto del acuerdo entre Colombia y E.U. sobre CPI
<http://www.colectivodeabogados.org/Texto-del-acuerdo-entre-Colombia-y>
- HCHR (High Commissioner for Human Rights). (2002). *Handbook on National Human Rights Plans of Action* New York: United Nations.
- . (2010). 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>
- . (2012). Brief historic overview of the Commission on Human Rights.
<http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/docs/brief-historic.doc>
- . (2012). 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/HCREportTBStrengthening.pdf>

- HRW (Human Rights Watch). (2014). Informe Mundial 2014: Colombia. <http://www.hrw.org/es/world-report/2014/country-chapters/122015>
- MDN (Ministerio de Defensa Nacional). (2011). *Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad*. Bogotá: MDN.
- Moro, Bruno. (2010). Discurso en la reunión de la Comisión de Seguimiento al Proceso Londres-Cartagena-Bogotá, 19 de julio.
- MOVICE (Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado). (2010). *Sin justicia y sin paz: Verdad fragmentada, reparación ausente. Balance de la aplicación de la Ley de "justicia y paz"* Bogotá: MOVICE.
- NGLS (United Nations Non-Governmental Liaison Service). (2005). *UN system engagement with NGOs, civil society, the private sector and other actors*. New York: United Nations.
- (2007). *Intergovernmental Negotiations and Decision Making at the United Nations: A Guide*. New York: United Nations - NGLS.
- NRC-IDMC (Norwegian Refugee Council's Internal Displacement Monitoring Centre). (2014). *Global Overview 2014. People internally displaced by conflict and violence*. Geneva: NRC-IDMC.
- OACNUDH (Alto Comisionado para los Derechos Humanos). (2010). Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. <http://www.hchr.org.co/index.php/informes-y-documentos/informes-anales/3533-informe-de-la-alta-comisionada-de-las-naciones-unidas-para-los-derechos-humanos-sobre-la-situacion-de-los-derechos-humanos-en-colombia-2009>
- OACNUDH (Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos). (2002). *Recopilación de instrumentos internacionales*. New York: Naciones Unidas.
- (2004). *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: Un marco conceptual*. New York: Naciones Unidas.
- (2006a). *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*. Nueva York: Naciones Unidas.

- (2006b). Principios y directrices para la integración de los derechos humanos en las Estrategias de Reducción de la Pobreza. <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PovertyStrategiessp.pdf>
- (2007). *Los principales tratados internacionales de derechos humanos: nuevos tratados*. New York: Naciones Unidas.
- (2008). *Trabajando con el Programa de las Naciones Unidas en el ámbito de los Derechos Humanos: Un manual para la sociedad civil*. New York: Naciones Unidas.
- (2012). *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación*. Nueva York: ONU.
- (2013). *Construcción de indicadores de Derechos Humanos: Experiencias regionales*. Nueva York: Naciones Unidas.
- OACNUDH-C (Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia). (2009). Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/Informe2008_esp.pdf
- (2011). Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia (A /HRC/16/22). <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7405.pdf?view=1>
- (2014). Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Adición: Situación de los derechos humanos en Colombia (A /HRC/25/19/Add.3). <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/informe2013.pdf>
- OACNUDH-C (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas en Colombia). (1997). Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre Colombia (E/CN.4/1997/11).

<http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/informes/onu/cddh/E-CN-4-1997-11.html>

- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). (2009). Tercer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo - Informe resumido. <http://www.oecd.org/dataoecd/35/59/42042328.pdf>
- (2011). Alianza de Busán para la Cooperación Eficaz al Desarrollo. <http://www.oecd.org/dataoecd/54/36/49650200.pdf>
- OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development). (2006). *Integrating Human Rights into Development: Donor Approaches, Experiences and Challenges*. Paris: OECD.
- (2011). OECD guidelines for multinational enterprises. <http://www.oecd.org/investment/mne/1922428.pdf>
- (2013). Roadmap for the accession of Colombia to the OECD convention (C(2013)110/FINAL). [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=c\(2013\)110/final&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=c(2013)110/final&doclanguage=en)
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos (A/RES/1948/217/A/(III)). http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf
- (1969). Convención de Viena sobre el derecho de los tratados (A/CONF.39/27). <http://www.cc.gob.gt/documentoscc/ddhh/Detratados.pdf>
- (1986). Declaración sobre el derecho al desarrollo (A/RES/41/128). http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/docs/17thsession/GA_declaration41-128_sp.pdf
- (1993). Declaración y Programa de Acción de Viena (A/CONF.157/23). <http://www.cinu.org.mx/temas/dh/decvienapaccion.pdf>
- (1995). Informe de la cumbre mundial sobre desarrollo social. Naciones Unidas (A/CONF.166/9). <http://www.un.org/documents/ga/conf166/aconf166-9sp.htm>

- (2002a). Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo. (A/CONF.198/11).
http://www.unctad.org/sp/docs/aconf198d11_sp.pdf
- (2002b). Informe del Secretario General. Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio (A /57/387).
[http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/b2fcb5ae98b71cd8c1256c3e0044c854/\\$FILE/N0258329.pdf](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/b2fcb5ae98b71cd8c1256c3e0044c854/$FILE/N0258329.pdf)
- (2005a). Informe del Secretario General: Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos (A /59/2005).
http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/docs/gaA.59.2005_Sp.pdf
- (2005b). 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
- (2006). Consejo de Derechos Humanos (A /RES/60/251).
http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/docs/A.RES.60.251._Sp.pdf
- (2007). Consejo de Derechos Humanos: Construcción institucional (A/HRC/RES/5/1).
http://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/resolutions/A_HRC_RES_5_1.doc
- (2010). Declaración de Marrakech: Sobre el refuerzo de la relación entre las instituciones nacionales y el sistema de los órganos de tratados de derechos humanos
http://www2.ohchr.org/english/bodies/HRTD/docs/MarrakeshStatement_sp.pdf
- (2011a). El derecho al desarrollo. Informe del Secretario General y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (A /HRC/19/45).
http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-45_sp.pdf
- (2011b). Estructura del diálogo entre los órganos de tratados y los Estados partes, estructura y extensión de las observaciones finales, y modo de interacción de los órganos de tratados con los interesados, en particular las instituciones nacionales de derechos humanos y los actores de la

- sociedad civil (HRI /ICM/2011/2). www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/12/HRI-ICM-2011-4_sp.doc
- (2011c). Instituciones nacionales para la promoción y la protección de los derechos humanos. Informe del Secretario General (A /66/274). <http://daccess-ods.un.org/TMP/249568.223953247.html>
- (2013). *Una nueva alianza mundial: Erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible*. New York: Naciones Unidas.
- (2014). Fortalecimiento y mejora del funcionamiento eficaz del sistema de órganos creados en virtud de tratados de derechos Humanos (A/68/L.37). http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/TB/HRTD/A-RES-68-268_S.pdf
- ONU-CDH (Organización de las Naciones Unidas - Consejo de Derechos Humanos). (2009). Examen Periódico Universal. Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: Colombia (A/HRC/10/82). http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session3/CO/A_HRC_10_82_Colombia_S.pdf
- PCDHDD (Plataforma Colombiana de Derechos humanos, Democracia y Desarrollo). (2003). *El embrujo autoritario. Primer año de gobierno de Alvaro Uribe Vélez*. Bogotá: Plataforma de derechos humanos, democracia y desarrollo.
- (2004). *Reelección: El embrujo continúa. Segundo año de gobierno de Alvaro Uribe Vélez*. Bogotá: PCDHDD.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). (2000). *Informe sobre desarrollo humano 2000: Derechos humanos y desarrollo humano*. Barcelona: Mundi-Prensa.
- (2003). *El conflicto, callejón con salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia - 2003*. Bogotá: PNUD.
- (2004). Términos de referencia para la Comisión de Seguimiento al Proceso de Londres. http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Cooperacion%20Internacional/DOCUMENTOS_NOV_2007/comision%20seguimiento%20REVISADO%2012.pdf

- (2005). *Informe de desarrollo humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada: Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*. México: Grupo Mundi-Prensa.
- (2007). 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. <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=467&conID=313&pagID=3241>
- (2010). *Informe sobre desarrollo humano 2010 - Edición del vigésimo aniversario. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*. Madrid: Mundi-Prensa.
- (2011a). Propuesta Técnico-Methodológica. Formulación participativa de la Política Pública de Derechos Humanos en Colombia http://www.redepaz.org.co/IMG/pdf/C-_Propuesta_Metodologica_PolPubDDHH_Final.pdf
- (2011b). Proceso de formulación participativo de la política pública de Derechos Humanos y DIH: Hacia la Conferencia Nacional de Derechos Humanos. Guía operativa. http://www.redepaz.org.co/IMG/pdf/G-_Presentacionmetod_PPDDHH-1.pdf
- (2013a). *Programa de promoción y protección de los Derechos Humanos en Colombia. Informe anual 2012*. Bogotá: PNUD.
- (2013b). Marco normativo, jurisprudencial y de recomendaciones de órganos internacionales e internos de protección de derechos humanos: Insumos y directrices para la elaboración de la Política Pública en Derechos Humanos. <http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documentos/131213-Soporte-Normativo-Politica-DDHH-2014-2034.pdf>
- PPDHC (Programa Presidencial para los Derechos Humanos de Colombia). (2006). Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Criterios y ruta metodológica de concertación del Plan.

- http://www.derechoshumanos.gov.co/PNA/documentos/rutametodologica_pna.pdf
- (2009). Programa presidencial para los derechos humanos y el derecho internacional humanitario: Informe de gestión 2009. [http://www.derechoshumanos.gov.co/Programa/Documents/InfGestionPPDH-](http://www.derechoshumanos.gov.co/Programa/Documents/InfGestionPPDH-H-)
- (2011). Sistema nacional de derechos humanos. Por la garantía de tus derechos. <http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documentos/131113-cartilla-sistema-nacional-web.pdf>
- (2012). ¿Qué es la instancia de coordinación del PNADHyDIH? <http://www.derechoshumanos.gov.co/PNA/Paginas/AntecedentesProceso.aspx>
- (2013). Construcción participativa de la política pública de DDHH y DIH: "Por tus derechos y los de todos y todas". Balance tripartito del proceso. <http://www.derechoshumanos.gov.co/Documents/130613-balance-web.pdf>
- PRC (Presidencia de la República de Colombia). (2000). Decreto 321 de 2000. Por el cual se crea la Comité Intersectorial Permanente para la Coordinación y Seguimiento de la Política Nacional en Materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/pdf/decreto_0321_2000.pdf
- (2011). Decreto No. 4100 de 2011 "Por el cual se crea y organiza el Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, se modifica la Comisión Intersectorial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y se dictan otras disposiciones". Diario Oficial de Colombia, No. 48241, 2 de noviembre de 2011. .
- (2003). Una coalición internacional para la paz de Colombia. http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Cooperacion%20Internacional/DOCUMENTOS_NOV_2007/Versi%C3%B3n%20Coalici%C3%B3n%20Internacional.pdf

- . (2006). *Informe al Congreso. Alvaro Uribe*. Bogotá: DNP.
- . (2011). Decreto 4100 de 2011, "Por el cual se crea y organiza el Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, se modifica la Comisión Intersectorial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y se dictan otras disposiciones" <http://www.derechoshumanos.gov.co/Programa/Documents/Decreto-4100-2nov2011.pdf>
- . (2013). *Informe al Congreso. Juan Manuel Santos 2013*. Bogotá: PRC.
- PRC (Presidencia de la República de Colombia) y DNP (Departamento Nacional de Planeación). (2003). *Plan nacional de desarrollo 2002-2006: Hacia un Estado comunitario*. Bogotá: DNP.
- PRC (Presidencia de la República de Colombia) y MDNC (Ministerio de Defensa Nacional de Colombia). (2003). *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Bogotá: PRC y MNDC.
- UN (United Nations). (1986). Declaration on the Right to Development (A/RES/41/128). <http://www.un.org/documents/ga/res/41/a41r128.htm>
- . (1993). National institutions for the promotion and protection of human rights (A/RES/48/134).
- . (2000). United Nations Millenium Declaration (A /RES/55/2). <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf>
- . (2002). The Johannesburg Declaration on Sustainable Development (A /CONF.199/L.6/Rev.2). http://www.rrcap.unep.org/wssd/Political%20declaration_4%20Sep%2002.pdf
- . (2004a). Nous, peuples : société civile, Organisation des Nations Unies et gouvernance mondiale. Rapport du Groupe de personnalités éminentes sur les relations entre l'Organisation des Nations Unies et la société civile (A /58/817). http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/58/817&Lang=F

- (2004b). Report of the Secretary-General in response to the report of the Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations (A/59/354). http://www.un.org/ga/civilsocietyhearings/a_59_354.pdf
- (2011). Human rights and transnational corporations and other business enterprises (A/HRC/RES/17/4). http://www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/human_rights/A.HRC.17.RES.17.4.pdf
- UNDP (United Nations Development Programme). (1990). *Human development report: Concept and measurement of human development*. New York: Oxford UP.
- (2006). Indicators for Human Rights based approaches to development in UNDP programming: A Users' Guide. <http://gaportal.org/sites/default/files/HRBA%20indicators%20guide.pdf>
- (2007). Guide for applying indicators within UN human rights-based programming http://hrbaportal.org/wp-content/files/HRBA_Indicators_Toolkit_HREA.pdf
- UNDP (United Nations Development Programme), and OHCHR (Office of the High Commissioner for Human Rights). (2010). *UNDP-OHCHR Toolkit for collaboration with National Human Rights Institutions*. New York: United Nations.
- Unies), NU (Nations. (1933). *Déclaration et programme d'action de Vienne. Adoptés par la conférence mondiale sur les droits de l'homme le 25 juin 1993*. New York: Nations Unies.
- USAID (United States agency for international development). (2009). Assessment of the implementation of the United States Government's support for Plan Colombia's illicit crop reduction components. http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACN233.pdf

- Colectivo de Abogados. (2002-09-09). Colombia: Paramilitares legalizados. Retrieved from <http://www.colectivodeabogados.org/Colombia-Paramilitares-legalizados> Consulta: 1.4.10
- Espectador, El. (2009-05-01). Población desplazada en Colombia alcanza los 4,3 millones de personas. Retrieved from <http://www.elespectador.com/articulo138808-poblacion-desplazada-colombia-alcanza-los-43-millones-de-personas> Consulta: 2010.04.13
- . (2011-05-05). ¿Conflicto armado o amenaza terrorista? . Retrieved from <http://www.elespectador.com/opinion/editorial/conflicto-armado-o-amenaza-terrorista-articulo-267622> Consulta: 14-06-17
- . (2014-05-23). Las Farc: 50 años de conflicto armado Retrieved from <http://www.elespectador.com/noticias/paz/farc-50-anos-de-conflicto-armado-articulo-494175> Consulta: 14-06-20
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). (2013-09-19). Lanzamiento del proceso de adhesión de Colombia a la OCDE. Retrieved from <http://www.oecd.org/about/secretary-general/lanzamiento-del-proceso-de-adhesion-de-colombia-a-la-ocde.htm> Consulta: 14-06-17
- Pardo, Rafael (2002-05-27). En coche a pesar de todo. Retrieved from <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1316466> Consulta: 12-04-25
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). (2010-11-22). Suscrita declaración conjunta sobre derechos humanos. Retrieved from <http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=g-i-1--&x=63388#.U6rvKvmSxmw> Consulta: 14-06-25
- Portafolio. (2012-05-23). OCDE estaría evaluando solicitud de ingreso de Colombia. Retrieved from <http://www.portafolio.co/economia/ocde-estaria-evaluando-solicitud-ingreso-colombia> Consulta: 14-06-17
- PPDHC (Programa Presidencial para los Derechos Humanos de Colombia). (2010-11-22). Firmada declaración conjunta sobre Derechos Humanos. Retrieved from _____ from

- <http://www.vicepresidencia.gov.co/Noticias/2010/Paginas/101122a.aspx>
Consulta: 14-06-25
- (2011-12-01). Puesta en marcha del Sistema Nacional. Retrieved from <http://www.derechoshumanos.gov.co/Programa/Paginas/Puesta-marcha-Sistema-Nacional.aspx> Consulta: 14-06-25
- (2012-01-18). "Éste es un Gobierno comprometido con la defensa de los Derechos Humanos": Presidente Santos. Retrieved from http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2012/Enero/Paginas/20120118_06.aspx Consulta: 14-06-24
- (2013). Cifras violaciones a los derechos a la vida e integridad 2002 - Julio 2012. Retrieved from <http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Documents/Cifras-Nacionales-2002-Julio-2012.pdf> Consulta: 14-06-24
- (2013-12-10). Política de Derechos Humanos no será un esfuerzo aislado ni pasajero. ¡Esta es una apuesta de Estado! Retrieved from http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2013/Diciembre/Paginas/20131210_02-Politica-de-Derechos-Humanos-no-sera-un-esfuerzo-aislado-ni-pasajero-Esta-es-una-apuesta-de-Estado.aspx Consulta: 14-06-25
- (2013-12-18). Presidente recibe Propuesta de Política Pública de DDHH para 2014-2034 Retrieved from <http://www.derechoshumanoscolombia.co/noticias/156-presidente-recibe-propuesta-de-politica-publica-de-ddhh-para-2014-2034> Consulta: 14-06-24
- (2014-02-24). Séptima Comisión Intersectorial de Derechos Humanos y DIH acoge estrategias y rutas para implementación de lineamientos de la Política Pública Integral de DDHH. Retrieved from <http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/Comunicados/2011/Paginas/140226-2-Septima-Comision-Intersectorial-Derechos-Humanos-DIH-acoge-estrategias-rutas-implementacion-lineamientos.aspx> Consulta: 14-06-25
- Semana. (2000-07-24). Plan Colombia aprobado por el Senado de Estados Unidos el Viernes 23 de julio de 2000. Retrieved from

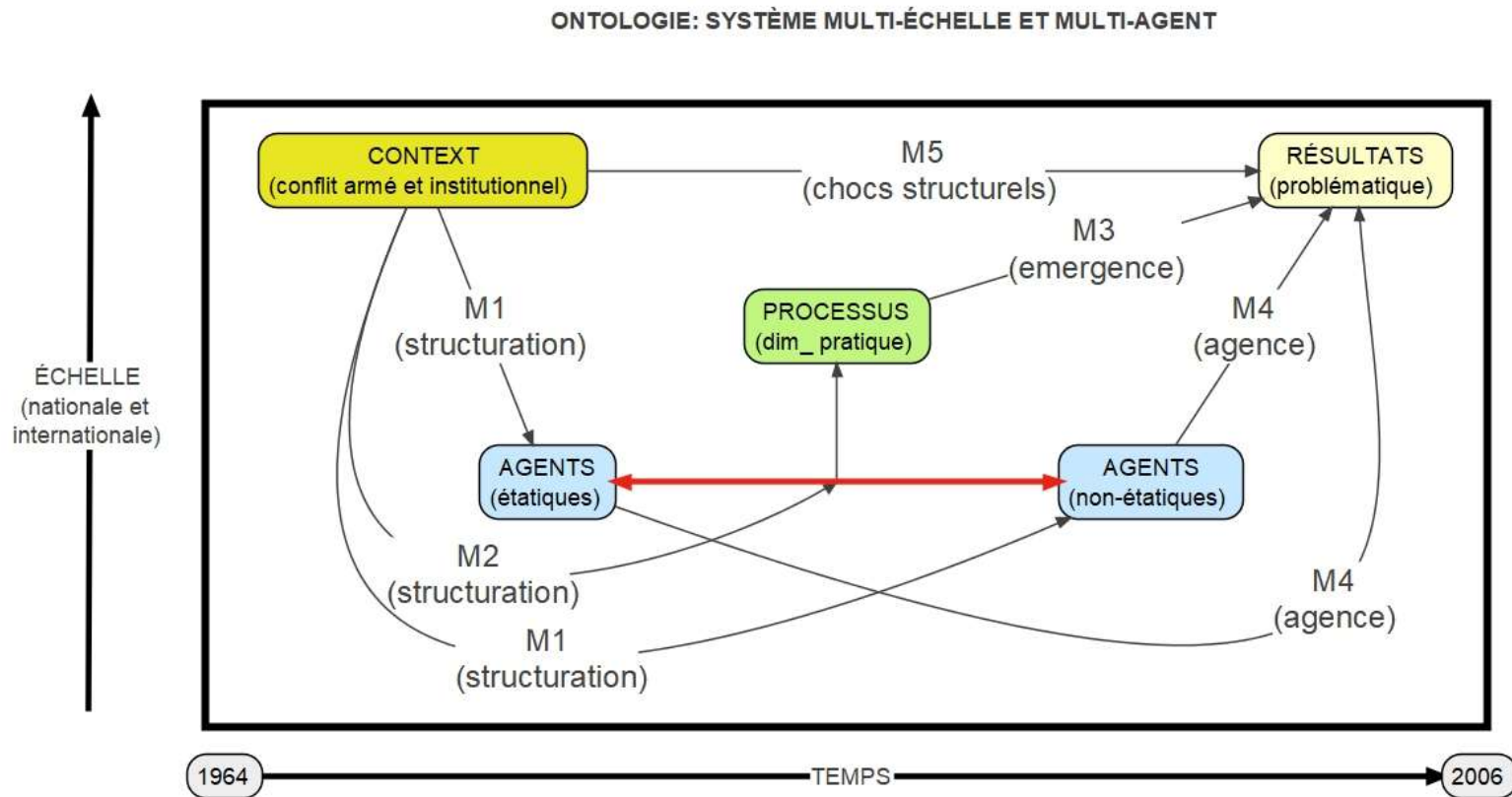
- <http://www.semana.com/nacion/plan-colombia/13428-3.aspx> Consulta: 2012-03-23
- (2004-07-28). Discurso de *Ernesto Bález* ante el Congreso de la República. Retrieved from http://www.semana.com/documents/Doc-424_200638.doc Consulta: 03.12.09
- (2004-08-01). Paras en el Congreso. Retrieved from <http://www.semana.com/noticias-portada/paras-congreso/80748.aspx> Consulta: 16.11.09
- (2012-12-07). Colombia sale temporalmente de la 'lista negra' de la CIDH. Retrieved from <http://www.semana.com/politica/articulo/colombia-sale-temporalmente-lista-negra-cidh/268990-3> Consulta: 14-06-24
- (2012-12-14). "Dejamos de ser los parias": Andrés González. Retrieved from <http://www.semana.com/nacion/articulo/dejamos-parias-andres-gonzalez/325302-3> Consulta: 14-06-24
- (2014-01-25). Los 200 'paras' que saldrán de la cárcel. Retrieved from <http://www.semana.com/nacion/articulo/paramilitares-que-saldran-cobijados-por-la-ley-de-justicia-paz/371920-3> Consulta: 14-06-24
- (2014-02-28). Colombia, en la lista negra de violadores de DD. HH. Retrieved from <http://www.semana.com/nacion/articulo/colombia-esta-en-la-lista-negra-de-violadores-de-derechos-humanos/378876-3> Consulta: 14-06-24
- (2014-03-04). La ley de Justicia y Paz al banquillo. Retrieved from <http://www.semana.com/nacion/articulo/justicia-paz-balance-de-ocho-anos/379367-3> Consulta: 14-06-24
- SRC (Senado de la República de Colombia). (2011-06-10). ABC de la ley víctimas sancionada en Casa de Nariño. Retrieved from <http://www.senado.gov.co/sala-de-prensa/noticias/item/12187-abc-de-la-ley-victimas-sancionada-en-casa-de-narino?tmpl=component&print=1> Consulta: 14-06-24

- Tiempo, El. (1997-07-17). Así nacieron las Convivir. Retrieved from <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-605402> Consulta: 12.4.10
- (1999-09-20). Pastrana habla hoy ante la ONU. Retrieved from <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-899513> Consulta: 14-06-17
- Tiempo, El (2000-07-01). Reserva de última hora de EEUU en Plan Colombia. *El Tiempo*.
- Tiempo, El. (2004-05-27). Paras publican agenda de negociación. Retrieved from <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1561294> Consulta: 16.11.09
- (2010-08-29). 'Santos ha cumplido lo que prometió en la campaña': Vicepresidente Angelino Garzón. Retrieved from <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7884596> Consulta: 14-06-24
- (2014-04-23). Colombia salió de la 'lista negra' de la CIDH. Retrieved from <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13871805> Consulta: 14-06-24
- Time. (2010-06-21). Colombia's New President: A Win for the U.S. Retrieved from <http://content.time.com/time/world/article/0,8599,1998279,00.html> Consulta: 14-06-17
- Uribe, Alvaro. (2004-02-12). Foro económico de la Asociación Federal de Empresarios Industriales y Comerciantes de Alemania. Retrieved from http://web.presidencia.gov.co/discursos/discursos2004/febrero/foro_economico.htm Consulta: 12-05-04
- (2005-04-26). Exposición del presidente Alvaro Uribe en foro ¿Amenaza terrorista o conflicto interno? Retrieved from http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2005/abril/26/10262005.htm Consulta: 2012-03-26

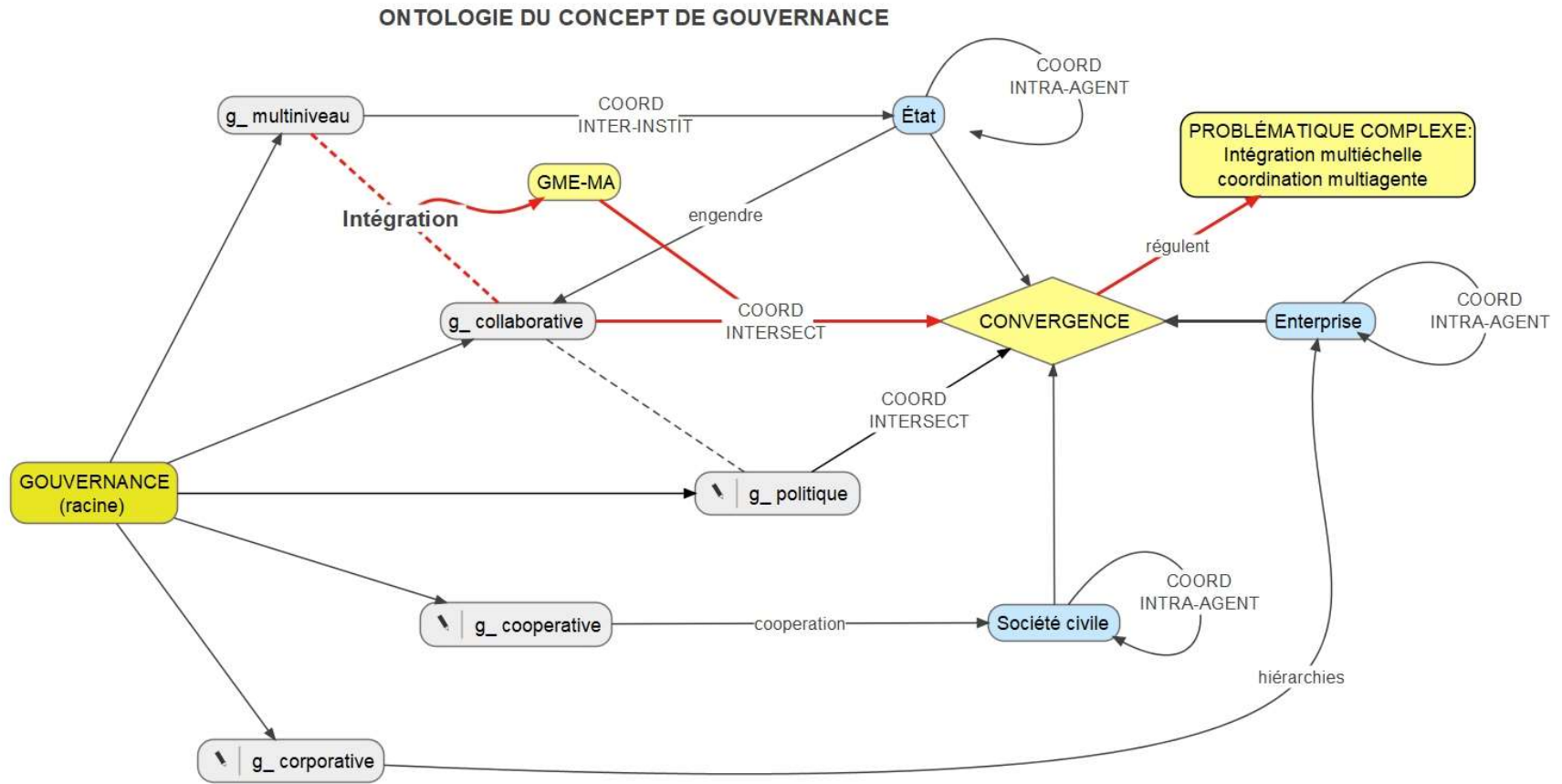
----- (2007-04-19). Alocución y rueda de prensa. Retrieved from http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2007/abril/19/22192007.htm
Consulta: 12-05-08

ANEXOS

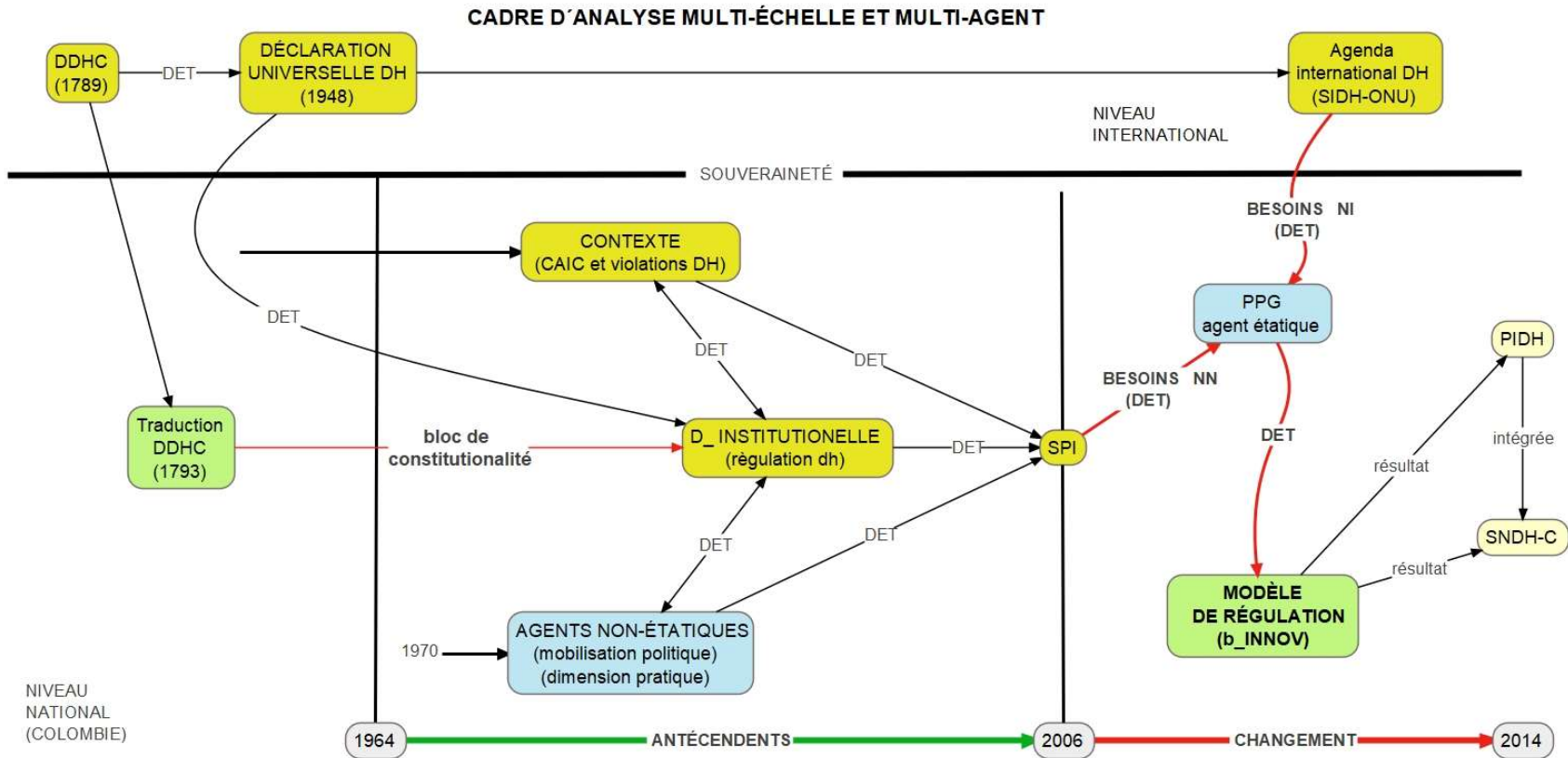
Annexe 1. Cadre général de modélisation : Système multi-échelle et multi-agent (SME-MA)



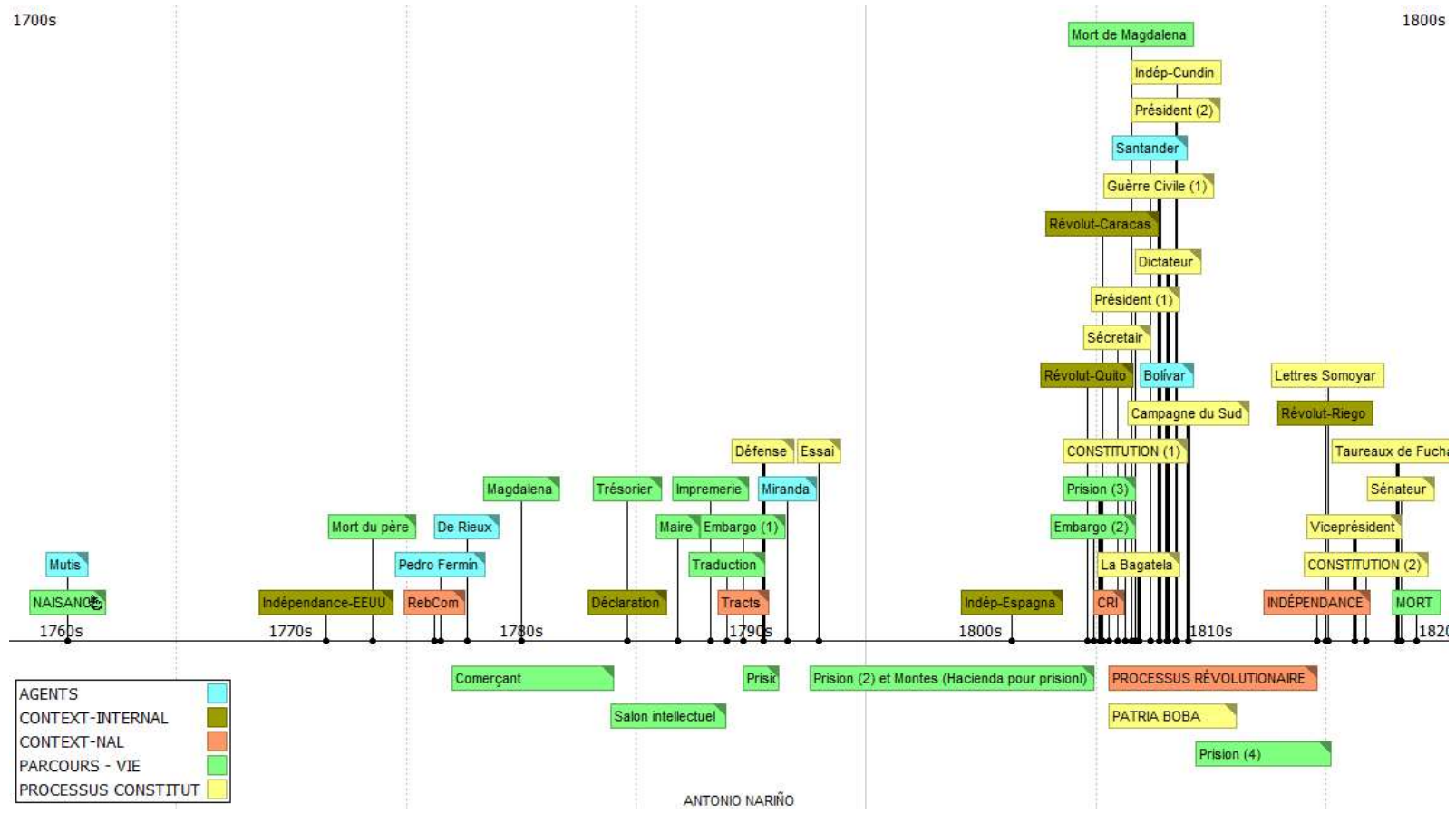
Annex 2a : Ontologie du concept de gouvernance



Annexe 2b : Cadre d'analyse

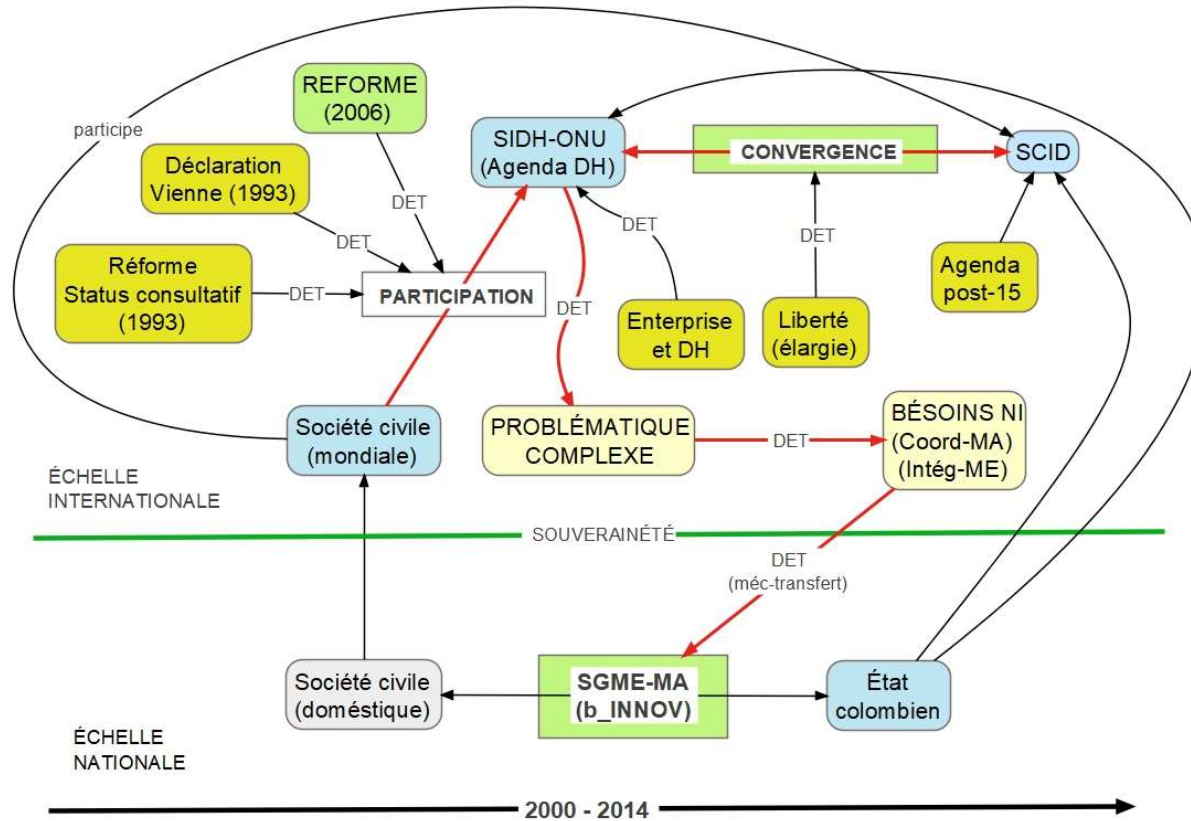


Annexe 3 : Antonio Nariño et la construction constitutionnel de l'État colombien (Ligne de temps)



Annexe 4. Nouveaux besoins de régulation engendrés à l'échelle internationale

BESOINS DE RÉGULATION ENGENDRÉS À L'ÉCHELLE INTERNATIONALE

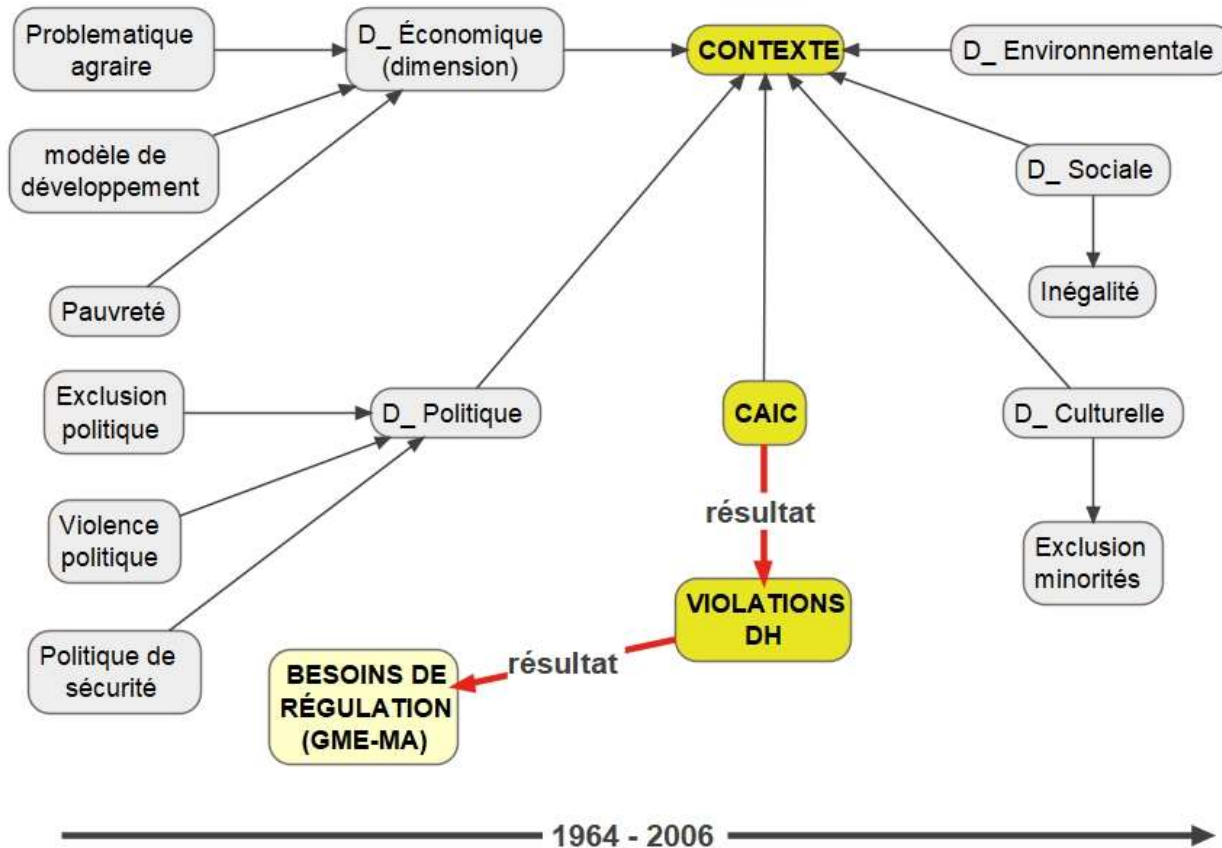


SIGLES

b_INNOV: besoin d'innovation institutionnel; Coord-MA: coordination multi-agent; Intég-ME: Intégration multi-échelle; SGME-MA: système de gouvernance multi-échelle et multi-agent; SCID: système de coopération internationale pour le développement. Note: le mécanisme et souligné en rouge.

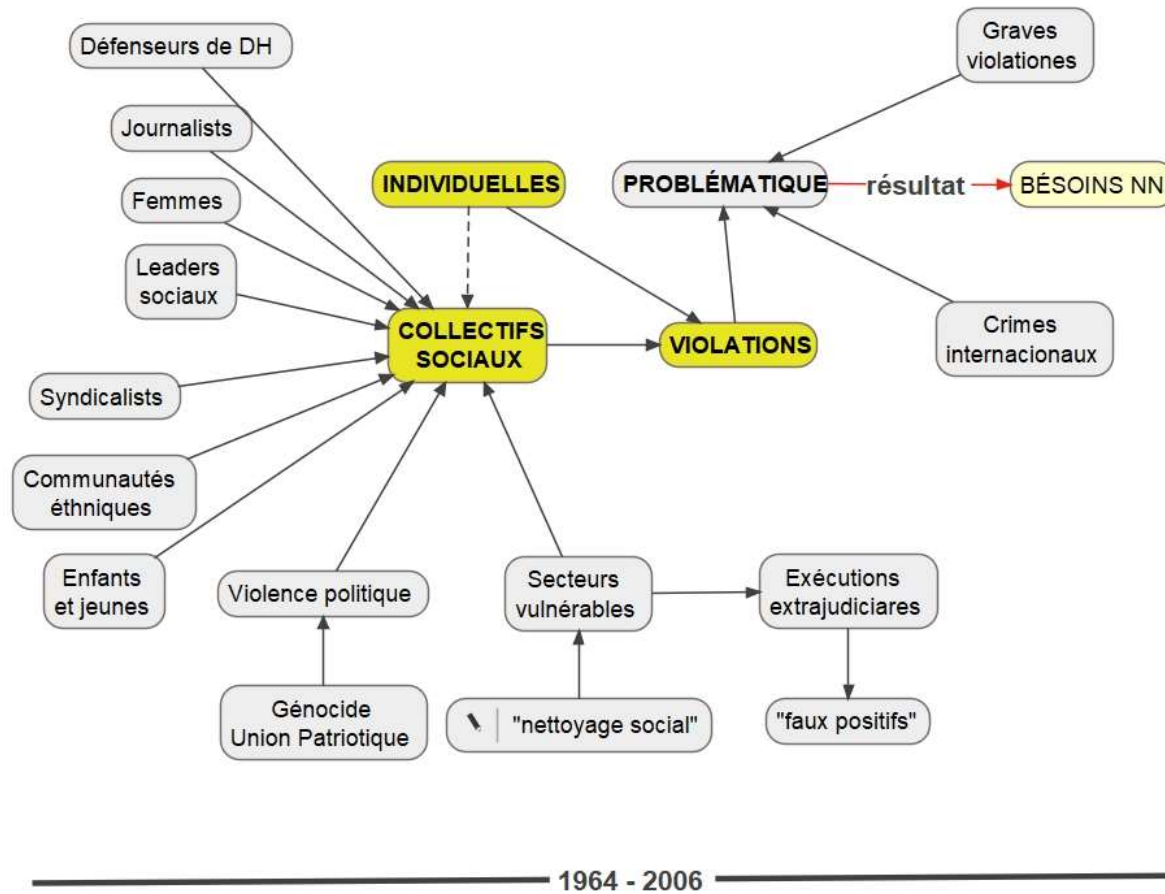
Annexe 5. Contexte : conflit armé interne colombien

DIMENSIONS DU CONFLIT ARMÉ INTERNE COLOMBIEN (CAIC)



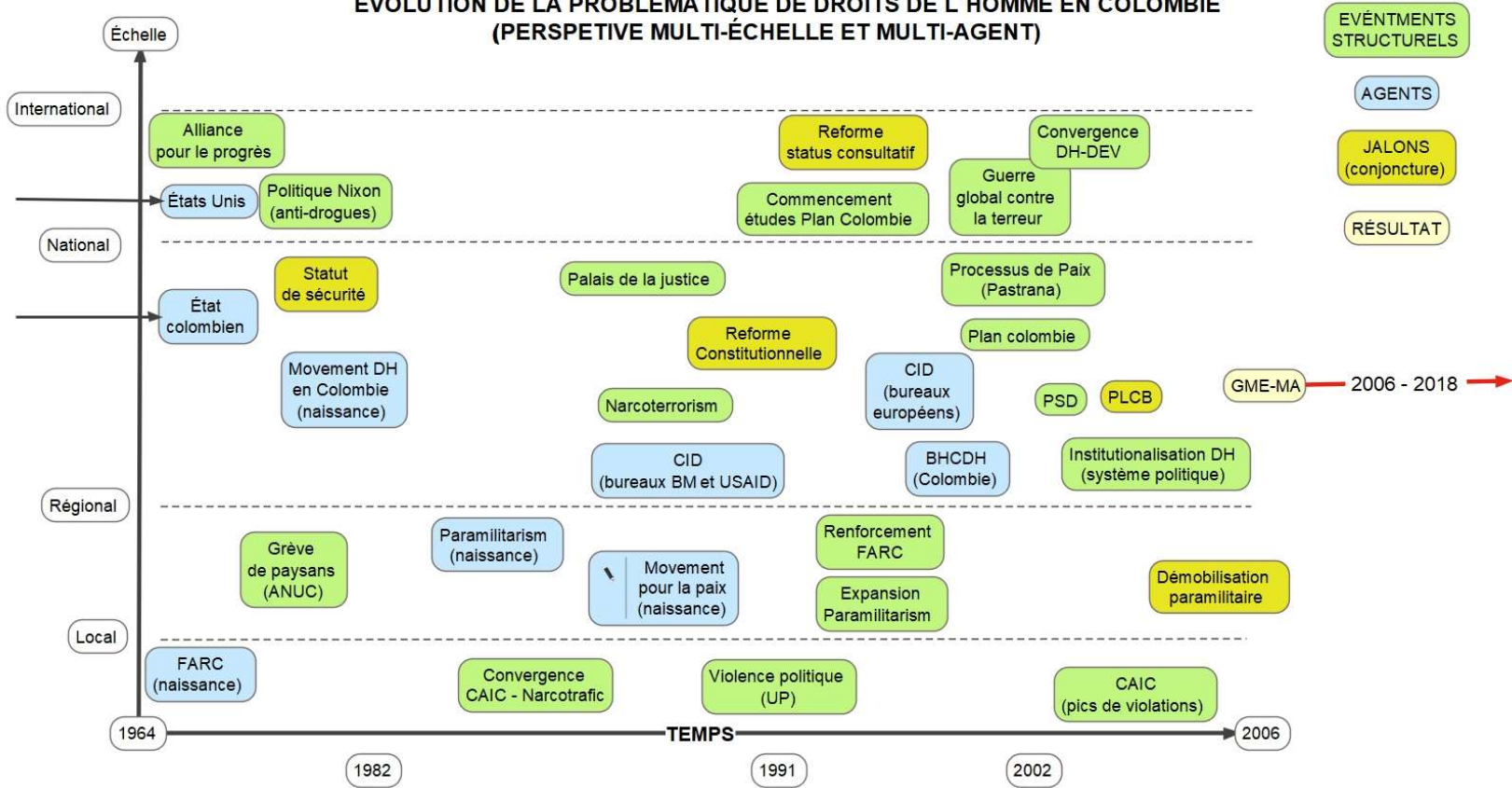
Annexe 6. Contexte : résultats en matière de violations

**RÉSULTATS EN MATIÈRE DE VIOLATIONS AUX DROITS DE L'HOMME EN COLOMBIE
(1964 - 2014)**



Annexe 7a. Contexte : complexité de la problématique des droits de l'homme en Colombie (descriptif)

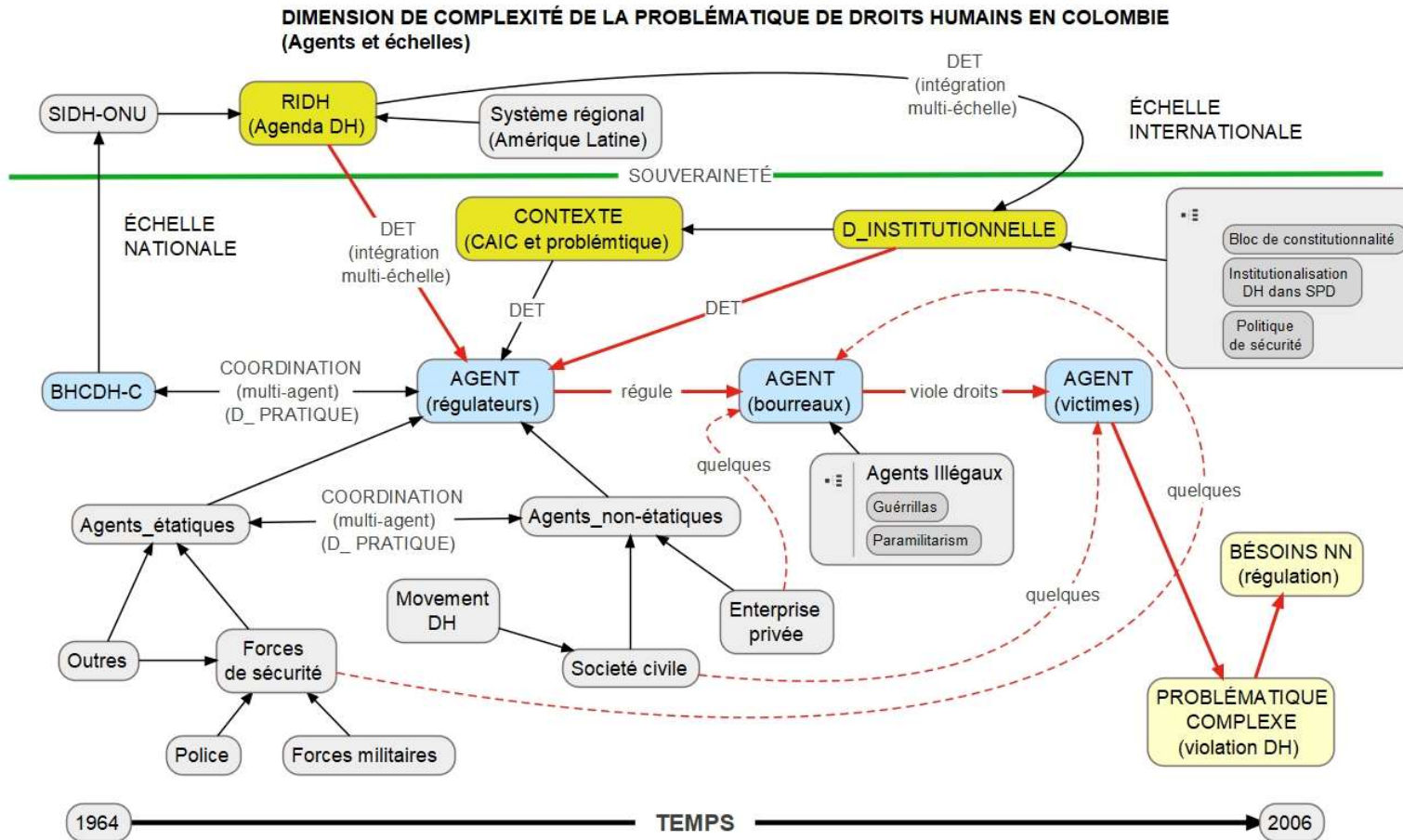
ÉVOLUTION DE LA PROBLÉMATIQUE DE DROITS DE L'HOMME EN COLOMBIE (PERSPECTIVE MULTI-ÉCHELLE ET MULTI-AGENT)



SIGLES

ANUC: association des utilisateurs paysans; BHCDH: Bureau du haut comisaire des Nations Unis pour les droits humains; BM: Banque Mondiale; CAIC: conflit armé intern colombien; CID: coopération internationale pour le développement; DEV: développement; DH: droits de l'homme; FARC: forces armées révolutionnaires; GME-MA: gouvernance mult-échelle et mult-agent; PLCB: processus Londres - Cartagena - Bogotá; PSD: politique de sécurité démocratique; UP: Union Patriotique; USAID: United States agency for international développement.

Annexe 7b. Contexte : complexité et besoins de régulation à l'échelle nationale

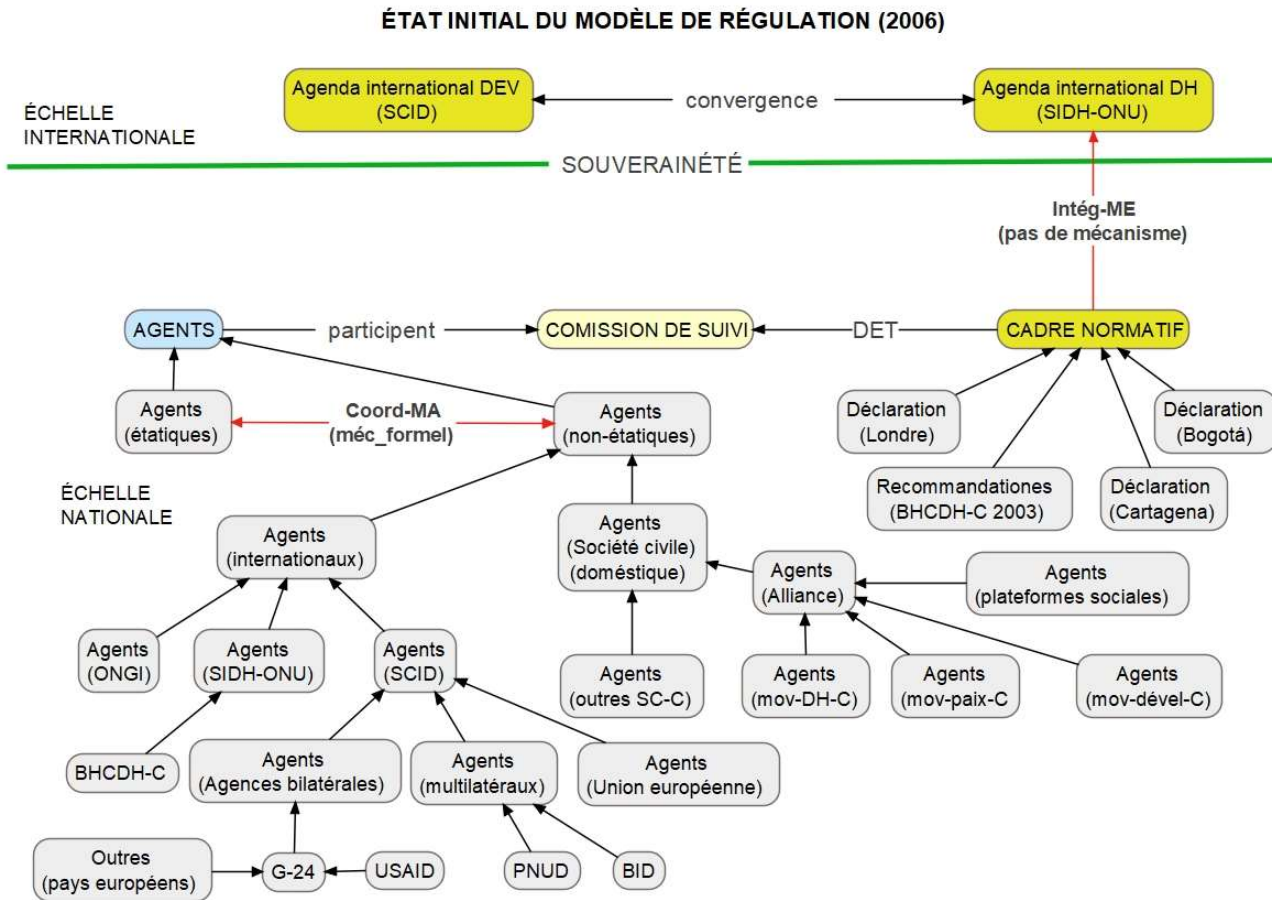


SIGLES

D_: dimension; DET: détermine; DH: droits humains; BHCDH-C: Bureau du haut commissaire de Nations Unies pour le droits humains en Colombie; RIDH: régime international des droits humains; SIDH-ONU: système international de droits humains des Nations Unies; SPD: système politique domestique.

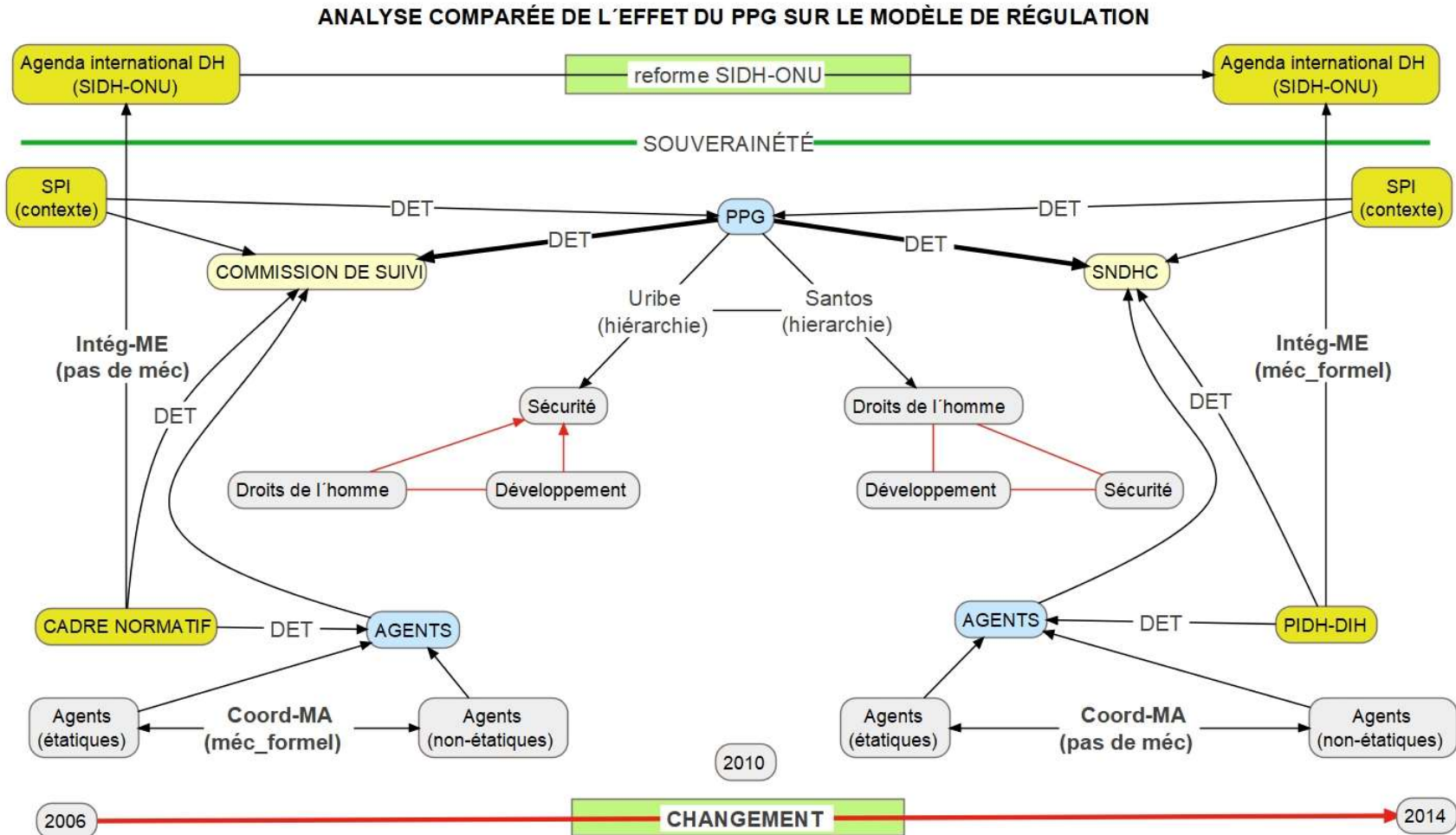
Note: le mécanisme est souligné en rouge.

Annexe 8 : État initial du modèle de régulation de droits de l'homme en Colombie (2006)

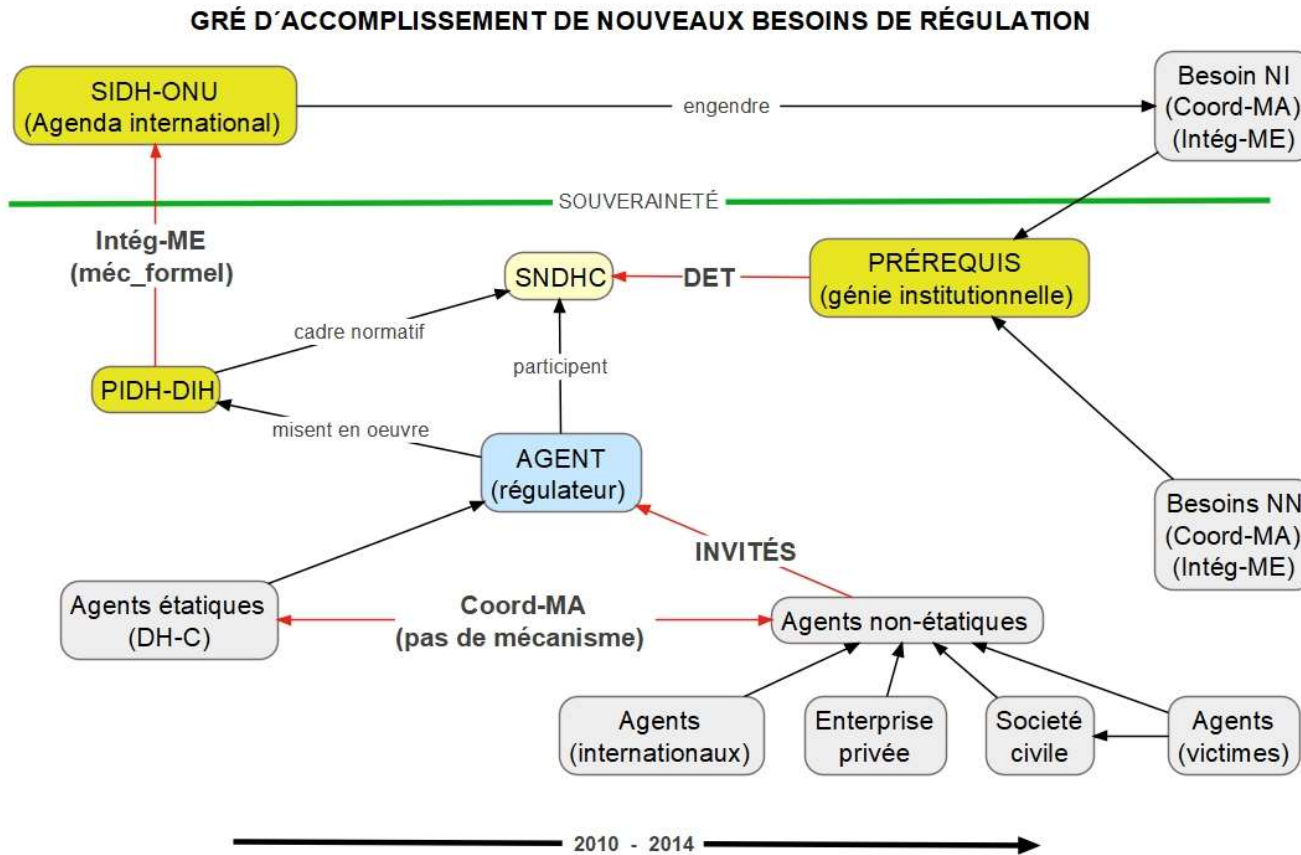


SIGLES (seulement les nouvelles)
 G-24: groupe de 24 pays qui coopèrent avec l'État colombien; mec: mécanisme; mov-DH-C: mouvement droits de l'homme en colombien;
 SC-C: société civile colombienne;

Annexe 9 : Effet du PPG sur le modèle de régulation des droits de l'homme en Colombie (comparé)



Annexe 10 : Gré d'accomplissement de besoins de régulation du SNDHC



SIGLES

Coord-MA: coordination multiagent; Intég-ME: Intégration multi-échelle; DH-C: droits de l'homme en Colombie; PIDH-DIH: politique intégrale de droits de l'homme et droit international humanitaire; SIDH-ONU: système international de droits de l'homme de Nations Unis; SNDHC: système national de droits de l'homme en Colombie

Annexe 11 : Liste d'entretiens

Entretien 1 : Fonctionnaire du BHCDHC. Anonyme.

Entretien 2 : Gustavo Gallón. Directeur de la Commission colombienne de juristes.

Entretien 3 : Assistant personnel du Coordinateur résident en Colombie du SNU.

Les réquisitions d'innovation institutionnelle pour la régulation et l'accomplissement des droits de l'homme au niveau national. Leçons de l'évolution du modèle de régulation des droits de l'homme en Colombie dans la période 2006-2014

Résumé

Dans cette recherche, je prends comme objet d'étude les modifications dans le modèle de régulation de la problématique des droits de l'homme en Colombie dans la période 2006-2014. Plus précisément, je me concentre sur l'analyse des deux principaux résultats de ce processus de changement. En premier lieu, la formulation de la Politique intégrale des droits de l'homme et droit international humanitaire (PIDH-DIH), qui a commencé à être discuté en 2006 et a été formulée finalement en 2013. En deuxième lieu, le design et mise en œuvre du Système national des droits humains de l'État colombien (SNDHC), créé en 2011 et qui intégra comme cadre normative la PIDH-DIH en 2014. Ces deux résultats définissent l'état actuel du modèle de régulation. D'une part, une politique publique négocié et concertée d'après un schéma intersectoriel multi-agent, avec la participation des acteurs tant étatiques comme non étatiques et qui a été intégrée dans le fonctionnement du SNDHC. D'autre part, la ré-concentration de la fonctionne de régulation dans l'Etat colombien, laissant peu de place pour l'incidence politique aux acteurs non étatiques. Cet état actuel du modèle de régulation des droits de l'homme en Colombie est le principal résultat que je veux analyser et expliquer dans cette recherche.

Dans ce processus ils ont participé activement plusieurs acteurs de différents domaines de la coopération internationale au développement avec la Colombie, ainsi que le Bureau du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les droits de l'homme basé en Colombie (HCDH-C). Cela a permis que tant le processus de changement dans le modèle de régulation, ainsi que les deux résultats centraux de ce processus étaient directement liés et déterminés par les dynamiques internationales, en particulier les dynamiques propres du système international des droits de l'homme centré sur les Nations Unies (SIDH-ONU). Ce système a subi des changements importants au cours de la première décennie des années 2000 qui ont conduit à la génération de nouvelles réquisitions en termes de régulation et d'accomplissement des droits de l'homme au niveau national. En tant que l'État colombien fait partie du SIDH-ONU et que, par conséquent, l'évolution domestique

du modèle de régulation est partiellement déterminée par la dynamique du régime international des droits de l'homme, donc on doit prendre en compte ces nouvelles réquisitions de régulation générées au niveau international pour l'analyse du processus de changement dans le modèle de régulation au niveau domestique en Colombie.

Mots clés : Colombie, conflit armée interne, coordination intersectorielle, droits de l'homme, gouvernance politique, systèmes sociaux multi-échelle et multi-agent.

Title : Requirements of institutional innovation for the regulation and fulfillment of the human rights at the national scale. Lessons from the evolution of the human rights regulation model in Colombia in the period 2006-2014

Abstract

In this research, I take as object of study the changes in the regulation model of the human rights problematic in Colombia in the period 2006-2014. Specifically, I focus on the analysis of the two main results of this process of change. First, the formulation of the Integral policy of human rights and international humanitarian law (IPHR-IHL), which began to be discussed in 2006 and was finally issued in 2013. Second, the design and implementation of the National system of human rights of the Colombian State (NSHRC), created in 2011 and which integrated in 2014 the IPHR-IHL as normative framework. These two results define the current state of the regulation model. On the one hand, a public policy negotiated and concerted upon an intersectorial and multi-agent schema, with the participation of both state and non-state actors, which was integrated into the functioning of the NSHRC. On the other hand, the re-concentration of the regulation functions in the Colombian state, leaving little room to the non-state actors for their political influence. This current state of the human rights regulation model in Colombia is the main result that I want to analyze and explain in this research.

In this process, several actors have taken an active role from different areas of the international development cooperation with Colombia, and also the Office of the UN High Commissioner for Human Rights based in Colombia (OHCHR-C). This allowed that both the process of change in the regulation model and the two central outcomes of this process were directly related to and determined by the international dynamics, especially the dynamics proper to the international system of human rights centered at the United Nations (ISHR-UN). This system has undergone significant changes during the first decade of the 2000s that led to the generation of new requirements in terms of regulation and fulfillment of the human rights normativity at the national level. As far as the Colombian state is part of the ISHR-UN and that, therefore, the domestic evolution of the regulatory model is partly determined by the dynamics of this international regime, we must take into account these new regulatory requirements generated at the international

scale for the analysis of the processes of change in the regulation model at the domestic level in Colombia.

Keywords : Colombia, human rights, internal armed conflict, intersectorial coordination, multi-scalar and multi-agent social systems, political governance.

Título: Requerimientos de innovación institucional para la regulación y cumplimiento efectivo de los derechos humanos a nivel doméstico. Lecciones de la evolución del modelo de regulación de los derechos humanos en Colombia en el período 2006-2014

Resumen

En esta investigación tomo como objeto de estudio los cambios en el modelo de regulación de la problemática de derechos humanos en Colombia en el período 2006-2014. Específicamente, me enfoco en el análisis de los dos principales resultados de este proceso de cambio. Primero, la formulación de la Política Integral de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (PIDH-DIH), que se empezó a discutir en el año 2006 y se formuló finalmente en el año 2013. Segundo, el diseño e implementación del Sistema Nacional de Derechos Humanos del Estado Colombiano (SNDHC), creado en el año 2011, al cual se integró la PIDH-DIH como marco normativo en el año 2014. Estos dos resultados definen el estado actual del modelo de regulación: una política pública concertada en un esquema intersectorial multiagente (agentes estatales y agentes no estatales) e integrada al funcionamiento del SNDHC, cuyo diseño institucional concentró la función de regulación en el Estado, dejando poco margen de incidencia política a los agentes no estatales. Este estado actual del modelo de regulación de los derechos humanos en Colombia es el principal resultado que busco analizar y explicar en esta investigación.

En este proceso tomaron parte activa, entre otros, varios sectores de la cooperación internacional para el desarrollo con Colombia, así como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos con sede en Colombia (OACNUDH-C). Esto permitió que tanto el proceso de cambio en el modelo de regulación como los dos resultados centrales de este proceso se conectarán y estuvieran directamente determinados por dinámicas internacionales, particularmente las dinámicas propias del Sistema Internacional de Derechos Humanos centrado en las Naciones Unidas (SIDH-ONU). Este sistema experimentó cambios normativos e institucionales de importancia en la primera década de los años 2000 que generaron nuevos requerimientos en materia de regulación y cumplimiento de los derechos humanos a nivel doméstico. En la medida en que el Estado colombiano hace parte del SIDH-ONU y, por tanto, la evolución doméstica

del modelo de regulación está parcialmente determinada por las dinámicas de este régimen internacional, para abordar el análisis del cambio en el modelo de regulación en Colombia debo tomar en cuenta estos nuevos requerimientos de regulación generados a nivel internacional.

Palabras clave: Colombia, conflicto armado interno, coordinación intersectorial, derechos humanos, gobernanza política, sistemas sociales multi-escalares y multi-agente.

UNIVERSITE SORBONNE NOUVELLE - PARIS 3

ED 122 - Europe latine - Amérique latine

CREDA : Centre de recherche et documentation sur les Amériques

Maison de la recherche 4 rue des Irlandais Rez-de-chaussée

75005 Paris