

**ANÁLISIS DEL DISCURSO PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL  
BASADO EN EL ESTUDIO DE CASO DEL PROGRAMA DE ACCESO A LA  
JUSTICIA EN EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA EN EL 2010.**

**CLAUDIA MARCELA CASTILLA SEDAS**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES**

**CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA**

**BOGOTÁ**

**2012**

**ANÁLISIS DEL DISCURSO PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL  
BASADO EN EL ESTUDIO DE CASO DEL PROGRAMA DE ACCESO A LA  
JUSTICIA EN EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA EN EL 2010.**

**CLAUDIA MARCELA CASTILLA SEDAS**

**Monografía de grado para optar al título de politóloga.**

**Director:**

**MERY EDITH RODRÍGUEZ, PhD.**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA**

**FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES**

**CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA**

**BOGOTÁ**

**2012**

## TABLA DE CONTENIDO.

1.	<a href="#">Introducción</a> .....	1
1.1	<a href="#">Metodología</a> .....	4
2.	<a href="#">Marco Teórico</a> .....	6
2.1.	<a href="#">El desarrollo como libertad</a> .....	6
2. 2..	<a href="#">La Justicia para Sen</a> .....	8
3.	<a href="#">Marco Conceptual</a> .....	10
3.1.	<a href="#">El Estado y la Empresa Privada</a> .....	10
4.	<a href="#">Marco de la Cooperación Internacional en Colombia</a> .....	12
4.1.	<a href="#">Acción Social</a> .....	14
4.2.	<a href="#">USAID</a> .....	15
4.3.	<a href="#">Management Sciences for Development</a> .....	18
4.4.	<a href="#">La Fundación Cerrejón para el Fortalecimiento Institucional de La Guajira</a> .....	20
4.5.	<a href="#">La Casa de Justicia Regional</a> .....	21
5.	<a href="#">Ruta de la Justicia</a> .....	24
5.1.	<a href="#">Acción Social y Justicia</a> .....	26
5.2.	<a href="#">Las Zonas CSDI</a> .....	28
6.	<a href="#">Comparación de los Discursos</a> .....	30
6.1.	<a href="#">Delimitación de las Zonas de Intervención</a> .....	34
6.2.	<a href="#">Al revisar el presupuesto encontramos que</a> .....	37
7.	<a href="#">Conclusión</a> .....	44
8.	<a href="#">Bibliografía</a> .....	47
9.	<a href="#">Anexo</a> .....	49
	<a href="#">1. Matriz comparativa del discurso entre agentes de cooperación en Colombia.</a>	

# **ANÁLISIS DEL DISCURSO PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL BASADO EN EL ESTUDIO DE CASO DEL PROGRAMA DE ACCESO A LA JUSTICIA EN EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA EN EL 2010.**

## **1. Introducción**

Colombia es un país con un gran potencial desestabilizador en la región andina, esto se puede afirmar por el hecho de la existencia de un conflicto armado involucrando grupos guerrilleros, bandas criminales y paramilitares, dentro del cual se cometen violaciones al Derecho Internacional Humanitario y ataques a la población civil. Según Transparencia Internacional, el índice de percepción de corrupción ubica a Colombia en el puesto 80 frente a 183 países, así como es el segundo país más desigual de América Latina, y uno de los principales países productores y traficantes de drogas ilícitas. Esta vulnerabilidad ha llevado a que Colombia, se haya consagrado como una de las principales naciones receptoras de recursos de cooperación internacional, en América Latina y en el mundo.

Para el año 2010, en el marco del segundo Gobierno de Álvaro Uribe Vélez se tenía un discurso antiterrorista, militarista que se consagró a partir de la situación internacional e interna, en el cual se sostiene un conflicto social prolongado hace más de cincuenta años. En este período el gobierno se caracterizó por atacar las causas del conflicto interno por medio de intervenciones paternalistas, de entrega de mercados y subsidios, llevando a cabo acciones militares para derrotar a las guerrillas. A partir de esta situación contextual, se consolidó dentro del primer gobierno de Uribe un discurso asistencialista, en el cual Colombia pide ayuda internacional para combatir el conflicto y financiar las acciones militares. Para ello además de la búsqueda de créditos en organismos multilaterales como el BID para financiar programas como familias en acción, o la construcción de viviendas de interés Social en el programa de Fonvivienda. Colombia busca apoyo financiero

para consagrar sus políticas públicas plasmadas en el Plan de Desarrollo Nacional, aliviando así la carga financiera para el Estado.

Colombia para el 2011 se ubica como una nación prioritaria para la cooperación de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional<sup>1</sup>, convirtiéndose en el país número 15 beneficiario de recursos para la cooperación, después de estados como Afganistán, Haití, Kenya, Iraq y Uganda. (USAID Budget: Where Does USAID Money go?, 2011) Es así como USAID sólo para el año 2011 entrega al país 192,362,083 USD (Fiscal year 2010 Agency Financial Report, 2010) y llega a atender problemas de estructurales del Estado Colombiano, como lo son la incapacidad de la implantación de un Estado de Derecho, en el cual impere la ley, atacando la falta de acceso a la justicia, programa en el cual nos enfocaremos en este trabajo.

Para que el Programa de Acceso a la Justicia finalmente llegue a constituirse como tal y se haga realidad, debe existir un proceso detrás de ello, que empiece a gestarse desde la rama ejecutiva estadounidense. Este se concibe en la política exterior del gobierno en turno donde sus intereses son plasmados en un documento estrategia que es presentado por el departamento de Estado y USAID al Congreso. Después de la aprobación del presupuesto sigue a tercerizar sus actividades al operador del Programa de Acceso a la Justicia en Colombia (MSD) hasta llegar a quienes finalmente van a llevar a cabo actividades, como fundaciones, ONG's o instituciones estatales, que para efectos de este trabajo es la Fundación Cerrejón Fortalecimiento Institucional.

En este trabajo, se comparará el discurso de los Estados Unidos para la cooperación internacional con la realidad, y se buscará establecer la relación entre los discursos de cooperación de USAID, Acción Social y MSD en el marco del Programa de Acceso a la Justicia. Con ello se le dará respuesta a la pregunta que

---

<sup>1</sup> En el presente documento se seguirá nombrando la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, como USAID.

guiará la investigación: ¿Cuál es la relación que existe entre el discurso de cooperación de USAID y la materialización de éste por parte de la Fundación Cerrejón Fortalecimiento Institucional para La Guajira, como subcontratante de USAID?

Específicamente se buscará:

- Entender cuáles son las diferencias y semejanzas de los discursos de USAID, Management Sciences for Development <sup>2</sup> y Acción Social para la cooperación internacional, explicando cómo Acción Social afecta la ejecución de las propuestas ,que proceden de éstos en Colombia. ¿Qué cambia de la práctica a la concepción?
- Analizar cómo se reflejan los discursos de cooperación internacional en la realidad, es decir, entender cómo la política colombiana (a través de Acción Social) ha interpretado las directrices y ha inferido en la repartición de los recursos de cooperación.
- Identificar cuál es la ruta que toma el discurso de USAID por medio del análisis del Programa de Acceso a la Justicia en Colombia.

Se argumentará a favor de la hipótesis que, debido a que USAID sigue el modelo de tercerización de sus funciones a operadores, y estos a su vez subvencionan sus contratos para otros agentes, se pierde parte del discurso original de USAID. Se demostrará esto a partir del hecho de que parte de los recursos de cooperación se quedan en la cadena del proceso de tercerización, lo que hace que otros actores lleguen a cofinanciar los proyectos y tengan margen de maniobra en

---

<sup>2</sup> En el presente documento Management Sciences for Development se nombrará por sus siglas MSD.

estos, lo que genera que no lleguen todos los recursos que se pretendían al programa, ni que las actividades se ejecuten como tenían programado en un principio, por lo cual no se pueden cumplir a cabalidad los objetivos.

Esta hipótesis se comprobará por medio de la comparación de los documentos estrategia de Acción Social y USAID, y analizando cuál es la incidencia de éstos planteamientos en el momento de ejecutar y crear estrategias al operador del proyecto de Acceso a la Justicia: MSD. Este mismo proceso se repetirá al momento de incluir a la Fundación en esta ecuación, para lo cual se investigarán los términos de referencia de USAID para plantear las intervenciones y acceder a los recursos que serán operados por MSD, y qué parámetros se establecen en el Manual de Subvenciones para que una Fundación finalmente sea la que ejecute los recursos. También se contrastarán los reportes de seguimiento de la fundación con MSD, con los lineamientos estratégicos para la cooperación de USAID. Con esto, y con las entrevistas a los funcionarios de la Fundación se constatará lo que en realidad se hizo en terreno con el discurso de estrategia de USAID, para determinar si el discurso se mantuvo, o perdió parte de su integridad en el proceso burocrático.

### ***Metodología***

La metodología que se utilizará en el presente trabajo es la del análisis del discurso, el cual entiende que “ la realidad social es producida y hecha real por medio de los discursos, por ello las interacciones sociales pueden que no sean entendidas a cabalidad sin la referencia a los discursos que le dan sentido.” (Phillips & Cynthia, 2002) por lo cual se buscará explorar la relación que existe entre los discursos que USAID ha producido como estrategia de trabajo global,

con la realidad de éste en Colombia, por medio del estudio de caso del Programa de Acceso de la Justicia<sup>3</sup> en La Guajira.

Siendo los discursos nuestra categoría de análisis, entenderemos éstos como “la interrelación de textos, y prácticas para su producción, divulgación y recepción que trae un objeto a ser real” (Parker, 1992: en Phillips & Cynthia, 2002) A partir de ello, se analizarán los documentos de estrategia, así como los términos de referencia para presentación de propuestas a USAID, y el manual de subvención del AJP elaborado por USAID Y MSD; en estos documentos se reflejan las ideas globales detrás de sus proyectos, que luego se podrán comparar con lo que en realidad se elaboró.

Este estudio se basará en el supuesto que “ los individuos no siempre tienen el lujo de escoger su identidad, su verdad y su realidad. Por ello, se piensa que la realidad en la que vivimos está en gran medida escrita por nosotros, por una multitud de discursos en conflicto, de los cuales hacemos parte” (Phillips & Cynthia, 2002, pág. 2)

Los discursos de USAID para la cooperación internacional, así como los de la guerra contra el terrorismo, la Seguridad Democrática o el del desarrollo como libertad, han forjado la realidad en la que los ciudadanos viven, pues de ellos han dependido las políticas públicas que se han llevado a cabo en la última década, afectando como éstos ven su realidad, y de allí radica la importancia de éste estudio:

“ ...lo que las personas dicen depende del contexto particular en el que se esté hablando y de la función que cumpla en esas circunstancias; de esta manera, cuando las personas se involucran en una interacción discursiva, construyen y negocian significados, o la <realidad> misma sobre la que están hablando.” (Abril, 2007)

---

<sup>3</sup> También conocido como Access to Justice Program (AJP).

## 2. Marco Teórico

### *El desarrollo como Libertad*

En el presente documento se analizará el discurso detrás del AJP desarrollado por USAID. Este se encuentra dentro de un marco de cooperación internacional también entendida como cooperación para el desarrollo, por lo cual resulta de gran importancia explorar cual es el discurso detrás del *desarrollo*, una teoría clave de éste es la del economista Amartya Sen, que en su libro *el Desarrollo como Libertad* (1999) explora. El desarrollo es concebido aquí, como un proceso en el cual se expanden las libertades reales que las personas disfrutan. Enfocarse en las libertades humanas va en contravía con otras visiones de desarrollo, que entienden como desarrollo el crecimiento del PIB nacional, el incremento de los ingresos per cápita, la industrialización, el avance tecnológico o la modernización social. (Sen, Development as Freedom, 1999)

El autor explica que aunque el crecimiento del PIB o de los ingresos per cápita, son una forma para expandir las libertades de los miembros de la sociedad, la libertad depende también de otros determinantes como los arreglos económicos y sociales (el acceso a la salud y educación) así como el ejercicio de derechos políticos y civiles (la libertad de participación en discusiones públicas).

El desarrollo para Sen (2009) implica la remoción de fuentes de no-libertad: pobreza, tiranía, pocas oportunidades económicas, negación de instalaciones públicas, así como intolerancia y sobreactividad de Estados represivos. Aunque lo que las personas pueden llegar a alcanzar está influenciado por las posibilidades económicas también tienen que ver, las libertades políticas, los poderes sociales, la promoción de condiciones para la buena salud, educación básica y el aliento al fomento de iniciativas sociales. Por ello la importancia de los arreglos institucionales para que estas oportunidades se materialicen, las cuales son influenciadas por el ejercicio de la libertad de las personas, a través de la

posibilidad para participar en la toma de decisiones públicas que impulsa el progreso de éstas oportunidades.

Existen cinco tipos distintos de libertad, que vistos desde una perspectiva instrumental, incluyen: 1) libertades políticas, 2) facilidades económicas, 3) oportunidades sociales 4) garantías de transparencia y 5) seguridad. Las libertades no sólo son las principales formas para llegar al desarrollo, sino que también son el objetivo en sí mismas. Es evidente que todas estas se relacionan; por ejemplo las libertades políticas en forma de libertad de discurso y de elegir y ser elegido, ayudan a promover la seguridad económica; las oportunidades sociales en la forma de educación y acceso a la salud, facilitan la participación económica.

Amartya Sen es enfático en la importancia de no acostumbrarse a tomar el objetivo principal del desarrollo como la búsqueda de la maximización del ingreso o la riqueza, pues es sólo el medio para llegar a la libertad o “meramente útil para llegar a otra cosa”. (Sen, *Development as Freedom*, 1999)

En línea con lo mencionado, se profundiza en los tipos de libertades instrumentales.

- Las *libertades políticas* se refieren a las oportunidades que tienen las personas para determinar quién los gobierna, bajo qué principios y la posibilidad de escrutinio y crítica a las autoridades, libertad de prensa y expresión y tener la posibilidad de escogencia de partidos políticos.
- *La Libertad de facilidades económicas*, se refieren a las oportunidades que los individuos gozan de utilizar los recursos económicos con el propósito de consumo, producción e intercambio. En la medida que el proceso de desarrollo económico incrementa el ingreso y riqueza de una nación, los recursos serán reflejados en el incremento de los derechos económicos que adquiere la población.

- *Las oportunidades sociales* se refieren a los arreglos que la sociedad hace en orden de gozar de educación, salud, seguridad social, etc. Estos factores influyen las libertades del individuo para vivir mejor.
- Por *garantías de transparencia* se entiende a la libertad de negociar con otras partes bajo el supuesto de confianza, garantizando que haya discreción.

El proceso de desarrollo para Amartya Sen propone lograr interconexiones entre estas libertades, y estas a su vez se relacionan con la concepción de instituciones que puedan soportar las interacciones de las libertades e incluyen instituciones como los sistemas democráticos, sistemas de mercados, salud, justicia y educación, y medios de comunicación que deben estar encaminados al desarrollo de las libertades individuales. Las instituciones pueden incorporar arreglos públicos que provengan de iniciativas gubernamentales, así como estructuras mixtas. (1999, p. 10)

### ***La Justicia para Sen***

Para efectos de este documento, se explorará de manera más detenida el análisis que hace el autor acerca de la ética y la justicia. Este se enfoca en el utilitarismo como teoría que ha sido ampliamente aceptada, y que ha generado que las decisiones estatales se tomen teniendo en cuenta la maximización de la utilidad. Esta fue desarrollada principalmente por Jeremy Bentham, en donde la utilidad fue definida como el placer, felicidad o satisfacción que un individuo siente. Esta teoría se basa en tres supuestos, el primero es el consecuencialismo, en donde los individuos, instituciones, las acciones, las reglas, etc. deben ser juzgados por sus consecuencias y los resultados que éstos generan. Sin importar el camino que se tome para llegar a ello, o cuales sean los resultados que se estén esperando. Un segundo componente del utilitarismo es el bienestar, en la medida que se restringen las acciones estatales a la utilidad común (sin tener en cuenta aspectos como la violación de derechos, deberes, etc.) y por ende requiere que cada

decisión que se tome, sea juzgada por las utilidades que genera. El último componente importante es la suma de utilidades de las distintas personas, que generan un agregado, con lo cual se ponderará qué actividades se deben hacer. Aunque esto se hace bajo el supuesto del bien común, no se tiene en cuenta la distribución del agregado en los individuos.

La injusticia en el sentido utilitario representa la pérdida de utilidad, o lo que se pudo haber alcanzado y no se logró. Una sociedad injusta en este sentido, sería aquella en la cual las personas son significativamente menos felices, de lo que necesitan ser. (Sen, *Development as Freedom*, 1999, p. 59)

El autor se enfoca en esta teoría, pues actualmente es una de las corrientes importantes en las que más se basan las naciones para tomar decisiones, y por ende en la actualidad se le da más importancia al crecimiento económico, pues se entiende este como sinónimo de prosperidad y bienestar, y se deja a un lado si los individuos gozan de libertades. En este sentido el acceso a la justicia representa una forma de llegar a la libertad.

Sen en su concepción de justicia se aleja del asistencialismo y los Estados paternalistas, explica que la justicia no debe basarse “en términos de los recursos o de los bienes elementales que las personas posee, respectivamente, sino por las libertades de que realmente disfrutan para elegir las vidas que tienen razones personales para valorar” (Sen, *Nuevo Exámen de la Desigualdad*, 1995). Es decir, muchas veces las políticas asistencialistas atentan contra la libertad de las personas de elegir, pues se basan en el hecho de considerar los bienes primarios como libertad y estos para Sen son sólo los medios para conseguirla. “...la igualdad de bienes elementales o recursos poseídos puede ir unida a serias desigualdades en las libertades realmente disfrutadas por distintas personas” (Sen, *Nuevo Exámen de la Desigualdad*, 1995, pág. 97)

Con lo cual el autor concluye que se necesita hacer una revisión del concepto de la justicia, a la luz de uno que en vez de centrar su atención en los medios para

conseguir la libertad, se enfoque en la extensión de la libertades que una persona goza realmente,

“ ...la igualdad de libertades para alcanzar nuestros fines no puede nacer meramente de la igualdad en la distribución de bienes primarios. Tenemos que examinar las variaciones interpersonales en la transformación en capacidades para procurar nuestros fines y objetivos, de los bienes primarios y, más ampliamente, de los recursos.” (Sen, Nuevo Exámen de la Desigualdad, 1995, pág. 104)

### **3. Marco Conceptual.**

El gobierno de Estados Unidos por medio de su Agencia para el Desarrollo Internacional promueve el *gobierno justo y democrático* en America Latina, esto basado en la filosofía de Amartya Sen, y a partir del modelo de gobierno que se vino consolidando desde los años noventa. El programa del acceso a la justicia responde a esta coyuntura y la concepción de eficiencia y eficacia de los programas estatales que tiene el congreso y la rama ejecutiva estadounidense.

#### ***El Estado y la empresa privada***

Para entender la dinámica con la que opera el Programa de Acceso a la Justicia en La Guajira, es importante entender las transformaciones que ha sufrido el Estado para llegar a que en la actualidad empresas privadas sean las encargadas de ejecutar proyectos del Estado. Por medio del estudio del texto de Luiz Carlos Bresser, podemos entender la evolución del Estado en América Latina, que se refleja en el modus operandi de las distintas agencias y en últimas en la forma de concepción y ejecución de la cooperación internacional. Bresser explica por medio de un recuento histórico cuáles son las reformas que se harán necesarias para el Estado de los años 90. De acuerdo con el autor, luego de la crisis sufrida en los

años 30, se adoptan medidas keynesianas por lo que el Estado pasa a tomar más control sobre el mercado, que definido por el autor es: “el mecanismo de asignación de recursos por excelencia” (Bresser Pereira, 1997, p. 519). Es por ello, que posteriormente en los años 80 estalla una nueva crisis, enfrentando al Estado a problemas fiscales, a la globalización, y al choque producido entre el mercado y éste, donde se buscaba ser agente de desarrollo, finalmente se convierte en un obstáculo (Bresser Pereira, 1997, p. 522).

Es por ello que se habla de las reformas que fueron necesarias en los años noventa, enfocándose en cuatro puntos donde el Estado fue reformado; estos puntos son: Su tamaño, poder de regulación, gobernancia y por último gobernabilidad. Se entenderá por gobernancia la capacidad administrativa y financiera que tenga el gobierno de transformar sus decisiones en realidades (Bresser Pereira, 1997, p. 539) y por gobernabilidad el apoyo político que tengan los dirigentes que están en el gobierno (Bresser Pereira, 1997, p. 538). Por lo tanto, se verá cómo ha sido la transición de un Estado social del siglo XX a un Estado denominado por el autor como social-liberal del siglo XXI (Bresser Pereira, 1997, p. 525), donde la reforma insertada provoca cambios en el sistema tanto de mercado como de Estado.

En cuanto a la delimitación del tamaño del Estado se evidencia que anteriormente este poseía un gran campo de acción el cual se ve reducido en la nueva reforma; es por ello que el autor habla de tres campos en los cuales el Estado redefinirá su papel. Estos campos son: Actividades exclusivas del Estado, servicios sociales y científicos y producción de bienes y servicios para el mercado. En el primer campo estas actividades quedan en manos exclusivas del Estado, ejerciendo sobre ellas como lo explica el autor, un monopolio. (Bresser Pereira, 1997, p. 528) Estas actividades son las de legislar, juzgar y cobrar impuestos, y en cuanto a sus actividades económicas tenemos la creación de un banco central que permite la estabilidad de la moneda y que garantice la estabilidad financiera.

El segundo campo va referido al de los servicios sociales y científicos, los cuales sufrirán el fenómeno de la publicitación, entendido como “propiedad pública no estatal” (Bresser Pereira, 1997, p. 529), esta propiedad se crea debido a que, estas actividades pertenecen a los sectores de la educación, la salud y al campo científico, y en ellas interviene el Estado pero no totalmente ya que no son subsidiadas, sin embargo tampoco pertenecen al sector privado, por lo que las organizaciones que estén a cargo de estas actividades no tienen fines de lucro.

Por último se encuentra el campo de la producción de bienes y servicios para el mercado, este normalmente pertenecía al sector privado, sin embargo antes de los años 90 se dio el fenómeno de la Estatización, donde el Estado tomó posesión del manejo de ciertos servicios públicos, pero frente a la crisis financiera, el Estado se vió en la necesidad de que estas empresas fueran privatizadas, pasando a manos de las empresas privadas. Comprobando así, que el mercado era el mecanismo perfecto para la regulación de estos bienes y servicios, y generándose una tercerización de los servicios públicos.<sup>4</sup> Se prescribe un futuro en donde se llegará al Estado Social Liberal, este tendrá intervención de agentes que son públicos pero no estatales, que alivianarán el peso fiscal e intervencionismo estatal. Estos se harán cargo de algunos papeles antes considerados apenas estatales, con lo cual éste podrá dedicarse al apoyo de actividades que representan externalidades positivas, así como va la corrección de fallas de mercado e intervención como regulador o financiador del desarrollo de la sociedad, todo esto encerrado en un marco de garante de derechos humanos.

#### **4. El Marco de la Cooperación Internacional en Colombia.**

En primer lugar, para efectos de este trabajo es importante definir la cooperación internacional . Esta es una herramienta de financiación proveniente de capitales en el exterior, que utiliza el gobierno para llevar a cabo distintas políticas públicas

---

<sup>4</sup> Por tercerización se entenderá como la contratación de empresas privadas para que brinden servicios a la comunidad, que son competencias del Estado, es una subcontratación que resulta ser más costo-eficiente.

y llegar a la consecución de las metas establecidas en el Plan de Desarrollo Nacional, que para el segundo periodo de gobierno del Presidente Uribe 2006 a 2010, fue titulado *Estado Comunitario : Desarrollo para Todos*. La definición que tiene el gobierno nacional para el 2006 de cooperación internacional es la misma que se usó en el Manual de Cooperación Internacional en el 2004, donde todavía existía ACCI, (que luego sería reemplazada en el 2005 por Acción Social, una agencia presidencial que no sólo abordaría la cooperación internacional sino que también estaría encargada de la Acción Social.) La ACCI define la Cooperación Internacional como:

“... la ayuda que se le entrega para apoyar el desarrollo económico y social de países en desarrollo, mediante la transferencia de tecnologías de conocimientos, habilidades o experiencias por parte de países u organizaciones multilaterales. Se le conoce también como Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) y es un concepto global que comprende diferentes tipos concesionales de ayuda.” (Agencia Colombiana de Cooperación Internacional ACCI, 2004)

A partir de ésta definición, se entiende que la cooperación puede darse entre dos países (bilateral) o entre varios países (multilateral), así mismo también puede tener dos instancias que el Departamento Nacional de Planeación (2008) lo define como:

**a) La Cooperación Técnica y Financiera no reembolsable:** El objetivo de ésta ayudar a otorgar herramientas para fortalecer estrategias de desarrollo, por medio de transferencias técnicas, de tecnologías, conocimientos, habilidades o experiencias por parte de países u organizaciones multilaterales.

**b) Cooperación Económica:** Básicamente es la facilitación de recursos financieros destinados a la ejecución de estudios de perfectibilidad técnica y financiera que sustentarán posibles operaciones de crédito en un determinado sector.

## ***Acción Social***

A partir del 2005, mediante el Decreto 2467 de 2005, se transforma a ACCI a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, y es hasta el 2011 la encargada de coordinar la cooperación internacional en Colombia. Esta agencia tiene “la función de administrar y promover la cooperación internacional técnica y financiera no reembolsable que recibe y otorga el país.” (Departamento Nacional de Planeación, 2008)

Después de la creación de una nueva agencia , y la reelección del gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez, se fija una nueva estrategia de cooperación que comprenderá desde el 2007-2010. Esta estrategia refleja los lineamientos establecidos para la política exterior colombiana en el Plan Nacional de Desarrollo, como son:

“..avanzar hacia un nuevo enfoque de cooperación técnica, temática y horizontal, en el que al ser receptor y oferente se amplíen las posibilidades de relación política en instancias bilaterales y multilaterales.”

Las tres áreas prioritarias de la agenda de gobierno para el periodo 2007-2010 son:

1. Objetivos de Desarrollo del Milenio.
2. Lucha contra el problema Mundial de las Drogas y Protección del Medio Ambiente.
3. Reconciliación y gobernabilidad.<sup>5</sup>

En la estrategia también se plantea que el Gobierno Nacional “buscará priorizar la demanda de cooperación alrededor de cinco componentes: Fortalecimiento del Estado Social de Derecho y los Derechos Humanos, atención a las víctimas de la

---

<sup>5</sup> Tomado de la Estrategia 2007-2010, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

violencia y fortalecimiento a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, desplazamiento forzoso y asistencia humanitaria, Programas Regionales de Desarrollo y Paz, y Reintegración económica y social. (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, 2007) (Para mayor información ver anexo 1.)

Para el año 2005, se creó Acción Social. Estados Unidos para Colombia significaba el principal oferente de cooperación internacional bilateral. “Entre 2000 y el 2005 se destinaron más de 3,9 billardos de USD a Colombia, el 80% de los cuales se destinó a programas de apoyo al ejército y a la policía. La ayuda americana enfocada a la defensa de los derechos humanos, la democracia, la justicia, el desarrollo alternativo y la ayuda humanitaria ascendió a 603,4 millones de USD (Comisión Europea, 2007) estableciéndolo a Colombia como su principal socio estratégico en la región andina. La cooperación para el desarrollo, que se recibe debe seguir los lineamientos estipulados por USAID y Acción Social será una de las instituciones encargadas del seguimiento a los recursos y a la forma en que éstos se ejecutan.

### ***USAID***

USAID “es una potente herramienta costo-eficiente, que permite a los Estados Unidos (en conjunto con la diplomacia) proteger su seguridad y prosperidad, mientras se promueven valores fundamentales como la libertad y oportunidad.” (USAID, 2011) <sup>6</sup> Esta agencia que viene operando hace cincuenta años, trabaja en más de cien países, y dependiendo de las necesidades de la región actúa en ciertas líneas estratégicas. En particular para el continente americano, se tienen cuatro prioridades regionales (Department of State/ USAID joint strategic Plan 2007-2012):

- **La consolidación de la democracia:** Esta línea se basa en apoyar a los esfuerzos de creación de sistemas políticos competitivos e incluyentes, en

---

<sup>6</sup> Términos que van en coherencia con la teoría de Sen de desarrollo como libertad.

el cual los ciudadanos tengan acceso al poder político. Se infiere que con mayor competencia por el poder, hay menos corrupción y más responsabilidad política de los funcionarios.

- **Promoción de la prosperidad:** La estrategia de esta línea se basa en propiciar las condiciones para el acceso de la población a la economía formal, para así reducir la pobreza en la región, y promover la justicia social.
- **Acceso a la oportunidad:** En este frente de trabajo se entiende la pobreza, la inequidad y la exclusión política y social, como factores que han negado a la población el acceso a oportunidades. Estados Unidos para ello mejora el acceso y la calidad básica y avanzada de la educación, así como se trabaja en el mejoramiento del sistema de salud, la protección y la gestión de recursos naturales y también se le da importancia a la parte de la seguridad, haciendo énfasis en la tenencia de propiedad privada.
- **Protección al Estado Democrático:** En un continente en el que la mayoría de los gobiernos son elegidos democráticamente, la preocupación de USAID no es la guerra entre los Estados sino el terrorismo, el crimen organizado y el tráfico de personas, bienes ilícitos, incluyendo el narcotráfico. Para ello, en ésta estrategia se construye o refuerza el vínculo entre seguridad, prosperidad económica y el bienestar de las instituciones democráticas.

En cuanto a su estructura, la Agencia responde a la Presidencia y al Congreso de los Estados Unidos, ésta se subdivide en dos sectores: Oficinas geográficas y funcionales. La primera, se responsabiliza de los programas a nivel mundial, mientras que la segunda, es la encargada del seguimiento de dichos programas en sus respectivos países. Los embajadores actúan como los jefes de misión en las naciones en donde se desarrollan las actividades, por lo cual las acciones en Colombia son reportadas a la Embajada Americana, así como a un jefe del programa a nivel mundial. Al momento de aproximarse a Colombia, éste país

representa un *Estado Fallido*, dentro del cual las instituciones son débiles, las personas no están sujetas a la ley y a las instituciones del Estado, no existen las condiciones para que los ciudadanos sean libres y tengan oportunidad de desarrollo, y no hay presencia del Estado en algunas regiones del país. Para USAID un Estado Fallido “representa un territorio con potencial para que germinen semillas del terrorismo y se transporten por la región, significando una amenaza transnacional.” (The First Quadrennial Diplomacy and Development Review, 2010)

Regresando al ámbito mundial, para el año 2010 USAID determina cinco objetivos en los cuales actuará en las próximas vigencias fiscales (Fiscal year 2010 Agency Financial Report):

- Paz y Seguridad
- Gobierno Justo y Democrático
- Invertir en la Gente
- Crecimiento Económico
- Asistencia Humanitaria

Siendo la posición de Colombia geoestratégicamente importante en la región andina y un aliado históricamente relevante, USAID encuentra este país como prioritario para destinar sus recursos de cooperación, pues puede llegar a ser un posible agente desestabilizador. Es más, para el 2011, Colombia recibió más recursos que Israel, principal aliado de Estados Unidos en el Medio Oriente, que se ubicó como el 16º país receptor de recursos de cooperación, con un presupuesto de 190,526,897 USD. (USAID Budget: Where Does USAID Money go?, 2011)

Para USAID (2007) los gobiernos que son transparentes, accesibles, efectivos y responsables con su pueblo tienen mayor probabilidad de ser considerados legítimos, y por ende engendran sociedades que son más pacíficas y estables, por

lo cual la apuesta de USAID en Colombia es el fortalecimiento institucional, específicamente en el sector de la justicia. (ver anexo 1.)

Este trabajo se centrará en el Programa de USAID para el Acceso a la Justicia, su segunda fase empieza en el 2010 y termina en el 2012 (Management Sciences for Development, 2010). Este programa pertenece al objetivo llamado “Gobierno Justo y Democrático”, y desarrolla una serie de proyectos, dentro de los cuales está el Programa de Casas de Justicia. En particular, se estudiará el caso de la construcción de Casas de Justicia en La Guajira, un proyecto que se lleva a cabo en asociación con La Fundación Cerrejón Fortalecimiento Institucional, el Ministerio de Justicia y las alcaldías municipales. (ver gráfica 1)



Gráfica 1. Objetivos de USAID y el Programa de Acceso a la Justicia en ellos

### ***Management Sciences for Development***

Pero antes de ello, se debe explicar que la ejecución de las cinco metas anteriores se llega a partir de la tercerización de su trabajo a operadores, el operador para ejecutar el Programa de Acceso a la Justicia en Colombia es Management Sciences for Development (MSD). MSD es líder en programas para la implantación del Estado de Derecho y Derechos Humanos, y retiene su

posición delantera del movimiento para incrementar el acceso a la justicia de poblaciones marginadas. (Management Sciences for Development)

La estrategia de MSD para incrementar el acceso a la justicia incluye el trabajo para “racionalizar los procedimientos de las cortes, reducir la detención preventiva, e introducir y promover los mecanismos alternativos de resolución de conflictos” (MSD, 2010). Teniendo en cuenta las necesidades de poblaciones como mujeres y jóvenes, la estrategia de MSD es incorporar “el establecimiento de instalaciones remotas de justicia o un ciclo de servicios judiciales, educación pública en temas de anticorrupción, la ética judicial y control ciudadano.” (Management Sciences for Development, 2010)

Así mismo, MSD buscará formar alianzas con el Ministerio del Interior y de Justicia, para que estos aumenten su “capacidad funcional y operativa para coordinar los mecanismos de conciliación y arbitraje e incluso apoyar la propuesta de una nueva ley o decreto sobre sistemas alternativos de resolución de conflictos para unificar las disposiciones existentes y resolver asuntos que hoy pareciera confundir a operadores y usuarios” (Programa de Acceso a la Justicia. Manual de Subvenciones, 2010). Otros servicios de MSD en el AJP : La capacitación de jueces y profesionales y fortalecimiento institucional. (Ver Anexo 1)

En alianza con el Ministerio de Justicia, MSD abre la licitación para subvencionar el programa de Acceso a la Justicia en La Guajira, que empezaría a desarrollarse en el 2010. Es allí donde entra a jugar un último actor, que es quien finalmente ejecuta el proyecto de USAID para el Acceso a la Justicia, La Fundación Cerrejón Fortalecimiento Institucional: esta es una organización independiente sin ánimo de lucro, fundada por la empresa minera Cerrejón Coal Company.

### ***La Fundación Cerrejón Fortalecimiento Institucional para La Guajira***

Desde el 2008, el objetivo de esta ONG, es el de fortalecer las instituciones públicas y a la sociedad civil para que se pueda asegurar una mejor inversión de los recursos públicos de La Guajira. Esta busca generar transparencia de la inversión de los recursos del gobierno, para que éstos a su vez lleguen a constituirse en proyectos de inversión social.

Aunque la Fundación para el 2008 es financiada casi en su totalidad por Cerrejón Coal Company, el objetivo a partir de éste año es que dependencia financiera vaya decreciendo, para cuando las actividades mineras de Cerrejón terminen, ésta siga operando en La Guajira y la región se siga beneficiando de la gestión de la fundación.

Para el 2010 la Fundación tiene cuatro áreas de trabajo estas eran:

1. Participación ciudadana y control a los recursos de las regalías.
2. Modernización de las entidades territoriales.
3. Acceso a la justicia y mecanismos alternativos de resolución de conflictos.
4. Educación para la gestión pública y formación de opinión pública.

En particular, este trabajo se enfoca en la tercera área de trabajo, que a partir de la subvención de MSD para el programa de Acceso a la Justicia, se construyeron las Casas de Justicia de Uribia y Barrancas y se adecuó la de Riohacha. Las Casas de Justicia son una iniciativa apoyada por el Ministerio de Interior y Justicia en la cual se aplican y ejecutan mecanismos de justicia formal y no formal. Con éstas el objetivo es crear institucionalidad en las áreas rurales, y que en el mismo espacio físico se aglutinen instituciones nacionales y locales de administración de justicia, que posibiliten unir esfuerzos de justicia formal y no formal, y de la Jurisdicción Especial Indígena y de la justicia ordinaria. (Ministerio Interior y de Justicia, 2012)

Estas casas en un principio operaban en lugares marginados, y barrios conflictivos, en donde se proveía una solución rápida y pacífica a las disputas cotidianas. En la segunda fase del proyecto éstas se construyeron en zonas rurales. Aunque varían en diseño, las Casas de Justicia normalmente incorporan oficinas de hasta 14 instituciones nacionales y locales incluyendo la Fiscalía, Defensoría del Pueblo, inspector de policía, medicina forense, Registraduría Nacional, Instituto del Bienestar Familiar, asesores jurídicos, trabajadores sociales, psicólogos, conciliadores en equidad, etc. Es pertinente aclarar que estas no contienen jueces de la república, y no son parte de la justicia formal, por lo tanto no se puede acudir para audiencias ni para decidir el futuro de los casos. (Assessment of USAID/Colombia's justice reform and Modernization program, 2010)

### ***La Casa de Justicia Regional***

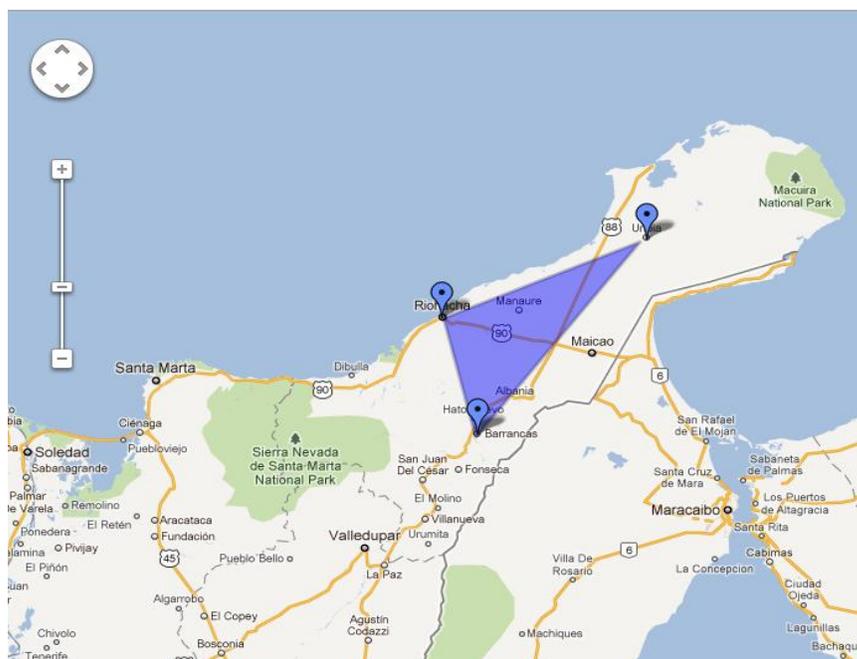
Las primeras dos Casas de Justicia se crearon en el año 1995 en un acuerdo entre USAID y el Ministerio de Interior y Justicia colombiano. El programa creció para el año 2001 y se incluyeron 19 Casas de Justicia. Para éste momento el operador para el Acceso a la Justicia era Checchi, que apoyó la creación de 23 casas de justicia adicionales para el fin de su contrato de cinco años en el 2006. Las Casas de Justicia para este periodo fueron construidas en zonas urbanas, pobres y con altos índices de conflicto. A la conclusión del contrato con Checchi, el Ministerio de Interior y Justicia, aprobó el plan piloto de la Casa de Justicia Regional en zona rural, las cuales se constituirían con una principal, conectándose con pequeñas casas que actuarían como satélites. (Programa de Acceso a la Justicia. Manual de Subvenciones, 2010)

Para el 2010, 66 Casas de Justicia estaban en operación y para el 2011 se esperaba que 74 a 75 estuvieran en operación o en construcción (Management

Sciences for Development, 2010). A partir del 2007, se firmó un convenio para cofinanciar los gastos de las Casas de Justicia, la alcaldía municipal proveería la tierra, el Gobierno Nacional los costos de construcción y USAID el aprovisionamiento de equipos y asistencia técnica para empezar las operaciones iniciales (Programa de Acceso a la Justicia, 2010). En línea con esto USAID provee asistencia técnica a las Casas de Justicia en la Guajira, por medio de la Fundación Cerrejón Fortalecimiento Institucional.

Las Casas de Justicia están diseñadas para proveer asistencia gratis en materia legal y también son usadas para proporcionar otros servicios como el de cedulação y reemplazo de documentos de identificación. Aunque tienen la pretensión de ser lugares en donde los ciudadanos pueden acudir para resolver sus conflictos de forma rápida y pacífica, este modelo ha sido débil en el momento de llegar a la realidad pues, en lugares donde hay poca presencia estatal las personas no acuden a las casas de Justicia por temor a que se efectúen en ellas ataques de las guerrillas. Para el 2010, tres casas de Justicia ya habían sido destruidas por las FARC, y la de Tolima había fracasado en parte por problemas políticos locales y la falta de garantías de seguridad, (Assessment of USAID/Colombia's justice reform and Modernization program, 2010) lo que ilustra la dificultad para que las instituciones de justicia sean legítimas y se instauren en localidades históricamente abandonadas por el Estado.

El modelo de Casa de Justicia Regional que promueve USAID propone un centro de actividad con casas Satélites. Para el caso de La Guajira se adecuó la Casa de Justicia de Riohacha para que sea el eje central y pueda triangular su gestión con las Casas de Justicia de Barrancas y Uribia, que fueron adecuadas y construidas por USAID , el Ministerio de Justicia y la alcaldía de la Entidad Territorial en el periodo del 2010-2012. (ver gráfico 2.)

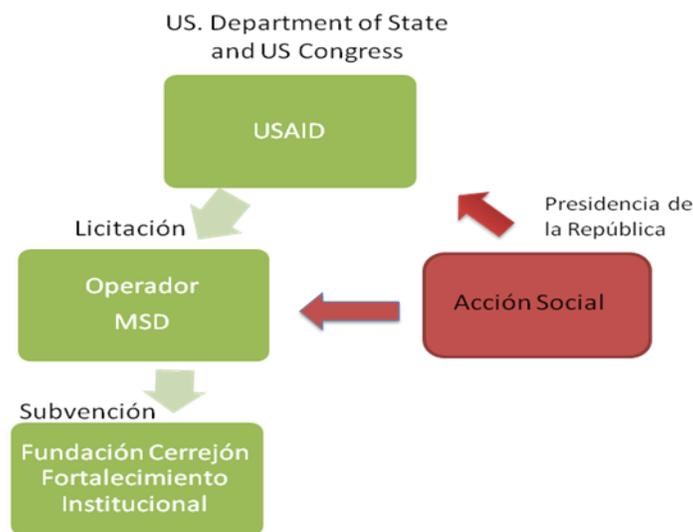


Gráfica 2: Mapa del Sistema de Casa de Justicia Regional en La Guajira. Fuente: Google Maps.

La Fundación entra a ser el apoyo técnico, capacita a Conciliadores en Equidad para que pudieran aportar al sistema de las Casas de Justicia de La Guajira. Estos son según la Ley 23/91 (por medio de la cual se crean mecanismos para descongestionar los Despachos Judiciales) son líderes propuestos por la comunidad, que como determina el artículo 86, “podrán ayudar a resolver el litigio de forma pacífica.” Los Conciliadores en Equidad no reciben remuneración económica por parte del Estado, es un trabajo desarrollado por líderes locales, que quieren aportar a sus comunidades y descongestionar el sistema judicial. Para el ejercicio de ello, se necesita capacitar personas por medio de un diplomado que también brinda USAID como parte del acuerdo de provisión de asistencia técnica a los municipios.

## 5. Ruta de la Justicia.

Para que el Acceso a la Justicia se materialice y sea un programa que ayuda al fortalecimiento de la rama judicial en Colombia, se debe empezar desde la concepción del proyecto que se genera a partir de USAID en Washington y termina con la subvención del proyecto a la Fundación. (ver gráfico 3.)



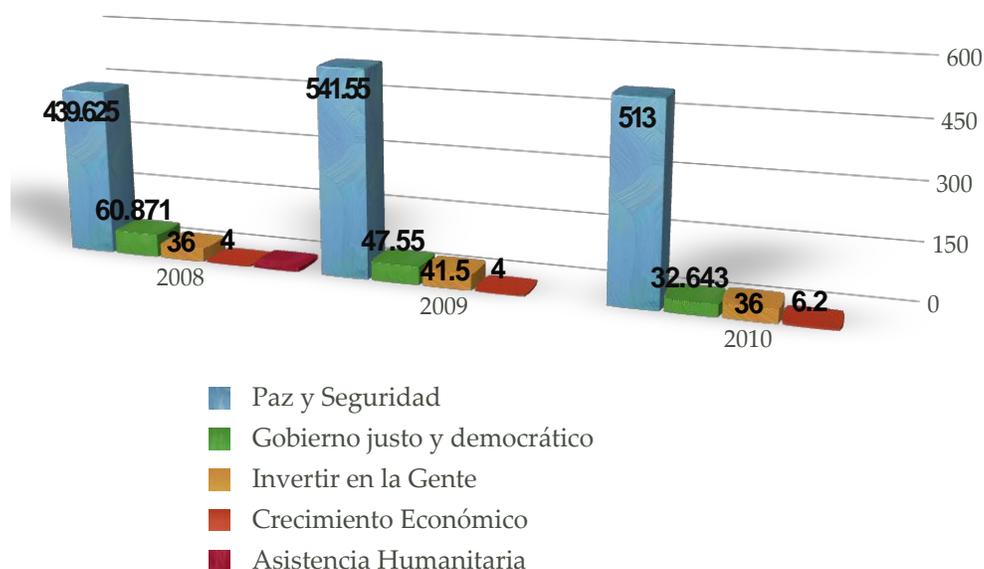
Gráfica 3. Ruta del Acceso a la Justicia.

USAID responde a la rama ejecutiva, por lo cual su discurso y actividades corresponde no sólo a la visión que tiene el Estado consagrada en Plan Cuatrienal para Diplomacia y Desarrollo, sino también a la del gobierno en turno. Para guiar la gestión y proyectar sus metas, esta agencia elabora un presupuesto anual que se le es presentado al Congreso para su aprobación y a partir de ello, se determina la ejecución de sus recursos. En esta propuesta, se priorizan las áreas de acción para cada año. Es así, como para el año 2010, en el cual se le entrega la subvención a la Fundación para apoyar la creación de la Casa de Justicia regional en La Guajira USAID presenta la propuesta de presupuesto para Colombia en el cual se determinan los siguientes lineamientos para el Programa de Asistencia Exterior:

“En asociación con el gobierno colombiano, los programas de Estados Unidos se focalizarán en tres objetivos primarios: Detener el narcotráfico y el terrorismo, el fortalecimiento de las instituciones democráticas y la promoción del desarrollo social y económico.” (USAID, 2011)

En este documento se establecen como acciones para llegar a la “paz y seguridad” todas las que se encaminen contra el terrorismo, el narcotráfico, y la estabilización de operaciones y reforma al sistema de seguridad contra al narcotráfico, siendo éste objetivo el que tiene mayor relevancia a nivel presupuestal. (ver gráfica 4). El objetivo de “Gobierno Justo y Democrático” en Colombia representa solo alrededor del 7% del total del presupuesto destinado para Colombia. Dentro de éste rubro se encuentra el Programa de Acceso a la Justicia, al cual pertenece la iniciativa de las Casas de Justicia.

Presupuesto de USAID para Colombia 2008-2010. (en miles de USD)



Gráfica 4. Presupuesto de USAID en Colombia del año 2008-2010 en miles de USD. Fuente: USAID.

Una vez el presupuesto es aprobado por el congreso de Estados Unidos, entra a Colombia, en donde Acción Social determina las poblaciones que serán objetivo de la cooperación, esto le da un giro a su vez al discurso de Estados Unidos, convergiendo en la necesidad de hacer presencia estatal en las poblaciones afectadas por el conflicto armado, donde existe poca institucionalidad y alta presencia insurgente y “terrorista”, para lo cual se diseñó por parte de Estados Unidos, las zonas para la Iniciativa de Desarrollo Estratégico en Colombia<sup>7</sup>, (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, 2007) que es una delimitación de las zonas de consolidación del gobierno colombiano. En este tema se elaborará en el capítulo 6, en la sección de la delimitación de las zonas de intervención.

### ***Acción Social y Justicia***

Acción Social entiende el acceso a la justicia como un derecho constitucional básico que debe ser garantizado para su realización efectiva. (Estrategia de Cooperación Internacional de Colombia 2007-2010, 2007). Para ello, el primer requisito para su cumplimiento es la existencia de condiciones de orden público que permita a los ciudadanos acercarse libremente a la autoridad judicial y a los funcionarios judiciales para impartir justicia libre de coacción. Por ello la agencia concibe como un papel fundamental para que la Rama Judicial pueda ejercer funciones, la de las instituciones encargadas de la seguridad (policía y ejército). En la medida en la que en el territorio exista situación de normalidad en el orden público, se podrá hacer un correcto ejercicio de la justicia.

El gobierno bajo su discurso de Seguridad Democrática tiene entonces la obligación de unir esfuerzos con diversas instituciones para asegurar el área militarmente, para luego realizar los proyectos como los de USAID que quieren fortalecer el Estado, no sólo por medio del acceso a la justicia pero también por

---

<sup>7</sup> También conocido como CSDI por sus siglas en inglés.

medio de sus instituciones. Esta visión militar es compartida por USAID que concibe como prioritario unir el factor de la justicia con la seguridad. (ver anexo 1.)

Acción Social es enfática en resaltar el papel de la justicia en la Estrategia de Cooperación del 2007- 2010, pues entiende la falta de acceso a la justicia como un factor que indica la falta de presencia estatal en el territorio y comprende que la justicia que se está dando en estas poblaciones marginales está relacionada con la que imparten los grupos guerrilleros, lo cual le resta gobernancia y gobernabilidad al gobierno.

“En Colombia el fortalecimiento de la justicia es, además, una necesidad correlativa con la dimensión de la amenaza social representada en las organizaciones armadas ilegales, fenómenos del narcotráfico y delincuencia organizada. Surge también como un imperativo de las aceleradas dinámicas de la globalización económica que hacen necesaria la existencia de instituciones fuertes y ágiles para la debida y oportuna resolución de conflictos. (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, 2007)

Acción Social comprende que los esfuerzos para el acceso a la justicia está relacionado con el fortalecimiento institucional y de las Organizaciones de la Sociedad Civil: Esta línea se centra en el fortalecimiento de las Instituciones democráticas, entendiendo como la presencia del Estado Social de Derecho en todo el territorio en defensa de la vida, la libertad, seguridad y dignidad de sus habitantes. (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, 2007) Este fortalecimiento requiere igualmente de una cultura de los Derechos Humanos. En este contexto para Acción Social, se hace necesario enfocarse en fortalecer la presencia de la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General, especialmente en zonas de violencia, desplazamiento o alto índice de presencia indígena y afrocolombiana. Así mismo, supone el fortalecimiento de los personeros municipales como defensores de Derechos Humanos y el de las

instancias y programas relacionados con la materia al interior de la fuerza pública. (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, 2007) Para Acción Social es prioridad el fortalecimiento de entidades que imparten justicia como mecanismo de control, en cambio USAID se enfoca en la justicia proveniente de la Rama Judicial, dentro de la cual hay justicia no formal, que es la que existe en las Casas de Justicia.

Retomando la ruta de la cooperación en Colombia, después de haber sido recibida y aprobada la cooperación por parte de Estados Unidos, USAID terceriza sus programas a distintos operadores. En el caso del rubro de imperio de la ley,<sup>8</sup> el operador que ganó la licitación para el 2007 fue MSD. Este actor procederá como interventor de las obras de Casas de Justicia, así como hará todas las acciones encaminadas para conciliar entre el Ministerio Interior y de Justicia, la entidad territorial y las ONG's encargadas del apoyo técnico del proyecto, para que se materialice la visión de USAID.

El programa de Acceso a la Justicia opera desde julio del 2010 hasta julio del 2012, y para él

“...se destinarán recursos del Fondo de subvenciones dirigidos a fortalecer las organizaciones de la sociedad civil que apoyen el desarrollo de actividades estratégicas y participen en el cumplimiento de los objetivos de USAID en Colombia.” (Programa de Acceso a la Justicia. Manual de Subvenciones, 2010)

### ***Las zonas CSDI***

Estos proyectos se enfocan en las zonas CSDI, “ ...con especial atención a poblaciones específicas como mujeres, niños y niñas, pueblos indígenas,

---

<sup>8</sup> La traducción del concepto *Rule of Law* al español puede ser Estado de Derecho o imperio de la ley.

comunidades afrocolombianas, comunidad LGBTI, personas discapacitadas y adulto mayor”. La Guajira tiene presencia de todas estas poblaciones, es un departamento fronterizo, y extractor de recursos naturales, razones que llevaron a que se desarrollará este proyecto.

MSD tiene el objetivo de “construir y/o remodelar por lo menos diez Casas de Justicia adicionales durante el programa” y “llevará a cabo actividades para reducir la incidencia de crímenes que son comúnmente manejados por las Casas de Justicia.” (Management Sciences for Development, 2010) Llama la atención que estas actividades también involucran la creación y ejecución de “...modelos alternativos desarrollados para incrementar el acceso a la justicia en municipalidades CSDI, tales como Casas de Justicia móviles y brigadas de justicia” (MSD, 2010). En la Evaluación del Programa de Modernización y Reforma a la Justicia, existe una contradicción con los objetivos de USAID. Esta agencia tiene como principal objetivo a nivel mundial el de atacar el problema de los Estados Fallidos, (USAID Policy Framework, 2011) que involucra la falta de presencia estatal a lo largo del territorio nacional. Pero al momento de estipularse como medio para llevar la justicia a poblaciones remotas, las Casas de Justicia móviles, este programa va en contravía con este objetivo.

Hacer presencia estatal *móvil* no ataca el problema de la debilidad estatal, pues justamente se está haciendo una presencia momentánea y variable que va en contravía con el discurso de estrategia mundial de USAID, con lo cual se puede concluir que en éste aspecto también hay unos cambios del discurso original que se escriben en Washington, con los que ejecuta MSD en Colombia.

Siguiendo el tema de la ruta del programa de acceso a la Justicia, el último actor al que se llega es a la Fundación Fortalecimiento Institucional para La Guajira (FCFI), quien sostendrá una relación directa con MSD Colombia. La Fundación entra a acceder a los recursos de la subvención en desarrollo de “ actividades de apoyo a las Casas de Justicia a través de la asistencia técnica y logística que

permita la ampliación de su cobertura y el desarrollo de su misión” (Programa de Acceso a la Justicia. Manual de Subvenciones, 2010) con lo cual su pretensión es la de “aportar al mejoramiento de los indicadores de gestión e impacto contenidos en el Plan de Monitoreo y evaluación del AJP.”

Estas actividades estarán financiadas por USAID que estipula los siguientes lineamientos, según el Manual de Subvenciones para el AJP (2010):

“El monto de la financiación oscilará entre diez mil y cincuenta mil dólares. No obstante, las subvenciones podrán estar por encima o por debajo de éstos rangos dependiendo de las necesidades del Programa. El monto tendrá en cuenta la población beneficiaria y el impacto pretendido por el proyecto; se exigirá una contrapartida mínima de un 20% de la organización solicitante, en dinero, especie o recursos humanos. El cofinanciamiento puede además ser otorgado por una tercera organización pública o privada, caso en el cual el porcentaje de cofinanciación será de un 35%.”

Con lo que se concluye que para que el Programa de Acceso a la Justicia se materialice, concretamente el Proyecto de Casa de Justicia Regional, existe una multiplicidad de agentes evidenciando una alta burocratización y tercerización del sistema de Cooperación Internacional.

## **6. Comparación de discursos**

Al ser USAID una pieza clave en la cooperación internacional en Colombia, se puede ver como los discursos de Acción Social y USAID convergen, en muchos puntos, pero también se evidencia que el enfoque colombiano tiende mucho más hacia la seguridad como medio para llegar a la prosperidad, mientras que el enfoque de USAID es uno que va dirigido más al fortalecimiento de las instituciones

públicas, esto con la pretensión de eliminar las condiciones para catalogar a Colombia como un Estado fallido.

En este orden de ideas, se puede evidenciar que el objetivo principal de USAID y Acción Social concuerdan en el momento de fijarse como prioridad la reducción de la pobreza, que USAID tiene un enfoque de desarrollo como libertad en un sentido utilitarista, basándose en el discurso de Amartya Sen. Lo determina como el “disfrutar de oportunidad económica y posibilitar que la población viva a su máxima potencialidad” (The First Quadrennial Diplomacy and Development Review, 2010). MSD en cambio, no tiene una visión macro. Este agente en su objetivo solamente se enfoca en establecer que su relación es la de ser operador para organizaciones de cooperación internacional, enfocándose en el tema de acceso a la justicia, no dimensiona que el acceso a la justicia es una herramienta de USAID y Acción Social, para traer equidad y así reducir la pobreza y generar libertades en los individuos. Lo importante en el planteamiento de MSD es que comparte la visión de Acción Social, en la medida que plantea su ayuda a países en transición con lo que da por sentado, como el gobierno colombiano, que el país ha terminado su conflicto armado, está encaminado a un postconflicto y al restablecimiento de las entidades del Estado, visión que no es clara para USAID.

USAID al momento de establecer su misión es enfático en que es una pieza clave para difundir los valores estadounidenses, planteándola como una herramienta que va en “conjunto con la diplomacia y la defensa” (USAID: United States Agency for International Development., 2012), es una manera del gobierno de EE.UU hacerse amigable con la comunidad internacional. Acción Social, así mismo, entiende a la cooperación internacional como una posibilidad de proyectar la política exterior plasmada el Plan Nacional de Desarrollo, estableciendo que su misión es “avanzar hacia un nuevo enfoque de cooperación técnica, temática y horizontal, en el que al ser receptor y oferente amplíen las posibilidades de relación política en instancias bilaterales y multilaterales”. (Agencia Colombiana de Cooperación Internacional ACCI, 2004)

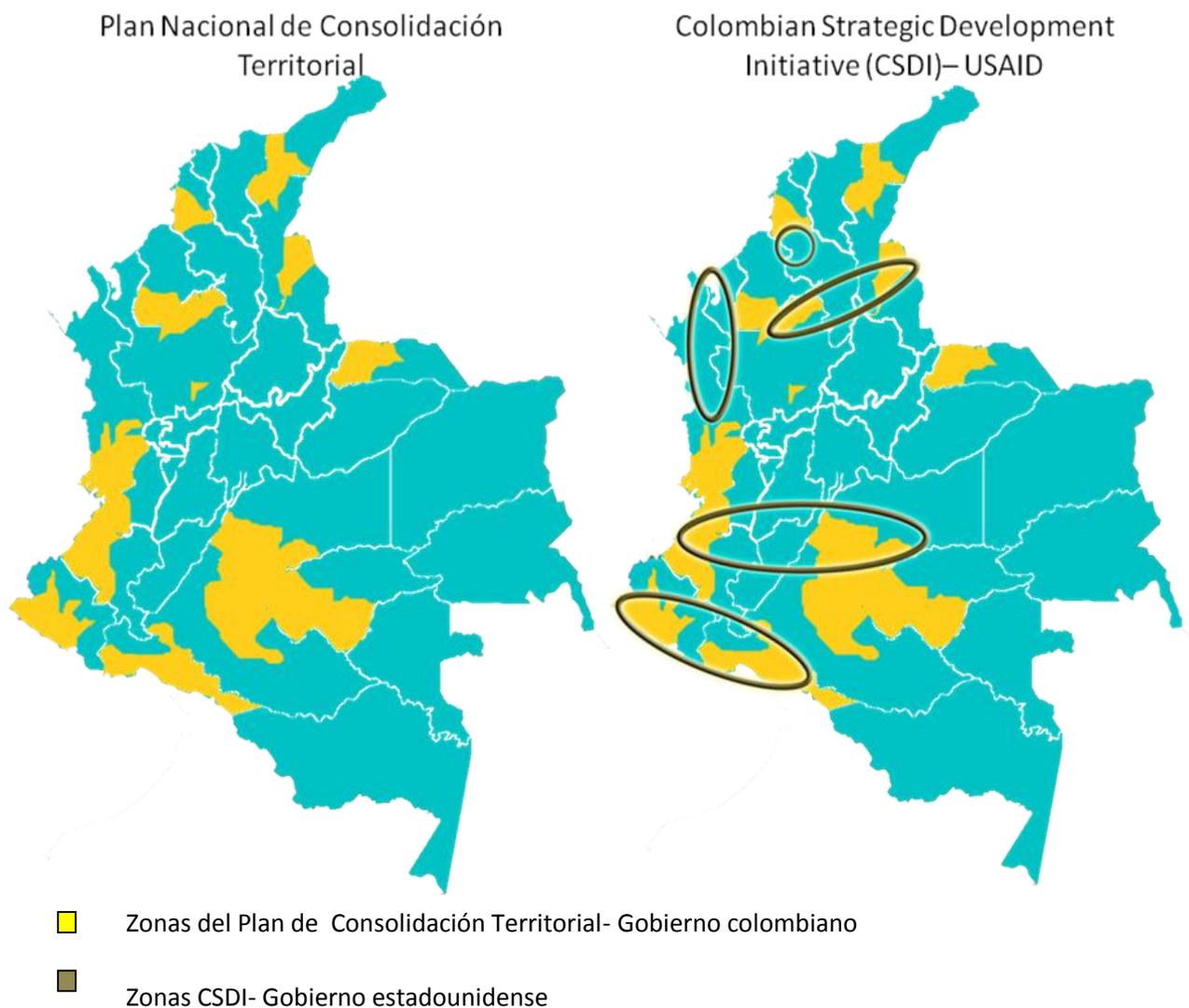
Al momento de MSD plantear su misión, esta pierde una vez más la visión macro, por lo cual deja a un lado su papel en la política exterior, y se enfoca en decir que sus proyectos van desde “pequeños programas de justicia, hasta evaluación de reformas a la justicia complejas” (Management Sciences for Development, 2010). USAID y MSD coinciden con la misión de Acción Social, estos establecen como prioritario “llevar a que se instaure la cultura del Estado de Derecho”, en cambio Acción Social tiene como misión “la Reconciliación y Gobernabilidad”. El término de gobernabilidad va muy relacionado con el establecimiento de un Estado de Derecho o un buen gobierno, en donde los ciudadanos reconozcan las leyes y que estas se deben acatar, porque el gobierno es legítimo.

Este es el objetivo que USAID quiere alcanzar por medio del Programa de Acceso a la Justicia, pues se quiere un “gobierno transparente, accesible, efectivo con capacidad de rendición de cuentas donde los ciudadanos respeten las normas,” (USAID Policy Framework 2011-2015, 2010, p. 2) esto le da gobernabilidad al Estado, poder de implementación y ejecución de políticas públicas.

En cuanto a la visión, todos los agentes de cooperación entienden la gravedad de la existencia de Estados Fallidos. Estados Unidos pretende lograr a nivel mundial la eliminación de éstos, los cuales son originadores de “caos, terrorismo, tráfico de drogas y de armas” (The First Quadrennial Diplomacy and Development Review, 2010). Ante éste Estado fallido, MSD en su visión pretende “el establecimiento de instalaciones remotas de justicia”. Al referirse a estas instituciones MSD está hablando concretamente sobre el proyecto de Casas de Justicia, proyecto que va en la línea de la visión de Acción Social que tiene como meta la gestión de un Estado que esté al servicio de todos los ciudadanos. (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, 2007)

Siguiendo ésta línea de visiones convergentes, en el momento de llegar a tratar el tema de la construcción de paz, Acción Social busca “contribuir al fortalecimiento del Estado Social de Derecho y la gobernabilidad nacional y local. Para ello,

deberá complementar los esfuerzos nacionales en materia de promoción y protección de los derechos humanos”(2007). MSD logrará este objetivo común por medio de la “reforma al sistema judicial, fortalecimiento de los marcos legales, la administración de justicia y la extensión del acceso de la justicia para poblaciones marginadas”. (Management Sciences for Development, 2010) En este último punto, en el cual se establece la población a la cual va dirigida la gestión de MSD, es un aspecto importante en el cual Acción Social determina hacia donde van los recursos de cooperación. El gobierno nacional determinó unas zonas de Consolidación, estos son los territorios los cuales el gobierno ha identificado como problemáticos en materia de seguridad, y en presencia del Estado. Por lo cual Acción Social determina que a éstas zonas debe llegar la ayuda de USAID. EE.UU. a sí mismo, basándose en su política de CSDI (Colombian Strategic Development Initiative), señala nuevas zonas en las que se trabajará MSD. (ver gráfica 5)



Gráfica 5. Comparación de las Zonas de Consolidación y las Zonas CSD. Fuente: Acción Social y USAID.

***Delimitación de las Zonas de Intervención.***

En el momento que Acción Social delimita la zona en las que se destinarán los recursos de cooperación, están entrando a jugar intereses políticos, que están guiados por el discurso de Seguridad Democrática. Estas zonas son:

“100 municipios que hacen parte de los departamentos de Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Chocó, Antioquia, Córdoba, Bolívar, Sucre, Cesar, La Guajira, Magdalena, Norte de Santander, Arauca, Meta, Caquetá, Putumayo y Tolima. Estas zonas están ubicadas en las regiones del Nudo de Paramillo, Catatumbo, Montes de María, Sierra Nevada de Santa Marta, Cordillera Central, el Pacífico y la zona occidental de la Amazonía” (Presidencia de la República, 2010).

En las anteriores zonas se necesitan armonizar esfuerzos en materia de seguridad territorial, protección al ciudadano y desarrollo económico, pues son regiones donde el Estado históricamente ha sido ausente, o fallido en términos de USAID. Territorios que a su vez son identificados bajo el discurso militar de la Seguridad Democrática, éstos son catalogados como críticos o enemigos, por la “presencia de cultivos ilícitos y la amenaza del terrorismo, el narcotráfico y sus interconexiones” (Presidencia de la República, 2010)

Pero las zonas CSDI, a su vez son una nueva delimitación de éste parámetro para focalizar la cooperación de USAID. Las zonas CSDI son cinco franjas que la agencia prioriza debido a que “son corredores donde existen grandes retos en materia de seguridad, erradicación de coca, imperio de la ley, desplazamiento y desarrollo económico” Estos corredores son: (i) Montes de María; (ii) Franja sur: corredor Nariño - Putumayo; (iii) Franja central: de La Macarena en el Meta a Buenaventura; (iv) Franja norte: corredor Bajo Cauca – Catatumbo, y; (v) Franja Pacífico: corredor del Chocó.” (PODEC, 2011) (ver gráfica 5.)

En el inicio de la segunda fase del Programa de Acceso a la Justicia, se reconocía una situación de violencia, desconociendo que pudiese existir un conflicto armado. Para las víctimas de “La Violencia” contenidas mayormente en las Zonas de Consolidación, Acción Social, encamina sus esfuerzos para su atención. Así mismo, se buscaba la financiación para el “fortalecimiento de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación”, considerando que la situación

colombiana se encontraba en un estado de Post-Conflicto, pues se necesita “reintegración económica y social.” (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, 2007). Teniendo en cuenta el contexto en el que se escribía la Estrategia para la Cooperación 2007-2010, transcurrían las negociaciones entre el gobierno y las AUC para su desmovilización y reintegración. (ver grafica 6.)



Gráfica 6. Línea de Tiempo.

El gobierno hizo estas negociaciones basándose en el supuesto que serían reparadas las víctimas y el proceso sería financiado con presupuesto del Estado y dineros de cooperación. Por esta razón se le da prioridad a este tema en la estrategia y se establece por ende que el presupuesto de cooperación se destinaría en un 42,5% para la Reconciliación y gobernabilidad. En contraste con

las otras prioridades a las que se les otorga un 30.8% del presupuesto a la lucha contra las drogas y un 23.3% a los objetivos del milenio. (ver gráfica 7).



Gráfica 7. Presupuesto de Acción Social por áreas prioritarias del gobierno 2007-2010. Fuente: Acción Social. 2007.

Se concluye que la visión estadounidense y colombiana concuerdan en el momento de darle prioridad a la Cooperación Internacional en “zonas rojas”, o con presencia guerrillera o terrorista, esto debido a que responde al discurso de Estado fallido, pues no hay control del territorio, pero así mismo, responde a la defensa y propagación de la guerra contra el terrorismo y a la política militar del gobierno colombiano de Seguridad Democrática.

***Al revisar el presupuesto encontramos que...***

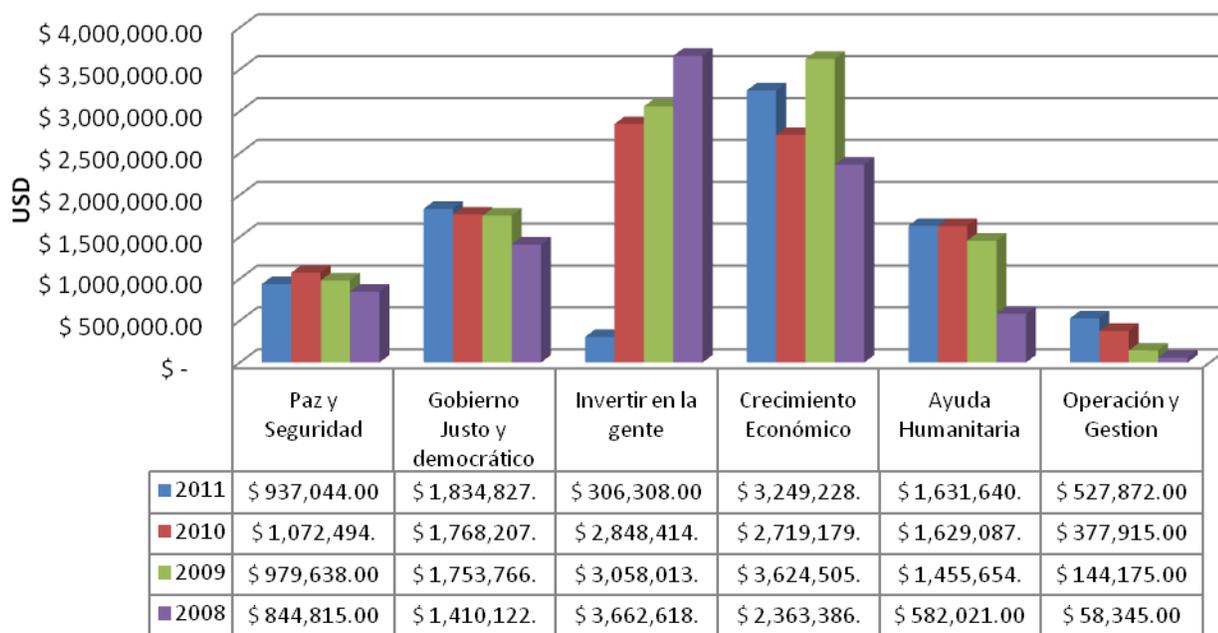
Para argumentar en mayor medida que la prioridad para el gobierno (Acción Social) y USAID es la política militar en vez de la del fomento del desarrollo , se hará una revisión presupuestal de las estrategias para la Cooperación Internacional. En el caso de Acción Social, tiene tres áreas prioritarias de la

agenda de gobierno para el periodo 2007- 2010, que van en línea con el Plan de Desarrollo Nacional (ver anexo 1.)

El gráfico 7, demuestra que aunque Acción Social en la Estrategia Nacional plantea acciones prioritarias como llenar los vacíos estatales en las zonas de consolidación, al comparar los presupuestos se entiende que la prioridad es la lucha contra el narcotráfico. Las zonas de Consolidación, como las denomina Acción Social, son aquellas en donde hay ausencia estatal, y presencia de grupos guerrilleros y narcotráfico; en el presupuesto de USAID se puede evidenciar que la prioridad de la cooperación internacional en el país, sigue siendo la misma del Plan Colombia, la erradicación de los cultivos ilícitos y no la de la consolidación de un Estado que atiende a las necesidades de los ciudadanos, o a un Estado fallido.

En su presupuesto, USAID establece que su prioridad para los años 2008- 2010 es la línea estratégica de “invertir para la gente”, así como también sus acciones están encaminadas a construir capacidades, se enfoca en fomentar los factores para generar “crecimiento económico”, la segunda línea estratégica que se prioriza a nivel mundial. Según el presupuesto macro, la tercera línea a la que le da prioridad presupuestal USAID, es la de “Gobierno Justo y Democrático” (ver gráfica 8).

## Costo Neto de líneas Estratégicas de USAID. Comparación en el tiempo. (en miles)



Gráfica 8. Costo Neto de líneas Estratégicas de USAID. Comparación en el tiempo.

Fuente: Agency Financial Report -Fiscal Year 2011. USAID. 2011.

Aunque en la estrategia Mundial de USAID se le da prioridad a los anteriores elementos, en Colombia a la línea que se le da más énfasis es a la de “Paz y Seguridad” (ver grafica 4) . Si siguiéramos la estrategia internacional de USAID, los programas más importantes para Colombia, serían los relacionados con la inversión en el crecimiento económico, pero el discurso ha cambiado, se ha enfocado a propagar intereses de Estado como son la seguridad, que está dentro del discurso de la lucha contra el terrorismo.

Con lo que podemos concluir que hay una desconexión del discurso estratégico de USAID globalmente, con la inversión de dineros y por ende desarrollo de actividades en Colombia.

Al momento de volverse realidad una Casa de Justicia, el aporte que hace USAID es mínimo y esto se puede evidenciar a partir del caso específico de la Casa de Justicia de Uribe, lo que a su vez nos indica que éstos programas no militares no son la prioridad del gobierno estadounidense. Según la Fundación en su informe de Gestión del mes de abril del 2012,

“Para la casa de Uribe se realizó una inversión de alrededor de \$768 Millones de pesos, de los cuales \$530 M fueron aportados por el Ministerio, \$116 M por la Alcaldía, y \$122 M por USAID.” (Fundación Cerrejón para el Fortalecimiento de La Guajira, 2012)

Que el costo no sea asumido por USAID enteramente, va en línea al discurso de crear capacidades, pero precisamente al entrar otros actores a financiar se les da margen de maniobra y por eso aunque en un principio se quería que en la casa de justicia estuvieran presentes todos los actores que pudieran resolver conflictos, se terminó cambiando este discurso por el de llevar las instituciones a las zonas rurales, por lo cual ahora en las casas de justicia hay registradores que ceden y esta es una de las principales actividades por la cual los ciudadanos acuden a ellas (Management Sciences for Development, 2010).

Al ser los Estados Fallidos una amenaza para los Estados Unidos, dentro de la línea estratégica de “Gobierno Justo y Democrático”, se implementa el programa de Acceso a la Justicia para eliminar los factores que impiden el establecimiento de un Estado de Derecho. Esto se hace respondiendo al discurso preponderante militarista de la Guerra contra el terrorismo, pues para USAID se establece el acceso a la justicia integrando “el sector de justicia y seguridad”. Esto es compartido con los planteamientos de Acción Social en materia de justicia.

“ El acceso a la justicia es un derecho constitucional básico que debe ser garantizado para su realización efectiva. El primer requisito en esta realización es la existencia de condiciones de orden público que permita a los ciudadanos acercarse libremente a la autoridad judicial y a los funcionarios judiciales impartir justicia libres de coacción” (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, 2007)

Por su parte MSD, operador del Programa Acceso a la Justicia (AJP) de USAID, olvida unir la seguridad con justicia, y en su discurso, establece que “el objetivo del programa es el fortalecer los servicios de justicia por medio del aseguramiento del acceso a servicios legales...” Por lo cual en el momento de ejecutar la iniciativa de USAID, la Fundación Fortalecimiento Institucional concibe el proyecto como uno aislado de la política de defensa o de seguridad de Seguridad Democrática, que va acorde al descongestionamiento del sistema de justicia.

Según el Manual de Subvenciones para el Programa de Acceso a la Justicia por parte de MSD (2010) las actividades de la subvención se dirigirán a “ actividades de apoyo a las casas de justicia a través de asistencia técnica y logística que permitan la ampliación de su cobertura y el desarrollo de su misión”. En el manual estas actividades no se relacionan con el factor seguridad, en vez de proporcionar las condiciones para integrar la seguridad con la justicia en territorios marginados se “impulsarán procedimientos de audiencias virtuales en zonas de conflicto con el fin de garantizar el acceso a la justicia en condiciones de seguridad”. Es así como el discurso original de USAID que integra la seguridad con la justicia se va desapareciendo, en la medida que pasa del operador y a su vez al subventor.

Las Casas de Justicia aunque sí contribuyen al objetivo de traer la institucionalidad a las zonas donde el Estado es ausente, no contribuye a que haya más seguridad a partir de su implantación en una zona remota, que es la intención de Acción Social y no se cumple. En el documento estrategia establece que “El fortalecimiento de la administración de justicia está estrechamente vinculada a la

consolidación de la política de seguridad democrática”. El anterior hecho se demuestra con la evaluación del programa que elabora USAID que informa que “agosto del 2009, la Casa de Justicia en Santander de Quilichao, Cauca, fue bombardeada y destrozada por las FARC. Se concluye que la Casa, se convirtió en objetivo militar debido a que representaba la presencia del Estado en una zona de conflicto.” (Assessment of USAID/Colombia's justice reform and Modernization program, 2010) Debido a que las Casas de Justicia no son acompañadas por Acción Social, sino más bien el apoyo se lo está brindando el Ministerio Interior y de Justicia, no se ha podido ligar seguridad y justicia, por lo cual las casas no han podido funcionar correctamente.

En cuanto a la Fundación Cerrejón, ésta ha desarrollado un proyecto de apoyo técnico a USAID para lo cual el fondo de subvenciones le ha donado aproximadamente 60 millones de COP. Este proyecto en función de la Casa de Justicia gira alrededor de “Fortalecimiento del acceso a la justicia y promoción de la cultura de la legalidad en zonas de influencia de diversidad étnica de las Casas de Justicia de Riohacha y Barrancas en el departamento de La Guajira”. La fundación apoya las actividades para dar a conocer el sistema jurídico y encontrar puntos de apoyo entre éste y el sistema normativo wayúu, así como sus puntos de encuentro. Aunque va en línea con los planteamientos de USAID de darle prioridad a las comunidades marginales, en el informe de avance de las Casas de Justicia no se menciona la unión de seguridad y acceso a la justicia como lo plantea USAID:

“Integrar el sector de justicia y seguridad por medio de esfuerzos globales, incluyendo la convocatoria de los principales actores en materia de seguridad, cuerpos de gestión y vigilancia, instituciones de justicia y sociedad civil.” (USAID, 2010)

La anterior afirmación representa también un cambio del discurso en el momento que la Fundación va a ejecutar recursos de USAID. Pero el discurso sí se mantiene al momento de la Fundación Cerrejón realizar actividades en las que se

incluyan a las comunidades indígenas de La Guajira, con el fin de llegar a consensos sobre cómo lidiar con los problemas de la jurisdicción del Sistema Normativo Wayuu y la justicia ordinaria. Esto, y la inauguración de la Casa de Justicia en Uribia (que está afuera de las Zonas de Consolidación y CSDI) contribuyen a que USAID y el gobierno nacional lleguen a fortalecer la rama judicial en el territorio, creando escenarios para tratar los conflictos en una zona históricamente abandonada por el Estado, y clave para el narcotráfico debido a su posición geostratégica. Tratando el objetivo de USAID de llegar a los Estados Fallidos y en especial a formar capacidades en minorías. (ver Anexo1)

Así mismo, con el diálogo intercultural entre autoridades tradicionales y gubernamentales se pueden llegar a dirimir conflictos en zonas fronterizas o “cerca de economías fuertes y rutas de suministro que pueden afectar mercados distantes, estas tensiones pueden escalar a atrocidades masivas y pueden debilitar los valores americanos, en especial la democracia y los DD.HH.” (USAID Policy framework, 2011) Por lo cual se puede evidenciar que esta parte del discurso se mantiene en el momento de USAID intervenir por medio de la Fundación en La Guajira.

A nivel macro, estas actividades van en línea con la concepción de desarrollo de USAID, que mantiene el discurso de libertades y oportunidades de Amartya Sen, pero le agrega el factor de seguridad, que a su vez responde al discurso militar estadounidense y de guerra contra el terrorismo y guerra preventiva. En este sentido, USAID concibe al desarrollo como “ el proceso de expansión de oportunidades- la oportunidades de buscar una vida que es **segura** en la que las que se tengan las necesidades básicas aseguradas; oportunidades de crear, innovar y aprender; las oportunidades de construir un mejor futuro para las familias y la comunidad” (USAID Policy Framework, 2011)

Con este hecho se puede decir que USAID ha apropiado el discurso de Amartya Sen para el desarrollo, pero ajustándolo a sus intereses de Estado como lo es la

seguridad. Con lo que podemos concluir que el discurso empieza a sufrir transformaciones desde el momento que USAID lo apropia, y cada vez que un actor interviene para hacerlo realidad, éste va sufriendo una transformación hasta llegar a una realidad, en el cual los resultados como la Casa de Justicia Regional muestra serias desviaciones del discurso original.

## **7. Conclusiones.**

La posibilidad de tercerización dentro del sistema de cooperación internacional ha conducido que muchas veces la ejecución de los programas no sea efectiva, pues este sistema ha llevado a la burocratización de la cooperación internacional, haciendo que en el caso específico del Programa de Acceso a la Justicia hayan mutaciones del discurso original de USAID. A medida que el discurso pasa de un actor al otro se va perdiendo la calidad e intención del discurso, llegando en últimas a que no se cause el impacto esperado en la población.

El modelo de tercerización de USAID debe ser reevaluado, pues aunque existen muchas instancias para la evaluación de las actividades de los operadores, no se está evaluando si el discurso está permaneciendo igual al que fue planteado en Washington, lo que genera que muchas veces la realidad sea distante de la teoría.

Los discursos de USAID, MSD y Acción social para la cooperación son semejantes debido a que USAID propone los enfoques de actividades que va a realizar, y MSD debe ir en línea a estas actividades pues se le contrata para que las ejecute. El problema es que Acción Social acomode su discurso, para recibir los dineros por concepto de cooperación internacional de USAID, lo que muestra la dependencia hacia estos fondos, y la importancia de estos recursos para la dinámica fiscal del Estado.

El discurso va perdiendo su calidad en el momento que MSD entra a la ecuación, específicamente en el caso del acceso a la justicia. Pues por ejemplo tienen ideas de crear casas de justicia móvil, en el cual para los efectos de los resultados que

se le presentan a USAID sí son valiosos, cumpliendo con los KPI o Key Performance Indicators, pero mutando al discurso de aumentar el Estado de Derecho y hacer que el Estado no sea ausente en el territorio. Un segundo ejemplo podría ser que al momento de implementar el Proyecto de Casa de Justicia no se crean vínculos con las instituciones que prestan el servicio de seguridad en Colombia (ejército y policía) para brindar una experiencia integral al ciudadano en donde se pueda acceder a la justicia con garantías y protección del Estado para ello.

Otro momento de la mutación del discurso en el caso de Acceso a la Justicia, es en el momento que se llama a la Registraduría Nacional para que haga parte de las instituciones presentes en ella, pues esto lo que ha generado es que las casas de justicia se conviertan en sitios para expedición de cédulas. Atendiendo a la necesidad de presencia estatal pero demeritando el objetivo de las Casas de Justicia: llevar a los ciudadanos en zonas marginales la justicia de forma gratuita y accesible.

El punto clave en el cual Acción Social interviene en la Cooperación Internacional, es en la delimitación de las zonas de Consolidación, en donde se focalizan las acciones del Estado y demás instituciones internacionales para restablecer la presencia estatal allí. Aunque USAID redelimita estas zonas, el gobierno colombiano las escoge respondiendo a la lógica militar y guerrillera imperante en el gobierno en turno. El gobierno estadounidense responde positivamente a esta sugerencia del gobierno colombiano y como se demostró, destina la mayoría de sus recursos de cooperación para actividades para enfrentar el terrorismo y el narcotráfico en las zonas CSDI. De esta manera es posible plantear una correlación entre la destinación de los recursos de cooperación internacional con la presencia guerrilla y de narcotráfico en la nación. Donde hay mayor narcotráfico, hay mayor destinación de recursos de USAID.

Con lo expuesto a lo largo de este documento es posible afirmar que el gobierno nacional y Acción Social han llevado a focalizar los recursos en zonas de su interés y han politizado los recursos de Cooperación internacional a su conveniencia, en este caso los recursos son focalizados en zonas donde el gobierno colombiano tiene interés de propagar su discurso de seguridad democrática.

A nivel de la teoría del análisis del discurso, se puede decir que los programas de cooperación internacional han construido la realidad colombiana, en la medida que sus recursos y sus programas constituyen los marcos de las políticas públicas que está implementando el gobierno nacional. Con lo que podemos afirmar que el discurso de la seguridad democrática, influenciado por el del desarrollo y guerra contra el terrorismo de EE.UU, han construido la realidad que se vive en Colombia, en particular en La Guajira, por medio de la materialización de la Casa de Justicia.

Finalmente, se concluye la necesidad de replantear la gestión pública colombiana, debido a que por medio del estudio discursivo sobre la cooperación internacional se pudo llegar a evidenciar la gran falla que tienen las políticas públicas colombianas, en la medida que son diseñadas y formuladas por agentes que no son estatales y aunque sí atienden las necesidades de la población, estos proyectos responden también a intereses de Estado de otros gobiernos, y por ende van impregnados de los discursos de éstos últimos. Es por ello que se hace posible terminar este documento con las preguntas: ¿cuál es la visión del Estado colombiano en términos de cooperación internacional? y ¿deberían las políticas públicas colombianas responder a intereses de otros Estados?

## **Bibliografía**

Abril, N. P. (2007). *Cómo hacer análisis crítico del discursos*. Santiago de Chile, Chile: Frasis.

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. (2007). *Estrategia de Cooperación Internacional de Colombia 2007-2010*. Bogotá D.C.: Presidencia de la República de Colombia.

Agencia Colombiana de Cooperación Internacional ACCI. (2004). *Manual de Acceso a La Cooperación Internacional*. Retrieved 2012 йил 29-Abril from <http://www.colombiaemb.nl/es/cooperacion/documents/CooperacionInternacional.pdf>

Bresser Pereira, L. C. (1997). La reforma del Estado de los años noventa. Lógicas y mecanismos de control. In M. d. Estado, *Desarrollo Economico* (pp. 517-550). Brasilia.

Comisión Europea. (2007). *Colombia. Documento Estrategia País 2007-2013*. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. (2008 йил Diciembre). *Manual para Acceso a la Cooperación Internacional Técnica o Financiera no reembolsable con la Banca Multilateral para Entidades Públicas*. Retrieved 2012 йил 29-abril from DNP: <http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/SC/Manual%20Proceso%20de%20Cooperaci%C3%B3n.pdf>

Department of State/ USAID joint strategic Plan 2007-2012. (n.d.). *U.S Department of State*. Retrieved 2012 йил 6-marzo from <http://www.state.gov/documents/organization/82819.pdf>

Fundación Cerrejón para el Fortalecimiento de La Guajira. (2012). *Informe de Gestión Abril 2012*. Riohacha.

Management Sciences for Development. (2010). *Programa de Acceso a la Justicia*. Retrieved 2012 йил 26-abril from Manual de Subvenciones: [http://admin.programadeaccesoalajusticia.com/media/cms/mediafiles/Manual\\_de\\_subvenciones\\_30\\_de\\_diciembre\\_.pdf](http://admin.programadeaccesoalajusticia.com/media/cms/mediafiles/Manual_de_subvenciones_30_de_diciembre_.pdf)

Management Sciences for Development. (n.d.). *Access to Justice*. Retrieved 2012 йил 27-апрil from [http://www.msdfglobal.com/what\\_we\\_do/rule\\_of\\_law/access\\_to\\_justice.html](http://www.msdfglobal.com/what_we_do/rule_of_law/access_to_justice.html)

Ministerio Interior y de Justicia. (2012). *Colombia- Ministerio Interior y de Justicia*. Retrieved 2012 йил 29-апрil from Programa Nacional de Casas de Justicia: <http://www.mij.gov.co/eContent/newsdetailmore.asp?id=2976&idcompany=2&idmenucategory=226>

MSD. (2010). *Programa de Acceso a la Justicia. Manual de Subvenciones*. Bogotá.

Phillips, N., & Cynthia, H. (2002). *Discourse Analysis*. (H. V. Middelworth, Ed.) Thousand Oaks, California, United States of America: Sage University Paper.

PODEC. (2011). *Análisis de las Zonas de Consolidación en los Montes de María*. Retrieved mayo 11, 2012, from [ccai-colombia.org/files/primarydocs/201103pode.pdf](http://ccai-colombia.org/files/primarydocs/201103pode.pdf)

Presidencia de la República. (2010). *Reporte Ejecutivo del Plan de Consolidación Nacional*. Presidencia de la República, CCAI.

Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. New York: Oxford.

Sen, A. (1995). *Nuevo Exámen de la Desigualdad*. Madrid, España: Alianza Editorial.

USAID. (2010). *Assessment of USAID/Colombia's justice reform and Modernization program*. Washington D.C: Management System International.

USAID. (2010). *Fiscal year 2010 Agency Financial Report*. Washington.

USAID. (2010). *The First Quadrennial Diplomacy and Development Review*. Retrieved 2012 йил 15-Еnero from <http://www.state.gov/documents/organization/153108.pdf>

USAID. (2011). *USAID Budget: Where Does USAID Money go?* Retrieved 2012 йил 8-майо from <http://www.usaid.gov/policy/budget/money/>

USAID. (2011). *USAID Policy Framework*. Retrieved 2012 йил 15-Еnero from [http://www.usaid.gov/policy/policyframework\\_sep11.html](http://www.usaid.gov/policy/policyframework_sep11.html)

USAID: United States Agency for International Development. (2012). *About USAID*. Retrieved 2012 йил 29-апрil from [http://www.usaid.gov/about\\_usaid/](http://www.usaid.gov/about_usaid/)



## ANEXO

### Matriz comparativa entre discursos de los agentes para la cooperación

CATEGORÍA DE ANÁLISIS	USAID	MSD	ACCIÓN SOCIAL
<b>Objetivo Final</b>	Forjar un mundo en el cual las personas tengan libertad, puedan disfrutar de oportunidad económica y tengan la posibilidad de vivir a su máxima potencialidad.	Proveer asistencia técnica y la experticia en la gestión de proyectos para programas financiados por donantes, en democracias en desarrollo y países en transición.	Se basa en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, que propone avanzar en el fortalecimiento del Estado Comunitario sobre la base de tres pilares: el desarrollo y equidad para todos los colombianos, la consolidación de la política de defensa y seguridad democrática y la reducción de la pobreza. La estrategia de cooperación 2007-2010 asume estos pilares como criterios orientadores.
Misión	Salvaguardar la seguridad y prosperidad de la nación, mientras se promueven los valores fundamentales como lo son la libertad y la oportunidad económica.	Elaborar el diseño, ejecución y administración de pequeños programas de justicia e implementar y evaluar reformas a la justicia complejas, trabajando para la construcción en los distintos sectores que promueven la cultura del respeto al imperio de la ley	Las tres áreas prioritarias de la agenda de gobierno para el periodo 2007-2010 son: 1. Objetivos de Desarrollo del Milenio. 2. Lucha contra el problema Mundial de las Drogas y Protección del Medio Ambiente. 3. Reconciliación y gobernabilidad.

Visión	<p>En Estados Fallidos y afectados por el conflicto, nuestros esfuerzos plantarán la semilla para el desarrollo, para prevenir, mitigar y resolver conflictos, y así revertir los Estados Fallidos que puedan originar caos y permiten el terrorismo y el tráfico de personas, drogas y armas que prospere.</p>	<p>y los DD.HH. Teniendo en cuenta las necesidades de poblaciones como mujeres y jóvenes, la estrategia de MSD es incorporar el establecimiento de instalaciones remotas de justicia o un ciclo de servicios judiciales, educación pública en temas de anticorrupción, la ética judicial y control ciudadano.</p>	<p>La estrategia 2007-2010 se enmarca dentro de la visión Colombia 2019. Esta pretende avanzar en el desarrollo de una economía que garantice mayor nivel de bienestar, una sociedad más igualitaria y solidaria, una sociedad de ciudadanos libres y responsables, y un Estado al servicio de todos los ciudadanos.</p>
Construcción de Paz	<p>Los gobiernos que son transparentes, accesibles, efectivos y responsables con su pueblo son más probables de ser considerados legítimos y por ende engendran sociedades que son más pacíficas y estables.</p>	<p>MSD ve el proceso de fortalecimiento de las democracias como un ciclo que empieza por la promoción del imperio de la ley, incluyendo la reforma al sistema judicial, fortalecimiento de los marcos legales, la administración de justicia y la extensión del acceso de la justicia para poblaciones marginadas para nutrir la personalización de la justicia</p>	<p>Se espera que la cooperación internacional pueda acompañar la generación de condiciones para la paz y el desarrollo territorial, contribuir al fortalecimiento del Estado Social de Derecho y la gobernabilidad nacional y local.</p>
Conflicto armado	<p>Las comunidades afectadas por el conflicto, estados fallidos y</p>	<p>Se buscará que el Ministerio del Interior y de Justicia aumente</p>	<p>Se busca priorizar la demanda de cooperación alrededor de cinco</p>

	<p>enfermedades no pueden ser socios fuertes, en nuestro esfuerzo para atender los cambios globales, es más lo pueden exacerbar.</p>	<p>su capacidad funcional y operativa para coordinar los mecanismos de conciliación y arbitraje e incluso apoyar la propuesta de una nueva ley o decreto sobre sistemas alternativos de conflictos para unificar las disposiciones existentes y resolver asuntos que hoy pareciera confundir a operadores y usuarios.</p> <p>Servicios del Programa: Casas de Justicia. Capacitación de jueces y profesionales. Fortalecimiento Institucional.</p>	<p>componentes: fortalecimiento del Estado Social de Derecho y los Derechos Humanos, atención a las víctimas de la violencia y fortalecimiento a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, desplazamiento forzoso y asistencia humanitaria, Programas Regionales de Desarrollo y Paz, y Reintegración económica y social.</p>
<p>Justicia</p>	<p>Los Estados Unidos debe estar listo para asistir, en particular ayudando a nuestros Estados socios en construir seguridad responsable y instituciones de justicia. Vamos a: Integrar el sector de justicia y seguridad por medio de esfuerzos globales,</p>	<p>El objetivo del programa financiado por USAID para el acceso a la justicia (AJP) es el fortalecer los servicios de justicia por medio del aseguramiento del acceso a servicios legales; mejorar el acceso a la justicia, ayudar a establecer</p>	<p>El acceso a la justicia es un derecho constitucional básico que debe ser garantizado para su realización efectiva. El primer requisito en esta realización es la existencia de condiciones de orden público que permita a los ciudadanos</p>

<p>incluyendo la convocatoria de los principales actores en materia de seguridad, cuerpos de gestión y vigilancia, instituciones de justicia y sociedad civil. Conectar nuestra asistencia a los sectores de justicia y seguridad para el desarrollo, por medio haciendo hincapié en la apropiación de la nación anfitriona de los programas y el apoyo a programas que respondan a sus preocupaciones.</p>	<p>un sistema judicial operante y reducir la impunidad especialmente para personas residentes de áreas rurales marginales en Colombia, profundamente afectadas por la violencia. Las actividades del programa para el acceso a la justicia se concentran en: la Zonas de Consolidación designadas en concordancia con el Plan Nacional de Consolidación (PNC) del Gobierno Nacional colombiano y la contrapartida de EE.UU., también del La Iniciativa de Desarrollo Estratégico Colombiano (CSDI)</p>	<p>acercarse libremente a la autoridad judicial y a los funcionarios judiciales impartir justicia libres de coacción. Por ello, el fortalecimiento de la administración de justicia está estrechamente vinculada a la consolidación de la política de seguridad democrática. En Colombia el fortalecimiento de la justicia es, además, una necesidad correlativa con la dimensión de la amenaza social representada en las organizaciones armadas ilegales y los fenómenos del narcotráfico y la delincuencia organizada. Surge también como un imperativo de las aceleradas dinámicas de la globalización económica que hacen necesaria la existencia de instituciones fuertes y ágiles para la debida y oportuna resolución de conflictos.</p>
---	--	--